
Politique publique des jeux de hasard en Belgique

Exposer la meilleure manière de conduire une politique publique de jeux de hasard demanderait sans doute de longs développements. Aussi, cette présentation se limite-t-elle à deux aspects d'une politique efficace des jeux de hasard, même si la mise en place d'une politique cohérente, pertinente et efficiente des jeux de hasard nécessite une approche globale des autorités politiques.

Le premier point portera sur la procédure relative à la nouvelle saisine de la Commission des jeux de hasard par les victimes du jeu, nécessaire pour une meilleure protection du joueur et de leur entourage.

Le second traitera de la meilleure manière d'assurer à la Commission des jeux de hasard les moyens pour conduire une politique concrète de protection des joueurs du point de vue médical, juridique et social. Cette politique exige une indépendance effective de la Commission des jeux de hasard et une grande légitimité des décisions qu'elle prononce.

Nouvelle saisine

Le législateur a prévu plusieurs moyens pour protéger les joueurs des dangers de l'assuétude. Il a mis en place, entre autres, l'interdiction d'accéder aux salles de jeux, soit d'office, soit d'une manière volontaire, soit sur requête à l'égard des malades mentaux. L'interdiction légale vise les moins de 21 ans.

La loi interdit aux casinos et aux établissements de jeux de hasard de laisser l'accès aux policiers, huissiers, notaires et magistrats. Chaque semaine, les services publics fédéraux Intérieur et Justice actualisent les listes des personnes exerçant ces professions et les incorporent dans la banque de données Epis (*Excluded Person Information System*). Les exploitants ne connaissent pas les raisons d'un refus d'accès. Pour les policiers et les magistrats, cette interdiction d'accès a été imposée par le législateur afin que ces catégories professionnelles restent impartiales et insensibles à l'égard du monde du jeu et puissent remplir leurs obligations sans être soumises à une quelconque influence. Pour les notaires et les huissiers, la fréquentation des casinos et des salles de jeux paraît aux yeux du législateur une attitude contraire à la dignité de la profession. Mais il s'agit de protéger des dépositaires de fonds importants appartenant à des tiers. Cette obligation touchait 46 200 personnes en 2006.

Au 1^{er} avril 2008, le nombre d'interdits judiciaires à l'égard des malades mentaux et d'interdits volontaires s'élève respectivement, à 30 614 pour les premiers et 7 978 pour les seconds. La progression annuelle des interdits volontaires est de 16 %.

En France, le nombre d'interdits volontaires est de 800 par mois environ. Mais il s'agit là d'une possibilité nouvelle inexistante auparavant⁷¹.

Un facteur important de protection des joueurs est la possibilité de se faire interdire volontairement l'accès aux casinos et salles de jeux, en invoquant l'article 54§3 de la loi sur les jeux de hasard du 7 mai 1999. Cette interdiction d'accès est appelée à s'étendre aux jeux télévisés et aux jeux sur Internet. À terme, il faudrait une meilleure protection du joueur qui souvent apprend à jouer dans les débits de boissons.

Chaque fois qu'un client se présente dans un casino ou une salle de jeu, l'exploitant est obligé de consulter la banque de données Epis qui donne un feu vert ou rouge quant à la possibilité pour le candidat joueur de pénétrer ou non dans les lieux d'exploitation des jeux. Si l'exploitant laisse entrer une personne interdite dans son établissement et que la violation de cette interdiction est constatée par un contrôle des services de la Commission des jeux de hasard ou des polices locales, l'exploitant risque une sanction administrative qui pourrait être la suspension de l'effet de la licence ou le retrait de celle-ci.

En 2006, la banque Epis était chaque jour consultée 15 000 fois au moins, soit près de 500 000 fois par mois.

À titre d'indication, on constate 3 512 refus à l'égard des demandes d'accès dans les casinos et salles de jeux pour le mois de septembre 2007 :

- interdits volontaires (946 définitifs et 140 temporaires) ;
- malades mentaux ;
- 50 policiers en dehors de leur fonction ;
- 1 magistrat en dehors de sa fonction ;
- 51 moins de 21 ans.

Aussi, 1 893 personnes différentes se sont présentées dans ces lieux alors qu'elles y étaient interdites.

