

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Filtration des sites illégaux de jeux en ligne effectuée par les fournisseurs d'accès à Internet

*Ministère
des Finances*

Québec 

Analyse d'impact réglementaire

FILTRATION DES SITES ILLÉGAUX DE JEUX EN LIGNE EFFECTUÉE PAR LES FOURNISSEURS D'ACCÈS À INTERNET

Sommaire	4
1. Définition du problème	5
2. Proposition du projet	7
3. Analyse des options non réglementaires	7
4. Évaluation des impacts.....	8
4.1 Description des secteurs touchés	8
4.2 Coûts pour les entreprises	9
4.3 Avantages du projet	9
4.4 Impact sur l'emploi	9
5. Adaptation des exigences aux PME.....	10
6. Compétitivité des exigences et impact sur le commerce avec les partenaires économiques du Québec.....	11
7. Mesures d'accompagnement	12
8. Conclusion.....	13
9. Personne-ressource.....	14

SOMMAIRE

❑ Définition du problème

Malgré l'ouverture en 2010 du seul site légal de jeux de hasard et d'argent en ligne au Québec, exploité par Loto-Québec, le nombre de sites illégaux n'a pas diminué et les Québécois sont toujours aussi nombreux à jouer sur les sites illégaux. Pour des raisons de santé publique et de protection du consommateur, le Québec souhaite contrer les sites de jeux en ligne illégaux.

❑ Proposition du projet

Afin de contrer les sites de jeux en ligne illégaux, le ministre des Finances a annoncé dans le budget 2015-2016 que la législation québécoise serait modifiée de manière à ce qu'une mesure de filtration des sites illégaux soit mise en place. Ainsi, les fournisseurs de services Internet devront bloquer l'accès aux sites illégaux. Parallèlement, Loto-Québec développera un portail légal lui permettant d'exploiter des jeux d'opérateurs privés.

❑ Impacts

Le principal objectif de la mesure de filtration des sites illégaux de jeux en ligne concerne la santé publique et la protection de la population. Les joueurs seront canalisés vers le site de Loto-Québec, le seul site légal au Québec. En plus d'assurer l'intégrité des jeux offerts, ce site comporte des mesures de sécurité visant, notamment, à empêcher les mineurs d'y accéder.

Une liste des sites de jeux en ligne illégaux à bloquer sera transmise aux fournisseurs d'accès à Internet, et ce, peu importe leur taille. Ces derniers auront 30 jours pour bloquer l'accès aux sites à proscrire.

La mesure aura un impact financier pour les fournisseurs d'accès à Internet qui auront à bloquer les sites. Aucune évaluation détaillée des coûts pour les fournisseurs n'est cependant disponible. Il est prévu que la mesure de filtration n'aura aucun effet négatif sur l'emploi. Cette mesure n'aurait pas d'impact sur les relations commerciales entre le Québec et ses partenaires économiques. La mesure de filtration de sites illégaux aura pour effet d'augmenter les revenus du gouvernement en provenance de Loto-Québec, soit de 13,5 millions de dollars en 2016-2017 et de 27 millions de dollars par année par la suite.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

❑ Nature du problème

Selon le Code criminel canadien, seule une province, ou son mandataire, peut gérer et exploiter des jeux d'argent sur son territoire. Ainsi, mis à part le site de Loto-Québec, Espacejeux, tous les sites de jeux en ligne sont illégaux. Faire fermer un site de jeux en ligne en recourant au Code criminel implique de démontrer son illégalité. À ce jour, aucun site de jeux en ligne au Canada n'a fait l'objet d'un recours devant les tribunaux canadiens.

Pour des raisons de santé publique et de protection du consommateur, le Québec souhaite contrer les sites de jeux en ligne illégaux en modifiant ses propres lois.

❑ Contexte

En 2010, le gouvernement a voulu offrir aux joueurs une alternative légale, intègre et sécuritaire aux sites illégaux de jeux de hasard et d'argent en ligne. Il a donc autorisé Loto-Québec à exploiter un site de jeux en ligne, Espacejeux, qui devait permettre de canaliser les joueurs des sites illégaux.

Afin d'éviter que le développement de ce site ne cause des problèmes de santé publique en raison de l'augmentation de l'offre de jeu, le ministre des Finances a été autorisé par le gouvernement à mettre en place un groupe de travail formé d'experts indépendants. Le Groupe de travail sur le jeu en ligne (ci-après le groupe de travail) devait analyser les impacts sociaux du développement du jeu en ligne au Québec et les mesures d'ordre réglementaire, technique, économique et juridique permettant de contrer le jeu illégal.

