



Cour des comptes



Fonctionnement de la Commission des jeux de hasard

Audit réalisé à la demande de la Chambre des représentants



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, mai 2013



Cour des comptes

Fonctionnement de la Commission des jeux de hasard

Audit réalisé à la demande de la Chambre des représentants



Rapport adopté le 2 mai 2013
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Chapitre 1

Introduction	7
1.1 Mission de la Cour des comptes	9
1.2 Commission des jeux de hasard	9
1.3 Audit de la Cour des comptes	10
1.4 Procédure	12

Chapitre 2

Conditions essentielles d'un fonctionnement indépendant et professionnel de la Commission des jeux de hasard	13
2.1 Introduction	15
2.2 Financement	15
2.2.1 Fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard (SPF Justice)	15
2.2.2 Fonds budgétaire Jeux de hasard (SPF Économie)	18
2.3 Indépendance organisationnelle	19
2.4 Composition de la Commission	20
2.5 Mission de contrôle du respect de la législation – moyens légaux	22
2.6 Protection des joueurs – moyens légaux	25
2.7 Délimitation des compétences à l'égard de la Loterie nationale	26
2.8 Aperçu des arrêtés d'exécution en cours d'élaboration	26

Chapitre 3

Organisation et fonctionnement de la Commission des jeux de hasard	29
3.1 Structure organisationnelle du secrétariat	31
3.2 Politique et stratégie	32
3.3 Mission de contrôle du respect de la législation	33
3.3.1 Procédures garantissant la transparence	33
3.3.2 Mission générale	34
3.3.3 Jeux média et jeux de hasard en ligne	40
3.3.4 Évolutions récentes	41
3.4 Protection des joueurs en pratique	42
3.5 Processus d'appui	44
3.5.1 Politique des ressources humaines	44
3.5.2 Informatique	44
3.5.3 Politique d'intégrité	45
3.6 Justification	47

Chapitre 4

Conclusions et recommandations	49
4.1 Conditions essentielles d'un fonctionnement indépendant et professionnel	51
4.2 Organisation et fonctionnement	52
4.3 Réaction de la ministre de la Justice et de la Commission des jeux de hasard	54
4.3.1 Ministre de la Justice	54
4.3.2 Commission des jeux de hasard	55

Annexes

Annexe 1 Réponse de la ministre de la Justice	59
Annexe 2 Réponse de la Commission des jeux de hasard	71

Introduction

Chapitre

1

1.1 Mission de la Cour des comptes

Par lettre du 13 juillet 2012, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes de consacrer un audit au fonctionnement de la Commission des jeux de hasard. Ce courrier signale que la ministre de la Justice souhaite évaluer le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard et tient à disposer pour ce faire d'un audit de la Cour des comptes en la matière. Cette demande fait suite à des plaintes et des articles de presse au sujet d'irrégularités supposées au sein de la Commission. Le président de la Commission est lui-même demandeur d'un audit exécuté par un organe indépendant.

La ministre de la Justice a demandé à la Chambre des représentants d'adresser cette demande à la Cour des comptes en vertu des articles 5 et 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. En vertu de ces dispositions, la Chambre des représentants peut charger la Cour de procéder à des audits au sein des services et organismes soumis à son contrôle. C'est le cas de la Commission des jeux de hasard qui, tout en étant un organe indépendant, relève des services du SPF Justice.

1.2 Commission des jeux de hasard

La Commission des jeux de hasard a été créée par la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (« loi sur les jeux de hasard »). Ses missions, sa composition et son organisation sont réglées par cette loi et plusieurs arrêtés royaux.

La Commission se compose de treize membres : un représentant francophone et un représentant néerlandophone de six ministres fédéraux et un magistrat bilingue qui la préside (à temps plein).

Pour l'exécution de ses tâches, la Commission est assistée d'un secrétariat qui compte actuellement 39 membres du personnel et est secondé par cinq fonctionnaires de police détachés.

La Commission a trois missions légales, décrites dans la loi sur les jeux de hasard :

1. Une fonction d'avis : la Commission rend, à la demande des ministres concernés ou du Parlement, un avis au sujet des initiatives législatives ou réglementaires relatives à la loi sur les jeux de hasard.
2. L'octroi de licences : la loi sur les jeux de hasard part du principe que les jeux de hasard sont interdits, sauf dans les cas exceptionnels prévus par la loi. La Commission règle ces exceptions par l'octroi de licences.
3. Une mission de contrôle du respect de la législation : cette mission consiste à veiller au respect de la loi et à contrôler les licences octroyées.

En outre, la Commission des jeux de hasard est aussi chargée de protéger les joueurs et les parieurs. Les dispositions qui s'y rapportent figurent dans un chapitre VI distinct de la loi sur les jeux de hasard.

1.3 Audit de la Cour des comptes

Compte tenu du contexte dans lequel la demande d'audit a été formulée, la Cour a mis l'accent sur la mission de contrôle du respect de la législation, à savoir la surveillance, le contrôle et le traitement des plaintes, sans se limiter à un type particulier de jeux de hasard. Comme l'exécution de cette mission fait partie intégrante de la gestion globale de la Commission des jeux de hasard, des aspects essentiels du contrôle interne de l'organisation sont aussi examinés.

La Cour des comptes a transposé la question générale formulée par la Chambre des représentants au sujet du fonctionnement de la Commission des jeux de hasard en deux questions d'audit :

1. Les conditions essentielles nécessaires sont-elles réunies pour permettre à la Commission des jeux de hasard d'exécuter sa mission de contrôle du respect de la législation de manière indépendante et professionnelle ?
2. La Commission des jeux de hasard est-elle organisée de manière à pouvoir atteindre ses objectifs avec une certitude raisonnable ?

Cette mission de contrôle du respect de la législation englobe toutes les activités de la Commission visant à promouvoir le respect de la loi sur les jeux de hasard. Pour l'exécuter, la Commission est tributaire d'un certain nombre de facteurs externes, sur lesquels elle n'a aucune influence (ou qu'une influence partielle). La première question d'audit porte sur ces facteurs. Dans ce contexte, la Cour a examiné si le cadre légal et réglementaire est clair et s'il fournit à la Commission des jeux de hasard les instruments nécessaires pour pouvoir exécuter ses tâches de manière professionnelle et indépendante, si les droits et obligations des joueurs et des parieurs sont définis dans la réglementation et si la Commission dispose d'une source de revenus stable et fiable.

Pour répondre à la première question d'audit, la Cour a utilisé les cadres normatifs développés pour contrôler le respect de la réglementation et pour les organes de surveillance, et en particulier le cadre normatif de la Banque mondiale¹. La Commission est le régulateur du secteur économique des jeux de hasard². Ses tâches s'inscrivent dès lors dans le cadre des définitions de la régulation et du régulateur de la Banque mondiale. La comparaison avec des régulateurs de jeux de hasard d'autres États membres de l'Union européenne montre que tous les régulateurs ne disposent pas des mêmes pouvoirs et compétences³. Ainsi, la compétence de contrôle peut être répartie entre plusieurs autorités et dépendre du type de jeu ou du canal de distribution. Dans certains États membres, le régulateur n'est pas une autorité indépendante. Il est dès lors difficile de comparer le fonctionnement des régulateurs des jeux de hasard entre les États membres.

1 The World Bank, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, 2006, p. 11 : « The term regulatory system is meant to be broadly encompassing. It includes all relevant laws, decrees, and regulations ; all regulatory agency activities ; all appellate processes ; and relationships between regulatory agencies and all other organs of the state on policy and administrative matters relating to the sector that is being regulated ».

2 Voir notamment le rapport annuel 2011, p. 9.

3 Commission européenne, *Summary of Responses. Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur* (SEC/2011/321 définitif), p.29.

Par sa deuxième question d’audit, la Cour entend évaluer la qualité du contrôle de l’organisation. Il s’agit tant de l’organisation de la commission proprement dite que de celle du secrétariat. Dans ce cadre, la Cour a examiné si la Commission des jeux de hasard travaille de manière ciblée, si elle prête attention à l’évaluation des risques en son sein (ressources humaines, ICT) et dans son fonctionnement (information, communication et suivi), dans quelle mesure elle veille à l’intégrité, rend compte de ses actions et agit de manière transparente et adaptée.

La réponse à cette deuxième question d’audit s’est basée sur le modèle de maîtrise des risques du Coso-SEC et de l’Intosai, appliqué au secteur public⁴. Les normes de la Banque mondiale relatives à l’organisation interne des régulateurs ont également été intégrées dans le cadre normatif.

Pour répondre aux questions d’audit, la Cour a utilisé diverses méthodes d’examen :

- étude de la réglementation ;
- étude de publications et d’audits (étrangers) ;
- analyse de documents : notes de politique générale, documents budgétaires, rapports annuels, plans de management, plans de personnel, procédures, protocoles, règlement interne, procès-verbaux de la Commission, évaluations, autres documents (de gestion) et chiffres mis à la disposition par la Commission ;
- entretiens avec des membres de la Commission des jeux de hasard et du secrétariat ;
- analyse d’un échantillon de dossiers concernant la mission de contrôle du respect de la législation de la Commission des jeux de hasard.

Par ailleurs, la Cour a aussi recueilli des informations lors d’entretiens avec des représentants du cabinet de la ministre de la Justice et une association de défense des intérêts des joueurs⁵.

La structure du projet de rapport suit les deux questions d’audit. Après une introduction générale (chapitre 1), le rapport aborde les conditions essentielles qui doivent permettre à la Commission des jeux de hasard d’exécuter ses missions (chapitre 2). Le troisième chapitre est consacré à l’organisation et à l’approche de la mission de contrôle du respect de la législation par la Commission même. Les conclusions et recommandations sont regroupées dans le chapitre 4.

⁴ Intosai, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public.

⁵ Les exploitants n’ont pas été interrogés en l’absence d’organisation centrale les représentant.

1.4 Procédure

13 juillet 2012	Lettre de demande de la Chambre des représentants
5 septembre 2012	Lettre d'annonce de la Cour des comptes au président de la Commission des jeux de hasard et à la ministre de la Justice
Septembre 2012 – janvier 2013	Exécution de l'audit
13 mars 2013	Envoi du projet de rapport à la Commission des jeux de hasard et à la ministre de la Justice
4 avril 2013	Réception de la réponse de la Commission des jeux de hasard
12 avril 2013	Réception de la réponse de la ministre de la Justice

Conditions essentielles d'un fonctionnement indépendant et professionnel de la Commission des jeux de hasard

Chapitre

2

2.1 Introduction

La loi sur les jeux de hasard a institué auprès du SPF Justice la Commission des jeux de hasard en tant qu'organisme d'avis, de décision et de contrôle en matière de jeux de hasard. La loi décrit clairement ses compétences et ses responsabilités, à savoir :

1. formuler des avis au sujet d'initiatives législatives ou réglementaires relatives aux jeux de hasard ;
2. octroyer des licences ;
3. contrôler le respect des prescriptions légales et réglementaires.

Les principes, pratiques et procédures de base relatifs à ses missions sont fixés dans la loi sur les jeux de hasard (articles 15-53). En 2010, le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard a été étendu aux paris, aux licences supplémentaires pour les jeux sur internet et aux jeux média (notamment les jeux téléphoniques)⁶. Les mesures de protection qui peuvent être prises à l'égard des joueurs et parieurs ont aussi été étendues. Cette modification de la loi a élargi les missions de la Commission des jeux de hasard, tant au niveau de l'octroi des licences qu'au niveau du contrôle du respect de la législation et de la protection.

De nombreux articles de la loi sur les jeux de hasard disposent que le Roi doit prendre les arrêtés d'exécution nécessaires. Tel a été le cas pour un grand nombre de dispositions, de nature plutôt technique⁷. Par contre, d'autres articles qui concernent des compétences et des procédures ont été très insuffisamment mis en œuvre sur des points importants. L'absence de décision entraîne une insécurité juridique et est perçue par la Commission des jeux de hasard comme une entrave à son fonctionnement.

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si la loi sur les jeux de hasard crée les conditions essentielles pour que la Commission des jeux de hasard puisse fonctionner de manière indépendante et professionnelle. Les thèmes suivants sont abordés :

- le financement ;
- l'indépendance organisationnelle ;
- la composition de la Commission ;
- la mission de contrôle du respect de la législation – moyens légaux ;
- la protection des joueurs – moyens légaux ;
- la délimitation des compétences à l'égard de la Loterie nationale.

2.2 Financement

2.2.1 Fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard (SPF Justice)

Le financement de la Commission des jeux de hasard est légalement garanti par la loi sur les jeux de hasard (article 19). Un fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard a été créé et inscrit au budget de la Justice (programme 12.62.5).

⁶ Loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi sur les jeux de hasard, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

⁷ Il existe, par exemple, des arrêtés royaux sur la comptabilité et le contrôle des jeux de hasard par classe d'établissement, sur les formalités relatives aux licences et aux demandes ainsi que les obligations des titulaires, sur les conditions d'exploitation de jeux média et sur le registre d'accès et les listes des jeux de hasard autorisés.

Un fonds budgétaire est alimenté par des recettes destinées spécialement au fonctionnement de l'instance pour laquelle elles sont perçues. Le fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard est alimenté par les contributions versées par les titulaires de licence. En effet, l'article 19, § 1^{er}, de la loi sur les jeux de hasard dispose que les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la Commission et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licence. Le Roi fixe cette contribution par arrêté délibéré en conseil des ministres⁸. Contrairement aux programmes budgétaires normaux, les crédits inscrits à un fonds budgétaire qui n'ont pas été utilisés à la fin de l'année budgétaire sont conservés.

La contribution due par les titulaires de licence est calculée en divisant la garantie par licence mentionnée à l'article 71 de la loi sur les jeux de hasard par le nombre d'années de validité de la licence. Ce montant est ensuite soumis à une indexation annuelle. Un autre régime s'applique aux débits de boisson (licence C) et aux librairies (licence F2). Les garanties ont été supprimées pour les débits de boisson. La fixation systématique de ces garanties était trop fastidieuse d'un point de vue administratif en raison du nombre élevé de licences et la succession rapide d'exploitants, avec comme conséquence des périodes d'exploitation très courtes. Aucune garantie n'était prévue pour les librairies. Les débits de boisson et les librairies paient au préalable la totalité de leur licence de respectivement cinq et trois ans. Les contributions sont donc forfaitaires et dépendent du type de licence. Il n'y a aucun lien entre le montant de la contribution et le chiffre d'affaires des établissements de jeux de hasard.

Le tableau ci-après donne un aperçu de la garantie, de la durée de validité et des montants perçus par licence. Les licences de classe D (exercice d'une activité professionnelle dans des établissements de jeux de hasard) ne sont pas mentionnées, parce qu'aucune contribution n'est due pour ces licences.

⁸ Ces arrêtés annuels sont par la suite entérinés par une loi.

Tableau 1 – Contributions annuelles par type de licence 2008-2013 (en euros)

Licence	Garantie (art. 71)	Durée de validité (années)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A et A+	250.000	15	16.726	17.420	17.525	17.840	18.448	19.035
B et B+	75.000	9	8.363	8.710	8.762	8.920	9.224	9.517
C		5	113	118	129	600/ 121 ⁽¹⁾	620/ 125	645/ 129
E	25.000 ⁽²⁾ / 12.500	10	2.789/ 1.394	2.905/ 1.452	2.922/ 1.461	2.975/ 1.487	3.076/ 1.538	3.174
F1	10.000	9				10.180	10.527	10.862
F2		3				3.054/ 1.527 ⁽³⁾	3.158/ 1.579	3.258/ 1.629
G1	80.000	5				17.840	18.448	19.035

(1) Le montant le plus élevé concerne les nouvelles licences versées en une seule fois.

(2) 25.000 euros pour les titulaires qui fournissent exclusivement des services d'entretien, de réparation ou d'équipement des jeux de hasard, 12.500 euros par tranche déclarée de 50 appareils pour tous les autres titulaires.

(3) Il existe deux types de licence F2.

Source : Commission des jeux de hasard

En théorie, la Commission des jeux de hasard aurait intérêt à délivrer le plus de licences possible. Cependant, le nombre d'établissements de jeux de hasard est limité par la loi ou par un arrêté royal (voir ci-après). Le niveau minimum de revenus de la Commission des jeux de hasard est donc indirectement fixé dans la loi, combinée à l'arrêté royal annuel précité qui fixe le montant des contributions.

La perception des contributions est assurée entièrement par la Commission des jeux de hasard. En multipliant les contributions par le nombre de titulaires de licence, on obtient une estimation des recettes. Pour les licences C (débits de boisson) et F2 (librairies), pour lesquelles les contributions sont payées au préalable depuis 2011, il est un peu plus difficile d'estimer les recettes. La plupart des contributions ont été versées en 2011 (après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi). Au cours des années budgétaires 2012 et 2013, les recettes relatives aux licences C et F2 seront donc inférieures (puisqu'elles ne concerneront que les licences pour les nouveaux débits de boissons ou les nouvelles librairies). Le budget en tient compte en diminuant l'estimation des recettes.

Tableau 2 – Dépenses et recettes du fonds budgétaire 12.62.5 (2009-2013, estimations pour 2012 et 2013 ; en milliers d'euros)

Fonds de la Commission des jeux de hasard (SPF Justice)	2009	2010	2011	2012	2013
Solde du fonds au 1 ^{er} janvier	12.039	13.719	14.467	17.286	15.632
Recettes	4.740	4.330	7.872	6.374	7.421
Disponible pendant l'année en cours	16.779	17.849	22.339	23.460	22.853
Dépenses	3.060	3.383	4.852	7.965	5.307
Solde du fonds au 31 décembre	13.719	14.466	17.487	15.495	17.546

Source : budget général des dépenses 2013

Depuis 2010, 200.000 euros doivent être versés chaque année au fonds budgétaire de traitement du surendettement (programme 32.49.2)⁹.

2.2.2 Fonds budgétaire Jeux de hasard (SPF Économie)

Il existe un deuxième fonds budgétaire concernant les jeux de hasard, qui est inscrit au budget du SPF Économie. Les titulaires de licence y versent leurs contributions pour le contrôle des appareils (métrologie) après facturation par le SPF Économie¹⁰. Les recettes de ce fonds ont été estimées à 900.000 euros tant pour 2012 que pour 2013.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, un service technique a été créé auprès de la Commission des jeux de hasard. Il est composé de quatre membres du personnel provenant du SPF Économie. Ils contrôlent notamment les prototypes de nouveaux jeux de hasard ainsi que les appareils dans les casinos. En outre, quatre collaborateurs des services de vérification du SPF Économie demeurent actifs dans le domaine des jeux de hasard. Ils assurent le contrôle qui doit précéder la première mise en service d'un appareil de jeu de hasard. Le contrôle métrologique des jeux de hasard est donc effectué tant par la Commission des jeux de hasard (SPF Justice) que par le SPF Économie. Les contributions des titulaires de licence sont, cependant, encore intégralement reprises dans le fonds des jeux de hasard inscrit au budget du SPF Économie (programme 32.46.3). Il serait plus efficace que tous les membres du personnel chargés du contrôle métrologique des appareils de jeux de hasard travaillent pour la Commission des jeux de hasard et que toutes les contributions perçues en relation avec les licences et les contrôles des jeux de hasard soient enregistrées dans un seul et même fonds budgétaire.

⁹ En dérogation à l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et à l'article 185 de la loi-programme du 23 décembre 2009.

