

Chapitre 1

Section 1.20

Ministère du Procureur général
Suivi du rapport de 2021

Les jeux sur Internet en Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES MESURES RECOMMANDÉES

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1					1
Recommandation 2	2				2	
Recommandation 3	2			2		
Total	5	0	0	2	2	1
%	100	0	0	40	40	20

Conclusion globale

Au 23 novembre 2023, le ministère du Procureur général (le Ministère) n'avait pleinement mis en œuvre aucune des cinq mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel de 2021*. Le Ministère a fait peu de progrès dans la mise en œuvre de deux des mesures recommandées concernant l'équité et l'intégrité des jeux en ligne (aussi appelés « jeux sur Internet » dans le présent rapport). Deux autres mesures recommandées concernant la structure de gouvernance de Jeux en ligne Ontario ne seront pas mises en œuvre. Notre recommandation concernant la conformité au *Code criminel* du Canada, formulée avant le lancement du nouveau marché des jeux sur Internet, ne s'applique plus, car celui-ci a été lancé en avril 2022. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Contexte

Le 6 juillet 2021, le gouvernement de l'Ontario a adopté un règlement afin de créer une filiale de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), Jeux en ligne Ontario, dans le but d'offrir des jeux sur Internet en Ontario par le biais d'exploitants privés.

Le *Code criminel* du Canada (le « *Code criminel* ») interdit tout jeu commercial à moins qu'il ne soit mis sur pied et exploité par une province. Pour satisfaire à l'exigence « de mise sur pied et d'administration » du *Code criminel*, les gouvernements provinciaux ont créé des sociétés d'État qui proposent divers produits de jeu aux consommateurs, y compris des loteries, des casinos non virtuels et des jeux en ligne. Avant la création de Jeux en ligne Ontario, la Société des loteries et des

jeux de l'Ontario (OLG) était le seul fournisseur légal de jeux commerciaux en ligne en Ontario. À la suite de la mise en place du nouveau marché des jeux sur Internet en Ontario, OLG a continué de mettre sur pied et d'administrer ses propres services directs de jeux sur Internet, tandis que Jeux en ligne Ontario est devenu responsable de la mise sur pied et de l'administration de tous les autres jeux en ligne proposés par les exploitants privés.

Le modèle proposé par l'Ontario pour le secteur des jeux en ligne est unique dans le contexte canadien. Jeux en ligne Ontario conclura des ententes commerciales avec les exploitants privés à même de proposer leurs jeux aux consommateurs ontariens. Jeux en ligne Ontario versera une part des revenus générés par les consommateurs ontariens aux exploitants privés du secteur des jeux à titre d'indemnisation variable pour les services fournis.

Au moment de notre rapport en 2021, les détails de l'initiative de jeux en ligne du gouvernement de l'Ontario n'avaient pas encore été finalisés. Notre Bureau a exprimé des inquiétudes par rapport aux risques que pose ce nouveau modèle de jeu en ligne sur le plan juridique en vertu du *Code criminel*, autant sur le plan de la gouvernance pour la structure de Jeux en ligne Ontario que sur le moindre rôle de la province dans le maintien de l'équité et de l'intégrité des jeux en ligne.

Notre rapport souligne trois préoccupations clés :

- Il semble qu'une part importante du pouvoir décisionnel et du risque commercial reposera sur les exploitants privés. Par conséquent, il existe un risque sur le plan juridique concernant la conformité de Jeux en ligne Ontario avec les exigences pour la « mise sur pied et l'administration » conformément au *Code criminel*. Par le passé, la question de savoir si une province avait illégalement délégué la « mise sur pied et l'administration » des jeux à une entité privée a fait l'objet de contestations judiciaires au Canada. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il existe un risque que le modèle d'affaires de Jeux en ligne Ontario puisse faire l'objet d'une contestation judiciaire.

- La structure de gouvernance de Jeux en ligne Ontario non seulement laisse place aux conflits d'intérêts, mais elle pourrait également compromettre l'indépendance de la CAJO à titre d'organisme de réglementation. Dans le cadre du nouveau modèle, la CAJO a conservé ses responsabilités réglementaires et a aussi reçu le mandat de superviser les loteries en ligne de Jeux en ligne Ontario. Il existait un conflit inhérent dans la loi entre l'objectif de Jeux en ligne Ontario de générer des revenus à des fins lucratives pour la province et l'objectif de la CAJO de gérer de manière efficace la surveillance réglementaire du secteur des jeux sur Internet.
- Il existait peu d'informations publiquement accessibles concernant la manière dont Jeux en ligne Ontario protégerait les consommateurs ontariens en veillant à l'intégrité des jeux proposés par les exploitants privés. Les problèmes d'intégrité et d'équité qui découlent de la mise en place d'un nouveau marché du jeu représentaient une source importante de risque pour la réputation de la CAJO en tant qu'organisme de réglementation, pour Jeux en ligne Ontario en tant que générateur de revenus et, de façon plus générale, pour la province.