❑ Constats

Le rapport du groupe de travail, déposé en 2014, conclut que les objectifs initiaux visés par la mise en place d'Espacejeux n'ont pas été atteints. La mesure faisant l'objet de la présente analyse, soit la filtration des sites illégaux de jeux d'argent en ligne, fait partie des recommandations du groupe de travail et s'inscrit dans un objectif global de mise en œuvre de mesures visant à contrer le jeu en ligne illégal.

Selon le groupe de travail, les sites illégaux offerts au Québec sont aussi nombreux qu'ils l'étaient en 2010. Plus de 2 200 sites de jeux de hasard et d'argent en ligne demeurent accessibles au Québec dont plus de 500 sont en français. Le nombre de Québécois qui fréquentent ces sites n'a pas diminué au cours de la période.

❑ Causes

Bien qu'Espacejeux soit le seul site légal au Québec, il n'a pas permis de contrer le jeu en ligne illégal. La raison principale pour laquelle les joueurs québécois continuent de jouer sur des sites autres qu'Espacejeux est la méconnaissance de l'illégalité des quelque 2 200 sites de jeux en ligne disponibles.

En effet, selon un sondage effectué par le groupe de travail, près de 60 % des répondants ont admis qu'ils ne savaient pas que la seule offre légale de jeux en ligne était celle d'Espacejeux et que les autres sites de jeux en ligne étaient illégaux. Depuis 2010, les publicités de Loto-Québec annonçaient qu'Espacejeux était le seul site de jeu légal en ligne au Québec, mais aucune campagne n'a précisément et clairement prévenu les joueurs québécois de l'illégalité des autres sites de jeux.

Aussi, à la suite de la mise en place d'Espacejeux, la plupart des joueurs ne semblent pas avoir modifié totalement leurs habitudes de jeu, ce qui implique que Loto-Québec n'a pas réussi à canaliser significativement les joueurs sur son site légal de jeux en ligne.

❑ Nécessité de l'intervention de l'État

Il est difficilement justifiable que des sites illégaux, pour lesquels l'intégrité des jeux n'est pas assurée et où les mesures de jeu responsable sont moins rigoureuses que sur le site Espacejeux, continuent d'être offerts aux Québécois.

En effet, plusieurs sites de jeux en ligne, autres qu'Espacejeux, ont l'inconvénient de permettre aux joueurs de se créer plusieurs comptes en utilisant des identifiants différents. Cette lacune permet, entre autres, aux mineurs, aux joueurs qui se sont auto-exclus ou à ceux qui ont atteint la limite de dépenses qu'ils s'étaient fixée de continuer à jouer alors qu'ils ne pourraient pas le faire sur Espacejeux.

Avec le maintien du statu quo, la population québécoise continuerait d'accéder aux sites de jeux en ligne illégaux. Il est à rappeler que le site légal de Loto-Québec comporte plusieurs mesures de sécurité, notamment pour empêcher les mineurs de jouer, et que son intégrité est assurée. C'est donc pour des raisons de santé publique et de protection du consommateur qu'il y a lieu pour le gouvernement d'intervenir pour contrer les sites de jeux en ligne illégaux.

Par ailleurs, l'État québécois ne retire aucun revenu du jeu en ligne illégal alors qu'il doit assumer les coûts sanitaires et sociaux que celui-ci implique. Plutôt que de laisser des entreprises opérant illégalement bénéficier des sommes jouées en ligne, le Québec pourrait récupérer une partie de ces revenus et les mettre au service de l'ensemble des Québécois.

Selon une enquête réalisée en 2012 par Ipsos Canada à la demande des sociétés de loteries des provinces, le marché du jeu en ligne au Québec serait de 250 millions de dollars, dont une part de marché de 50 millions de dollars serait détenue par Loto-Québec. Le marché illégal du jeu en ligne au Québec est donc estimé à 200 millions de dollars. Selon Loto-Québec, une mesure de filtration des sites illégaux lui permettrait de récupérer jusqu'à 50 % du marché illégal, soit 100 millions de dollars.

Ainsi, le statu quo aurait pour conséquence que le gouvernement ne canaliserait pas de revenus additionnels en provenance du marché illégal. Le gouvernement se priverait ainsi de 13,5 millions de dollars de revenus en 2016-2017 et de 27 millions de dollars par année par la suite.