¹⁰ La loi-programme du 30 décembre 2001 crée un fonds Jeux de hasard destiné à percevoir les contributions relatives aux contrôles des modèles de jeux de hasard en vue de leur approbation. Veiller à la conformité des appareils, c'est en effet aussi veiller à protéger les joueurs (DOC 50-1503/015, p. 11).

Tableau 3 – Dépenses et recettes du fonds budgétaire 32.46.3 (2009-2013, estimations pour 2012 et 2013 ; en milliers d'euros)

Fonds des jeux de hasard (SPF Économie)	2009	2010	2011	2012	2013
Solde du fonds au 1 ^{er} janvier	4.922	6.085	6.549	6.945	7.524
Recettes	1.231	631	567	900	900
Disponibles pendant l'année en cours	6.153	6.716	7.116	7.845	8.424
Dépenses	69	168	171	321	322
Solde du fonds au 31 décembre	6.084	6.548	6.945	7.524	8.102

Source : budget général des dépenses 2013

2.3 Indépendance organisationnelle

La loi sur les jeux de hasard dispose que la Commission des jeux de hasard est un organe de tutelle qui exerce ses missions en toute indépendance (article 10, § 6). La Commission est, en effet, indépendante pour décider des licences et des sanctions (et d'ouvrir ou non un dossier de contrôle), mais elle l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'affecter ses recettes. La grande autonomie en tant que régulateur du secteur des jeux de hasard ne va pas de pair avec une autonomie de gestion équivalente. La Commission des jeux de hasard est une autorité administrative sans personnalité juridique qui ne peut pas poser d'actes juridiques¹¹. Comme elle a été instituée au sein du SPF Justice (article 9), la Commission des jeux de hasard est considérée comme un simple service public en matière de personnel, d'investissements et de fonctionnement. D'une part, son autonomie pour organiser elle-même son fonctionnement est ainsi limitée, mais, d'autre part, elle peut bénéficier de l'aide du SPF Justice (notamment pour établir des cahiers des charges et régler les procédures administratives en la matière).

En principe, la Commission a son propre financement en main grâce au fonds budgétaire et elle peut exécuter sa mission de manière professionnelle et en temps voulu grâce aux recettes du fonds. La pratique est cependant plus nuancée. La Commission peut, certes, élaborer sans limite des propositions budgétaires (dépenses en matière d'ICT, de personnel, de services généraux, etc.) et les transmettre au SPF Justice, mais la décision finale quant à l'octroi des crédits appartient au gouvernement. En effet, les moyens repris dans des fonds budgétaires sont aussi soumis à la discipline budgétaire gouvernementale¹². Concrètement, cela signifie pour les fonds que les dépenses courantes ne peuvent pas excéder les recettes courantes et qu'ils ne peuvent pas s'alimenter d'un solde positif des années précédentes. Ce principe a eu pour effet que, lors de la confection du budget 2013, les dépenses autorisées étaient inférieures d'environ 2,5 millions d'euros. Le gouvernement a instauré cette économie de manière unilatérale à l'allocation de base 62.54.12.11.04 (fonctionnement ICT), alors que la Commission avait justement demandé une augmentation d'un million d'euros à ce poste. L'Inspection des finances avait, en outre, estimé que la règle suivant laquelle le fonds doit être en équilibre n'est pas applicable à ce fonds, puisque les recettes sont de nature

¹¹ Rapport fait au nom de la commission de la Justice de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 1992/006, p. 37 : la Commission des jeux de hasard ne peut donc, par exemple, pas de sa propre initiative effectuer des achats ou prendre des décisions en matière de personnel, ni tenter un recours en justice ou désigner un avocat.

¹² Circulaire du 24 avril 2012 relative à la prudence budgétaire pour l'année budgétaire 2012.

cyclique (voir ci-avant). La Commission des jeux de hasard estime que ce manque d'autonomie hypothèque son fonctionnement.

Le dossier de personnel constitue un autre exemple. En 2011, la Commission a demandé un relèvement du plafond des crédits de personnel de 450.000 euros pour pouvoir recruter douze membres du personnel supplémentaires. L'Inspection des finances a estimé ce besoin en personnel suffisamment démontré eu égard aux missions supplémentaires et constaté que le solde du fonds était largement suffisant pour supporter le surcoût¹³. Le secrétaire d'État au Budget de l'époque du gouvernement en affaires courantes avait aussi approuvé le relèvement du plafond demandé. Après la mise en place du nouveau gouvernement fin 2011, la Commission a adressé sa demande aux nouveaux ministres du Budget et de la Justice. Cependant, ce gouvernement avait prévu dans son accord de gouvernement une économie générale sur les crédits de personnel égale à 0,7 % en 2012 et à 1,5 % en 2013, de sorte que le relèvement demandé a été refusé. Le budget de personnel de 2013 est même inférieur à celui de 2011.

Quelques mesures ont été prises récemment pour accroître l'autonomie de gestion de la Commission des jeux de hasard. Ainsi, en matière d'ICT, la Commission et le SPF Justice ont conclu le protocole du 23 décembre 2010 *relatif à la prise en charge définitive par la Commission des jeux de hasard de son propre support ICT*. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et assure une plus grande indépendance technique. Depuis le début 2012, la Commission peut en outre passer elle-même des marchés publics jusqu'à un certain montant¹⁴. Toutes les dépenses doivent bien entendu être suffisamment justifiées, des dossiers doivent être introduits correctement et dans les délais et toute attribution requiert un avis positif de l'Inspection des finances.

Enfin, la Cour souligne qu'il n'existe pas de cadre réglementaire pour le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard. Les dispositions de la loi sur les jeux de hasard afférentes à l'organisation, la composition et le fonctionnement du secrétariat (article 14) et contenant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission même (article 23) n'ont pas encore été exécutées. Ainsi, la limite entre la compétence du secrétariat et celle de la Commission n'est fixée nulle part.

2.4 Composition de la Commission

En matière d'indépendance, la Commission des jeux de hasard est une organisation hybride. D'une part, la loi prévoit qu'elle constitue l'autorité de tutelle qui exerce ses missions en toute indépendance (article 10, § 6) et, d'autre part, la Commission est, par sa composition (représentants de six ministres fédéraux), placée sous un contrôle ministériel direct (article 10). Ses membres sont, en principe, nommés à titre personnel, mais représentent leur ministre.

¹³ Avis IF2011/D912bis.

¹⁴ Arrêté ministériel modifiant le tableau 1 annexé à l'arrêté ministériel du 31 janvier 2012 portant organisation interne, délégations de pouvoir et autorisations de signature au sein du service public fédéral Justice en matière de passation et d'exécution de marchés publics de travaux, de fournitures et de services, en matière de subventions et en matière de dépenses diverses.

Pour devenir et rester membre de la Commission, il faut exercer depuis dix ans au moins une fonction académique, juridique, administrative, technique, économique ou sociale (article 11, point 7). En théorie, la Commission peut donc réunir des personnes ayant une carrière professionnelle et des formations variées, mais la loi ne fixe aucun quota en la matière. Elle ne précise pas non plus clairement que la fonction exercée requiert une connaissance du secteur. Les membres de la Commission sont nommés pour six ans¹⁵ (mandat renouvelable une fois), ce qui permet une certaine rotation. Le fait que leur mandat ne coïncide pas avec la législature accroît leur indépendance. Le nombre impair de membres empêche par ailleurs une impasse lors d'une prise de décision.

En théorie, une Commission composée de représentants ministériels garantit que sa politique est largement calquée sur celle des ministres. Dans une étude comparative¹⁶, l'autorité de tutelle néerlandaise souligne à cet égard que l'indépendance totale de la Commission des jeux de hasard belge était peu opportune en raison de la « dimension politique » des jeux de hasard et des enjeux financiers importants. En optant pour des représentants de six ministres fédéraux, la Commission des jeux de hasard dispose d'un canal de communication direct dans plusieurs domaines politiques, ce qui peut augmenter sa capacité d'action. Ainsi, la Commission peut, en tant que régulateur, prendre en considération, d'une part, les intérêts commerciaux du secteur des jeux de hasard et les attentes qu'il formule à l'égard de la politique et, d'autre part, l'intérêt général du contrôle du respect de la réglementation et de la protection des joueurs. L'inconvénient de cette situation est que des considérations politiques peuvent aussi intervenir dans les décisions. Dans la pratique, cela peut poser problème à certains représentants qui, après un renouvellement du gouvernement, n'auraient plus de lien avec le ministre qu'ils représentaient. Le président indépendant et le représentant du secrétariat doivent constituer un contrepoids. Par ailleurs, depuis la modification de la loi en 2010, le mandat des membres prend fin au moment où il est pourvu à leur remplacement (article 10, § 2). Sur proposition du ministre concerné, il peut être mis fin au mandat à tout moment et un nouveau membre peut être désigné pour poursuivre le mandat de son prédécesseur.

Les membres de la Commission ne font généralement pas partie des groupes de travail intercabineaux qui préparent les décisions d'approbation des budgets ou de la réglementation nécessaires au fonctionnement de la Commission des jeux de hasard. Ils n'ont donc pas la possibilité d'inscrire les propositions de la Commission à l'ordre du jour de ces groupes de travail.

Bien que les régions et les communautés ne soient pas représentées au sein de la Commission, certaines matières liées aux jeux de hasard relèvent de leur compétence (taxation¹⁷, aide, etc.). Elles ont donc aussi intérêt à ce que la Commission mène une politique scrupuleuse de contrôle du respect de la législation à l'égard du secteur des jeux de hasard, par

¹⁵ Depuis la loi du 10 janvier 2010. Auparavant, ils étaient nommés pour trois ans. La nouvelle composition de la Commission des jeux de hasard a été publiée dans l'arrêté royal du 16 janvier 2013 (*Moniteur belge* du 25 janvier 2013). Le mandat de seulement six des 24 anciens membres de la Commission a été renouvelé.

¹⁶ *College van toezicht op de kansspelen, Toezicht op kansspelen. Inventarisatie van toezichtarrangementen in Europa. Eindrapport*, Leiden, 19 décembre 2005, 73 p.

¹⁷ Pour la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale, les impôts sont perçus par le SPF Finances (fédéral) et reversés ; la Région wallonne assure elle-même la perception. Les services régionaux participent aussi parfois aux contrôles de la Commission des jeux de hasard.

exemple, pour éviter de passer à côté de recettes si les taxations ne peuvent pas être effectuées parce qu'une partie du secteur reste dans l'illégalité.

Le mandat du président actuel a pris fin le 1^{er} janvier 2012¹⁸. À la clôture de l'audit, il occupait le poste de président faisant fonction. De ce fait, la régularité de la composition de la Commission peut servir d'argument pour contester des décisions tant positives que négatives de la Commission. Un opérateur l'a déjà invoquée devant la Commission des jeux de hasard et devant le Conseil d'État. Ce dernier a estimé que le mandat du président de la Commission avait effectivement expiré, mais a appliqué le principe de continuité du service public pour confirmer la décision de la Commission des jeux de hasard dans ce cas précis¹⁹. L'application de ce principe doit néanmoins se limiter à un délai raisonnable. Entretemps, la situation n'a pas évolué.

2.5 Mission de contrôle du respect de la législation – moyens légaux

La mission de contrôle du respect de la législation dont la Commission des jeux de hasard est investie consiste à veiller au respect de la loi sur les jeux de hasard et des conditions relatives aux licences.

La loi sur les jeux de hasard répartit les établissements de jeux de hasard en quatre classes (article 6) et fixe, pour certaines de ces classes, le nombre maximum de titulaires de licence. En outre, la loi prévoit neuf classes de licences et trois licences supplémentaires (article 25). Pour certaines licences, un arrêté royal fixe l'offre maximale.

¹⁸ Le mandat de président de la Commission des jeux de hasard a été déclaré vacant au *Moniteur belge* du 17 décembre 2012. Un nouveau président sera nommé en 2013.

¹⁹ Conseil d'État, arrêt n° 220.330 du 16 juillet 2012.

Tableau 4 – Classes de licences et d'établissements de jeux de hasard

Licence	Libellé	Nombre maximum	Nombre effectif au 21 novembre 2012	Durée
A	Classe I : casinos	9 (art. 29, loi)	9	15 ans renouvelables
B	Classe II : salles de jeux automatiques	180 (art. 34, alinéa 2, loi)	179	9 ans renouvelables
C	Classe III : débits de boissons qui sont autorisés à placer deux bingos	Non défini	7.840	5 ans renouvelables
D	Exercice d'une activité professionnelle dans un établissement de classe I, II ou IV	Non défini	5.232	Spécifique
E	Notamment pour la production, la fourniture et l'entretien de jeux de hasard	Non défini	195	10 ans renouvelables
F1	Classe IV : autorisation d'organiser des paris	Limité à 34 (arrêté royal du 22 décembre 2010)	35	9 ans renouvelables
F2	Autorisation d'engager des paris pour le compte de titulaires de licence F1	1.000 établissements de classe IV fixes et 60 établissements mobiles (arrêté royal du 22 décembre 2010)	458 établissements de classe IV fixes, 5 mobiles et 646 vendeurs de journaux ne relevant pas de la classe IV	3 ans renouvelables
G1	Organisation de jeux média	Non défini	1	5 ans renouvelables
G2	Organisation de jeux média (autres que G1)	Non défini	L'arrêté royal reste à élaborer	1 an renouvelable

À la suite de la modification de la loi sur les jeux de hasard du 10 janvier 2010 (insertion de l'article 43/8), la Commission peut, à partir de l'entrée en vigueur de la modification au 1^{er} janvier 2011, octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour exploiter des jeux de hasard via des *instruments de la société de l'information*. Ces licences sont réglées dans deux arrêtés royaux du 21 juin 2011. L'un prévoit les conditions de qualité que le demandeur doit remplir et l'autre décrit la forme et les modalités de demande de licence. L'objectif était de limiter l'offre incontrôlée et illégale de jeux internet et de proposer une offre sous licence et gérable sous la tutelle de la Commission des jeux de hasard. La modification de 2010 a non seulement introduit les licences supplémentaires pour les jeux de hasard en ligne, mais aussi les licences G1 et G2 pour les jeux média. La Commission des jeux de hasard peut ainsi intervenir plus efficacement. Une licence G1 est nécessaire pour exploiter les *jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu*. En font notamment partie les jeux téléphoniques. La forme de la licence et les conditions que le demandeur doit remplir sont prévues

dans deux autres arrêtés royaux du 21 juin 2011²⁰. La licence G2 est requise pour les jeux de hasard exploités via un média et qui ne relèvent pas de la classe G1. L'arrêté d'exécution relatif à cette licence doit encore être pris.

L'absence d'un cadre réglementaire peut créer une insécurité juridique au niveau de l'octroi des licences également. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, la liste d'attente pour l'octroi des licences de classe B ne peut plus être appliquée, parce que cette loi a supprimé le système de la liste d'attente. En avril 2012, une place de licence s'est libérée dans cette classe, de sorte que, pour le moment, 179 licences de classe B sont exploitées au lieu de 180. Le gouvernement n'a, jusqu'à présent, pas encore promulgué d'arrêté royal prévoyant la nouvelle procédure à suivre. À la suite d'une plainte introduite par le premier classé sur la liste d'attente, le Conseil d'État a décidé que le système de la liste d'attente n'était plus en vigueur, mais que cette licence pouvait être accordée au premier classé, conformément aux anciennes règles. Cette situation place la Commission des jeux de hasard en fâcheuse posture : prendre une décision conformément à l'ancienne réglementation est contestable sur le plan juridique, mais ne pas prendre de décision également.

La loi sur les jeux de hasard dispose notamment que, pour accomplir sa mission de contrôle du respect de la législation, la Commission peut enquêter sur place pour constater les infractions à la législation et à la réglementation (article 15). En outre, cette loi fixe la procédure pour se défendre auprès de la Commission et les délais dans lesquels la Commission doit se prononcer, l'obligation d'informer les parquets et les sanctions administratives que la Commission peut infliger (article 15), l'obligation de secret des membres de la Commission et du secrétariat, ainsi que des éventuels experts désignés (article 17), et l'obligation de signaler les fraudes (article 18).

Les plaintes et les réclamations qu'elle reçoit au sujet de faits contraires à la loi sur les jeux de hasard constituent un premier instrument de contrôle de la Commission. Chaque plainte doit être enregistrée et transmise au procureur du Roi compétent. En outre, la Commission peut, de sa propre initiative, procéder à des enquêtes sur place au sein d'établissements de jeux de hasard. Si elle constate des faits répréhensibles, elle les communique également au parquet en vue d'éventuelles poursuites pénales. Elle peut aussi prendre des actions administratives : elle peut adresser des avertissements, suspendre ou révoquer les licences et interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation de jeux de hasard.

Si le parquet n'intervient pas, la loi (article 15/3) prévoit que la Commission peut aussi infliger des amendes administratives. Cependant, cette possibilité reste lettre morte en l'absence d'un arrêté d'exécution²¹.

Pour pouvoir constater officiellement des infractions, certains membres du personnel du secrétariat de la Commission des jeux de hasard ont la qualité d'officier de police judiciaire

²⁰ Arrêté royal du 21 juin 2011 fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire les jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu (cité comme arrêté royal jeux téléphoniques) et arrêté royal du 21 juin 2011 concernant la forme de la licence de classe G1, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe G1, ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires de cette licence.

²¹ Les parquets ont déjà recours à la possibilité d'infliger une amende dans le cadre d'une transaction (article 216bis du code d'instruction criminelle).

– officier auxiliaire du procureur du Roi²². Pour le moment, le secrétariat compte deux fonctionnaires du SPF Justice ayant le statut d’officier de police judiciaire. Leur compétence est limitée aux jeux de hasard. Le secrétariat compte par ailleurs cinq fonctionnaires de police à compétence générale détachés du SPF Intérieur. Ils peuvent être affectés en qualité d’experts à la mission de contrôle du respect de la législation. L’arrêté royal désignant les membres du personnel ayant le statut d’officier de police judiciaire doit, cependant, être actualisé et complété afin d’augmenter la capacité de contrôle. Actuellement, les membres du personnel qui ne possèdent pas ce statut ne peuvent pas officiellement procéder à des auditions et à des constatations.

2.6 Protection des joueurs – moyens légaux

La protection des joueurs est réglée par la loi sur les jeux de hasard et constitue aussi une mission essentielle de la Commission des jeux de hasard. Le point de départ de la loi est déjà en soi une mesure de protection des joueurs, puisqu’il prévoit que les jeux de hasard sont en principe interdits, sauf s’ils ont fait l’objet d’une licence au préalable²³. Le chapitre VI de la loi sur les jeux de hasard détaille les mesures de protection des joueurs.

Un instrument important de protection des joueurs est la possibilité de leur interdire l’accès aux établissements de jeux de hasard soumis à une obligation d’enregistrement. Outre quelques catégories de joueurs énumérées dans la loi (sur la base de la profession exercée ou d’une décision judiciaire) auxquelles l’accès est interdit, les joueurs peuvent aussi demander de leur propre initiative une exclusion, dénommée exclusion volontaire. De plus, des tiers intéressés ont aussi la possibilité de faire exclure un joueur ayant une dépendance au jeu.

