



Politique en matière de jeux de hasard en Belgique

Note de vision

Mai 2018



Table des matières

1	Objectif de la note de vision.....	3
2	Définition de la problématique	5
2.1	Troubles associés aux jeux de hasard et d'argent : définition	5
2.2.	Distinction jeux de hasard problématique versus non-problématique: terminologie	6
2.3.	Gambling, gaming et cyberdependance.....	6
3	La politique belge actuelle	7
3.1	Description de la loi sur les jeux de hasard	7
3.2	La Commission des jeux de hasard.....	7
3.3.	La Loterie Nationale.....	8
4	Liste de demandes d'études prioritaires et de données chiffrées nécessaires en matière de jeux de hasard	9
5.	Prévention et Assistance	10
5.1.	Prevention	10
5.2.	Assistance professionnelle et traitement.....	13
5.3.	Diffusion et élaboration de l'expertise.....	13
6.	La régulation de l'offre	14
6.1.	Taxation aux niveaux régional et fédéral	15
6.2.	Paris virtuels, nombre d'agences de paris, article 3.3, publicité.....	16
6.3.	Projet de loi	18
6.4.	Autres projets d'arrêtés royaux.....	19
7.	Conclusions.....	21
8.	Annexes	22



1 Objectif de la note de vision

La dépendance aux jeux de hasard et d'argent est un problème de santé publique qui a été soulevée par le ministre flamand de la santé, Monsieur Jo Vandeurzen.

Afin de prévenir une augmentation du nombre de joueurs problématiques ou, à défaut, afin d'offrir à ces derniers une offre de soins adéquate, la politique belge, tant fédérale que régionale, doit prendre des **mesures visant à la fois l'offre et la demande**. L'information et la prévention ne suffisent en effet pas toujours.

La Réunion Thématique Drogues (RTD) de la CIM Santé publique du 24 octobre 2016 a mandaté la Cellule Générale de Politique en matière de Drogues (CGPD) afin d'élaborer une proposition politique sur cette matière dans une note de vision commune. La Cellule générale de Politique Drogues a décidé d'en faire un thème prioritaire.

Un groupe de travail a été créé à cet effet et a rédigé préalablement à la note de vision, une note de synthèse dont une partie est reprise dans ce document. Cette note de vision est donc complémentaire à la note de synthèse. Elle reprend donc les recommandations en matière de gestion de la demande ainsi que les initiatives prises pour la régulation de l'offre.

Par ailleurs, l'avis du Conseil supérieur de la Santé (CSS) a également été sollicité sur les questions suivantes :

- Quelles sont les recommandations (evidence-based) pour le traitement de la dépendance aux jeux de hasard et d'argent ?
- Quelle est la pratique actuelle en Belgique ?
- Comment favoriser et stimuler le recours aux soins par les personnes dépendantes aux jeux de hasard et d'argent en Belgique ?

Cet avis a été rendu en novembre 2017 et est disponible [ici](#). Les recommandations résumées de cet avis sont les suivantes :

Pour réduire les risques de jeu pathologique tout en améliorant l'accès et la rétention dans les soins, le CSS recommande que des mesures soient prises simultanément à différents niveaux :

1. Développer la recherche dans ce domaine ;
2. Mettre en place des mesures structurelles concernant l'offre de jeux ;
3. Améliorer la connaissance de la dépendance aux jeux et de l'offre de soins disponible ;
4. Renforcer l'offre de soins existante.

Pour mettre en œuvre ces mesures, une collaboration entre différents secteurs (économie, justice, recherche, santé, affaires sociales, etc.) est évidemment nécessaire.



Sur base de ces différents éléments, le groupe de travail 'Jeux de hasard et d'argent' a rédigé cette note de vision visant à renforcer la protection du joueur et prévenir les problèmes occasionnés par une utilisation problématique de ces jeux.

Cette note a abordé différentes notions :

- Les différentes définitions de la problématique ;
- La politique belge actuelle ;
- Les besoins en matière de données de prévalence et d'étude ;
- La prévention et l'assistance ;
- La régulation de l'offre.