2. Proposition du projet

Le projet consiste à modifier la législation québécoise de manière à contrer les sites illégaux de jeux en ligne. Le blocage des sites illégaux serait effectué par les fournisseurs d'accès à Internet à partir d'une liste de site à proscrire établie par Loto-Québec. Parallèlement, Loto-Québec développera un portail légal lui permettant d'exploiter des jeux d'opérateurs privés.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Le groupe de travail a observé qu'Espacejeux ne parvenait pas à lui seul à contrer le jeu illégal. Il a recommandé au gouvernement de mettre en place un ensemble coordonné de mesures visant à contrer les sites de jeux en ligne illégaux.

À l'occasion du discours sur le budget 2015-2016, le ministre a choisi d'intervenir pour contrer le jeu en ligne illégal en mettant en place un ensemble de mesures législatives et non législatives.

En plus de la mesure de filtration des sites illégaux, le ministre des Finances a annoncé que Loto-Québec allait entreprendre une campagne multimédia pour informer la population des dispositions législatives entourant le jeu en ligne car plusieurs Québécois ne savent pas que les sites de jeux en ligne sont illégaux au Québec.

Le ministre a également annoncé que Loto-Québec développera un portail afin d'accroître la capacité d'attraction d'Espacejeux. Loto-Québec exploitera sur ce portail des jeux d'opérateurs privés.

Des démarches ont également été entreprises par le ministre des Finances auprès de ses homologues des autres provinces afin de vérifier leur intérêt à modifier le Code criminel canadien de manière à ce que les provinces puissent émettre des licences d'exploitation à des opérateurs privés de jeux en ligne. Ces démarches impliquent de longs délais.

La filtration des sites illégaux, le portail de Loto-Québec, la mesure de sensibilisation de la population ainsi que le système de licences ont été recommandés par le groupe de travail.

Les options non réglementaires n'ont pas été rejetées. L'approche proposée implique un ensemble de mesures législatives et non législatives.

4. Évaluation des impacts

4.1 Description des secteurs touchés

❑ Secteurs touchés

La filtration des sites de jeux en ligne s'effectuera par l'intermédiaire des entreprises qui fournissent l'accès Internet. De telles entreprises se regroupent sous deux catégories.

Selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN 2002) de Statistique Canada, il y a les entreprises dont l'activité principale consiste à fournir des services Internet. Ces entreprises sont regroupées sous le code SCIAN 518. Les entreprises qui fournissent des services Internet n'offrent pas toutes l'accès à Internet. Par conséquent, les fournisseurs d'accès à Internet représentent un sous ensemble de cette catégorie.

Les entreprises de télécommunications offrent également des services Internet. Ces entreprises sont regroupées sous le code SCIAN 517. Les entreprises de ce secteur offrent principalement des services de téléphonie. Par conséquent, le service permettant d'accéder à Internet représente un sous ensemble de leur offre de services.

❑ Nombre d'entreprises touchées

Selon le répertoire des entreprises du ministère de l'Industrie du Canada, 280 entreprises sont des fournisseurs de services Internet au Québec (codes 518 et 517). Or, ce ne sont pas toutes ces entreprises qui sont des fournisseurs d'accès à Internet. Il s'agit donc d'une évaluation qui surestime le nombre d'entreprises visées. Selon diverses informations obtenues par Loto-Québec, une centaine d'entreprises fourniraient des accès à Internet au Québec.

Les 280 entreprises dénombrées par Industrie Canada comptent 1 400 établissements au Québec. Parmi ces établissements, 806 ne versent aucun salaire ou leur taille n'est pas définie alors que 594 comptent au moins un employé.

Cinq établissements ont plus de 500 employés.

■ Nombre d'établissements SCIAN 518

— Sans employé ou nombre d'emplois non défini : 265

— PME (moins de 500 employés) : 146

— Grandes entreprises (500 employés et plus) : 0

— Total : 411

■ Nombre d'établissements SCIAN 517

— Sans employés ou nombre d'emplois non défini : 541

— PME (moins de 500 employés) : 443

— Grandes entreprises (500 employés et plus) : 5

— Total : 989

■ **Nombre d'établissements total SCIAN 518 et 517**

- Sans employés ou nombre d'emplois non défini : 806
- PME (moins de 500 employés) : 589
- Grandes entreprises (500 employés et plus) : 5
- Total : 1 400

□ **Caractéristiques additionnelles des SCIAN 518 et 517**

- Nombre d'employés : 26 924 en 2014 (tableau 281-0024)
- Production annuelle : 6 454,5 millions de dollars en 2014 (tableau 379-0030)
- SCIAN 518 et 517 dans le PIB du Québec : 2,07 % en 2014 (tableau 379-0030)

4.2 **Coûts pour les entreprises**

Il n'a pas été possible d'obtenir d'estimation de la part des fournisseurs d'accès à Internet concernant les coûts que pourrait engendrer la mise en place de la mesure de filtration des sites illégaux, ni d'information sur la nature des impacts techniques et technologiques.