La loi sur les jeux de hasard prévoit en outre les mesures suivantes pour protéger les joueurs :

- conditions d’âge pour accéder aux salles de jeu des établissements de jeux de hasard ou pour participer à de tels jeux ;
- interdiction d’octroi de crédit et règles strictes quant à l’utilisation des cartes de crédit et de débit et quant à l’offre de déplacements, repas, boissons ou présents à titre gratuit ;
- limites techniques, telles qu’une perte horaire moyenne par jeu de hasard, en fonction de la classe de l’établissement ;
- élaboration d’un code déontologique et information du public sur les dangers des jeux de hasard ; aucun arrêté royal n’a toutefois encore été publié pour fixer ce code déontologique ; la Commission des jeux de hasard l’attend dans le courant de 2013 ;
- obligation dans le chef des établissements de jeux de hasard de mettre à disposition des dépliants contenant des informations sur la dépendance au jeu, qui sont fournis par la Commission des jeux de hasard.

²² Arrêté royal du 12 juillet 2004 relatif à la désignation des membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard qui ont la qualité d’officier de police judiciaire et un arrêté pour fixer la forme de leur carte de légitimation. Cet arrêté est en cours d’actualisation.

²³ Ce principe remonte à l’ancienne loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu, qui prévoyait une interdiction générale et inconditionnelle de tirer profit des jeux de hasard, à quelques exceptions près (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 1795/8-98/99, p. 2).

2.7 Délimitation des compétences à l'égard de la Loterie nationale

L'article 3bis de la loi sur les jeux de hasard dispose que les loteries publiques et les concours organisés par la Loterie nationale ne relèvent pas du champ d'application de cette loi. En raison de l'évolution du marché des jeux de hasard, la compétence de la Commission des jeux de hasard à l'égard de la Loterie nationale a dû être délimitée davantage, en particulier concernant l'organisation de paris. Depuis le 1^{er} janvier 2011, ceux-ci relèvent des règles générales relatives aux jeux de hasard et ne constituent plus une exception²⁴. Les règles générales relatives à l'organisation des paris par la Loterie nationale sont fixées par arrêté royal délibéré en conseil des ministres²⁵. La Commission des jeux de hasard doit être associée à l'organisation. Elle octroie aussi les licences et contrôle les activités (jeux de hasard ou paris) qui sont proposées par la Loterie nationale et qui relèvent du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. La Loterie nationale est, pour ces activités, soumise à la même obligation de contribution et aux mêmes contrôles que le secteur privé des jeux de hasard. Un arrêté d'exécution contenant les modalités de ces contrôles, qui doit être soumis à l'avis de la Commission des jeux de hasard, fait défaut pour le moment.

La loi du 19 avril 2012 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale (article 21, § 4) dispose que le président de la Commission des jeux de hasard et l'administrateur délégué de la Loterie nationale se rencontrent régulièrement (au moins deux fois par an) pour coordonner la politique de l'autorité en matière de jeux de hasard et la politique de l'autorité relative à la Loterie nationale.

La délimitation des compétences entre la Loterie nationale et la Commission des jeux de hasard et la concertation entre elles sont importantes étant donné que la Commission européenne a déjà posé des questions en 2006 sur la situation de la Loterie nationale par rapport à la Commission des jeux de hasard²⁶. Depuis lors, la Loterie et la Commission préparent ensemble la communication de la Belgique avec la Commission européenne en matière de régulation européenne des jeux de hasard. Ainsi, un groupe de travail a été créé en décembre 2012 pour élaborer des règles européennes en matière de paris en ligne²⁷.

2.8 Aperçu des arrêtés d'exécution en cours d'élaboration

Il ressort des paragraphes précédents que de nombreux arrêtés d'exécution de la loi sur les jeux de hasard font encore défaut. Les arrêtés considérés comme prioritaires par la Commission ont été soumis en mars 2012 au cabinet de la ministre de la Justice, après que la Commission en avait préparé la partie technique. Il s'agit notamment de l'arrêté relatif à l'attribution d'une licence B libre, d'un arrêté fixant le code déontologique de la

²⁴ Adaptation de l'article 3bis de la loi sur les jeux de hasard et de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale (article 3, § 1^{er}).

²⁵ Arrêté royal du 10 juillet 2012 fixant les modalités générales de la participation aux loteries publiques instantanées organisées par la Loterie nationale au moyen des outils de la société de l'information.

²⁶ Institut suisse de droit comparé, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report*, Commission européenne, 2006, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf, Appendix 5, p. 1590-1592. La Belgique y a répondu en 2007 et a renvoyé à la jurisprudence européenne qui autorise un État membre à légiférer sur les jeux de hasard en l'absence de législation européenne.

²⁷ Une enquête a été réalisée au préalable auprès des États membres, qui a débouché sur un « *Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur* » (2011).

Commission des jeux de hasard, de l'arrêté relatif aux jeux visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, point 3, de la loi sur les jeux de hasard (notamment jeux de poker et jeux exploités à l'occasion de kermesses), de l'arrêté relatif aux amendes administratives et de l'arrêté portant extension du nombre de membres du personnel du secrétariat possédant la qualité d'officier de police judiciaire. La ministre de la Justice signale que les arrêtés précités ont été remaniés sur le plan juridique par le SPF Justice et que certains ont déjà été renvoyés pour avis à la Commission des jeux de hasard (entre autres, les arrêtés concernant la licence B libre, le code de déontologie et les amendes administratives).

Les autres arrêtés doivent encore être examinés. Il s'agit notamment d'un arrêté relatif à la tutelle et au contrôle sur les jeux de hasard en ligne²⁸, d'un arrêté fixant la liste des jeux de hasard pouvant être exploités via internet, d'un arrêté relatif à l'interdiction de proposer des systèmes de paiement via internet (protection des joueurs), mais aussi en particulier des arrêtés portant organisation de la Commission des jeux de hasard (article 23) et du secrétariat (article 14). Au moment de l'audit, la Commission devait encore donner son avis sur la plupart de ces arrêtés.

²⁸ À l'occasion de la publication du *Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur* (mars 2011), la Commission européenne a demandé à la Belgique de lui notifier la réglementation sur ce point.

Organisation et fonctionnement de la Commission des jeux de hasard

Chapitre

3

3.1 Structure organisationnelle du secrétariat

La loi sur les jeux de hasard (article 9, deuxième alinéa) dispose que la Commission est assistée d'un secrétariat pour l'accomplissement de ses tâches. Le secrétariat comptait 39 membres du personnel en 2012. Le dirigeant du secrétariat prend part aux réunions de la Commission avec voix consultative (article 10, § 1^{er}).

Le secrétariat est divisé en un certain nombre de cellules²⁹, placées chacune sous la direction d'un chef d'équipe. Les cellules sont en permanence en contact les unes avec les autres ; la petite échelle de la Commission des jeux de hasard est un avantage sur ce point. La hiérarchie et les responsabilités sont définies au sein du secrétariat à l'aide de notes internes³⁰. Les chefs d'équipe soumettent au préalable les points à inscrire à l'ordre du jour des réunions de la Commission au président et au chef du secrétariat.

En 2010, il a été demandé à chaque cellule de soumettre périodiquement un plan d'action fixant des priorités. En matière de contrôles, les actions suivantes ont notamment été prévues :

- réduire le délai moyen de traitement des dossiers de contrôle (mesure zéro = 2010) ;
- augmenter la visibilité des résultats des contrôles effectués ;
- mieux intégrer les activités de contrôle dans la base de données de la Commission des jeux de hasard ;
- définir des priorités ;
- suivre correctement les dossiers de sanction ;
- mettre en place un processus uniforme pour infliger des sanctions ;
- optimiser la base de données de gestion des procédures de sanction.

L'élaboration de tels plans d'action n'est pas encore devenue une pratique constante en raison d'autres priorités lors de l'affectation du personnel (traitement des dossiers et contrôles).

La structure définitive du secrétariat devrait être fixée dans l'arrêté d'exécution relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la composition du secrétariat (article 14). Il est souligné à cet égard que les fonctions de chef d'équipe de la cellule de contrôle et de coordinateur du secrétariat étaient exercées par la même personne au moment de l'audit. Jusqu'au début 2013, du temps de la commission précédente, cette personne cumulait ces fonctions avec celles de membre de la Commission, ce qui est incompatible avec l'article 11, alinéa 1^{er}, 8, de la loi sur les jeux de hasard. Bien que, dans la pratique, les garanties nécessaires soient prises en considération, la Cour des comptes estime que l'arrêté d'exécution concernant le secrétariat doit prévoir formellement les séparations de fonction nécessaires. Dans l'organigramme le plus récent (communiqué après la clôture de l'audit), la Commission des jeux de hasard a subdivisé la cellule Contrôle, HRM et Sanctions en une cellule de contrôle, indépendante du secrétariat, et en une cellule du personnel et des sanctions au sein du secrétariat. Le chef d'équipe de la cellule de contrôle ne coordonne dès lors plus

²⁹ Au moment de l'audit, elles étaient au nombre de huit, comme indiqué dans le rapport annuel et dans le projet d'arrêté royal. Elles sont onze dans l'organigramme le plus récent.

³⁰ Notamment une note interne, intitulée « *La réforme structurelle du secrétariat de la Commission des jeux de hasard* », du 13 septembre 2010.

formellement le secrétariat³¹. Un membre du secrétariat assiste aux réunions de la cellule de contrôle et sert d'intermédiaire pour faire circuler l'information et assurer la coordination entre la cellule de contrôle et le secrétariat.

La mission de contrôle du respect de la législation est assurée en premier lieu par la cellule de contrôle, mais le secrétariat fait aussi preuve de flexibilité et les cellules s'entraident sur simple demande si nécessaire. Ainsi, la cellule Avis, Recherche et Développement rend un avis juridique et la cellule Budget et Audit remet éventuellement une analyse financière (au sujet d'un candidat-titulaire de licence) pour aider la cellule de contrôle. Pour effectuer ses missions de contrôle, la cellule de contrôle peut, si nécessaire, être renforcée par des membres du personnel d'autres cellules, pour autant qu'ils disposent de la qualité d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi. Le chef de la cellule de contrôle communique au besoin avec les services de police qui peuvent assister les équipes de contrôle sur le terrain. Les résultats des discussions sont consignés dans des rapports mensuels.

3.2 Politique et stratégie

La Cour des comptes constate à la lecture des notes de politique générale des ministres que les jeux de hasard n'occupent pas une place claire au sein de la politique. Seule la note de politique générale Justice de 2008 mentionne les jeux de hasard et met l'accent sur la protection des joueurs et l'élaboration de procédures pour les nouveaux phénomènes des jeux téléphoniques et des paris sur internet. Le plan national de sécurité n'accorde pas non plus la priorité à la loi sur les jeux de hasard. Ce plan garantit une approche globale et intégrée de la sécurité et assure la cohésion de l'intervention des services de police.

Les objectifs de la Commission des jeux de hasard ne font pas partie du plan de management 2008-2014³² du SPF Justice et ne relèvent pas de la compétence du comité de direction du SPF Justice. Ce dernier offre uniquement un appui.

L'année 2011 a été une année importante pour la Commission des jeux de hasard : la loi du 10 janvier 2010 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier (ajout des jeux en ligne, des paris et des jeux média), le service des évaluations techniques a été créé et l'autonomie en matière informatique aurait dû devenir réalité. Le plan stratégique/opérationnel³³ expose les implications concrètes de ces évolutions pour le fonctionnement du secrétariat et leur impact sur le personnel et les moyens nécessaires. Le plan est limité, mais formule quelques objectifs stratégiques généraux : notamment une meilleure communication avec la police et le SPF Justice et une marge d'erreur de zéro pour l'admission de personnes exclues.

Pour les contrôles exécutés sur l'initiative de la Commission des jeux de hasard, aucun programme (annuel) n'est élaboré au préalable. Dans la pratique, le secrétariat réalise des contrôles sur la base de priorités ou de problèmes constatés. Les contrôles sont définis de manière ad hoc et chacun sait ce qu'on attend de lui. La Commission même est globalement au courant des contrôles, mais les suit plutôt en fonction des dossiers. Elle ne pilote pas la

³¹ La direction administrative du secrétariat était déjà confiée à une autre personne auparavant.

³² Version du 10 avril 2012, p. 17.

³³ France Richard, La Commission des jeux – Plan opérationnel, 27 mai 2011, 4 p.

politique de contrôle au préalable et ne se prononce donc pas sur un programme de contrôle en tant que tel. Cependant, une communication permanente est en place entre le secrétariat et la Commission.

3.3 Mission de contrôle du respect de la législation

Lors de la publication de la loi sur les jeux de hasard en décembre 1999, il n'était pas encore question de jeux média ou de jeux de hasard en ligne. L'entrée en vigueur de la modification de la loi le 1^{er} janvier 2011 a placé ces nouveaux phénomènes sous la tutelle de la Commission des jeux de hasard. Alors qu'auparavant, ils ne devaient remplir que certaines conditions (jeux téléphoniques) ou qu'ils étaient totalement interdits (jeux de hasard en ligne), ils sont à présent soumis à licence. Cela permet à la Commission des jeux de hasard d'intervenir plus efficacement. Comme les jeux téléphoniques et les jeux de hasard en ligne avaient un autre statut avant le 1^{er} janvier 2011, la Commission a mis au point des enregistrements et des procédures distincts. Une distinction est dès lors opérée ci-après entre la mission de contrôle du respect de la législation afférente aux licences déjà réglées avant la nouvelle loi (mission générale) et celle portant sur les jeux média et les jeux de hasard en ligne.

3.3.1 Procédures garantissant la transparence

Avant d'aborder les différentes étapes du contrôle du respect de la législation, cet audit examine dans quelle mesure les procédures que la Commission des jeux de hasard utilise sont transparentes et garantissent une évaluation objective et indépendante des demandes de licence et des propositions de sanction.

Les procédures que la Commission doit respecter sont prévues dans la loi sur les jeux de hasard et les arrêtés d'exécution y afférents, notamment l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la Commission des jeux de hasard³⁴. Cette réglementation est aussi reprise dans son intégralité sur le site internet de la Commission. Elle est complétée de « notes informatives » qui clarifient certains aspects de la réglementation, donnent des aperçus des jeux de hasard autorisés ou interdits (*white lists/black lists*) ou fournissent des informations complémentaires à la suite d'une modification de la loi ou de certains événements. Le site internet reprend par ailleurs des informations techniques sur les appareils de jeux de hasard (protocoles de contrôle) et des directives pratiques pour introduire une demande de licence ou signaler la cessation de l'exploitation. Le site propose les formulaires nécessaires à cette fin. Il contient aussi des pages sur la protection des joueurs, qui mentionnent notamment la manière dont les joueurs peuvent introduire une plainte.

Le vade-mecum « Contrôle des établissements de jeux de hasard et des agences de paris illégales » a été mis à la disposition des équipes de contrôle en 2009. Il rappelle les principales définitions de la loi sur les jeux de hasard et donne un aperçu des dispositions pénales. Il reprend en outre, pour chaque classe d'établissement, les points d'attention à contrôler et les règles de contrôle (en distinguant les infractions passibles d'une amende pénale et celles passibles d'une amende administrative) ainsi que des instructions pratiques pour les équipes de contrôle et des modèles de formulaires de renseignements (données essentielles

³⁴ Cet arrêté royal doit lui aussi encore être adapté à la nouvelle loi.

de l'établissement de jeux de hasard) et de procès-verbaux (contenant des modèles de questions). Le vade-mecum a été actualisé en 2013 en tenant compte de la modification de la loi de 2010 et de nouvelles évolutions dans le domaine des jeux de hasard (notamment des directives pour le contrôle des bureaux de paris, des bookmakers, des libraires et des jeux de hasard proposés via des instruments de la société de l'information).

Les rapports administratifs et procès-verbaux rédigés à l'occasion d'un contrôle sont présentés de manière uniforme conformément aux directives du vade-mecum. Lors des enquêtes pénales (réalisées en collaboration avec les services de police et éventuellement sous la supervision d'un juge d'instruction), les dispositions du code d'instruction criminelle sont aussi respectées. L'article 15, § 1^{er}, de la loi sur les jeux de hasard définit plus spécifiquement les compétences dont les membres du secrétariat (qualifiés à cet effet) disposent pour collecter des renseignements (notamment perquisition et saisie).

L'examen des dossiers a fait apparaître que la Commission des jeux de hasard respecte les prescriptions légales relatives à l'obligation de motiver les décisions d'octroi ou non d'une licence et au droit du demandeur d'être entendu et de se faire assister par un conseil (article 21). Dans le cadre d'une procédure de sanction (article 15), l'intéressé a le droit de présenter ses moyens de défense (par écrit ou oralement), de consulter son dossier et de se faire assister par un conseil. Lorsqu'elle prononce une sanction, la Commission répond en fait et en droit aux arguments avancés, d'une manière comparable à un jugement ou un arrêt prononcé par une juridiction. Les décisions sont notifiées par pli recommandé et mentionnent la possibilité d'intenter un recours ainsi que les délais à respecter.

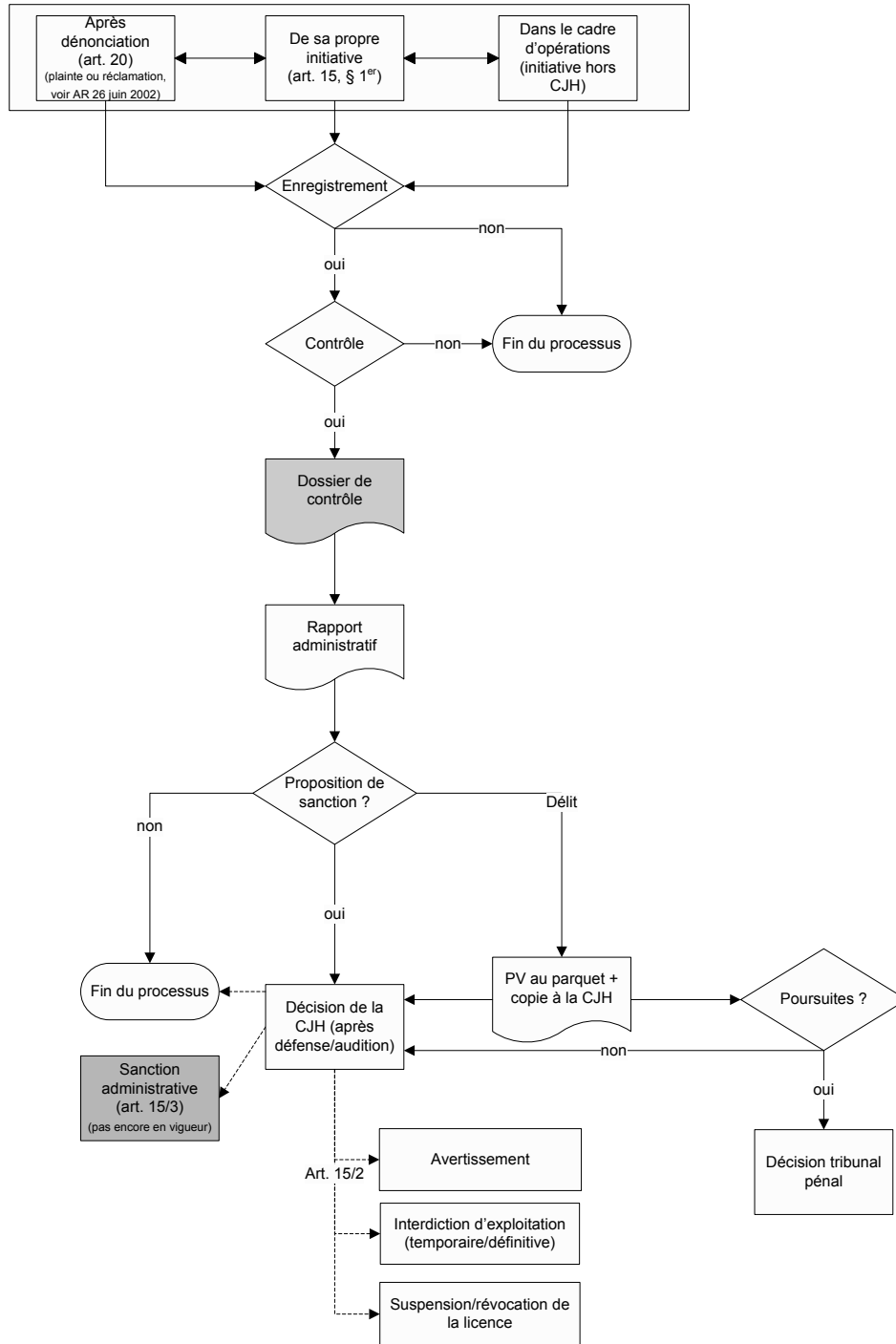
Un demandeur ou un titulaire de licence peut à tout stade de la procédure consulter son dossier administratif auprès de la Commission ; un procès-verbal distinct de la séance de la Commission est rédigé et joint au dossier administratif. Les tiers peuvent uniquement consulter la décision de la Commission.

