

DE : Madame Geneviève Guilbault
Ministre de la Sécurité publique

Le 3 mars 2022

TITRE : *Règlement sur les systèmes de loterie et Règles sur les systèmes de loterie*

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Au Canada, le *Code criminel* (L.R.C. 1985, ch. C-46) interdit de mettre sur pied des loteries et des jeux de hasard. Il prévoit cependant des exceptions permettant à des organismes de charité ou religieux, des conseils de foire ou d'exposition agricole et des exploitants de concessions de foire ou d'exposition agricole de mettre sur pied et d'exploiter une loterie en vertu d'une licence délivrée par la province ou l'autorité qu'elle désigne.

Au Québec, la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* (RLRQ, c. L-6) confie à la Régie des alcools, des courses et des jeux le pouvoir de délivrer des licences de systèmes de loterie et d'établir le cadre réglementaire applicable à ces licences ainsi qu'à la mise sur pied et l'exploitation des loteries autorisées. Plus particulièrement, le *Règlement sur les systèmes de loteries* (RLRQ, c. L-6, r.11) établit les activités pour lesquelles une licence est prescrite ainsi que les catégories de personnes pouvant se qualifier et le montant des droits et frais payables pour l'obtention d'une telle licence. Les *Règles sur les systèmes de loteries* (RLRQ, c. L-6, r.12) prévoient les conditions d'obtention des licences prescrites ainsi que les normes, restrictions ou prohibitions relatives à leur exploitation.

En 2014, des modifications apportées à l'article 207 du *Code criminel* ont donné aux provinces l'occasion d'autoriser les organismes de charité ou religieux titulaires de la licence requise à utiliser un ordinateur pour la vente de billets, la sélection de gagnants ou la distribution de prix dans le cadre d'un tirage. Aucun changement n'avait alors été apporté en ce sens à la réglementation québécoise.

Afin de permettre aux organismes de charité ou religieux du Québec titulaires d'une licence d'utiliser un ordinateur dans le cadre d'un tirage, des modifications doivent ainsi être apportées à l'encadrement actuel. Comme la réglementation n'a pas été revue depuis plusieurs années, l'offre de jeux caritatifs qui y est prévue ne correspond par ailleurs plus à celle des autres provinces canadiennes.

Un nouvel encadrement en matière de systèmes de loterie est proposé afin de simplifier les licences existantes et leurs modalités d'exploitation et d'autoriser de nouveaux types de tirages comme la chasse à l'as. Il permettrait aussi aux organismes de charité ou religieux de conduire et d'administrer des tirages à l'aide de systèmes électroniques par la création d'un nouveau régime applicable à ces tirages et d'une nouvelle licence de fournisseur de systèmes électroniques.

La modernisation du régime applicable aux systèmes de loterie permettrait également de prévoir plusieurs allègements touchant les conditions de délivrance et d'exploitation des licences de systèmes de loterie.

2- Raison d'être de l'intervention

Les modifications apportées au *Code criminel* en 2014 donnaient suite à des demandes répétées d'organismes de charité ou religieux désireux de pouvoir conduire et administrer des tirages électroniques qui leur permettraient de collecter plus facilement et davantage de fonds. La plupart des provinces canadiennes ont emboîté le pas au gouvernement fédéral et ont ainsi ensuite permis aux organismes de charité ou religieux d'avoir recours à des systèmes électroniques pour conduire et administrer des tirages. Au Québec, la pandémie de Covid-19 a accentué la pertinence de donner suite à des demandes semblables et de revoir l'encadrement à cet égard. L'intégration de cette nouvelle possibilité requiert toutefois une actualisation des normes d'exploitation qui suppose une révision de l'ensemble de la réglementation.

Par ailleurs, la réglementation québécoise limite actuellement l'offre de jeux caritatifs aux tirages à prix fixe et aux tirages moitié-moitié alors que, dans les autres provinces canadiennes, d'autres types de tirages sont autorisés. Il en est ainsi notamment de la chasse à l'as.

Les titulaires visés demandent aussi depuis quelques années que des changements soient apportés aux modalités concernant les tirages déjà permis. Par exemple, ils souhaitent avoir la possibilité de fractionner le prix de leurs tirages moitié-moitié.

Somme toute, l'offre de jeux caritatifs au Québec n'est plus adéquate et ne correspond plus à celle proposée ailleurs au Canada.

Des modifications réglementaires sont donc jugées nécessaires pour permettre la tenue de nouveaux types de tirages et assurer une mise en place efficace et sécuritaire de systèmes électroniques de tirage.