Nous avons formulé trois recommandations préconisant cinq mesures à prendre pour donner suite à ces préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué nos travaux entre avril et novembre 2023. Nous avons obtenu du ministère du Procureur général une déclaration écrite selon laquelle, au 23 novembre 2023, il avait fourni à notre Bureau une mise à jour complète sur l'état des recommandations que nous avons formulées dans notre rapport initial.

Légalité du modèle pour les jeux sur Internet proposé par l'Ontario en vertu du *Code criminel*

Recommandation 1

Pour atténuer les risques juridiques associés au concept proposé pour les jeux en ligne en Ontario, le gouvernement devrait prendre les mesures appropriées pour assurer la conformité au Code criminel avant de lancer le nouveau marché.

État : Ne s'applique plus

Détails

Dans notre rapport de 2021, nous avons constaté qu'il existait un risque sur le plan juridique concernant la conformité du modèle de jeux en ligne de la province avec les exigences pour la « mise sur pied et l'administration » conformément au *Code criminel*. La question de savoir si une province avait illégalement délégué la « mise sur pied et l'administration » à une entité privée a fait l'objet de contestations judiciaires au Canada. D'après notre examen de la documentation publiée au moment de notre rapport initial, nous avons constaté que le modèle de jeu en ligne de l'Ontario transmettait une part importante du risque commercial et du pouvoir décisionnel stratégique aux exploitants privés.

Dans le cadre de nos travaux de suivi, nous avons constaté que le modèle de jeu en ligne avait été évalué et approuvé par le Cabinet et le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Conformément au modèle, Jeux en ligne Ontario avait achevé et conclu des accords d'exploitation avec des exploitants avant le lancement du marché des jeux en ligne. Le 4 avril 2022, les exploitants privés de jeux qui s'étaient inscrits auprès de la CAJO et qui avaient signé un accord d'exploitation avec Jeux en ligne Ontario ont commencé à offrir leurs jeux aux joueurs de la province.

En août 2022, notre Bureau a effectué un audit du premier ensemble d'états financiers de Jeux en ligne Ontario pour la période terminée le 31 mars 2022. Dans notre *Rapport de l'auditeur indépendant* relatif

aux présents états financiers, nous avons inclus un paragraphe intitulé « Autres questions » soulignant que Jeux en ligne Ontario avait assumé le risque juridique concernant la conformité du modèle d'exploitation des jeux sur Internet aux exigences pour la « mise sur pied et l'administration » énoncées dans le *Code criminel*.

Le 28 novembre 2022, le Conseil mohawk de Kahnawà:ke a intenté une poursuite contre Jeux en ligne Ontario et le procureur général de l'Ontario. La requête vise à obtenir une déclaration selon laquelle le gouvernement de l'Ontario n'assume pas la « mise sur pied et l'administration » de jeux en ligne conformément au *Code criminel*. La requête conteste également les pouvoirs, sur les plans législatif et constitutionnel, qui sous-tendent le régime réglementé du marché des jeux en ligne en Ontario.

En août 2023, notre Bureau a effectué un audit des états financiers de Jeux en ligne Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2023, soit la première année d'exploitation dans le nouveau marché des jeux en ligne. Au 31 mars 2023, Jeux en ligne Ontario avait conclu des ententes d'exploitation avec 46 exploitants. La divulgation de l'avis de requête du Conseil mohawk de Kahnawà:ke contre Jeux en ligne Ontario a été incluse dans les notes afférentes aux états financiers de Jeux en ligne Ontario. Dans notre *Rapport de l'auditeur indépendant* relatif aux présents états financiers, nous avons inclus un paragraphe intitulé « Observations » pour attirer l'attention des utilisateurs sur cette importante action juridique, dont il est question à la note 17 des états financiers. La demande judiciaire susmentionnée devrait être entendue en février 2024.