Jusqu'à présent, les décisions de la Commission des jeux de hasard ne sont pas publiées systématiquement.

3.3.2 Mission générale

La Cour des comptes a repris les étapes de la procédure de contrôle du respect de la législation, telles qu'exposées dans la loi sur les jeux de hasard, dans un diagramme de flux (voir graphique). Sur cette base, elle a rédigé une liste de vérification qu'elle a utilisée pour examiner les dossiers.

Diagramme du contrôle du respect de la législation



Enregistrement

Le diagramme de flux distingue trois manières d'entamer le processus de contrôle du respect de la législation. Chacune entraîne un enregistrement spécifique :

- Une dénonciation peut se faire tant oralement que par écrit ou par voie électronique (courriel) auprès du secrétariat de la Commission des jeux de hasard. Elle est consignée dans la rubrique « plainte ».
- La Commission effectue des contrôles de routine de sa propre initiative. Ils sont consignés dans la rubrique « contrôle » (« Ctrl »).
- Une enquête ou un contrôle peut être effectué à la demande d'une instance tierce. Il s'agit généralement de demandes d'informations émanant de la police/justice ou d'autres services. Ils sont consignés dans la rubrique « Divers ».

Dans la pratique, il est difficile de chiffrer les signalements par mode d'enregistrement. En général, il s'agit d'une combinaison de plusieurs modes : par exemple, une plainte peut faire suite à une enquête policière en cours ou être introduite alors qu'une enquête avait été entamée sur l'initiative de la Commission.

Les plaintes, contrôles et enquêtes sont dotés d'un numéro de dossier et enregistrés dans un tableau Excel. Ils sont parfois enregistrés en tant que « lignes blanches ». Ces dernières concernent les dossiers pour lesquels le tableau mentionne uniquement un numéro et ne contient aucune information sur la nature, l'objet de la plainte ou du contrôle, le gestionnaire de dossier, etc. Les dossiers repris sous ces lignes blanches contiendraient des informations confidentielles (par exemple, des données à caractère personnel). Le tableau Excel peut, en effet, être lu par de nombreux membres du personnel. La Cour des comptes en a demandé quelques-uns et la distinction avec les autres dossiers n'est pas claire.

En outre, le nombre de lignes blanches entrave le chiffrage des catégories d'enregistrement. Or, il paraît utile d'inventorier les plaintes et contrôles enregistrés ces quatre dernières années pour avoir une vue du nombre de dossiers et de la part respective des trois catégories. Sur la base de ce tableau, la Cour des comptes constate que le nombre de dossiers dans lesquels le processus de contrôle du respect de la législation a été entamé a diminué de plus de moitié en trois ans (de 301 à 131). Sans tenir compte des lignes blanches, les trois catégories semblent diminuer, mais les contrôles routiniers effectués d'initiative sont ceux qui connaissent la plus forte baisse (de 109 à 15). D'après le secrétariat de la Commission des jeux de hasard, le nombre de contrôles diminue faute d'effectifs suffisants (voir point 3.5.1 Politique des ressources humaines).

Tableau 5 – Aperçu 2009-2012 des dossiers en fonction du lancement du processus de contrôle du respect de la législation

	2009		2010		2011		2012	
Plaintes	68	22,59 %	36	17,91 %	41	19,62 %	24	18,32 %
Contrôle (Ctrl)	109	36,21 %	66	32,84 %	51	24,40 %	15	11,45 %
Divers	123	40,86 %	71	35,32 %	72	34,45 %	65	47,33 %
Lignes blanches	1	0,33 %	28	13,93 %	45	21,53 %	27	20,61 %
Total	301	100 %	201	100 %	209	100 %	131	100 %

Source : Commission des jeux de hasard

Les simples demandes d'informations des diverses instances sont très spécifiques. Elles sont traitées dans un délai très court et ne sont pas davantage examinées dans le cadre de cet audit.

L'arrêté royal du 26 juin 2002³⁵ distingue les plaintes et les réclamations : lorsque le fait dénoncé constitue un délit, il s'agit d'une « plainte » ; la dénonciation de faits ne constituant pas un délit est qualifiée de « réclamation ». Dans la pratique, aucune distinction n'est opérée entre plainte et réclamation. Les constatations qui entraînent un contrôle portent généralement sur un mélange de faits : plaintes ou réclamations.

Contrôle

Cette partie concerne principalement les contrôles effectués d'initiative. Une plainte ou une constatation n'est pas toujours immédiatement suivie d'un contrôle sur place. Les contrôles sont en général regroupés par région, afin de pouvoir contrôler plusieurs établissements de jeux de hasard et tous les types de licences dont ils disposent. Conformément aux dispositions de la loi sur les jeux de hasard, un contrôle peut aussi être aléatoire et imprévu et se dérouler à toute heure du jour ou de la nuit. Le contrôle peut aussi revêtir un caractère préventif et intervenir lorsqu'une nouvelle licence est demandée ou lorsqu'une licence existante est renouvelée ou adaptée.

Comme déjà signalé, aucun programme (annuel) n'est élaboré pour les contrôles effectués sur l'initiative de la Commission des jeux de hasard. Les contrôles sont plutôt effectués sur la base de risques (par exemple, les paris qui viennent d'être réglementés par la loi de 2010) ou de problèmes constatés lors de l'exécution des missions de la Commission des jeux de hasard (par exemple, l'implication d'organisations criminelles, etc.). Il est aussi procédé à une analyse coût/bénéfice. En principe, les licences de classe A (casinos) et de classe B (salles de jeux automatiques) font l'objet d'un contrôle annuel. Dans la pratique, il s'est avéré impossible de respecter cette fréquence pour les licences de classe B faute de moyens (en premier lieu de personnel). Il en va de même pour les licences de classe E (production, fourniture et entretien des jeux de hasard). Pour la Cour des comptes, les contrôles sont plus efficaces lorsqu'ils se fondent davantage sur des risques concrets.

³⁵ Arrêté royal fixant les modalités de réception des plaintes et des réclamations par la Commission des jeux de hasard.

Le chef de la cellule de contrôle peut fixer des priorités. Il ressort clairement des rapports de la cellule que chacun sait ce qu'on attend de lui et connaît la stratégie et le planning, sans que cela ait été explicitement prévu par écrit.

Une équipe de contrôle comprend normalement deux personnes : un agent de police et un fonctionnaire (officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi). Les dossiers sont attribués selon leur nature et les compétences des contrôleurs. Un contrôle sur le terrain est précédé d'une réunion préparatoire avec les cellules concernées du secrétariat de la Commission des jeux de hasard et, si nécessaire, avec le parquet et les services de police. Le vade-mecum précité contient des listes de vérification qui reprennent des points d'attention (notamment la prise de photos et des directives pour les saisies).

À chaque mention du tableau 5 (lancement du processus de contrôle du respect de la législation) correspond un dossier de contrôle administratif. Un dossier peut contenir un ou plusieurs rapports administratifs et procès-verbaux³⁶. Par exemple, si plusieurs personnes sont auditionnées lors d'un contrôle (personnel, joueurs, etc.), il est rédigé autant de procès-verbaux que de personnes auditionnées. Des listes de vérification et des modèles sont disponibles pour constituer un dossier.

La Commission des jeux de hasard collabore avec d'autres instances pour la transmission d'informations et l'exécution conjointe de contrôles. Ainsi, pour les contrôles effectués dans les casinos et les autres exploitations de jeux de hasard, elle collabore avec le SPF Finances, qui veille à la perception correcte des impôts. Le 29 octobre 2009, le SPF Finances, la Région wallonne et la Commission des jeux de hasard ont signé une déclaration d'intention de collaborer à cet effet. La Commission rend, par exemple, un avis au SPF Finances pour qu'il puisse classer les types d'appareils proposés sur le marché. Cet avis permet à l'administration de taxer les appareils selon le régime des jeux de hasard ou des jeux de loisirs.

Pour les contrôles sur le terrain, la Commission des jeux de hasard peut faire appel au soutien de la police locale ou fédérale (et inversement). Elle a aussi conclu des accords avec les services communaux, par exemple pour collecter des informations sur des licences que l'administration locale a accordées ou sur le respect des prescriptions communales par les exploitants de jeux de hasard (débits de boissons, par exemple).

Résultat du contrôle

Une fois un contrôle achevé, le contrôleur détermine à quel moment le dossier est prêt à être transmis à la Commission des jeux de hasard et au parquet. Une concertation est organisée chaque semaine à ce sujet au sein de la cellule de contrôle. S'il ressort du contrôle qu'aucune infraction n'a été commise, il est mis fin au dossier.

La Commission évalue sur la base des constatations factuelles des dossiers et procès-verbaux si la procédure de sanction doit être entamée. Elle tient compte de l'avis du secrétariat. Comme signalé plus haut, l'exploitant concerné a le droit de se défendre et d'être entendu avant que la décision soit prise. Une infraction est, en principe, suivie d'une sanc-

³⁶ En 2009 et 2010, des onglets ont été ajoutés dans le fichier Excel. Ils reprennent différents rapports et procès-verbaux du dossier administratif. Depuis 2011, ces onglets ne sont plus utilisés, surtout parce que les rapports et procès-verbaux (et leur suite) peuvent être consultés plus simplement via la base de données de la police (Fedis).

tion. La Commission peut, cependant, déclarer une procédure de sanction sans objet, par exemple, lorsque les faits ne sont pas suffisamment graves ou si la situation a été régularisée dans l'intervalle. Les sanctions administratives sont surtout infligées aux exploitants qui possèdent déjà une licence. Elles sont décidées le plus rapidement possible, même si le parquet mène une enquête pénale en parallèle. Les parquets imposent généralement des mesures similaires (par exemple, fermeture temporaire à titre de mesure conservatoire). Une concertation est organisée.

Comme l'opération de rattrapage au niveau du contrôle des licences de classe D (licence pour exercer une activité professionnelle dans les différents établissements de jeux de hasard) a débouché sur de nombreuses sanctions en 2009 et 2010³⁷, celles-ci ne sont pas reprises dans le tableau ci-après.

Tableau 6 – Nombre de sanctions 2009-2012

Licence	2009	2010	2011	2012
A	1			1
B	4		1	5
C	9	15	1	11
E	9	3		6
F				7
Total	23	18	2	30
Nombre de procédures de sanction entamées, hors licences D (1)	26	36	39	Inconnu

Source : Commission des jeux de hasard – (1) Chiffres du rapport annuel

D'après le secrétariat de la Commission des jeux de hasard, le nombre de procédures de sanction entamées est trop faible par rapport au nombre total de licences. Trop peu de contrôles sont en effet réalisés faute d'effectifs suffisants. La durée d'une procédure de contrôle n'est pas systématiquement mesurée.

Constatations de la Cour des comptes

Sur la base d'une sélection de chaque fois vingt dossiers de contrôle pour 2009, 2010 et 2011 relatifs aux licences B et C (légal) et au poker (illégal), la Cour des comptes a tenté de reconstituer l'ensemble de la procédure de contrôle du respect de la législation, telle que présentée dans le diagramme de flux. La sélection ne donnait cependant pas une image univoque de la procédure, parce que les documents concernés sont souvent répartis dans divers classements. Outre les dossiers de contrôle élaborés après l'enregistrement, il existe en effet aussi un dossier par licence (jeux de hasard légaux) qui reprend tous les documents importants dans le cadre de la mission de contrôle du respect de la législation³⁸ : rapports de constatations, procès-verbaux et procédures de sanction. Par conséquent, la Cour a aussi examiné le dossier par licence pour certains des dossiers sélectionnés.

³⁷ En 2009 (159 sanctions) et 2010 (132 sanctions).

³⁸ Ce dossier comprend aussi d'autres documents, comme l'octroi de la licence, la prolongation, etc.

La Cour des comptes a néanmoins constaté que la procédure de contrôle du respect de la législation se déroule correctement dès qu'elle est entamée. Tous les documents nécessaires (en l'occurrence, des rapports et des procès-verbaux) sont produits de la manière standardisée requise via la liste de vérification et les modèles du vade-mecum. Le dossier de contrôle et le dossier de licence ne sont, cependant, pas systématiquement reliés.

Souvent, les dossiers sélectionnés ne contenaient pas d'indication sur les étapes postérieures aux constatations et au contrôle. La Cour n'a dès lors pas pu examiner ce qu'il advient finalement d'une plainte. Elle n'a pas non plus pu suivre systématiquement ce qu'il advient des différents contrôles, parce qu'ils ne sont pas repris dans un système de suivi global. Ainsi une plainte portant sur une licence déterminée est-elle reprise dans une action de contrôle plus large, ce qui n'est pas nécessairement indiqué sur le document d'enregistrement de la plainte ou dans le dossier de contrôle. De même, lorsque l'administration constate qu'il n'y a pas d'infraction ou que la plainte est infondée, l'arrêt de la procédure n'est pas explicitement consigné. L'administration signale que, pour le moment, elle en tient compte en insérant une déclaration « procès-verbal sans suite » dans le dossier.

3.3.3 Jeux média et jeux de hasard en ligne

Les jeux média font l'objet d'une licence G et les jeux de hasard en ligne d'une licence supplémentaire A+, B+ et F+. Les jeux de hasard en ligne sont proposés par des établissements qui possèdent déjà une licence d'exploitation de jeux de hasard.

Enregistrement

Les plaintes relatives aux jeux téléphoniques, appelés les jeux média G1 depuis 2011, sont traitées distinctement selon qu'il s'agit de jeux francophones ou néerlandophones. Elles sont enregistrées à l'aide d'un formulaire spécifique sur lequel il est notamment possible de préciser comment la plainte a été traitée. Ces formulaires d'enregistrement sont numérotés par ordre de réception et sont compilés par année dans des classeurs spéciaux. Ces classeurs contiennent, outre les formulaires d'enregistrement, toute la correspondance, les courriels reçus et envoyés, des informations sur le traitement de la plainte et d'autres renseignements utiles. À la suite du programme télévisé Basta sur les jeux téléphoniques, aucun jeu téléphonique n'a plus été proposé en néerlandais depuis début 2011 et ils ont finalement été interdits en Flandre³⁹. Depuis lors, les plaintes relatives aux jeux média G1 ne concernent donc plus que des jeux téléphoniques francophones. La Commission a reçu 52 plaintes en la matière en 2012.

La Commission reçoit les plaintes relatives aux jeux de hasard en ligne principalement par courriel. Elle les enregistre, en même temps que toutes les informations nécessaires, dans un tableau Excel qui indique, sur la base d'un code de couleurs, la phase de traitement de la plainte. Il arrive que plusieurs plaintes soient traitées ensemble, par exemple, lorsque différentes personnes introduisent une plainte conjointe ou lorsqu'une personne introduit plusieurs plaintes sur un même sujet. En 2012, la Commission a accordé 390 numéros de dossiers pour 451 inscriptions dans le registre.

³⁹ Article 82, § 3, du décret relatif à la radiodiffusion et à la télévision (inséré par l'article 25 du décret du 13 juillet 2012), qui est entré en vigueur le 27 août 2012.

Contrôle

La publication des arrêtés royaux du 21 juin 2011 offre un cadre juridique plus solide pour les jeux média G1. Ces arrêtés prévoient non seulement des conditions strictes que les jeux doivent remplir, mais ils imposent aussi une série d'obligations aux exploitants. Ainsi, toutes les parties concernées (dont les huissiers de justice également) doivent conclure des protocoles, le titulaire de licence doit faire mensuellement rapport à la Commission de la manière prévue et il doit conserver les images des émissions pendant huit semaines.

Jusqu'à présent, un seul protocole a été conclu pour la seule licence G1 accordée. Il mentionne les obligations des différentes parties : l'exploitant, l'huissier de justice et la Commission des jeux de hasard. Le protocole décrit notamment les contrôles préalables que l'huissier de justice doit effectuer. La Commission remet les plaintes à l'exploitant avec copie à l'huissier de justice. L'exploitant traite les plaintes et répond à la Commission, toujours avec copie à l'huissier de justice. La Commission répond ensuite au plaignant.

Le contrôle du secteur des jeux de hasard en ligne se base sur les *black lists* et *white lists*. Les jeux de hasard en ligne qui ne respectent pas les conditions d'octroi d'une licence peuvent être repris sur une *black list* publiée. Ce système a incité de nombreux exploitants illégaux à se régulariser. Les sites internet pour lesquels une licence a été octroyée figurent sur une *white list*. Tous les sites qui ne sont pas mentionnés sur cette liste sont interdits.

La Commission des jeux de hasard, la police judiciaire fédérale et les fournisseurs d'accès internet ont également conclu un protocole dans le cadre de la lutte contre les jeux de hasard en ligne illégaux.

Résultats du contrôle

Les plaintes relatives aux licences G1 (jeux téléphoniques) ou aux licences supplémentaires A+, B+ ou F1+ (jeux de hasard en ligne) n'ont pas encore débouché sur une sanction pénale. Dans le cadre des plaintes fondées au sujet de jeux téléphoniques, les joueurs ont été contactés et, si nécessaire, remboursés par l'exploitant. La Commission des jeux de hasard a constaté qu'en 2012, la plupart des plaintes relatives aux jeux de hasard en ligne étaient infondées. Le résultat des contrôles concernant les jeux de hasard en ligne est la *black list* des sites internet interdits.

Constatations de la Cour des comptes

La Commission enregistre correctement les plaintes relatives aux jeux téléphoniques et aux jeux de hasard en ligne. Les plaintes fondées sont traitées correctement.

La Cour n'a pas pu constater si la procédure générale de contrôle du respect de la législation décrite ci-avant est appliquée aux jeux média et aux jeux de hasard en ligne. En effet, aucune procédure de sanction n'a été entamée et aucune sanction pénale n'a été infligée.

3.3.4 Évolutions récentes

En raison des trois systèmes distincts d'enregistrement des plaintes, il est difficile d'avoir une image globale et transparente. La Commission ne dispose pas de chiffres globaux ou par type de licence, de sorte que certains documents ne mentionnent que les chiffres rela-

tifs à un seul mode d'enregistrement⁴⁰. En 2012, la Commission des jeux de hasard a entamé la préparation d'un système intégré et uniforme d'enregistrement de toutes les plaintes. Dans ce système, chaque plainte se voit attribuer un numéro unique et suit la même procédure. Le diagramme de cette procédure unique a déjà été élaboré. Il doit cependant encore être affiné et mis en pratique à l'aide de l'informatique. Dans un premier temps, ce système sera appliqué pour traiter les plaintes relatives aux jeux de hasard en ligne.