2 Définition de la problématique

2.1 Troubles associés aux jeux de hasard et d'argent : définition

En 1991, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a repris le jeu pathologique dans sa "Classification of mental and behavioural disorders" (ICD-10). Elle l'a d'abord reconnu comme un trouble du contrôle des impulsions, mais depuis 2013, elle l'a reconnu dans le DSM-5 comme une forme de dépendance, comme l'assuétude à l'alcool, aux drogues et aux médicaments. L'ICD 10 définit le jeu pathologique comme un trouble consistant en des épisodes répétés et fréquents de jeu qui dominant la vie du sujet au détriment des valeurs et des obligations sociales, professionnelles, matérielles et familiales.

Le DSM-5 définit les troubles associés aux jeux de hasard comme (APA, 2014) : "Une pratique de jeu persistante, répétée et inadaptée, conduisant à des limitations cliniquement significatives ou à la détresse, comme il apparaît dans quatre ou plus des caractéristiques suivantes, qui apparaissent dans une période d'un an :

- (1) Les enjeux doivent être de plus en plus importants pour atteindre l'état d'excitation désiré.
- (2) Le sujet est agité ou irritable lors des tentatives de réduction ou d'arrêt du jeu.
- (3) Le sujet a connu de nombreuses tentatives infructueuses d'arrêter, de réduire ou de contrôler sa pratique du jeu.
- (4) Le sujet a souvent l'esprit accaparé par le jeu (p.ex. en y pensant de manière persistante, en se remémorant des expériences de jeu passées, en empêchant ou en prévoyant de nouvelles tentatives ou en réfléchissant aux moyens de se procurer de l'argent pour jouer).
- (5) Le sujet joue souvent en cas d'humeur dysphorique (p.ex. sentiments d'impuissance, de culpabilité, d'anxiété, de dépression).
- (6) Après avoir perdu de l'argent au jeu, le sujet revient souvent le lendemain pour éponger ses pertes.
- (7) Le sujet ment pour dissimuler l'ampleur réelle de sa pratique de jeu.
- (8) Le sujet a mis en danger ou a perdu une relation affective importante, un emploi ou des possibilités d'études ou de carrière à cause du jeu.
- (9) Le sujet a besoin de l'argent d'autres personnes pour être tiré de situations financières désespérées dues au jeu."

Le trouble lié aux jeux de hasard peut se produire de manière épisodique ou de manière persistante. Durant un trouble épisodique, la personne répond aux critères plus d'une fois au cours de sa vie, mais les symptômes entre les périodes distinctes de dépendance ne se manifestent plus pendant plusieurs mois. En cas de trouble persistant, les symptômes correspondant aux critères persistent pendant plusieurs années.

Ce trouble est souvent lié à des comorbidités à d'autres troubles psychiatriques et troubles de la personnalité¹. L'âge est également un facteur de risque important. La prévalence des

¹ Rodriguez-Monguio, R., Errea, M. & Volberg, R. (2017) Comorbid pathological gambling, mental health, and substance use disorders: Health-care services provision by clinician specialty; Journal of Behavioral Addictions.



troubles du jeu est (dans la littérature internationale) plus élevé dans le groupe d'âge des 16-24 ans. Les personnes avec un trouble du jeu indiquent également qu'ils commencent à jouer à un âge plus jeune et avoir plus de problèmes familiaux, sociaux, financiers et psychiatriques que les joueurs non problématiques. Il y a aussi une augmentation de la prévalence du jeu chez les personnes âgées (65+).

Les jeunes sont donc particulièrement vulnérables à ce trouble car ils sont plus influençables dû fait de leur jeune âge. Via notamment les stratégies développées par les sociétés commerciales comme les jeux sans mises financières mais avec des gains 'sociaux, les jeunes sont attirés et s'adonnent à ces jeux^{2 3}.