L'encadrement des tirages moitié-moitié nécessite également certains ajustements, considérant l'ouverture aux systèmes électroniques, afin d'assurer le respect des exigences relatives à l'application du *Code criminel*.

3- Objectifs poursuivis

La solution proposée vise à répondre à la demande de pouvoir conduire et administrer des tirages électroniques, exprimée par les organismes de charité ou religieux, tout en assurant un contrôle adéquat et la sécurité et l'intégrité de ces tirages.

Elle vise aussi à donner davantage de latitude aux titulaires d'une licence de systèmes de loterie en leur permettant d'exploiter de nouveaux types de tirages, notamment des tirages à lots progressifs comme la chasse à l'as, de même qu'en leur offrant la possibilité d'effectuer des tirages mixtes combinant plus d'un type de tirage.

Le tirage électronique et le tirage à lots progressifs sont fortement attendus de la part de ces titulaires, car ils leur donneraient la possibilité de tirer profit de sources de financement additionnelles.

Le nouveau cadre juridique proposé, qui permettrait de moderniser l'offre de jeux caritatifs au Québec, vise également à uniformiser les règles d'exploitation des systèmes de loterie et à assurer un meilleur contrôle des tirages, notamment des tirages moitié-moitié.

Finalement, le nouveau cadre juridique prévoit certains allègements administratifs pour l'ensemble des titulaires d'une licence de systèmes de loterie.

4- Proposition

La proposition consiste à remplacer le *Règlement sur les systèmes de loteries* et les *Règles sur les systèmes de loteries* afin de procéder à une réforme complète de l'encadrement des systèmes de loterie.

Le nouveau *Règlement sur les systèmes de loterie* et les nouvelles *Règles sur les systèmes de loterie* permettraient de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- Licence de systèmes de loterie

Dans une perspective d'allègement réglementaire et administratif, il est proposé de fusionner les licences de systèmes de loterie afin de créer une seule licence qui serait prescrite pour conduire et administrer les systèmes de loterie suivants :

- un tirage;
- une loterie instantanée;
- un casino-bénéfice;
- une roue de fortune.

Ainsi, une licence de systèmes de loterie permettrait de conduire et d'administrer plusieurs systèmes de loterie, à condition qu'ils aient été autorisés par la Régie, durant sa période de validité d'une durée maximale d'un an. Au cours de cette période, les titulaires pourront au besoin faire des demandes de modification de leur licence afin d'ajouter des systèmes de loterie non prévus lors de la demande initiale.

Les tirages tenus lors d'une campagne de souscription ne seraient plus encadrés par une licence spécifique. Ils devraient plutôt respecter les normes prescrites pour tous les tirages.

- Licence de fournisseur de systèmes électroniques

Il est proposé de prescrire une nouvelle licence de fournisseur de systèmes électroniques pour toute personne souhaitant fournir à un organisme de charité ou religieux un système électronique qui serait utilisé dans le cadre d'un tirage.

Un organisme de charité ou religieux mettant lui-même sur pied son système électronique n'aurait pas à détenir cette licence à moins qu'il ne l'offre à d'autres organismes.

- Tirages

Le cadre réglementaire prévoit l'uniformisation des règles en matière de tirages. Les tirages ne se limiteraient plus aux tirages à prix fixe et aux tirages moitié-moitié. Le titulaire d'une licence pourrait choisir de conduire un tirage à prix fixe, un tirage à prix déterminé selon un pourcentage des revenus bruts comme un moitié-moitié, un tirage à lots progressifs comme la chasse à l'as ainsi qu'un tirage mixte combinant plus d'un type de tirage. Les organismes de charité ou religieux pourraient aussi tenir ces tirages en recourant à un système électronique.

- Tirages moitié-moitié

Pleinement intégrés aux tirages, les tirages moitié-moitié ne feraient plus l'objet de règles spécifiques, ce qui entraînerait notamment la suppression de la distinction existante entre les tirages moitié-moitié offrant des prix de plus de 5000 \$ et ceux offrant des prix de 5000 \$ ou moins. La fusion des types de tirages permettrait de donner plus de latitude aux titulaires d'une licence de systèmes de loterie qui souhaiteraient proposer des tirages moitié-moitié. Ces tirages ne devraient par ailleurs plus nécessairement se dérouler sur une seule journée, ni en personne, à moins que le titulaire souhaite utiliser des billets simplifiés. Ne faisant plus l'objet de règles spécifiques, les tirages moitié-moitié offrant des prix de plus de 5 000 \$ n'auraient plus à se dérouler pendant un événement. Les prix pourraient aussi être fractionnés ou correspondre à un pourcentage différent de 50 %.