Selon les estimations de coûts globaux réalisées par le ministère des Finances, cette mesure pourrait nécessiter, pour chaque fournisseur, des investissements dans les équipements utilisés et pourrait nécessiter une adaptation des infrastructures existantes, pour un coût total compris entre 100 000 \$ et 550 000 \$. Le coût d'entretien annuel serait compris entre 15 000 \$ et 75 000 \$. Toutefois, les coûts pourraient être partagés entre les fournisseurs.

4.3 **Avantages du projet**

La mesure de filtration des sites de jeux en ligne illégaux contribuera à améliorer l'état de la santé publique et la protection des consommateurs en plus de permettre à Loto-Québec de canaliser les joueurs sur son site légal et sécuritaire, Espacejeux.

Cette mesure représente un revenu additionnel pour le gouvernement de 13,5 millions de dollars en 2016-2017 et de 27 millions de dollars pour les années subséquentes.

4.4 **Impact sur l'emploi**

Il est prévu que la mesure de filtration des sites de jeux en ligne illégaux n'aura aucun effet négatif sur l'emploi au Québec.

5. Adaptation des exigences aux PME

La mesure de filtration des sites de jeux en ligne illégaux n'est pas modulée en fonction de la taille des entreprises qui fournissent des services Internet.

Pour être efficace, la mesure de filtration des sites de jeux en ligne illégaux doit s'appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, il est prévu que tous les fournisseurs d'accès à Internet, et ce, peu importe leur taille, recevront la même liste des sites à bloquer.

6. Compétitivité des exigences et impact sur le commerce avec les partenaires économiques du Québec

Le Québec est la première province canadienne à mettre en place une mesure de filtration des sites illégaux. Cependant, une telle mesure existe dans une vingtaine de juridictions principalement en Europe. Les logiciels permettant de bloquer des sites existent et sont connus des fournisseurs d'accès à Internet.

Selon les analyses réalisées, la filtration des sites illégaux de jeux en ligne n'entre pas en conflit avec les accords de commerce en vigueur. Cette mesure n'aurait donc pas d'impact sur les relations commerciales du Québec avec ses partenaires économiques.

7. Mesures d'accompagnement

Le ministère des Finances a rencontré, à plusieurs reprises, les représentants des fournisseurs d'accès à Internet. Ce sont ces fournisseurs qui auront à bloquer les sites de jeux de hasard et d'argent illégaux. Lors de ces rencontres, le ministère des Finances a expliqué le fonctionnement de la mesure de filtration des sites illégaux et a recueilli les commentaires des fournisseurs d'accès à Internet. Le gouvernement travaille à faciliter l'application de la mesure pour les fournisseurs d'accès à Internet.

8. Conclusion

La mesure de filtration des sites de jeux en ligne illégaux aurait un impact financier sur les fournisseurs d'accès à Internet qui auront à bloquer l'accès à ces sites. Toutefois, la filtration des sites illégaux s'effectue déjà dans d'autres juridictions et les logiciels permettant de bloquer des sites existent et sont connus des fournisseurs d'accès à Internet. De plus, la mesure de filtration de sites de jeux en ligne illégaux limitera les manipulations humaines par les fournisseurs d'accès à Internet.

Par ailleurs, il est prévu que la mesure de filtration n'aura aucun effet négatif sur l'emploi. La mesure n'aurait pas d'impact sur les relations commerciales du Québec avec ses partenaires économiques. En terminant, il est légitime pour le Québec de vouloir bloquer des activités illégales et de protéger la population.

9. Personne-ressource

Lucie Lépine, directrice

Direction de l'organisation financière et des sociétés d'État

Ministère des Finances

12, rue Saint-Louis, Québec G1R 5L3

Courriel : lucie.lepine@finances.gouv.qc.ca