Structure de gouvernance des jeux sur Internet en Ontario

Recommandation 2

Pour contrer les risques associés au concept proposé sur la gouvernance et la réglementation des jeux sur Internet en Ontario, le ministère du Procureur général doit :

- *démettre la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario de ses fonctions de gouvernance et d'exploitation de Jeux en ligne Ontario;*

- *transférer la direction de Jeux en ligne Ontario au ministère des Finances, si son modèle d'affaires respecte les exigences de mise sur pied et d'administration conformément au Code criminel.*

État : Ne sera pas mise en œuvre.

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario continue de croire qu'il s'agit d'une recommandation importante et recommande toujours de démettre la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario de ses fonctions de gouvernance et d'exploitation de Jeux en ligne Ontario, et de transférer la direction de Jeux en ligne Ontario au ministère des Finances.

Détails

Nous avons constaté dans notre rapport de 2021 que la structure de gouvernance proposée pour le nouveau modèle de jeux en ligne de l'Ontario pouvait créer des conflits d'intérêts et compromettre l'indépendance de la CAJO à titre d'organisme de réglementation. La CAJO a conservé ses responsabilités réglementaires en matière de jeux en ligne et a également reçu le mandat de superviser les systèmes de jeux en ligne de Jeux en ligne Ontario. Jusqu'à la création de Jeux en ligne Ontario, ses responsabilités étaient strictement réglementaires. Nous avons constaté que les responsabilités réglementaires de la CAJO et la surveillance des systèmes de jeux sur Internet qui génèrent des revenus pour Jeux en ligne Ontario entraînent des conflits d'intérêts.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait apporté aucun changement à la structure de gouvernance des jeux en ligne en Ontario et qu'il avait l'intention de continuer de traiter Jeux en ligne Ontario comme une filiale légale de la CAJO. Le Ministère a affirmé que des politiques suffisantes de lutte contre les conflits d'intérêts avaient été élaborées pour régler les situations de conflit d'intérêts pouvant survenir entre les responsabilités réglementaires de la CAJO et le mandat de Jeux en ligne Ontario consistant à générer des revenus. En outre, le Ministère, la CAJO et Jeux en ligne Ontario ont conclu un protocole d'entente (PE). Le PE décrit en détail les obligations redditionnelles et les responsabilités de chaque partie l'une envers l'autre. Le PE réitère le mandat législatif

de la CAJO de superviser les activités de Jeux en ligne Ontario et sa gestion des loteries en ligne prescrites. Le PE stipule également que Jeux en ligne Ontario doit rendre compte au procureur général en ce qui a trait à la production de revenus, l'établissement de prévisions et la production de rapports. Le Ministère croit qu'étant donné que les risques de conflit d'intérêts entre les fonctions de la CAJO et celles de Jeux en ligne Ontario ont été pris en compte dans les politiques supplémentaires et le PE, les avantages de maintenir le statu quo l'emportent sur les risques opérationnels et les répercussions financières de l'établissement d'une nouvelle structure hiérarchique pour Jeux en ligne Ontario.

Notre Bureau demeure d'avis qu'en tant qu'organisme de réglementation, la CAJO ne devrait pas, de fait ou en apparence, participer de quelque façon que ce soit à la mise sur pied et à l'administration des jeux en ligne en Ontario. C'est plutôt un organisme gouvernemental structurellement indépendant (et non pas une filiale légale de la CAJO) qui devrait gérer les responsabilités opérationnelles et génératrices de revenus afférentes aux jeux sur Internet fournis par des exploitants privés de jeux. Cet organisme devrait aussi être distinct et indépendant de son organisme de réglementation.

Équité et intégrité des jeux sur Internet en Ontario

Recommandation 3

Nous recommandons au ministère du Procureur général de :

- *démontrer clairement comment la province mettra sur pied et administrera le marché des jeux en ligne proposé en Ontario sans vérifier directement l'équité et l'intégrité des jeux offerts par les exploitants privés inscrits;*
- *mettre ces renseignements à la disposition de l'Assemblée législative de l'Ontario avant le lancement du marché des jeux en ligne.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Notre rapport de 2021 a révélé que les principales responsabilités concernant le maintien de l'intégrité et de l'équité du nouveau modèle de jeu en ligne de l'Ontario étaient déléguées et confiées au secteur privé. Il semblerait que Jeux en ligne Ontario ne participera pas aux aspects essentiels des activités de jeu, comme la conception de jeux et de systèmes de jeu, la détermination des paiements et l'établissement des cotes. Au moment de la publication de notre rapport de 2021, il existait peu d'informations publiquement accessibles concernant la manière dont Jeux en ligne Ontario protégerait les consommateurs ontariens en veillant à l'intégrité des jeux proposés par les exploitants privés.