Les titulaires pourraient donc opter pour le type de tirage qui leur convient le mieux et, s'il s'agit d'organismes, tenir leurs tirages moitié-moitié, comme tous les autres tirages, en utilisant un système électronique.

Comme corollaire à la suppression du cadre juridique rigide des tirages moitié-moitié, les titulaires devraient fournir, lors de leur demande de licence, les mêmes informations que celles à fournir pour les autres types de tirages, mais ils pourraient jouir de toutes les nouvelles possibilités.

La proposition vise aussi le retrait de la possibilité de délivrer une licence à un groupement d'organismes pour la tenue de tirages moitié-moitié offrant des prix de 5 000 \$ et moins. En effet, il s'avère que la délivrance d'une telle licence poserait un certain nombre d'enjeux considérant la possibilité de proposer des tirages électroniques, notamment relativement au contrôle effectué par la Régie. Par exemple, la Régie ne serait pas en mesure de connaître les détails des différents tirages effectués par les nombreux organismes sous la responsabilité du groupement, ce qui irait à l'encontre de ses objectifs de contrôle et de ses responsabilités en matière d'intérêt public et de sécurité publique.

- Billets de tirage

La proposition prévoit aussi deux types de billets distincts pour tous les types de tirages, soit les billets réguliers et les billets simplifiés.

Les billets réguliers contiendraient un numéro séquentiel, le nom du titulaire de la licence de systèmes de loterie exploitée, le numéro de licence du titulaire, le prix de vente de chaque billet, l'endroit, la date et l'heure du tirage ainsi que l'endroit où peuvent être consultées les règles de participation et de fonctionnement.

Les billets simplifiés ne contiendraient qu'un numéro séquentiel. Pour tous les types de tirages, les billets simplifiés pourraient être utilisés uniquement lorsque la vente des billets et la sélection du gagnant se dérouleraient à un seul endroit, durant la même journée et en présence des participants. À défaut, le titulaire devrait utiliser des billets réguliers.

L'obligation de fournir un certificat d'imprimeur des billets serait retirée.

- Tirages électroniques

Conformément au *Code criminel*, les organismes de charité ou religieux titulaires d'une licence pourraient conduire et administrer des tirages électroniques, c'est-à-dire des tirages utilisant un système électronique pour la vente de billets, la sélection d'un gagnant ou l'attribution d'un prix.

Ces organismes devraient mettre sur pied leur propre système électronique ou faire affaire avec un fournisseur détenant une licence de fournisseur de systèmes électroniques délivrée par la Régie.

Le cadre réglementaire prévoit les obligations à respecter par le fournisseur de systèmes électroniques et par l'organisme de charité ou religieux.

Ainsi, pour obtenir une licence, le fournisseur aurait entre autres à fournir une preuve de solvabilité et celle d'une expérience minimale de deux ans dans la création et le développement de systèmes électroniques ou systèmes connexes. La licence pourrait être refusée au fournisseur si ce dernier a fait faillite dans les cinq dernières années.

Pour chaque système électronique qu'il entend offrir, le fournisseur devrait transmettre à la Régie :

- le nom et le descriptif du système;
- les signatures numériques des composantes critiques du système ainsi que celle spécifique au générateur de nombres aléatoires en date de la demande;
- une certification ou un rapport d'expert d'un laboratoire indépendant et compétent attestant que le système est conforme aux obligations prévues dans les règles ainsi qu'aux normes reconnues dans le domaine, telles que les normes GLI ou ISO, suite 27000;
- une attestation du laboratoire indépendant et compétent ayant effectué la certification ou l'expertise confirmant qu'il possède les caractéristiques requises pour agir à ce titre;

- une mise à jour du rapport d'expert et des signatures numériques lorsque des modifications sont apportées au générateur de nombres aléatoires ou à une composante critique du système.

Les mêmes exigences seraient imposées à un organisme qui mettrait sur pied son propre système électronique.