2.2. Distinction jeux de hasard problématique versus non-problématique : terminologie

Dans le DSM-5, une distinction est faite entre dépendance légère, modérée et sévère sur un continuum (APA, 2013). On parle d'une dépendance légère lorsque quatre ou cinq critères sont remplis. Les critères les plus fréquents sont le souci du jeu et la récurrence afin de compenser les pertes. Six à sept critères sont remplis en cas de dépendance modérée et huit à neuf critères en cas de dépendance sévère. La mise en danger des relations ou de sa carrière et l'utilisation de l'argent des autres pour compenser ses pertes de jeu se produisent davantage en cas de dépendance grave. Force est néanmoins de souligner que les personnes remplissant moins de quatre critères peuvent également rencontrer des problèmes en raison de leur dépendance aux jeux de hasard.

Les chercheurs utilisent différentes dénominations et classifications. Le plus souvent, le groupe clinique (désigné en général par le terme 'joueurs pathologiques') et subclinique ('joueurs compulsifs') sont examinés en même temps que ce que l'on appelle les 'disordered gamblers'. Le jeu 'pathologique' et 'problématique' sont des notions qui ont encore cours dans le milieu de la recherche ou dans les revues scientifiques. Dans le DSM-IV, le jeu 'pathologique' correspond à minimum 5 critères (10 auparavant), le jeu 'problématique' à minimum 3 ou 4 critères.

Il est exact de parler de « troubles liés aux jeux de hasard » en psychopathologie et chez les usagers diagnostiqués.

2.3. Gambling, gaming et cyberdépendance

Les actions en matière de jeux de hasard et d'argent doivent être distinguées de celles qui traitent de l'utilisation excessive des jeux vidéo, des smartphones ou d'autres outils connectés à Internet. Un recoupement existe cependant soit lorsque ces outils électroniques sont utilisés pour accéder à des jeux de hasard et d'argent, soit dans le cas de certains jeux vidéo qui en soi ne sont pas des jeux de hasard et d'argent mais qui s'y apparentent car ils intègrent de

² <http://www.vad.be/assets/dossier-gokken-1>

³ Shead, Derevensky & Gupta, 2010; Lussier, Derevensky, Gupta & Vitaro, 2014; Brezing, Derevensky & Potenza, 2010)



manière cachée pour un non-utilisateur de petites applications qui font intervenir le hasard et l'argent et permettent au joueur d'obtenir des avantages lui permettant de progresser dans le jeu vidéo.

Pour bien marquer à la fois la séparation et les recouvrements possibles, il est important de cibler spécifiquement les jeux de hasard et d'argent car c'est la combinaison de la mise d'argent et du risque lié au hasard qui va donner au joueur une sensation d'attente excitante qu'il pourra répéter jusqu'à l'assuétude, malgré les pertes répétées. Le plaisir est en effet stimulé par la hauteur du risque pris par le joueur. En outre, plus le délai est court entre la mise et le résultat du jeu, plus le risque d'assuétude est grand.

L'assuétude aux jeux de hasard et d'argent peut donc être grave et difficile à traiter. Elle peut avoir un impact extrêmement négatif, souvent sous-estimé, sur le joueur mais aussi sur son entourage, via les dettes contractées par le joueur qui peuvent mettre sa famille dans une situation financière difficile.

Pour bien marquer à la fois la séparation et les recouvrements possibles, il est important de cibler spécifiquement les jeux de hasard et d'argent et les paris.

3 La politique belge actuelle

3.1 Description de la loi sur les jeux de hasard

La régulation des jeux de hasard est basée sur "l'idée de canalisation" : l'offre illégale est combattue en autorisant une offre limitée légale de jeux.

Le principe de base est que l'exploitation de jeux de hasard est a priori interdite, mais des exceptions peuvent être accordées via un système de licences. Ces licences sont accordées par la Commission des Jeux de hasard.

3.2 La Commission des jeux de hasard.

En Belgique, l'offre illégale de jeu est donc combattue notamment via l'autorisation d'une offre de jeux légale « limitée ». L'exploitation de jeux de hasard est interdite **sauf si** elle a été autorisée par la Commission des jeux de hasard via l'octroi d'une licence.