La différence entre le nombre de refus (3 512) et le nombre de personnes (1 893) qui se sont effectivement présentées à l'accueil d'un lieu de jeux s'explique par l'insistance des interdits à vouloir pénétrer dans les casinos. Aussi demandent-ils de réinterroger à nouveau la banque de données qui ne peut que confirmer le refus. On constate qu'en moyenne, la procédure de

71. MARTIGNONI-HUTIN JP. Jeu pathologique, interdits de jeu, contrôle aux entrées dans les casinos... Spectaculaire augmentation du nombre « d'interdits de jeu » dans les casinos français. Note de recherche, Université Lumière Lyon France, 12 février 2007

refus à l'entrée d'un casino exige 20 minutes de discussions entre l'exploitant des jeux et le candidat joueur avant que celui-ci ne quitte les lieux.

Pourquoi un tel système d'exclusion volontaire ?

La raison en est que le joueur se trouvant dans un état de profonde addiction, peut être qualifié de malade (qu'il suive ou non un traitement médical ou un accompagnement professionnel) et il accumule les dettes. Son addiction peut constituer un facteur de criminalité. En effet, devant une situation qui peut leur sembler inextricable ou insoluble, des joueurs désespérés peuvent être amenés à tuer pour s'emparer des sommes nécessaires pour continuer à jouer. Si cette solution de dernière extrémité est sans doute marginale, il est néanmoins fréquent que des escroqueries, vols ou autres soient commis pour jouer.

Les effets négatifs du jeu concernent certes le joueur mais également les créanciers et les membres de son entourage (parents, conjoints, voisins...). Les études estiment que chaque joueur à problèmes fait supporter les effets négatifs à une dizaine de personnes. Les chiffres cités par l'Institut Mat Talbot⁷² qui estime que 20 000 joueurs sont gravement compulsifs et que ces joueurs ne sont pas intégrés dans la banque de données Epis, il faut alors estimer que c'est 200 000 personnes qui sont confrontées avec les difficultés occasionnées par des personnes qui sont poussées à jouer par une force intérieure à laquelle elles ne peuvent résister sans angoisse. Chacun connaît un voisin, un ami, un parent qui a aidé un joueur compulsif.

Le législateur pourrait introduire une nouvelle procédure pour tenter de compléter le système de base. On peut en effet identifier deux types de questions :

- le premier relatif aux personnes compétentes pour faire inscrire un joueur dans la base de donnée Epis ;
- le deuxième relatif à la réintégration du joueur dans le droit de jouer.

Les opérateurs français qui exploitent des casinos en Belgique (Barrière, Partouche) exécutent sans critique cet enregistrement des joueurs.

Les « clignotants »

Certains présidents, receveurs des CPAS⁷³ et certains bourgmestres se sont inquiétés de la situation des personnes bénéficiaires d'une assistance

72. Institut psychiatrique à Borgherout qui traite les joueurs compulsifs

73. Centre public d'aide sociale : institution publique située dans chaque localité pour assurer l'aide sociale

financière ou d'une aide dans le cadre de la gestion de leur budget. Ils ont remarqué en effet que tout ou partie de l'argent destiné à subvenir aux besoins du joueur était en réalité affecté très souvent à la satisfaction de sa passion. Par voie de conséquence, l'argent public est en fait détourné des fins pour lesquelles il est censé être attribué.

Une autre source « d'alerte » est que les magistrats assortissent leurs conditions de libération de l'exigence que le délinquant sollicite son interdiction pour pouvoir bénéficier de la faveur d'un sursis probatoire, d'une libération provisoire conditionnelle alternative à un mandat d'arrêt, d'une libération conditionnelle, sans que cette condition d'interdiction d'accès ne puisse être imposée directement par l'autorité judiciaire. Très régulièrement, les compagnons, les époux, les parents, les enfants font des démarches auprès de la Commission pour que leurs amis, parents, esclaves du jeu soient interdits. Certains n'hésitent pas à imiter la signature d'une personne compulsive pour que celle-ci ne puisse plus entrer dans une salle de jeux. Ils le font sous la contrainte morale, parce qu'ils ne voient pas d'autres issues pour arrêter la dégringolade de leurs proches. Imiter une signature n'est pas une solution, car inmanquablement, la confrontation survient avec le joueur ou avec la Commission. Fondamentalement, les relations sans doute déjà tendues entre les personnes concernées ne s'améliorent pas.

Compte tenu des éléments énoncés ci-dessus, il serait opportun que l'article 54§3 de la loi du 7 mai 1999 permette la saisine d'office ou sur plainte d'un tiers intéressé de la Commission des jeux de hasard en vue d'imposer une interdiction. Pour obtenir l'interdiction d'une personne compulsive, les proches, les bourgmestres, les CPAS, les médecins, les thérapeutes et l'autorité judiciaire devraient pouvoir saisir la Commission qui, avant de statuer d'une manière motivée, doit entendre l'intéressé.