En outre, la proposition prévoit plusieurs exigences relatives aux systèmes électroniques. Ainsi, le système électronique devrait :

- être à jour et en bon état et ne pas être compromis ou altéré;
- être sécuritaire;
- assurer une disponibilité, notamment grâce à des processus de sauvegarde et de restauration des applications et des données, la redondance des données, un plan de reprise après un sinistre et des procédures de gestion des incidents;
- protéger l'intégrité du traitement, notamment en permettant la collecte et le stockage de l'intégralité des données, la comptabilisation de tous les billets éligibles dans les tirages, l'utilisation des journaux d'audit pour documenter et suivre l'activité ainsi que l'enregistrement et la consignation avec précision des résultats des tirages;
- faire l'objet d'un cycle de vie du développement logiciel;
- utiliser un serveur situé au Canada.

Le système devrait également permettre :

- de limiter la période pendant laquelle les billets seraient en vente;
- de s'assurer que l'acheteur est situé au Québec et qu'il a atteint l'âge de 18 ans;
- de faire un paiement sécurisé;
- de consentir, à titre de participant, aux politiques de confidentialité et aux règles de participation et de fonctionnement;
- de protéger les renseignements personnels;
- d'annuler un billet après sa vente.

Enfin, le générateur de nombres aléatoires utilisé pour sélectionner un numéro gagnant devrait utiliser un algorithme éprouvé et fiable et générer des nombres aléatoires imprévisibles, indépendants du point de vue statistique et ayant les mêmes chances d'être générés à l'intérieur d'une même série.

La proposition prévoit d'autres obligations auxquelles le fournisseur de systèmes électroniques devrait se soumettre, notamment quant à la formation que devraient recevoir les organismes utilisant son système, à la conservation des données ou à la surveillance des erreurs ou activités suspectes.

- Autres allègements

Le nouveau cadre réglementaire prévoit aussi des allègements d'ordre administratif. Par exemple, le rapport d'utilisation des profits ne serait plus demandé de manière automatique, ainsi, la démonstration que les profits ont été utilisés aux fins pour lesquelles la licence a été délivrée devrait seulement être fournie sur demande de la Régie. De plus, le cautionnement serait uniquement fourni à la Régie à sa demande.

- **Frais et droits payables**

En ce qui a trait aux frais d'étude et aux droits payables, les principales modifications qu'entraînerait la proposition concernent les tirages moitié-moitié et la nouvelle licence de fournisseur de systèmes électroniques. Ainsi, puisque les tirages moitié-moitié ne seraient plus soumis à des règles spécifiques, les titulaires d'une licence de systèmes de loterie qui souhaiteraient conduire et administrer ce type de tirage devraient payer les mêmes droits que ceux exigés pour les autres tirages, soit 0,9 % du prix de vente totale des billets estimés par le demandeur. Comme la proposition ajoute la possibilité de tenir des tirages à lots progressifs, les mêmes droits payables pour ces tirages (représentant 0,9 % du prix de vente totale des billets) sont prévus. Cependant, dans ce cas, il est prévu que les droits payables seraient transmis à la Régie trimestriellement afin de tenir compte de la réalité associée au déroulement de ces tirages, pour lesquels il est difficile de déterminer à l'avance la durée et, par le fait même, le nombre de billets vendus.

De plus, la possibilité de faire une seule demande pour plusieurs systèmes de loterie permettrait l'application de frais d'étude uniques pour l'ensemble de ces systèmes de loterie.

Les frais pour le duplicata d'une licence seraient aussi retirés.

Enfin, les frais d'étude liés à la licence de fournisseur de systèmes électroniques seraient les mêmes que ceux qui se rapportent à la licence de systèmes de loterie et les droits payables seraient de 225 \$.

5- Autres options

La Régie a évalué d'autres options pour permettre l'utilisation de systèmes électroniques dans le cadre de tirages. Ainsi, elle a analysé la possibilité d'enregistrer les fournisseurs de systèmes électroniques plutôt que de leur délivrer une licence ainsi que la possibilité de ne pas encadrer les activités de ces fournisseurs. Il s'est avéré que l'absence d'encadrement n'était pas souhaitable, car elle aurait mis à risque l'intégrité et la sécurité des tirages électroniques et il aurait été impossible pour la Régie d'intervenir auprès de ces fournisseurs. Quant à l'enregistrement, il s'agit d'une mesure comparable à la licence.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les mesures proposées ont été élaborées dans une optique d'allègement réglementaire et administratif pour les titulaires d'une licence de systèmes de loterie. Ces principes ont également guidé l'élaboration du régime applicable aux titulaires d'une licence de fournisseurs de systèmes électroniques.

Elles visent à moderniser les systèmes de loterie caritatifs au Québec de façon à permettre aux organismes de charité ou religieux de profiter de nouveaux types de tirages pour financer leurs projets qui doivent également être à des fins charitables ou religieuses.