Lors de nos travaux de suivi, nous avons constaté que Jeux en ligne Ontario n'assure pas une surveillance proactive des exploitants pour s'assurer qu'ils respectent les normes en matière de jeu, y compris les normes relatives à l'équité et à l'intégrité des jeux. En réponse à notre recommandation, le Ministère a souligné que l'organisme de réglementation, la CAJO, a :

- élaboré les *Normes du registrateur pour les jeux sur Internet*, qui comprennent des normes précises pour assurer l'intégrité des jeux;
- exigé que tous les jeux soient testés et certifiés conformément aux normes de la CAJO par des laboratoires d'analyse indépendants qui sont inscrits auprès de la CAJO;
- élaboré un programme de conformité des jeux sur Internet avec une unité dédiée à la conformité des jeux en ligne, dont l'unique responsabilité consiste à assurer une surveillance de la conformité des exploitants et des fournisseurs de jeux inscrits.

Outre les mesures susmentionnées prises par la CAJO, le Ministère a souligné que Jeux en ligne Ontario avait établi une politique de service à la clientèle et de règlement des différends pour offrir des recours aux joueurs qui ont de graves préoccupations, des allégations liées aux comportements d'un exploitant ou des différends liés aux produits ou services d'un exploitant. Le Ministère a communiqué les mesures

susmentionnées, prises par la CAJO et Jeux en ligne Ontario, à l'Assemblée législative en mars 2022.

Nous constatons que la majorité des mesures prises pour assurer l'intégrité des jeux sont celles prises par la CAJO. Toutefois, la CAJO, en sa qualité d'organisme de réglementation des jeux en ligne, devrait être la deuxième ligne de défense pour assurer l'équité des jeux en ligne. Jeux en ligne Ontario, en sa qualité d'administrateur et de gestionnaire des jeux en ligne, devrait agir comme première ligne de défense pour protéger les consommateurs ontariens en veillant à l'intégrité des jeux offerts par ses exploitants.

Bien que la CAJO soit chargée d'assurer la conformité à ces normes, Jeux en ligne Ontario devrait jouer un rôle actif pour assurer l'intégrité (c.-à-d. le caractère aléatoire des résultats des jeux, la divulgation équitable des probabilités et le versement des paiements tel que décrit) des jeux en ligne dans l'ensemble de son réseau d'exploitants. Le processus de règlement des différends mis en place par Jeux en ligne Ontario est un mécanisme réactif et non préventif, qui permet de répondre aux problèmes potentiels d'équité et d'intégrité. Jeux en ligne Ontario doit prendre d'autres mesures pour assurer l'équité et l'intégrité des jeux dont il est responsable de la mise sur pied et de l'administration. Jeux en ligne Ontario doit élaborer une stratégie de surveillance de la conformité des exploitants aux normes de jeu en ligne, en particulier celles qui concernent l'équité et l'intégrité des jeux.

En avril 2023, la CAJO a imposé des sanctions pécuniaires à trois exploitants de Jeux en ligne Ontario pour avoir offert des jeux de machines à sous sur des sites Web de l'Ontario qui n'avaient pas été approuvés par la CAJO ni certifiés par un laboratoire d'analyse indépendant. Bien que ces sanctions pécuniaires aient été imposées aux exploitants privés de jeux respectifs, la responsabilité de surveillance ultime incombe à Jeux en ligne Ontario, car ces exploitants agissent à titre d'agents légaux de la CAJO pour exploiter des sites Web qui offrent des jeux en ligne aux joueurs de l'Ontario. Nous exhortons le Ministère à exiger que Jeux en ligne Ontario joue un rôle proactif pour assurer l'intégrité des jeux offerts par son réseau d'exploitants. Notre Bureau continuera de faire le suivi de la mise en

œuvre de cette recommandation, en ce qui concerne le rôle que joue Jeux en ligne Ontario par rapport à l'équité et à l'intégrité des jeux qu'il est responsable de mettre sur pied et d'administrer. De plus, nous ferons un suivi pour déterminer si d'autres mesures prises par Jeux en ligne Ontario sont communiquées à l'Assemblée législative.