La réintégration dans le droit de jouer

Les interdits volontaires de jeux peuvent à tout moment être réintégrés dans leurs droits de fréquenter une salle de jeux moyennant un préavis de trois mois. Très souvent, ils sont impatients de pouvoir replonger dans leur passion. Ils téléphonent pour être sûrs que leur demande est bien parvenue, pour se faire confirmer la date où ils pourront à nouveau accéder dans une salle de jeux. Ils piaffent devant la porte de leur établissement préféré et tentent d'y pénétrer parfois en se faisant passer pour un de leurs parents ou une autre personne. Bref, ils sont en état de manque et sont prêts à tout pour aboutir à leurs fins.

C'est à ce moment précisément qu'il serait opportun que la levée de l'interdiction soit examinée par la Commission qui devrait pouvoir s'entourer de tous les renseignements utiles y compris par un examen médical avant de statuer. Un examen médical peut se révéler utile. En effet, on observe

fréquemment que des personnes, contre qui une procédure de protection a été diligentée – ne fussent que parce que, dans le passé, elles ont été gravement déprimées – s'étant présentées dans un établissement de jeux de classes I ou II, interrogent la Commission sur la raison du refus d'accès aux établissements. Ces personnes apprennent alors que le refus est une conséquence induite de la procédure menée par leurs proches pour les protéger, sur base d'un certificat rédigé par un homme de l'art.

Concurremment avec la procédure officielle décrite ci-dessus, les établissements de jeux gèrent des joueurs à problèmes qui bénéficient d'un plan d'accompagnement préconisé par l'exploitant. Ainsi, un joueur à problèmes est accompagné en fonction de son état par l'établissement. À titre d'exemple, le joueur est autorisé à entrer une fois par mois. Si son désir est fort, il est autorisé à pénétrer deux fois le premier mois mais il ne peut pas du tout entrer le mois suivant... Cette interdiction organisée sous des auspices commerciaux crée la confusion dans l'esprit des candidats interdits et dans l'esprit de leur famille qui s'imagine, à tort, que par cette démarche, les joueurs sont protégés sur l'ensemble du territoire. Il ne s'agit pas d'une interdiction totale et générale sur le territoire belge. Cette gestion de la compulsion des joueurs ne donne pas des résultats optimaux et est en quelque sorte le mariage de l'eau et du feu. Chacun doit rester dans son secteur d'activité.

En bref, l'article 54§3 pourrait être complété de la manière suivante :

« La commission prononce d'office ou sur requête de tout intéressé l'interdiction d'accès aux jeux de hasard des joueurs, après s'être entourée de tous renseignements utiles, y compris une audition. L'interdit peut demander la levée de l'interdiction à la commission qui se prononce après s'être entourée de tous renseignements utiles. Les deux décisions sont motivées et communiquées à l'intéressé et au requérant dans un délai de huit jours ».

Notons que d'autres améliorations de ce système de protection pourraient être envisagées comme l'échange des listes des interdits avec la France et les Pays-Bas. Un accord bilatéral suffit entre les États. En tout état de cause, les interdits volontaires peuvent étendre leur demande à un territoire plus vaste que celui de la Belgique et pour d'autres jeux que ceux offerts dans les casinos et les salles de jeux.

En outre, une saisine d'office pourrait également inclure l'interdiction d'accès des joueurs à l'égard desquels il existe des présomptions de tricherie. Actuellement, les tricheurs n'entrent pas en ligne de compte pour une interdiction dans le cadre de la banque Epis. Chaque accès est vérifié ; chaque jour, les informations relatives au fonctionnement des machines sont transmises à la Commission qui les examine actuellement par échantillon. Un traitement systématique informatisé s'imposerait aussi bien pour les machines que les jeux de table.

Besoin d'une réforme structurelle de la Commission des jeux de hasard et d'argent

La protection concrète au plan médical, juridique et social passe par une réforme structurelle de la Commission des jeux de hasard. L'article 61 de la loi du 7 mai 1999 stipule que « le Roi prend les mesures relatives à la rédaction d'un code de déontologie, à l'information du public des dangers inhérents au jeu ». Le principe d'une information active est acquis dans cet article qui contient les ferments d'une protection plus active du joueur par la mise en place de structures médicales, sociales et juridiques des victimes du jeu sous l'égide de la Commission des jeux de hasard.