Elles donneraient lieu à :

- la fusion de tous les types de licences de systèmes de loterie en une seule;
- la possibilité de faire une seule demande pour plusieurs systèmes de loterie autorisés par la même licence et de les exploiter de façon simultanée, ce qui conduirait à une économie de frais d'étude;
- l'uniformisation et la simplification des règles applicables aux tirages;
- la création d'une licence de fournisseur de systèmes électroniques pour encadrer une nouvelle industrie qui n'était pas autorisée au Québec.

L'avènement des tirages électroniques et l'introduction de nouveaux types de tirages populaires ainsi que l'assouplissement de leurs modalités d'exploitation permettraient aux organismes de charité et religieux d'amasser davantage de fonds au bénéfice de leur cause.

La Régie n'entrevoit ainsi pas de conséquences économiques négatives des mesures proposées. Elles seraient à l'origine de sources de financement additionnelles pour les organismes visés et d'un tout nouveau secteur d'activité économique au Québec, ce qui engendrerait des répercussions positives pour la collectivité québécoise.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Loto-Québec a été consultée dans le cadre de l'élaboration de certaines mesures faisant l'objet du présent mémoire et certains organismes de charité ont été consultés afin de prendre en considération leurs besoins.

La Régie a consulté une firme privée spécialisée relativement aux normes minimales requises pour assurer un tirage électronique intègre et sécuritaire.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre de la proposition implique que des modifications importantes soient apportées au système informatique de la Régie. De plus, il faudrait envisager l'ajout de personnel, une augmentation du nombre de demandes étant à prévoir. L'introduction d'un nouveau secteur d'activité économique québécois lié aux systèmes électroniques, notamment à la fourniture de tels systèmes, implique également le développement d'une nouvelle expertise au sein de la Régie, qui pourrait se matérialiser par de la formation et l'ajout de fonctions pour les équipes en place, l'embauche de nouvelles ressources ou le recours à une expertise externe pour certains mandats spécifiques, notamment en ce qui concerne le respect des conditions de techniques pointues et la vérification des systèmes électroniques.

9- Implications financières

Selon les estimations retenues, le nombre de demandes additionnelles générées par les organismes qui ne seraient plus couverts par une licence accordée à un groupement d'organismes s'élèverait à 1 500. De plus, les nouveaux types de tirages ainsi que la possibilité de les conduire et de les administrer entièrement à l'aide de systèmes électroniques pourraient augmenter l'engouement des titulaires actuels d'une licence quant à la mise sur pied de tirages et susciter l'intérêt de futurs titulaires. Il faudrait aussi prévoir des demandes additionnelles provenant d'une nouvelle clientèle, soit les fournisseurs de systèmes électroniques.

La dimension technologique de ce nouveau secteur que représentent les tirages électroniques nécessiterait par ailleurs des ressources financières additionnelles.

Un total de cinq ETC a été évalué relativement aux ressources humaines supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du projet lié à la délivrance et au contrôle des licences additionnelles. Un effectif additionnel correspondant à 9 100 heures rémunérées serait ainsi requis ainsi qu'un budget annuel récurrent de 429 500 \$.

10- Analyse comparative

Licence de fournisseur de systèmes électroniques

Les provinces canadiennes ont adopté des cadres réglementaires différents concernant les fournisseurs des systèmes électroniques utilisés pour la mise sur pied de tirages électroniques. Au Manitoba, les fournisseurs doivent détenir une licence. L'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan exigent que les personnes fournissant des systèmes électroniques aux organismes de charité soient enregistrées. L'Ontario évalue le risque lié à un demandeur (intégrité, finance, etc.) en deux étapes pour établir son admissibilité. La Colombie-Britannique exige que les fournisseurs soient certifiés afin de s'assurer de leur intégrité.

En Colombie-Britannique et en Ontario, le régulateur, qui exerce des fonctions équivalentes à la Régie, approuve tous les systèmes électroniques utilisés dans le cadre de tirages mis sur pied par des organismes de charité ou religieux titulaires de la licence requise. Plus particulièrement, le laboratoire de mise à l'essai des jeux de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario a élaboré les directives techniques s'appliquant lors du processus d'évaluation des systèmes électroniques de tirage.

En Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan, les tests sont plutôt confiés à un laboratoire externe autorisé par le régulateur. Le régulateur autorise ensuite chaque système électronique.

La ministre de la Sécurité publique

GENEVIÈVE GUILBAULT