Il existe neuf classes de licences (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 et G2)⁴ qui permettent d'exploiter des jeux de hasard dans le monde réel ainsi que trois licences supplémentaires A+, B+, F1+ qui permettent d'exploiter des jeux de hasard en ligne.

⁴ La licence de classe A permet l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou casino; la licence de classe B permet l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II ou salle de jeux automatiques; la licence de classe C permet l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons; la licence de classe D permet à son titulaire d'exercer une activité professionnelle de quelque nature que ce soit



Le principal organe impliqué dans la matière des jeux de hasard est la Commission des jeux de hasard (CJH). Cet organe indépendant institué auprès du SPF Justice est présidé par un magistrat et se compose de représentants des ministres de la Justice, des Finances, de l'Économie, de l'Intérieur, de la Santé publique et du ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions. La CJH se réunit une fois par mois.

La CJH est un organisme d'avis à l'égard du gouvernement et du parlement sur toute initiative législative ou réglementaire, de protection des joueurs et des parieurs, de décision en ce qui concerne l'octroi ou le refus de licences et de contrôle en matière de jeux de hasard. Elle est assistée par un secrétariat.

Les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la CJH et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licences.

Plusieurs membres du secrétariat ont la qualité d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi (OPJ). Ils peuvent procéder à une enquête sur place et exercent les pouvoirs liés à la qualité d'OPJ en vue de la recherche et de la constatation des infractions à la loi et à ses arrêtés d'exécution. Lorsqu'une infraction est constatée, ils dressent un procès-verbal qui est transmis au parquet compétent.

La CJH a la compétence d'infliger des amendes administratives pour certaines infractions à la législation sur les jeux de hasard et à ses arrêtés d'exécution. Ainsi, outre les possibilités de sanction dont disposait déjà la CJH en cas de non-respect de la loi, comme le retrait ou la suspension de licences, l'avertissement ou l'interdiction d'exploitation, l'instauration des amendes administratives lui permet aussi de sanctionner l'auteur d'une infraction.

La CJH n'intervient cependant pas de façon automatique. Son intervention n'est possible que si le parquet ne donne pas de suites aux infractions (art. 15/1 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard).

3.3. La Loterie Nationale

Le fonctionnement et la gestion de la Loterie Nationale sont réglés par la loi du 19 avril 2002. La Loterie Nationale a le monopole des jeux de loterie publique, avec la possibilité d'organiser des paris et des jeux de hasard. L'objectif est de canaliser la passion du jeu (socialement

dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV; la licence de classe E permet la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard; la licence de classe F1 permet l'exploitation de l'organisation des paris; la licence de classe F2 permet l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile ou l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV dans certains cas; la licence G1 permet l'exploitation des jeux de hasard dans des programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu; la licence G2 permet l'exploitation des jeux de hasard via un média autre que ceux présentés dans des programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu.



responsable, fiable, sûr) et d'en affecter les recettes à des fins d'utilité publique (sous la forme de subventions).

4 Liste de demandes d'études prioritaires et de données chiffrées nécessaires en matière de jeux de hasard

La note de synthèse (octobre 2016) fait apparaître qu'en Belgique, il manque des données chiffrées récentes sur la prévalence des problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent ainsi que sur la disponibilité des soins qui s'y rapportent. Les dernières enquêtes belges en matière de prévalence de l'assuétude aux jeux de hasard remontent à 2004⁵ et 2006⁶.

La prochaine Enquête de Santé de Sciensano reprendra des items relatifs aux jeux de hasard (questionnaire Problem Gambling Severity Index, ci-après le « PGSI »). Cette Enquête Santé est menée en 2018. L'enregistrement des demandes d'aide en matière de jeux de hasard et d'argent par différents intermédiaires pourrait également fournir des données complémentaires permettant une meilleure estimation du groupe cible et des besoins en matière de soins. Selon les résultats de l'Enquête Santé de 2018, l'utilisation du PGSI pourrait être répétée ou non lors de l'enquête de santé par Interviews en 2023.