La Cour des comptes n'a pas non plus pu déterminer le nombre de contrôles effectués par la Commission. En raison du suivi déficient des dossiers, elle n'a pas pu examiner le nombre d'enquêtes réalisées à la suite de plaintes ou de contrôles propres, ni les résultats des actes d'enquête, à savoir quelle enquête ou quelle plainte a finalement donné lieu à une sanction. Le secrétariat signale à ce sujet qu'un système intégré de suivi des dossiers permettant de faire des recherches automatiques (dénommé Alfresco) avait déjà été lancé en 2011, mais qu'il n'est pas encore opérationnel pour l'instant, ce qui explique pourquoi les systèmes existants n'ont plus été développés (voir point 3.5.2 Informatique). La Commission précise aussi que, jusqu'à présent, elle accorde la priorité absolue au travail de contrôle proprement dit, de sorte qu'il ne reste plus de temps pour recueillir systématiquement les informations de gestion relatives aux contrôles. La politique de contrôle du respect de la législation ne fait dès lors l'objet d'aucune évaluation systématique.

La Cour des comptes estime qu'il serait utile de mettre en place un enregistrement uniforme des plaintes (en distinguant les diverses catégories : par exemple, une plainte relative à des activités illégales, à une licence, aux jeux média ou aux jeux en ligne). Les dossiers doivent faire l'objet d'un suivi plus scrupuleux et plus uniforme, de manière à permettre une quantification et des recherches ciblées dans les fichiers. Il convient aussi d'accorder une attention suffisante à l'intégration ou à l'établissement d'un lien entre les deux systèmes de suivi des enquêtes et des sanctions. La cellule de contrôle peut ainsi établir un planning, contrôler sur la base de risques quantifiés concrets et ainsi accroître l'efficacité et la transparence des contrôles.

3.4 Protection des joueurs en pratique

Quiconque peut se voir interdire de participer à des jeux de hasard de classe I et II ou à des jeux en ligne sur base volontaire ou par décision judiciaire. La liste des personnes interdites est tenue à jour dans la base de données EPIS (*Excluded Persons Information System*). Au 31 décembre 2011, elle comportait 15.149 exclusions volontaires, huit exclusions à la demande d'un tiers et 55.207 exclusions judiciaires, soit un total de 70.364 exclusions. Tant les exclusions volontaires que les exclusions judiciaires augmentent d'année en année.

En outre, EPIS reprenait les noms de 40.083 policiers et de 6.125 magistrats, notaires et huissiers qui, par leur profession, sont interdits d'accès aux salles de jeux de classe I et II et aux jeux de hasard en ligne. En 2011, les établissements de jeux de hasard de classe I et II ont consulté la base de données à environ 5,88 millions de reprises.

⁴⁰ Ainsi, le rapport annuel 2011 (p. 25) mentionne 24 plaintes. Ces 24 plaintes seraient des plaintes francophones relatives aux jeux téléphoniques. Le rapport signale ensuite que la Commission a été victime d'un « tsunami de plaintes » concernant les jeux téléphoniques du côté néerlandophone. La Cour a constaté qu'il y en avait eu 101 jusqu'au 1^{er} février 2011.

Si la Commission constate que des joueurs exclus sont néanmoins admis dans des établissements de jeux, elle ouvre une enquête en la matière, qui peut déboucher sur une sanction de l'exploitant. Par ailleurs, l'État belge a déjà été condamné à verser des dommages et intérêts pour avoir négligé de reprendre un plaignant sur la liste des personnes interdites⁴¹. La Commission des jeux de hasard a donc pour but de mettre en place des procédures destinées à réduire la marge d'erreur à zéro lors de l'encodage des exclusions volontaires dans EPIS⁴². C'est ce qui motive son souhait d'avoir accès au registre national des personnes physiques⁴³. La ministre signale que l'accès au registre national ne réglerait pas le problème en soi et implique également pas mal de coûts supplémentaires. Elle plaide pour l'emploi du numéro de registre national et de la carte d'identité électronique des joueurs. Ce système reste à mettre en œuvre et à tester.

La Commission des jeux de hasard contrôle également le respect d'autres mesures de protection des joueurs reprises dans la loi sur les jeux de hasard. Cette tâche relève de son contrôle standard. Les divers points d'attention figurent dès lors dans la liste de vérification précitée.

Outre le contrôle qu'elle exerce sur les mesures de protection, la Commission des jeux de hasard s'efforce de contribuer à l'aide et à la prévention de la dépendance aux jeux. Les principales initiatives en la matière sont :

- le film « Bluff ! » (2010), qui fait partie d'une valisette de prévention ;
- la ligne d'appel d'aide gratuite *SOS Jeux*, qui redirige les appelants vers les services compétents ;
- le site www.aide-aux-joueurs.be tenu en collaboration avec l'ASBL limbourgeoise CAD, qui regroupe différents centres d'aide pour les problèmes d'alcool, de drogues et autres dépendances et l'ASBL Le Pélican ;
- les dépliants d'information sur les dangers des jeux de hasard.

Il n'y a toutefois pas de concertation structurée entre la Commission des jeux de hasard et l'aide concrète, notamment en raison de différences régionales au niveau de l'aide. Une communication ouverte existe cependant entre, par exemple, la Commission des jeux de hasard et l'ASBL flamande VAD qui s'occupe des problèmes d'alcool, de drogues et autres dépendances, de même que des projets sont mis sur pied de façon conjointe (comme le site internet www.aide-aux-joueurs.be). La VAD explique qu'en général, les joueurs qui se retrouvent dans le circuit de l'aide sont arrivés là en raison d'autres problèmes liés à la dépendance. Le système d'exclusion constitue une première mesure relativement accessible, mais, de par son unilatéralité, elle pousserait davantage les joueurs à se tourner vers des circuits illégaux. Il reste donc impératif, en plus de mesures de protection des joueurs, de sensibiliser les citoyens et de mener un débat de société ouvert à cet égard.

⁴¹ Délibération de la Commission de protection de la vie privée, comité sectoriel du registre national, n° 72/2012 du 5 septembre 2012.

⁴² Plan opérationnel du 27 mai 2011.

⁴³ Le 5 septembre 2012, la Commission a reçu une habilitation provisoire valable jusqu'au 5 mars 2013 de la part du comité sectoriel du registre national. Cette habilitation peut être prolongée pour une durée indéterminée moyennant le respect d'un certain nombre de conditions.

3.5 Processus d'appui

3.5.1 Politique des ressources humaines

Au moment de l'audit, le secrétariat de la Commission des jeux de hasard se composait de 39 équivalents temps plein (ETP) et de cinq policiers détachés.

Tableau 7 – Aperçu de l'effectif 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Président	1	1	1	1	1	1
Niveau A	5	8	10	10	17	17
Niveau B	4	4	6	5	4	5
Niveau C	8	10	17	16	17	14
Niveau D	2	2	2	2	2	2
Total	20	25	36	34	41	39

Source : Commission des jeux de hasard

La mise en œuvre du plan stratégique 2011-2013 a accru l'effectif en 2011, en partie à la suite du transfert de quatre ingénieurs du SPF Économie (cellule Métrologie), qui ont poursuivi leur travail au sein du service des évaluations techniques de la Commission des jeux de hasard (voir également le chapitre 2). Cette dernière s'est donc vu adjoindre seulement trois collaborateurs supplémentaires pour exécuter les nouvelles tâches qui ont découlé de la modification législative de 2010 et de l'autonomie en matière informatique.

Si la Commission des jeux de hasard ne peut pas décider de la taille de son effectif, elle dispose d'une autonomie suffisante pour s'assurer que son personnel bénéficie de la formation et de l'expérience adéquates pour lui permettre d'assurer ses missions. Elle peut ainsi établir elle-même des profils de fonction : la Commission des jeux de hasard peut compléter un cinquième des profils génériques qui existent au sein de la fonction publique fédérale par des exigences ou des diplômes spécifiques. Un ou deux représentants du secrétariat siègent dans le jury lors des recrutements. Pour les fonctions générales (telles l'accueil), la Commission des jeux de hasard puise dans les réserves de recrutement du SPF Justice, mais pour des profils spécifiques comme celui de contrôleur, elle constitue sa propre réserve.

La Commission des jeux de hasard offre une rémunération attractive aux contrôleurs de niveau A, qui sont placés dans l'échelle de traitement A2 au lieu de A1. Cette mesure est censée compenser les nombreuses nuits et les week-ends passés à travailler. La Commission n'est toutefois pas en mesure d'octroyer une rémunération supplémentaire au personnel de niveau B et C qui collabore à ces contrôles. Un arrêté royal publié après la clôture de l'audit propose une possibilité de résoudre le problème⁴⁴.

3.5.2 Informatique

Une capacité informatique adéquate est très importante pour la Commission des jeux de hasard. Aux termes de la loi sur les jeux de hasard, la surveillance et le contrôle doivent être

⁴⁴ Arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations, *Moniteur belge* du 15 février 2013.

assurés « *par un système informatique approprié* ». Les jeux en ligne doivent être surveillés et la base de données EPIS doit être accessible en permanence. Le protocole du 23 décembre 2010 relatif à la prise en charge définitive du support informatique, que la Commission des jeux de hasard a conclu avec le SPF Justice, visait à octroyer à la Commission une indépendance technique par rapport au service d'encadrement informatique du SPF, non seulement au niveau des services, mais aussi des applications et de l'infrastructure (y compris une infrastructure internet spécifique). Pareille indépendance s'imposait, notamment pour assurer la maintenance des serveurs/routeurs en dehors des moments de contrôle de la Commission (ce qui inclut les nuits et les week-ends) et atteindre un niveau de sécurité supérieur. Le protocole est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et s'est accompagné d'une hausse substantielle du budget informatique.

En mai 2011, un nouveau responsable de la cellule informatique et un gestionnaire de projet sont entrés en service afin d'appliquer le protocole informatique. Jusqu'en 2011, la Commission des jeux de hasard n'avait pas (besoin) de vision propre en matière de développement de matériel, de logiciels, de sécurité, etc. Elle ne disposait en effet d'aucune compétence en la matière et les besoins en informatique étaient encore modestes. À partir de la mi-2011, cette vision a été pleinement développée et mise en œuvre. Les objectifs suivants sont au centre de la nouvelle approche : réaliser des économies grâce à des serveurs virtuels au lieu de matériel effectif, appliquer la norme ISO en matière de sécurité, automatiser l'administration (abandonner le papier, utiliser notamment le programme Alfresco comme système intégré de suivi de dossiers), intégrer les systèmes d'instances tierces (huissiers de justice, registre national, etc.) et créer un environnement de test pour les jeux de hasard en ligne.

Il n'existait pas de plan informatique pluriannuel proprement dit au moment de l'audit, mais la pratique a tout de même démontré l'existence d'une approche systématique. Il n'en reste pas moins que les échéances posées ne sont pas respectées. C'est ce qui ressort également de l'utilisation limitée des ressources budgétaires : en 2011, approximativement 35 % des moyens dégagés ont été utilisés et, en 2012, environ 50 %. Le budget de la Commission comporte suffisamment de moyens informatiques, mais celle-ci ne reçoit qu'avec difficulté les accords nécessaires pour affecter ces ressources en raison, d'une part, des restrictions budgétaires générales (voir point 2.2.1) et, d'autre part, de la qualité administrative parfois insuffisante des dossiers d'attribution de la Commission même.

3.5.3 Politique d'intégrité

La Commission des jeux de hasard dispose d'un code de déontologie à l'intention des membres de la Commission et des collaborateurs du secrétariat. Ces *directives déontologiques s'appliquant aux membres de la Commission des jeux de hasard* ont été rédigées lorsque la Commission a été créée en 2000. Elles comportent cinq dispositions, dont quatre qui - contrairement à ce que le titre suggère - s'appliquent également au personnel du secrétariat.

Ces quatre dispositions consistent en une interdiction générale de tout comportement compromettant pour l'intégrité de la Commission des jeux de hasard. Elles portent notamment sur la limitation des contacts entre les membres ou le personnel de la Commission et le secteur des jeux de hasard en dehors de l'activité de la Commission, sur le droit exclusif du président d'entretenir ces contacts dans le cadre de l'activité de la Commission et sur la

prudence qui s'impose lorsque de tels contacts doivent avoir lieu (les échanges doivent en principe se faire par écrit).

La disposition qui s'applique uniquement aux membres leur interdit d'exercer ou d'avoir exercé une fonction dans le secteur des jeux de hasard ou encore d'avoir un quelconque intérêt dans le secteur. Il est à noter qu'aux termes des directives déontologiques, le président doit être informé d'une telle situation, alors que la loi sur les jeux de hasard l'interdit explicitement (article 11, 5°, et article 11, alinéa 2).

En outre, l'article 13 de la loi sur les jeux de hasard interdit aux membres de la Commission d'être présents lors des délibérations sur des questions qui présentent un intérêt pour eux ou pour leurs parents ou alliés. Cette disposition est reprise à l'article 10 du règlement d'ordre intérieur de la Commission. Aux dires du président, elle est respectée de manière systématique. L'interdiction pourtant évidente d'accepter des dons, avantages ou autres cadeaux de la part des établissements contrôlés ne figure pas dans les directives déontologiques. Pour les membres du personnel, cette disposition est par contre reprise à l'article 6 du projet d'arrêté royal relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement du secrétariat de la Commission des jeux de hasard. Il n'est attendu ni des membres, ni du personnel qu'ils communiquent un éventuel intérêt financier. À partir de 2013, les membres de la Commission signent une déclaration formelle attestant l'absence de tout intérêt personnel.

Le projet d'arrêté royal précité dispose, en son article 4, que les fonctionnaires de la Commission des jeux de hasard respecteront les règles du code déontologique interne à porter à leur connaissance dès leur entrée en service. Le projet formalise ainsi une pratique existante, celle d'attirer l'attention de tout nouveau membre du personnel qui entre en service sur les directives déontologiques durant l'entretien d'accueil. L'intégrité des candidats et leur attitude vis-à-vis du secteur des jeux de hasard sont même testées dès le recrutement. Dans le cadre du fonctionnement journalier du secrétariat, la concertation informelle fréquente fait en sorte que les éventuels problèmes de déontologie sont immédiatement débattus. Outre le fait qu'un rapport écrit doit être rédigé lors de chaque contact individuel avec le secteur, les réunions importantes qui ont lieu avec des membres du secteur dans les locaux de la Commission des jeux de hasard sont filmées ou photographiées.

S'agissant des membres de la Commission, il revient en premier lieu au ministre qu'ils représentent de veiller à ce qu'ils respectent les dispositions d'interdiction de l'article 11 de la loi sur les jeux de hasard. Jusqu'au début 2013, les membres de la Commission ne devaient pas déposer de déclaration d'intérêt écrite. Le président veille à l'intégrité de la Commission. Les garanties nécessaires sont offertes par l'obligation légale pour ce dernier d'être un magistrat qui, à ce titre, doit incarner les valeurs d'indépendance, d'intégrité, de dignité, etc.⁴⁵.

Le législateur a prévu dans la loi sur les jeux de hasard le principe d'un comité de concertation pour garantir que les contacts avec le secteur soient transparents et formels (article 24). Un arrêté royal, du 20 juin 2002, relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité de concertation de la commission des jeux de hasard a été promulgué. Dans

⁴⁵ Conseil supérieur de la Justice et Conseil consultatif de la magistrature, *Guide pour les magistrats : principes, valeurs et qualités*, 2012, 37 p.

la pratique, ce comité n'a toutefois jamais été mis sur pied et l'arrêté royal n'a donc pas été exécuté. Le principe de contact avec le secteur des jeux de hasard a néanmoins été maintenu : les représentants du secteur des jeux de hasard et les membres de la Commission des jeux de hasard se rencontrent en moyenne une fois l'an à l'occasion de journées d'études et de rencontres (par exemple, à la suite d'une modification de la loi), lors desquelles des idées peuvent être échangées. Ces rencontres informelles ne contribuent néanmoins pas à la transparence des contacts avec le secteur visée par la loi.

3.6 Justification

La Commission des jeux de hasard fait chaque année rapport de ses activités au Parlement et au gouvernement, comme le veut l'article 16 de la loi sur les jeux de hasard. Son rapport est public, consultable sur le site internet de la Commission.

La Cour des comptes a examiné les rapports annuels 2009, 2010 et 2011 de la Commission. Elle a fait les constats suivants à propos des informations que ces rapports sont censés contenir à ses yeux :

Vue d'ensemble exhaustive du budget ainsi que des recettes et dépenses

Le rapport annuel contient très peu d'informations relatives à l'exécution du budget. La version 2011 (p. 71) fait état de deux montants, à savoir les contributions du secteur perçues par la Commission et les dépenses totales. Pour 2009 et 2010, les contributions ont été ventilées par type d'établissement de jeux. Ce n'est pas le cas pour 2011. La composition des dépenses (personnel, entretien, investissements, etc.) est totalement absente, de même que des comparaisons avec les années antérieures.

Ces manquements s'expliquent en partie par le fait que la Commission des jeux de hasard ne tient pas de comptabilité autonome puisqu'elle fait partie du SPF Justice. En revanche, elle utilise des ressources provenant du secteur des jeux de hasard, qui a droit à plus de transparence concernant les dépenses de la Commission couvertes par ces ressources.

Liste des affaires traitées et délai d'examen

Les rapports annuels ne contiennent pas de récapitulatifs des affaires traitées ni de leur délai d'examen. Quant à la production de la Commission, seuls les chiffres suivants sont présentés sous forme de tableaux : un relevé du nombre de licences octroyées et refusées par type de licence⁴⁶, ainsi que le nombre d'exclusions et de consultations de la base de données EPIS, d'approbations de modèles et de contrôles effectués par le service de métrologie.

Les chiffres du service de contrôle (nombre de dossiers de contrôle, de rapports et de procès-verbaux) et ceux qui ont trait aux procédures de sanction sont intégrés dans le texte. Aucune explication n'est donnée sur ce qu'est un dossier de contrôle, un rapport ou un procès-verbal, ni sur le lien qui existe entre ces différents documents. En ce qui concerne les sanctions, une phrase fait état de procédures de sanction « introduites » et une autre, de sanctions « prononcées ». L'ensemble manque de clarté et ne permet pas de vérifier l'exhaustivité ni l'exactitude des chiffres.

⁴⁶ Un relevé de l'évolution des licences entre 2001 et 2009 figure également dans le rapport annuel 2009.

Globalement, les rapports annuels contiennent surtout des informations descriptives sur les activités des différents services de la Commission des jeux de hasard, mais les prestations sont souvent décrites en termes vagues (*de nombreux, très régulièrement, dans un délai raisonnable, etc.*), de sorte qu'il est impossible de les évaluer.

Procédures de recours contre les décisions – relevé et état de la procédure ou résultat

Tout recours contre une décision de la Commission des jeux de hasard doit se faire devant le Conseil d'État. Les rapports annuels comportent un chapitre consacré à la « jurisprudence ». Il décrit les affaires qui ont donné lieu à un recours ainsi que les résultats de ces recours. Ces procédures de recours sont néanmoins abordées parmi d'autres questions soumises au Conseil d'État (comme la définition du débit de boisson, l'attestation du bourgmestre, etc.), ce qui ne favorise pas la clarté.