Pour pouvoir mener une politique publique de jeu de hasard cohérente, il importe que l'autorité chargée de proposer et d'exécuter cette politique soit indépendante à l'égard de l'administration et puisse bénéficier d'une légitimité démocratique pour donner des avis sur la politique générale à suivre et prendre des décisions graves de conséquences dans les dossiers individuels. Les régulateurs sont en général de petites entités avec des compétences pointues qui s'accommodent mal des administrations géantes pour obtenir les moyens de fonctionnement et en personnel nécessaires pour remplir leurs tâches.

L'objectif est la recherche et le maintien d'équilibres requis entre l'intérêt général, y compris l'ordre public et le bon fonctionnement des opérateurs de jeux. Le régulateur a l'obligation d'assurer la mise en place d'un système qui garantisse une protection efficace des joueurs. Le régulateur apparaît à l'intersection de deux sources du droit économique – sources privées et sources publiques – et à la réaction des pouvoirs publics face aux pouvoirs privés. Aussi, le Parlement a-t-il souvent choisi de placer les régulateurs (Commission de la protection de la vie privée, Comité P⁷⁴, Comité R⁷⁵, les notaires, le conseil supérieur de la Justice...) sous son autorité afin de pouvoir donner des impulsions, d'en assurer l'indépendance par rapport à la tutelle administrative et financière, tout en exerçant lui-même cette mission. Personne d'autre que le Parlement ne peut mieux contrôler l'usage des rétributions perçues par la Commission des jeux de hasard, versées sur un fonds budgétaire spécial réservé pour l'installation, le personnel et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard et de son secrétariat. Le fonctionnement de la Commission inclut la protection dynamique des victimes du jeu et donc l'affectation de moyens, sous un contrôle scientifique, pour parvenir à cet objectif. Ce fonds budgétaire a réuni plus de 10 millions d'euros de réserves qui doivent être affectées au bon fonctionnement de ce régulateur.

74. Comité P : Comité permanent de contrôle des services de police

75. Comité R : Comité permanent de contrôle des services de renseignements

Affecter cet argent à d'autres fins n'est pas possible, car les rétributions deviendraient alors des impôts. Or, la rétribution sert à couvrir des services rendus aux différents secteurs du jeu.

On doit considérer que, ne pas affecter ce montant au bon fonctionnement de la Commission constitue un détournement de la finalité de la perception de ces rétributions. Le Trésor bénéficie d'un prêt gratuit à charge des opérateurs. Compte tenu que le budget de la Commission des jeux de hasard ne bénéficie pas d'une gestion séparée, les mécanismes budgétaires généraux impliquent que les rétributions arrivent dans une manne commune, dont le gouvernement peut disposer, et ne sont donc pas directement consacrées à la politique des jeux. Ce mécanisme hypothèque une politique de contrôle strict des opérateurs, ainsi que la réussite des projets scientifiques de nature à donner une meilleure compréhension et une meilleure transparence du marché du jeu. Ce fonds financier doit être affecté à une amélioration de la politique du jeu et à une meilleure approche du traitement médical des joueurs lorsque ceux-ci ont touché le « fond ».

Qui d'autre que le Parlement peut être un meilleur garant d'une telle utilisation des rétributions votées par lui ?

En conclusion, la protection du joueur est essentielle pour le joueur compulsif qui a perdu son libre arbitre, pour son entourage direct qui supporte les effets collatéraux du jeu et pour la société qui supporte le coût social. Il ne faut pas perdre de vue non plus la criminalité (crimes, faux, détournement, vols...) induite pour satisfaire le besoin d'argent pour jouer.

Si le législateur veut renforcer cet aspect, la tâche est immense. Il existe une véritable attente du citoyen pour qu'un débat de société naisse devant l'explosion de l'offre de jeux de hasard. La protection du joueur est la clef de voûte de la politique cohérente et publique des jeux dont les volets éthiques, juridiques, économiques et techniques doivent être abordés avec des outils scientifiques. Il est impératif que la politique publique des jeux de hasard soit considérée comme une matière prioritaire aussi bien pour les autorités parlementaires, gouvernementales et judiciaires. Ce choix implique que le parlement légifère en matière de jeux, que le gouvernement propose et exécute un plan de sécurité nationale et que les autorités judiciaires tranchent les conflits générés par les initiatives qui ne rencontrent pas la politique définie par le parlement.

Etienne Marique

Magistrat, Président de la Commission des jeux de hasard, Belgique