Nombre de plaintes traitées et résultats

Seules les plaintes introduites dans le cadre des jeux téléphoniques font l'objet d'un compte rendu circonstancié dans les rapports annuels 2010 et 2011 (nature et nombre, aperçu des résultats). Les autres plaintes ne sont abordées qu'en termes vagues (exemple : « *La Commission a également reçu un nombre relativement important de réclamations de joueurs estimant que les appareils de jeux ne payaient pas ou trop peu.* », rapport annuel 2011, p. 55-56).

Recommandations quant à la politique à suivre

Les rapports annuels de la Commission des jeux de hasard ne comportent pas de recommandations explicites en matière de politique à suivre. Le président a cependant inséré un certain nombre de déclarations dans l'introduction et dans les conclusions qui peuvent s'entendre comme des recommandations.

Les rapports annuels montrent que la Commission développe néanmoins des instruments en vue d'influer sur la politique, dont :

- l'adaptation de la loi sur les jeux de hasard : organisation de séminaires préparatoires en 2008 et en 2009⁴⁷, avis sur les projets d'arrêtés d'exécution en 2010, organisation d'états généraux comme première évaluation le 1^{er} décembre 2011 ;
- le rôle de la Commission des jeux de hasard dans le développement d'une politique européenne des jeux de hasard ;
- la tentative de faire enregistrer les jeux de hasard au titre de phénomène dans le Plan national de sécurité.

La Cour des comptes constate donc que les rapports annuels contiennent beaucoup d'informations, mais ne rencontrent pas les attentes minimales sur de nombreux points. L'absence de chiffres exacts peut s'expliquer par l'inexistence d'un système intégré de suivi des dossiers et d'enregistrement des plaintes. En revanche, les rapports annuels présentent de nombreuses informations sur la situation financière des établissements de jeux de hasard (chiffre d'affaires, personnel, solvabilité) et établissent chaque année le relevé de toutes les questions parlementaires à ce sujet.

⁴⁷ Voir également Nele Hoekx et Alain Verbeke, *Kansspelen in België : verslagboek seminars over kansspelen 2008-2009/ Les jeux de hasard en Belgique : actes des séminaires sur les jeux de hasard 2008-2009*, Bruxelles, Larcier, 2009.

Conclusions et recommandations

Chapitre

4

À la demande de la Chambre des représentants, la Cour des comptes a examiné le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard sur la base de deux questions d'audit. La première question visait à examiner les conditions essentielles à remplir pour permettre à la Commission d'exécuter sa mission de manière indépendante et professionnelle. La deuxième question a analysé si la Commission des jeux de hasard est organisée de manière à pouvoir atteindre ses objectifs avec une certitude raisonnable. L'audit a mis l'accent sur la mission dévolue à la Commission de veiller au respect de la loi sur les jeux de hasard.

4.1 Conditions essentielles d'un fonctionnement indépendant et professionnel

La Commission des jeux de hasard a été instituée par la loi sur les jeux de hasard qui définit clairement ses compétences et responsabilités et fixe les principes, pratiques et procédures de base de ses missions. Depuis le 1^{er} janvier 2011, le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard a été étendu aux paris, aux jeux de hasard proposés par le biais d'instruments informatiques (notamment internet) et aux jeux média. Les mesures de protection qui peuvent être prises à l'égard des joueurs et parieurs ont aussi été étendues. Cependant, un certain nombre de dispositions légales ne sont exécutées que de manière très incomplète. Ainsi, les dispositions de la loi sur les jeux de hasard relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la composition du secrétariat et aux règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission même n'ont pas encore été exécutées, alors qu'elles devraient l'être notamment en raison de la nécessité de séparer les fonctions. De plus, la Commission fonctionne depuis plus d'un an avec un président faisant fonction. Cette situation risque de compromettre la légitimité des décisions de la Commission.

La loi sur les jeux de hasard donne à la Commission les moyens légaux nécessaires pour exécuter sa mission de contrôle du respect de la législation : règles sur les licences, pouvoir d'enquête, possibilités de sanction variées, etc. Cependant, à ce niveau également, l'absence de plusieurs arrêtés royaux cruciaux entraîne une insécurité juridique : les arrêtés d'exécution pour les licences de classe B et G2 font défaut, la possibilité d'infliger une amende administrative reste lettre morte, la liste des membres du personnel possédant le statut d'officier de police judiciaire n'a pas encore été actualisée. La loi sur les jeux de hasard prévoit également assez d'instruments pour protéger les joueurs, mais son exécution est incomplète.

La Loterie nationale ne relève pas du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. C'est néanmoins la Commission qui octroie les licences et contrôle certaines activités (notamment les paris) proposées par la Loterie nationale. Aucun arrêté d'exécution n'a toutefois été pris concernant ce contrôle.

En matière d'indépendance, la Commission des jeux de hasard est une organisation hybride. D'une part, la loi prévoit qu'elle est un organe de tutelle qui exerce ses missions en toute indépendance et, d'autre part, la Commission est placée sous un contrôle ministériel direct en raison de son intégration au SPF Justice et de sa composition (représentants de six ministres fédéraux).

La Commission dispose en principe d'une source de revenus stable et fiable, qui est garantie par la loi. Un fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard a été inscrit au budget de la Justice, qui est alimenté par les contributions des titulaires de licence. Depuis 2011, la Commission perçoit annuellement entre six et huit millions d'euros.

La Commission ne peut pas utiliser intégralement ces contributions du secteur des jeux de hasard. Au 1^{er} janvier 2012, le solde du fonds budgétaire atteignait presque 17,3 millions d'euros. La discipline budgétaire imposée par le gouvernement entraîne des économies linéaires ayant un impact sur le personnel (depuis 2012) et l'informatique (à partir de 2013), alors que les besoins de la Commission ont précisément augmenté en raison de la modification de la loi en 2011. La Commission considère que cette situation hypothèque son fonctionnement.

La Commission des jeux de hasard est une autorité administrative sans personnalité juridique qui ne peut pas poser d'actes juridiques. Bien que quelques mesures aient été prises récemment pour accroître son autonomie de gestion (en matière informatique et de marchés publics), celle-ci est toujours limitée.

Les contributions relatives aux contrôles métrologiques des appareils de jeux de hasard sont versées dans un fonds budgétaire du SPF Économie. Une partie des membres du personnel qui effectuent ces contrôles métrologiques travaillent pour la Commission des jeux de hasard et d'autres pour le SPF Économie. Cette situation ne favorise pas une gestion budgétaire transparente.

Ces conclusions amènent la Cour à formuler trois recommandations à l'intention du gouvernement :

- La loi sur les jeux de hasard doit être exécutée dans son intégralité, de manière à ce que la Commission dispose d'une base juridique concluante pour exécuter ses missions.
- Les moyens du fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard doivent être utilisés de manière optimale pour pouvoir répondre aux besoins en matière de personnel et d'informatique.
- Toutes les recettes et dépenses relatives à la loi sur les jeux de hasard et ses arrêtés d'exécution devraient être reprises sur un seul et même fonds budgétaire et il conviendrait de regrouper tout le personnel concerné au sein du secrétariat de la Commission afin d'augmenter la transparence et l'efficacité.

4.2 Organisation et fonctionnement

Le personnel de la Commission des jeux de hasard se compose des 39 fonctionnaires du secrétariat et de cinq policiers détachés. Il s'agit d'une organisation de petite taille, au sein de laquelle la hiérarchie et les responsabilités sont clairement définies. Le fonctionnement et la communication sont en partie formalisés dans des plans d'action et des notes, mais, en même temps, tout le monde s'entraide sur simple demande si nécessaire et la concertation informelle joue un rôle important.

Le fonctionnement quotidien de la Commission offre suffisamment de garanties quant au comportement déontologique des membres de la Commission et des collaborateurs du secrétariat. Les règles de déontologie destinées aux membres de la Commission et aux col-

laborateurs du secrétariat ne forment cependant pas un ensemble intégré et sont réparties dans plusieurs textes.

L'entrée en vigueur de la modification de la loi le 1^{er} janvier 2011, le protocole relatif à la prise en charge définitive par la Commission des jeux de hasard de son propre support ICT et l'augmentation du budget liée à ces développements ont eu des implications importantes au niveau du fonctionnement du secrétariat. L'impact de ces éléments est exposé dans le plan stratégique, qui est un document plutôt limité, mais qui témoigne d'une vision sur les besoins en personnel et en informatique. Bien que la Commission des jeux de hasard ne puisse pas décider de la taille de son effectif, elle dispose d'une autonomie suffisante pour s'assurer que son personnel dispose de la formation et de l'expérience adéquates pour effectuer ses missions. La mise en œuvre du protocole ICT a débouché sur l'élaboration d'une vision propre en matière de développement matériel et logiciel, qui est exécutée de manière planifiée. Elle n'a cependant pas encore été formalisée dans un plan pluriannuel informatique écrit. Les échéances ne sont pas respectées, parce que la Commission obtient difficilement les accords nécessaires pour pouvoir affecter les moyens disponibles, parfois en raison de la qualité administrative insuffisante de ses dossiers d'attribution.

La mission de contrôle du respect de la législation de la Commission est, dans la pratique, exécutée par la cellule de contrôle, éventuellement assistée par des collègues pour avis juridique ou financier. La cellule ne travaille pas sur la base d'un programme (annuel) écrit. Dans la pratique, le secrétariat réalise ses contrôles sur la base de priorités ou de problèmes constatés. Les contrôles sont définis de manière ad hoc. La Commission des jeux de hasard entretient des relations professionnelles avec d'autres instances pour la transmission d'informations et l'exécution conjointe de contrôles. La Commission ne pilote pas elle-même le programme de contrôle, mais en est tenue au courant en permanence.

La Commission exerce sa mission de contrôle du respect de la législation de manière suffisamment transparente et objective. La plupart des procédures utilisées sont inscrites dans la loi sur les jeux de hasard et ses arrêtés d'exécution. Cette réglementation est complétée par des « notes informatives » reprises sur le site internet. La Commission respecte les prescriptions légales relatives à l'obligation de motivation. Il existe une procédure de recours, au sujet de laquelle une communication claire est assurée. Un demandeur ou un titulaire de licence peut consulter son dossier administratif à tout moment. Les décisions de la Commission ne sont, cependant, pas systématiquement publiées. Les équipes de contrôle disposent du vade-mecum comme instrument de travail : il mentionne, pour chaque classe d'établissements, les points d'attention à contrôler et les modalités de contrôle, des instructions pratiques pour les équipes de contrôle, ainsi que des modèles de formulaires de renseignements et de procès-verbaux. Ces modèles sont appliqués de manière cohérente.

La Commission des jeux de hasard ne dispose pas de système de suivi global pour sa mission de contrôle du respect de la législation : le système d'enregistrement se compose encore de plusieurs classements, de sorte qu'il est difficile de savoir combien de plaintes ont été formulées par type de licences. En raison du suivi déficient des dossiers, la Cour n'a pas pu vérifier le nombre d'enquêtes réalisées à la suite de plaintes ou de contrôles propres, ni les résultats des actes d'enquête, à savoir quelle enquête ou quelle plainte a donné lieu à une sanction. En outre, il n'est pas toujours noté explicitement qu'il est mis fin à un dossier. À défaut d'un système intégré et informatisé, les informations de gestion doivent être géné-

rées manuellement et la mission de contrôle du respect de la législation ne fait pas l'objet d'une évaluation systématique. Il existe des systèmes d'enregistrement distincts pour les jeux téléphoniques et les jeux de hasard en ligne. La Cour a constaté que la Commission des jeux de hasard enregistre dûment les plaintes relatives aux jeux téléphoniques et aux jeux de hasard en ligne et qu'elle traite correctement les plaintes fondées.

La Commission des jeux de hasard rend suffisamment compte de ses prestations et développe des instruments pour répercuter ses expériences sur la politique. Elle rédige un rapport annuel sur ses activités à l'intention du Parlement et du gouvernement. Ce rapport ne contient, cependant, pas autant d'informations dans tous les domaines. Ainsi, il ne contient pas de vue d'ensemble du budget et des recettes et des dépenses, et les prestations sont souvent décrites en termes vagues (par exemple, *de nombreux, très régulièrement, dans un délai raisonnable, etc.*) plutôt qu'à l'aide de chiffres précis. De plus, les procédures de recours figurent parmi d'autres questions soumises à l'examen du Conseil d'État, ce qui ne favorise pas la clarté.

La Cour recommande dès lors à la Commission des jeux de hasard :

- d'élaborer une stratégie écrite, du moins pour les missions pour lesquelles la Commission dispose d'une autonomie (comme le contrôle, l'informatique, etc.) afin de disposer d'un instrument de pilotage et de justification ;
- d'améliorer la qualité administrative des dossiers notamment de marché public en faisant appel au soutien du SPF Justice et en veillant à développer sa propre capacité ;
- d'intégrer les différents textes relatifs au comportement déontologique dans un seul texte clair, éventuellement assorti de quelques dispositions spécifiques pour les membres de la Commission et les collaborateurs du secrétariat ;
- d'envisager de publier les décisions de la Commission des jeux de hasard afin que les exploitants et les joueurs disposent d'informations sur la mesure dans laquelle les titulaires de licence respectent la loi sur les jeux de hasard ;
- de développer un système intégré et informatisé pour enregistrer les plaintes, les dossiers de licence, les dossiers de contrôle et les procédures de sanction, ainsi que les liens entre ceux-ci ; un tel outil améliorerait la qualité et l'exhaustivité des informations de gestion, la définition des priorités et l'efficacité des contrôles ; il favoriserait aussi la qualité de la justification reprise dans le rapport annuel.

4.3 Réaction de la ministre de la Justice et de la Commission des jeux de hasard

4.3.1 Ministre de la Justice

La ministre de la Justice a répondu au projet de rapport par lettre du 12 avril (annexe 1). Outre un certain nombre d'observations spécifiques qui ont été intégrées au rapport, la ministre aborde les thèmes suivants.

La ministre souligne à plusieurs reprises que l'exécution de la loi sur les jeux de hasard suit son cours normal. La Commission des jeux de hasard prépare les arrêtés d'exécution, fixe un ordre de priorité en matière d'exécution et transmet les arrêtés au SPF Justice. Ce dernier a déjà remanié un certain nombre de ces arrêtés sur le plan juridique et les a renvoyés pour avis à la Commission des jeux de hasard. Le processus politique d'adoption ne pourra com-

mencer qu'une fois que la qualité des textes sera suffisante. La Cour des comptes a retracé cette évolution de manière générale au point 2.8.

La ministre estime par ailleurs important qu'une institution publique de taille restreinte comme la Commission des jeux de hasard, dotée d'une maturité limitée en matière informatique, collabore (avec le SPF Justice ou au sein de l'autorité fédérale) et réutilise les contrats ou services existants afin de comprimer les coûts et d'améliorer le service offert (effets de synergie). L'autonomisation dans le domaine informatique ne signifie pas que l'infrastructure complète doit être placée concrètement dans un environnement propre à la Commission. La ministre est en outre d'avis qu'il est urgent que la Commission des jeux de hasard établisse un plan informatique pluriannuel.

Enfin, la ministre relève que la Commission des jeux de hasard ne parvient pas toujours à présenter des dossiers correctement établis sur le plan administratif dans les délais prévus (tant dans le cadre de la mise en œuvre des arrêtés d'exécution et dans celui de l'attribution de marchés publics que quand il s'agit de formuler une vision d'avenir) et est dès lors en partie elle-même responsable du retard dans ces dossiers.

4.3.2 Commission des jeux de hasard

Dans sa lettre du 4 avril 2013 (annexe 2), la Commission des jeux de hasard se rallie globalement aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Quelques éclaircissements relatifs au texte ont été donnés verbalement et sont intégrés à ce rapport.

Concernant la recommandation de la Cour visant à élaborer une stratégie écrite, du moins pour les missions pour lesquelles la Commission dispose d'une autonomie, la Commission soulève qu'une stratégie écrite peut être de nature à entraver toute réaction prompte aux changements constants qui animent le secteur des jeux de hasard. La Commission précise par ailleurs qu'elle planifie déjà au travers des réunions organisées régulièrement et des plans annuels relatifs au personnel et au budget ainsi qu'au travers des textes du rapport annuel.

La Cour des comptes estime qu'une stratégie écrite n'est pas par définition synonyme d'immobilisme en ce sens qu'elle empêcherait toute réaction dynamique face aux développements du secteur des jeux de hasard. Au contraire, une stratégie à plus long terme permet d'anticiper les évolutions du secteur des jeux de hasard, notamment à la suite de la modification de la loi en 2010. Les plans annuels relatifs au personnel, au budget et à l'informatique peuvent ensuite être alignés sur la stratégie, ce qui peut contribuer à mieux motiver les décisions individuelles quant au personnel et aux investissements. De plus, la Commission des jeux de hasard peut préciser dans le rapport annuel la mesure dans laquelle elle a mis en œuvre son plan stratégique et les obstacles éventuels qu'elle rencontre. En ce sens, le rapport annuel se trouve renforcé tant comme instrument de justification que comme outil pour permettre à la Commission de communiquer des recommandations pertinentes en termes de politique.

Pour ce qui est de la recommandation visant à envisager de publier ses décisions, la Commission des jeux de hasard remarque qu'elle est déjà largement réalisée au moyen des rapports annuels ainsi que par des notes d'information et des communications diffusées sur son site internet et grâce à l'accessibilité de ses collaborateurs. Le rapport annuel et le

site internet de la Commission mentionnent en effet les principaux arrêts des juridictions concernées. Les grandes tendances jurisprudentielles y sont esquissées. Les notes d'information disponibles sur le site internet de la Commission abordent souvent les détails plus techniques de certaines dispositions. La publication intégrale de toutes les décisions de la Commission, éventuellement rendues anonymes, pourrait néanmoins servir d'assise juridique aux nouvelles demandes de licences ou aux dossiers de contentieux, ce qui améliorerait la transparence de fonctionnement de la Commission.

Quant aux autres recommandations, la Commission des jeux de hasard signale que les initiatives nécessaires ont été prises dans l'intervalle pour les rencontrer. De l'avis de la Commission, la poursuite du développement d'un système intégré et informatisé pour enregistrer les plaintes, les dossiers et les liens entre eux se heurte à des limitations budgétaires.

Annexe 1

Réponse de la ministre de la Justice (traduction)

Bruxelles, le 12 avril 2013

Ministre de la Justice

Nos références : FOD/JT/KC/2012

Vos références :

Cour des comptes
M. Philippe Roland
Premier Président
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

Dossier traité par Karl Croonenborghs,
Conseiller en régulation économique
E-mail : karl.croonenborghs@just.fgov.be

Audit du fonctionnement de la Commission des jeux de hasard

Monsieur le Premier Président,

Je me réfère à votre lettre du 13 mars 2013 concernant le dossier sous rubrique.

Profitant de l'occasion que vous m'offrez de réagir dans le cadre de la procédure contradictoire au cours de l'établissement du rapport d'audit, je vous transmets ci-joint mes observations concernant l'exactitude factuelle de vos constatations, conclusions et recommandations.

Pour de plus amples informations, vous pouvez toujours vous adresser à M. Karl Croonenborghs, conseiller auprès de ma cellule stratégique.

Je vous souhaite bonne réception de la présente.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, mes salutations distinguées.

La ministre de la Justice,

Annemie Turtelboom

Annexe : 1

Boulevard de Waterloo 115 – 1000 Bruxelles
Tél. : 02 545 80 11 – Fax : 02 542 80 00
min.annemie.turtelboom@just.fgov.be
www.annemieturtelboom.be

Annexe 1 : observations et suggestions d'ajouts au projet de rapport relatif à l'audit de la mission de contrôle de la Commission des jeux de hasard

- p. 3 : alinéa 1^{er}

Bien qu'il n'existe pas de plan informatique écrit, la Commission met en œuvre sa vision en matière de développement matériel et logiciel de manière planifiée. Les échéances ne sont toutefois pas respectées, parce que la Commission obtient difficilement les accords nécessaires pour pouvoir affecter ses moyens.

→ proposition d'ajout à la fin de ce paragraphe : « *Par ailleurs, la Commission des jeux de hasard ne parvient pas, à court terme, à définir formellement et de manière structurée sa vision et ses besoins pour l'avenir, ni à conclure des contrats par l'intermédiaire des procédures applicables en matière d'adjudications publiques.* »

- p. 3 : dernier alinéa

Afin d'améliorer l'organisation de la Commission des jeux de hasard, la Cour recommande de développer une stratégie écrite, du moins pour les missions pour lesquelles la Commission dispose d'une autonomie (comme le contrôle, l'informatique, etc.). La Commission disposera ainsi d'un instrument de pilotage et de justification.

→ proposition d'ajout après cette phrase : « *Dans le cadre de cette stratégie, il conviendra de privilégier les effets de synergie par la réutilisation des contrats ou des services (informatiques) existants.* »

- p. 10

De nombreux articles de la loi sur les jeux de hasard disposent que le Roi doit prendre les arrêtés d'exécution nécessaires. Tel a été le cas pour un grand nombre de dispositions, de nature plutôt technique⁷. Par contre, d'autres articles qui concernent des compétences et des procédures ont été insuffisamment mis en œuvre sur certains points. L'absence de décision entraîne une insécurité juridique et est perçue par la Commission des jeux de hasard comme une entrave à son fonctionnement. La pression exercée sur la ministre pour élaborer les arrêtés d'exécution relatifs aux jeux de hasard proposés sur internet s'est pourtant accrue par le fait que la Commission européenne a accordé ces dernières années beaucoup d'importance à la politique relative aux jeux de hasard en ligne⁸.

→ proposition d'ajout après ce paragraphe pour aligner le texte sur le point de vue légèrement plus nuancé qui est exprimé au point 2.8 (p. 20) : « *À cet égard, il convient de préciser que le SPF Justice a déjà remanié une première série d'arrêtés d'exécution sur le plan juridique, qui ont été transmis pour avis à la Commission des jeux de hasard.* »

- p. 14, alinéa 1^{er}

La Commission des jeux de hasard est une autorité administrative sans personnalité juridique qui ne peut pas poser d'actes juridiques⁹. Comme elle a été instituée au sein du SPF Justice (article 9), la Commission des jeux de hasard est considérée comme un simple ser-

vice public en matière de personnel, d'investissements et de fonctionnement. Son autonomie pour organiser elle-même son fonctionnement est dès lors fortement limitée.

→ Remarque : La dernière phrase du paragraphe précité suggère qu'aucun SPF n'est en mesure d'organiser son fonctionnement de manière autonome, ce qui semble quelque peu excessif. Par ailleurs, l'article 9 de la loi sur les jeux de hasard précise explicitement que la Commission des jeux de hasard est instituée auprès du service public fédéral Justice. Bien qu'elle exerce ses missions en toute indépendance, la Commission demeure un service public administratif faisant partie de l'État. De plus, la Commission peut bénéficier de l'aide du SPF Justice, notamment pour établir des cahiers des charges et régler les procédures administratives en la matière.

- p. 14, fin de l'alinéa 2

Le gouvernement a instauré cette économie de manière unilatérale à l'allocation de base 62.54.121104 (fonctionnement ICT), alors que la Commission avait justement demandé une augmentation d'un million d'euros à ce poste. L'Inspection des finances avait, en outre, estimé que la règle suivant laquelle le fonds doit être en équilibre n'est pas applicable à ce fonds, puisque les recettes sont de nature cyclique (voir ci-avant). La Commission des jeux de hasard estime que ce manque d'autonomie financière hypothèque son fonctionnement.

→ Proposition d'ajouter une précision purement factuelle à la fin de ce paragraphe : « À ce propos, il faut néanmoins souligner que le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard n'a jamais été mis en péril. En effet, fin 2012, elle a reçu l'autorisation d'attribuer des marchés à court et moyen terme pour respectivement 267.000 et 523.930 euros. Le marché à moyen terme devait prendre cours le 1^{er} mars 2013 et s'étendre jusqu'à septembre 2013. Cependant, la Commission n'est pas encore parvenue jusqu'ici à entamer une procédure conforme aux règles relatives aux marchés publics pour le marché à moyen terme. »

- p. 14, dernier alinéa, suite à la page 15

Quelques mesures ont été prises récemment pour accroître l'autonomie de gestion de la Commission des jeux de hasard. Ainsi, en matière d'ICT, la Commission et le SPF Justice ont conclu le protocole du 23 décembre 2010 *relatif à la prise en charge définitive par la Commission des jeux de hasard de son propre support ICT*. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et assure une plus grande indépendance technique. Depuis le début 2012, la Commission peut en outre passer elle-même des marchés publics jusqu'à un certain montant⁵. Toutes les dépenses doivent bien entendu être suffisamment justifiées, des dossiers doivent être introduits correctement et dans les délais et toute attribution requiert un avis positif de l'Inspection des finances.

→ Ce paragraphe suscite les réflexions suivantes qui peuvent inspirer sa reformulation. Le rapport coût-efficacité doit être pris en compte dans le cadre de l'objectif d'autonomie de gestion de la Commission en matière d'ICT. L'autonomisation dans le domaine ICT ne signifie pas que l'infrastructure complète doit être placée concrètement dans un environnement propre à la Commission. D'une part, cela entraînerait des coûts injustifiés (et insupportables à terme) pour un petit organisme public tel que la Commission des jeux de hasard. D'autre part, cela va à l'encontre du principe généralement admis de mutualisation des

ressources (centre de données, infrastructure de base, etc.) qui incite justement différents organismes publics à collaborer à la réalisation de projets et de services au profit de plusieurs parties en se répartissant les coûts de manière transparente. Cette méthode, qui ne nuit en aucun cas au maintien de l'autonomie en matière d'ICT, permet de réduire les coûts et d'améliorer le service obtenu (meilleur rapport qualité/prix).

→ Si la Commission passe elle-même des marchés publics jusqu'à un certain montant, il va de soi qu'elle devra respecter les règles relatives aux marchés publics. Dans le passé, les marchés étaient attribués systématiquement à une seule partie qui, dans certains cas, faisait appel à un sous-traitant (par exemple, pour installer Alfresco et acheter une licence à la société XeniT). Il faudra changer cette manière de procéder à l'avenir en établissant un cahier des charges distinct pour chaque nouvelle opération, indépendamment de la maintenance et de l'évolution des applications existantes de la Commission des jeux de hasard.

- p. 16, paragraphe 1^{er} : composition de la Commission

Dans la pratique, cela peut poser problème à certains représentants qui, après un renouvellement du gouvernement, n'auraient plus de lien avec le ministre qu'ils représentaient. Le président indépendant et le représentant du secrétariat doivent constituer un contrepoids.

→ Proposition d'ajout de nature factuelle visant à nuancer le paragraphe relatif aux avantages et aux inconvénients de la composition de la Commission, définie par la loi : « *Par ailleurs, depuis la modification de la loi en 2010, le mandat des membres prend fin au moment où il est pourvu à leur remplacement, ce qui permet de pallier le problème précité* » (voir article 10, § 2, *in fine*).

- p. 18, paragraphe 1^{er} – licence B libre

En avril 2012, une place de licence s'est libérée dans cette classe, de sorte que, pour le moment, 179 licences de classe B sont exploitées au lieu de 180. Le gouvernement n'a, jusqu'à présent, pas promulgué d'arrêté royal prévoyant la nouvelle procédure à suivre. À la suite d'une plainte introduite par le premier classé sur la liste d'attente, le Conseil d'État a décidé que le système de la liste d'attente n'était plus en vigueur, mais que cette licence pouvait être accordée au premier classé, conformément aux anciennes règles. Cette situation place la Commission des jeux de hasard en fâcheuse posture : prendre une décision conformément à l'ancienne réglementation est contestable sur le plan juridique, mais ne pas prendre de décision également.

→ Proposition d'ajout de nature factuelle à la fin de cette phrase : « *L'arrêté d'exécution précité relatif à la licence B libre a été préparé par la Commission des jeux de hasard, amélioré sur le plan juridique par le SPF Justice et soumis entre-temps à nouveau pour avis à la Commission, après quoi le processus politique pourra suivre son cours.* »

Dans le texte néerlandais, on évoque le fait que le gouvernement « *heeft tot nu toe verzuimd een koninklijk besluit uit te vaardigen* » (a omis, jusqu'à présent, de promulguer un arrêté royal). Cette formulation est plutôt sévère, vu que la qualité du projet d'arrêté royal préparé par la Commission des jeux de hasard laissait une trop grande marge d'appréciation. Par conséquent, le projet offrait des garanties insuffisantes quant à l'évaluation indépendante

et objective des demandes d'autorisation et était même contraire à la loi sur certains aspects. Nous proposons d'employer, dans le texte néerlandais, une formulation plus neutre (voir biffures et insertions) : « *De regering heeft tot nu toe ~~verzuimd~~ nog geen koninklijk besluit uitgevaardigd uit te vaardigen met de nieuwe te volgen procedure* ».

- p. 18, paragraphe 4 - amendes administratives

Si le parquet n'intervient pas, la loi (article 15/3) prévoit que la Commission peut aussi infliger des amendes administratives. Cependant, cette possibilité reste lettre morte en l'absence d'un arrêté d'exécution²¹.

→ Proposition d'ajout de nature factuelle : « *Cet arrêté d'exécution définissant les modalités pratiques de la perception et du recouvrement des amendes administratives a été amélioré sur le plan juridique en fonction des remarques formulées par l'Inspection des finances et a été renvoyé entretemps pour avis à la Commission, après quoi le processus politique pourra suivre son cours.* »

- p. 20, point 2.8 arrêtés d'exécution

→ La façon dont le point 2.8 reflète la situation des arrêtés d'exécution qu'il reste à prendre n'est pas fidèle à la réalité sur plusieurs points. Le SPF Justice n'a jamais entendu parler du chiffre de vingt arrêtés d'exécution, et il est faux de dire qu'un tel nombre d'arrêtés ont été préparés en concertation avec le SPF. Jusqu'à l'entrée en fonction du gouvernement actuel, la Commission des jeux de hasard a préparé des arrêtés royaux sur le plan technique, qui ont ensuite été approuvés politiquement au sein du SPF Justice sans l'intervention de la Direction générale de la législation. Depuis l'entrée en fonction du nouveau cabinet, le SPF est davantage impliqué dans la partie technique, en raison de la qualité juridique souvent douteuse de certaines dispositions contenues dans les projets d'arrêtés d'exécution préparés par la Commission des jeux de hasard. L'ordre de priorité défini dans le point 2.8 est, lui aussi, inexact. En effet, la Commission des jeux de hasard avait demandé de traiter les arrêtés suivants en priorité : 1) l'arrêté relatif à la procédure concernant la licence libre de classe II ; 2) l'arrêté portant sur l'article 3, 3° ; 3) l'arrêté fixant un code de déontologie ; 4) l'arrêté relatif aux officiers de police judiciaire ; 5) l'arrêté concernant les amendes administratives ; 6) l'arrêté Backgammon (portant extension de l'offre de jeux des casinos au backgammon) ; 7) l'arrêté royal concernant l'avis du bourgmestre pour les établissements de classe III. La Commission avait ensuite demandé de se concentrer, au cours d'une deuxième phase, sur les arrêtés d'exécution concernant les jeux de hasard en ligne et les jeux média (licence G2). En outre, il est aussi prématuré d'évoquer la discussion au sein d'un groupe intercabinets. Les arrêtés de la deuxième phase doivent d'abord être examinés avant que tous les arrêtés précités soient discutés au sein de groupes intercabinets. La Commission des jeux de hasard part trop vite du principe que le gouvernement va signer les textes qu'elle a préparés.

Nous proposons de réécrire le point 2.8 sur la base de la situation réelle :

« *Il ressort des paragraphes précédents que de nombreux arrêtés d'exécution de la loi sur les jeux de hasard font encore défaut. La Commission des jeux de hasard a préparé vingt arrêtés d'exécution en concertation avec les services du SPF Justice. Les arrêtés considérés comme prioritaires par la Commission ont été soumis en mars 2012 au cabinet de la ministre de la*

Justice, après que la Commission en avait préparé la partie technique. Il s'agit notamment de l'arrêté relatif à l'attribution d'une licence B libre, d'un arrêté fixant le code déontologique de la Commission des jeux de hasard, de l'arrêté relatif aux jeux visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, point 3, de la loi sur les jeux de hasard (notamment jeux de poker et jeux exploités à l'occasion de kermesses), de l'arrêté relatif aux amendes administratives et de l'arrêté portant extension du nombre de membres du personnel du secrétariat possédant la qualité d'officier de police judiciaire. Certains arrêtés ont déjà été renvoyés pour avis à la Commission des jeux de hasard (entre autres, les arrêtés concernant la licence B libre, le code de déontologie et les amendes administratives), après avoir été remaniés sur le plan juridique par le SPF Justice.

Les autres arrêtés doivent encore être examinés au sein d'un groupe intercabinets. Il s'agit notamment d'un arrêté relatif à la tutelle et au contrôle sur les jeux de hasard en ligne, d'un arrêté fixant la liste des jeux de hasard pouvant être exploités via internet, d'un arrêté relatif à l'interdiction de proposer des systèmes de paiement via internet (protection des joueurs), mais aussi en particulier des arrêtés portant organisation de la Commission des jeux de hasard (article 23) et du secrétariat (article 14). Au moment de l'audit, la Commission devait encore donner son avis sur la plupart de ces arrêtés. »

Le législateur a aussi prévu dans la loi sur les jeux de hasard le principe d'un comité de concertation (article 24) et l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité de concertation de la commission des jeux de hasard a été promulgué. Dans la pratique, ce comité de concertation n'a, toutefois, jamais été mis sur pied et l'arrêté royal n'a donc pas été exécuté. Le principe de contact avec le secteur des jeux de hasard a néanmoins été maintenu : les représentants du secteur des jeux de hasard et les membres de la Commission des jeux de hasard se rencontrent en moyenne une fois par an à l'occasion de journées d'études et de rencontres (par exemple, à la suite d'une modification de la loi), lors desquelles des idées peuvent être échangées.

→ Qu'en est-il de l'impact de la non-application de cet arrêté royal sur la transparence du fonctionnement du secrétariat de la Commission dans ses relations avec le secteur des jeux de hasard ? Il existe un arrêté royal, mais il n'est pas exécuté dans la pratique.

- p. 22, chapitre 3, point 3.1, paragraphe 3

En 2010, il a été demandé à chaque cellule de soumettre périodiquement un plan d'action fixant des priorités. En matière de contrôles, les actions suivantes ont notamment été prévues :

→ Il serait utile de définir ces objectifs sous la forme Smart (correspondant à des objectifs plus spécifiques et mesurables) pour pouvoir évaluer s'ils ont été atteints.

- p. 34 – Évolutions récentes, alinéa 1^{er}

Le secrétariat signale à ce sujet qu'il était déjà prévu en 2011 d'installer un système intégré de suivi des dossiers permettant de faire des recherches automatiques (dénommé Alfresco), ce qui explique pourquoi les systèmes existants n'ont plus été développés (voir le point 3.5.2 Informatique).

→ Remarque générale : Le système Alfresco a été installé (et un accord a été conclu le 20 novembre 2011 pour l'utilisation d'une interface spécifique en amont d'Alfresco). Le statut du projet n'est pas clair.

- p. 34 – Évolutions récentes, dernier alinéa

La Cour des comptes estime qu'il serait utile de mettre en place un enregistrement uniforme des plaintes (en distinguant les diverses catégories : par exemple, une plainte relative à des activités illégales, à une licence, aux jeux média ou aux jeux en ligne). Les dossiers doivent faire l'objet d'un suivi plus scrupuleux et plus uniforme, de manière à permettre une quantification et des recherches ciblées dans les fichiers. Il convient aussi d'accorder une attention suffisante à l'intégration ou à l'établissement d'un lien entre les deux systèmes de suivi des enquêtes et des sanctions.

→ Remarque générale : Dans le contexte de la mission de contrôle et, plus particulièrement, dans le souci de la transparence des contrôles et de leurs résultats, il faut avant tout rationaliser et uniformiser les enregistrements, et assurer l'intégration sous-jacente des différents systèmes d'enregistrement.

→ Proposition d'ajout au paragraphe précité (voir la réserve émise par la Cour des comptes à la page 29) : « *La cellule de contrôle serait ainsi en mesure d'établir un programme (annuel) et d'effectuer des contrôles en fonction de risques concrets quantifiés, ce qui améliorerait l'efficacité et la transparence des contrôles.* »

- p. 34 – Protection des joueurs en pratique

Si la Commission constate que des joueurs exclus sont néanmoins admis dans des établissements de jeux de hasard, elle ouvre une enquête en la matière, qui peut déboucher sur une sanction de l'exploitant. Par ailleurs, l'État belge a déjà été condamné à verser des dommages et intérêts pour avoir négligé de reprendre un plaignant sur la liste des personnes interdites⁴⁰. La Commission des jeux de hasard a donc pour but de mettre en place des procédures destinées à réduire la marge d'erreur à zéro lors de l'encodage des exclusions volontaires dans EPIS⁴¹. C'est ce qui motive son souhait d'avoir accès au registre national des personnes physiques⁴².

→ Remarque générale concernant le souhait de la Commission d'avoir accès au registre national : Il convient d'évaluer la procédure d'identification des joueurs et les responsabilités des établissements de jeux de hasard. L'utilisation du numéro de registre national est un moyen d'identifier un joueur de façon univoque. Actuellement, cette identification se déroule sur la base des nom et prénom, ce qui provoque évidemment des erreurs. L'accès au registre national ne réglerait pas le problème en soi et aura un coût élevé (impact budgétaire) si on effectue systématiquement une vérification auprès du registre national. Il serait préférable d'autoriser (ou d'imposer) l'emploi du numéro de registre national lors de la validation de l'accès d'une personne à un établissement de jeux de hasard et de permettre à la Commission d'utiliser ce numéro en interne. Grâce à un lecteur e-ID, les établissements de jeux de hasard peuvent obtenir les données nécessaires du candidat joueur et les transmettre de manière sécurisée à la Commission des jeux de hasard. Pareil système doit néanmoins être décrit en détail et testé avant que des décisions définitives puissent être prises à ce sujet.

- p. 36, point 3.5.1 Politique des ressources humaines

La Commission des jeux de hasard offre une rémunération attractive aux contrôleurs de niveau A, qui sont placés dans l'échelle de traitement A2 au lieu de A1. Cette mesure est censée compenser les nombreux nuits et les week-ends passés à travailler. La Commission n'est toutefois pas en mesure d'octroyer une rémunération supplémentaire au personnel de niveau B et C qui collabore à ces contrôles.

→ Remarque générale : Le régime de rémunération prévu par l'arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations (*Moniteur belge* du 15 février 2013, p. 9036) ne vide-t-il pas le paragraphe précité de sa substance ?

- p. 36, point 3.5.2 Informatique

Le protocole du 23 décembre 2010 relatif à la prise en charge définitive du support ICT, que la Commission des jeux de hasard a conclu avec le SPF Justice, visait à octroyer à la Commission une indépendance technique par rapport au service d'encadrement informatique du SPF, non seulement au niveau des services, mais aussi des applications et de l'infrastructure (y compris une infrastructure internet spécifique). Pareille indépendance s'imposait, notamment pour assurer la maintenance des serveurs/routeurs en dehors des moments de contrôle de la Commission (ce qui inclut les nuits et les week-ends) et atteindre un niveau de sécurité supérieur. Le protocole est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et s'est accompagné d'une hausse substantielle du budget informatique.

→ En principe, l'autonomie n'implique pas nécessairement la mise en place d'une infrastructure propre et son hébergement dans les locaux de la Commission. Une décision de délocalisation physique (en dehors des installations du SPF Justice) a naturellement pour effet d'augmenter considérablement le budget informatique. De plus, cela représente un investissement à fonds perdu, du moins en partie, car on prévoit à terme la migration vers un autre centre de données. À cet égard, il est opportun de rechercher des synergies (avec le SPF Justice ou entre les pouvoirs publics fédéraux) d'un point de vue technico-informatique et stratégique.

- p. 37

Les objectifs suivants sont au centre de la nouvelle approche : réaliser des économies grâce à des serveurs virtuels au lieu de matériel effectif, appliquer la norme ISO en matière de sécurité, automatiser l'administration (abandonner le papier, utiliser notamment le programme Alfresco comme système intégré de suivi de dossiers), intégrer les systèmes d'instances tierces (huissiers de justice, registre national, etc.) et créer un environnement de test pour les jeux de hasard en ligne.

→ Remarques générales :

1) L'économie réalisée par l'utilisation de serveurs virtuels est relative. S'il nécessite moins de ressources matérielles, ce système requiert des logiciels supplémentaires et des com-

pétences plus élevées pour le personnel chargé de l'exploiter. En outre, dès lors que les serveurs virtuels tournent sur des machines propres, ils ne remplacent pas ces dernières.

2) La volonté d'appliquer les normes ISO est une bonne chose, mais il faut tenir compte aussi de la maturité de l'organisation (qui ne parvient pas encore aujourd'hui à formaliser des procédures concrètes et qui procède encore souvent de manière informelle) et de la structure ICT qui est encore chargée de nombreuses tâches opérationnelles.

- p. 37, point 3.5.2 Informatique, dernier alinéa

Il n'existait pas de plan informatique pluriannuel proprement dit au moment de l'audit, mais la pratique a tout de même démontré l'existence d'une approche systématique. Il n'en reste pas moins que les échéances posées ne sont pas respectées. C'est ce qui ressort également de l'utilisation limitée des ressources budgétaires : en 2011, approximativement 35 % des moyens dégagés ont été utilisés et, en 2012, 50 %. Le budget de la Commission des jeux de hasard comporte suffisamment de moyens informatiques, mais celle-ci ne reçoit qu'avec difficulté les accords nécessaires pour affecter ces ressources en raison, d'une part, des restrictions budgétaires générales (voir point 2.2.1) et, d'autre part, de la qualité administrative parfois insuffisante des dossiers d'attribution de la Commission même.

→ Ce paragraphe reflète correctement la réalité. La question de la qualité administrative parfois insuffisante des dossiers d'attribution n'apparaît pourtant pas dans le passage situé au début de la page 3, où l'on fait un raccourci en expliquant le non-respect des échéances par la difficulté d'obtenir les accords nécessaires pour pouvoir affecter les moyens. Dans un souci de cohérence, il conviendrait d'ajouter aussi cette référence à la qualité administrative au début de la page 3.

- p. 37, point 3.5.3 Politique d'intégrité

Les dispositions du code de déontologie qui s'appliquent aussi bien aux membres de la Commission qu'au personnel consistent en une interdiction générale de tout comportement compromettant pour l'intégrité de la Commission des jeux de hasard. Elles portent notamment sur la limitation des contacts entre les membres ou le personnel de la Commission et le secteur des jeux de hasard en dehors de l'activité de la Commission, sur le droit exclusif du président d'entretenir ces contacts dans le cadre de l'activité de la Commission et sur la prudence qui s'impose lorsque de tels contacts doivent avoir lieu (pareils échanges doivent en principe se faire par écrit).

→ Remarque générale : Ne faudrait-il pas faire le lien, dans ce passage portant sur la politique d'intégrité, avec le fait que la loi a créé un comité de concertation à propos duquel on a pris un arrêté royal qui n'est cependant pas appliqué dans la pratique par la Commission ? L'existence d'une structure de concertation formelle est de nature à assurer de manière transparente l'intégrité des contacts entre le régulateur et le secteur. Voir le lien avec la page 20 :

Le législateur a aussi prévu dans la loi sur les jeux de hasard le principe d'un comité de concertation (article 24) et l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité de concertation de la Commission des jeux de hasard a

été promulgué. Dans la pratique, ce comité de concertation n'a, toutefois, jamais été mis sur pied et l'arrêté royal n'a donc pas été exécuté. Le principe de contact avec le secteur des jeux de hasard a néanmoins été maintenu : les représentants du secteur des jeux de hasard et les membres de la Commission des jeux de hasard se rencontrent en moyenne une fois par an à l'occasion de journées d'études et de rencontres (par exemple, à la suite d'une modification de la loi), lors desquelles des idées peuvent être échangées.

La disposition qui s'applique uniquement aux membres leur interdit d'exercer ou d'avoir exercé une fonction dans le secteur des jeux de hasard ou encore d'avoir un quelconque intérêt dans le secteur. Il est à noter qu'aux termes des directives déontologiques, le président doit être informé d'une telle situation, alors que la loi sur les jeux de hasard l'interdit explicitement (article 11, 5^o, et article 11, alinéa 2).

→ Remarque générale : Cette interdiction explicite constitue une incompatibilité légale avec la possibilité d'être nommé et de demeurer membre de la Commission des jeux de hasard.

- p. 41, chapitre 4 – Conclusions et recommandations, point 4.1, alinéa 2

La loi sur les jeux de hasard donne à la Commission les moyens légaux nécessaires pour exécuter sa mission de contrôle du respect de la législation : règles sur les licences, pouvoir d'enquête, possibilités de sanction variées, etc. Cependant, à ce niveau également, l'absence de plusieurs arrêtés royaux cruciaux entraîne une insécurité juridique : les arrêtés d'exécution pour les licences de classe B et G2 font défaut, la possibilité d'infliger une amende administrative reste lettre morte, la liste des membres du personnel possédant le statut d'officier de police judiciaire n'a pas encore été actualisée. La loi sur les jeux de hasard prévoit également assez d'instruments pour protéger les joueurs, mais l'exécution des dispositions y relatives est incomplète.

→ Remarque générale : Il serait opportun d'ajouter à la conclusion une phrase qui refléterait la réalité factuelle, à savoir que les arrêtés d'exécution précités ont été préparés par la Commission des jeux de hasard, que cette dernière a défini un ordre de priorité en termes d'importance pour la mise en œuvre, que plusieurs de ces arrêtés d'exécution (licence B libre, déontologie, amendes administratives, jeux visés à l'article 3, 3^o) ont déjà été remaniés sur le plan juridique par le SPF Justice et qu'ils sont actuellement soumis pour avis à la Commission. Le processus politique d'adoption ne pourra commencer qu'une fois que la qualité des textes sera suffisante. Les exemples cités ont été choisis au hasard, sans tenir compte de ce contexte factuel.

- p. 41, point 4.1, alinéa 3

La Loterie nationale ne relève pas du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. C'est néanmoins la Commission qui octroie les licences et contrôle certaines activités (notamment les paris) proposées par la Loterie nationale. Aucun arrêté d'exécution n'a toutefois été pris concernant ce contrôle.

→ Remarque générale : La Loterie nationale est du ressort du ministre des Finances, mais le SPF Justice est aussi concerné de par sa compétence à l'égard de la Commission des jeux de hasard.

- p. 41, point 4.1 Conclusions et recommandations, alinéa 4

En matière d'indépendance, la Commission des jeux de hasard est une organisation hybride. D'une part, la loi prévoit qu'elle est un organe de tutelle qui exerce ses missions en toute indépendance et, d'autre part, la Commission est placée sous un contrôle ministériel direct en raison de sa composition (représentants de six ministres fédéraux).

→ Remarque générale : Il conviendrait de préciser qu'en vertu de l'article 9 de la loi sur les jeux de hasard, la Commission des jeux de hasard est incorporée dans le SPF Justice. En d'autres termes, la Commission est un service public administratif. Elle est indépendante pour l'exercice de ses missions, mais elle demeure en fin de compte un service public qui n'est pas indépendant ou autonome dans tous les domaines. La Commission interprète souvent cette autonomie de manière plutôt large... Nous proposons d'ajouter ce qui suit au texte : « *En matière d'indépendance, la Commission des jeux de hasard est une organisation hybride. D'une part, la loi prévoit qu'elle est un organe de tutelle légal qui exerce ses missions en toute indépendance et, d'autre part, la Commission est placée sous un contrôle ministériel direct en raison de sa composition (représentants de six ministres fédéraux) et de son incorporation dans le SPF Justice.* »

- p. 42, point 4.1 Conclusions et recommandations, alinéa 9

Il convient d'exécuter la loi sur les jeux de hasard dans son intégralité, de manière à ce que la Commission dispose d'une base juridique concluante pour exécuter ses missions.

→ En réalité, les arrêtés d'exécution que la Commission des jeux de hasard a désignés comme prioritaires sont en cours de traitement et vont bientôt entrer dans la phase de l'examen politique. On attend les premiers avis de la Commission concernant les arrêtés d'exécution que le SPF Justice a remaniés sur le plan juridique.

- p. 42, point 4.1 Conclusions et recommandations, alinéa 9

Il y a lieu de libérer suffisamment de moyens sur le fonds budgétaire de la Commission des jeux de hasard pour pouvoir répondre aux besoins en matière de personnel et d'informatique.

→ En réalité, la Commission des jeux de hasard pourrait réaliser sa mission de base en affectant seulement 50 % des moyens disponibles pour l'ICT.

- p. 42, point 4.2 Organisation et fonctionnement

Bien que la Commission des jeux de hasard ne puisse pas décider de la taille de son effectif, elle dispose d'une autonomie suffisante pour s'assurer que son personnel dispose de la formation et de l'expérience adéquates pour effectuer ses missions. La mise en œuvre du protocole ICT a débouché sur l'élaboration d'une vision propre en matière de développement matériel et logiciel, qui est exécutée de manière planifiée. Elle n'a cependant pas encore été formalisée dans un plan pluriannuel informatique écrit. Les échéances ne sont pas respectées, parce que la Commission obtient difficilement les accords nécessaires pour pouvoir affecter les moyens disponibles.

→ Remarque générale :

- 1) Il est urgent que la Commission des jeux de hasard établisse un plan ICT pluriannuel contenant les principes stratégiques qu'elle veut appliquer en la matière. La Commission serait bien avisée de s'inscrire dans le processus d'optimisation des ressources et de viser un gain d'efficacité en concluant des partenariats dans le secteur public afin de produire des effets de synergie.
- 2) Ici aussi, on fait un raccourci en expliquant le non-respect des échéances par la difficulté d'obtenir des accords, alors qu'en réalité, la Commission ne parvient pas à présenter des dossiers correctement établis sur le plan administratif dans les délais prévus. Nous proposons que le texte menant aux conclusions reflète fidèlement le contenu du rapport.

En revanche, les conclusions finales à la page 44 sont correctes et abordent les éléments précités.

- p. 44, dernière puce de la liste (recommandations à l'intention de la Commission des jeux de hasard)

Il serait opportun de développer un système intégré et informatisé pour enregistrer les plaintes, les dossiers de licence, les dossiers de contrôle et les procédures de sanction, ainsi que les liens entre ceux-ci. Un tel outil améliorerait la qualité et l'exhaustivité des informations de gestion et favoriserait la qualité de la justification reprise dans le rapport annuel.

→ Proposition d'ajout basé sur l'observation formulée dans le rapport, selon laquelle l'existence d'un système intégré et informatisé peut contribuer à la définition des priorités en matière de contrôle : « *Un tel outil améliorerait la qualité et l'exhaustivité des informations de gestion, faciliterait la définition des priorités concernant les contrôles tout en renforçant leur efficacité, et favoriserait la qualité de la justification reprise dans le rapport annuel.* »

Annexe 2**Réponse de la Commission des jeux de hasard (traduction)****Commission des jeux de hasard**

Bruxelles, le 4 avril 2013

Traité par : Etienne Marique
 Tél : 02/504.00.42 – Gsm : 0495/58.49.33
 Fax : 02/504.00.66
 Courriel : etienne.marique@gamingcommission.be

M. Philippe Roland
 Premier Président
 Cour des comptes
 Rue de la Régence 2
 B-1000 Bruxelles

Audit de la Commission des jeux de hasard

Monsieur le Premier Président,

Vous trouverez ci-dessous nos remarques concernant les recommandations de la Cour. Je vous renvoie également vers plusieurs remarques structurelles à propos d'éclaircissements qui ont été donnés verbalement à votre service, notamment de plus amples détails concernant la cellule de contrôle ainsi qu'un organigramme plus récent.

Outre les réponses à vos recommandations, auxquelles nous souscrivons dans les grandes lignes, nous nous permettons d'attirer votre attention sur deux conclusions qui nous semblent de nature à renforcer le fonctionnement et la politique de la Commission des jeux de hasard.

1. Élaborer une stratégie écrite, du moins pour les missions pour lesquelles la Commission dispose d'une autonomie (comme le contrôle, l'informatique, etc.) afin de disposer d'un instrument de pilotage et de justification.

Outre la problématique connue en matière d'« autonomie », il convient de préciser que la Commission des jeux de hasard se veut être un organisme dynamique qui se montre flexible face à la complexité du marché. Les stratégies écrites ont tendance à réduire la marge de manœuvre et à brider la créativité nécessaire au développement dans un secteur qui explore chaque jour de nouvelles voies. En compensation, des réunions sont organisées très régulièrement avec les acteurs concernés et des documents écrits sont établis, comme les procès-verbaux de ces réunions. Tout cela n'empêche pas une certaine planification, qui est évidemment nécessaire à la politique et au pilotage et qui doit être régulière (réunions du personnel, réunions de contrôle, etc.). Cela étant, une stratégie écrite a des relents d'immobilisme administratif. La politique transparaît aussi clairement au travers des plans annuels relatifs au personnel et au budget ainsi qu'au travers des textes du rapport annuel.

2. Améliorer la qualité administrative des dossiers notamment de marché public en faisant appel au soutien du SPF Justice et en veillant à développer sa propre capacité.

Nous sommes bien d'accord. C'est d'ailleurs déjà le cas. Plusieurs agents sont associés à la confection de ces dossiers, en collaboration avec le cabinet. Une telle façon de procéder est inhérente au développement de la capacité propre de la Commission, mais il serait préférable d'élargir les effectifs pouvant se former spécifiquement à cette procédure (comme demandé). En d'autres termes, l'intention y est certainement, mais pas les moyens.

3. Intégrer les différents textes relatifs au comportement déontologique dans un seul texte clair, éventuellement assorti de quelques dispositions spécifiques pour les membres de la Commission et les collaborateurs du secrétariat.

Il s'agit de nouveau d'une contribution positive pour la Commission. Il ressort de ce qui précède qu'un texte commun doit être élaboré en prévoyant des spécificités pour les membres de la Commission, comme pour les collaborateurs. La Commission s'attachera à rédiger un tel texte. Il convient néanmoins de préciser qu'en treize ans d'existence de la Commission, aucune infraction au code actuel ni aucun problème n'a encore été relevé.

4. Envisager de publier les décisions de la Commission des jeux de hasard afin que les exploitants et les joueurs disposent d'informations sur la mesure dans laquelle les titulaires de licence respectent la loi sur les jeux de hasard.

C'est ce qui est déjà largement réalisé au moyen des rapports annuels. La Commission des jeux de hasard prône la transparence et applique, dans la mesure du possible, une certaine « jurisprudence » propre qui est claire pour l'ensemble des titulaires de licence. Il y a néanmoins des cas spécifiques dans lesquels les membres de la Commission se prononcent « en toute sagesse ». Le caractère public de ces décisions est à mettre en balance avec la protection de la vie privée des divers titulaires de licence, mais, de manière générale, le contenu, la motivation et les conséquences sont communiqués par l'intermédiaire du rapport annuel précité ainsi que par des notes d'information, des communications diffusées sur notre site internet et grâce à la grande accessibilité de nos collaborateurs, qui est tout à leur honneur.

5. Développer un système intégré et informatisé pour enregistrer les plaintes, les dossiers de licence, les dossiers de contrôle et les procédures de sanction, ainsi que les liens entre ceux-ci. Un tel outil améliorerait la qualité et l'exhaustivité des informations de gestion et favoriserait la qualité de la justification dans le rapport annuel.

Le secrétariat a proposé un système intégré et informatisé de traitement des plaintes (juin 2012), de procédures de sanction et de dossiers de contrôle. Pour le mettre en oeuvre, il faut des budgets. Or, ils font défaut. Il importe aussi de souligner de manière subsidiaire que des liens entre ces dossiers contribueraient certainement à améliorer la qualité et l'exhaustivité, mais qu'en l'occurrence aussi, le budget est limité. À cet égard et à titre d'exemple, il est significatif que, par exemple, une étude relative aux données chiffrées soit purement et simplement balayée par l'inspecteur des finances, de sorte que les données chiffrées censées étayer ou améliorer une politique sont difficilement disponibles.

Conclusion : pour développer une structure politique intégrale et responsable (à l'instar de la CTIF ou de la Commission de la protection de la vie privée), la Commission des jeux de hasard doit posséder une personnalité juridique distincte avec, pour capital de départ, les montants actuellement répartis sur deux fonds concernant les jeux de hasard (l'un auprès

du SPF Justice et l'autre auprès du SPF Économie). Le contrôle de cette institution peut être confié au Parlement.

En ordre subsidiaire et à titre de recommandation importante, la Commission des jeux de hasard souhaite également souligner que, pour faire face aux défis du futur, initiative et créativité doivent rester les moteurs du développement du paysage des jeux de hasard. À cet effet, il est indispensable de disposer d'une base solide, notamment grâce à des études scientifiques qui apportent recommandations et fondements, bref, qui alimentent la politique à suivre. Dans cette optique, plusieurs études scientifiques ont été commandées, notamment à propos du monitoring (cartographie des flux d'argent, analyse coûts-bénéfices), de l'impact des jeux de hasard sur la criminalité (important pour savoir s'il faut les intégrer dans le plan de sécurité) et de la dangerosité des jeux de hasard en ce qui concerne le seuil et la protection du joueur. Abandonner de tels plans pour des raisons budgétaires revient à hypothéquer le futur de même que les perspectives d'avenir.

Nous vous remercions une fois encore pour le travail solide effectué par votre service en bonne collaboration et dans le respect des missions de chacun.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de notre haute considération.

E. Marique, Président

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2013/1128/10

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be