Le Résumé psychiatrique minimum, qui enregistre les diagnostics principaux et secondaires pour les patients hospitalisés dans des lits psychiatriques, est une donnée parmi d'autres pour suivre l'évolution du trouble mais il s'avère que les hospitalisations ne sont pas le traitement le plus adéquat pour les troubles liés aux jeux de hasard et d'argent. Il est également utilisé par la Flandre dans différents services de santé mentale mais ce n'est pas le cas en Wallonie et à Bruxelles. L'utilisation du dossier patient électronique (EPD) est également une solution possible mais pas harmonisée à l'ensemble du pays.

Le projet BelRai est un projet pilote commandité par le Service Public Fédéral de Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, en collaboration avec les Communautés et les Régions, pour permettre l'enregistrement uniforme et informatisé en ligne, dans l'instrument d'évaluation interRAI, de données de clients provenant de différents contextes de soins. L'outil est actuellement en cours d'adaptation et un module relatif aux assuétudes sera mis en production vers 2020. Cet outil n'est donc pas utile dans un futur proche.

Par ailleurs, la mise en œuvre du Protocole d'accord des ministres ayant la santé publique dans leurs attributions en ce qui concerne l'établissement d'un ensemble de données minimales en vue d'un enregistrement commun dans l'ensemble des établissements travaillant dans le secteur de la santé mentale approuvé lors de la CIM Santé publique du 21 mars 2016 pourra apporter une solution à une récolte de données harmonisée.

⁵ Minet, S., Mejias, S., Druine, C., Somers, W., Hoffmann, E., Servais, L., De Smet, S., Delmarcelle, C., Joris, L., Patesson, R. & Steinberg, P. (2004). Gokken: ontspanning of verslaving? Enquête gokken en gokverslaving. Rodin Foundation, Bruxelles.

⁶ Druine, C ; Delmarcelle, C ; Dubois, M ; Joris, L ; Somers, W. (2006). Kwantitatieve studie online en traditionele kansspelen in België. Rodin Foundation, Bruxelles.



En matière de prévention, des études supplémentaires seraient nécessaires :

- Quelle est l'incidence de la (limitation de la) publicité sur la pratique du jeu ?
- Dans quelle mesure les adultes et les adolescents ont-ils suffisamment connaissance de la législation en matière de jeux de hasard ?

Ces deux questions de recherche feront l'objet d'un appel via la Politique scientifique fédérale après évaluation de l'impact des différents changements législatifs en matière d'offre. Il faudra donc prévoir la façon dont cette évaluation peut avoir lieu.

Par ailleurs, la Loterie nationale a la mission sociale de lancer des campagnes d'information et de collaborer avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur, dans le cadre d'une politique active et coordonnée en matière de prévention et d'assistance concernant la dépendance au jeu (Loi du 19 avril 2002, art. 3§3.3). Pour cela, la Loterie consacre chaque année un montant de 200.000 euros à la recherche scientifique sur de la dépendance aux jeux.

5. Prévention et Assistance

Une vision intégrale de la prévention et de l'assistance pour les problèmes de jeux de hasard et d'argent devrait à la fois viser la réduction du nombre de personnes qui rencontrent des problèmes à cause des jeux de hasard et d'argent et assurer une orientation adéquate des joueurs problématiques.

Il est fondamental de créer un continuum allant de la prévention aux soins, également pour la dépendance aux jeux de hasard et d'argent.

Concernant l'assistance, comme l'encourage l'OMS, le principe du « stepped care » est appliqué: des soins sont offerts dans la communauté de vie de la personne, d'une manière aussi efficiente, légère et courte que possible en tenant compte de la nature et de la gravité du problème. L'intensité de l'intervention doit être adaptée à la demande spécifique de soins. Un juste milieu, ni trop, ni trop peu. L'utilisateur et ses proches sont toujours impliqués dans ce processus qui vise le rétablissement .

A cette fin, la complémentarité entre les services disponibles doit être renforcée afin de mettre en avant leur expertise et leur place respectives dans le champ global. Le but étant que les ressources spécialisées en la matière puissent travailler en totale collaboration avec les réseaux des services de santé mentale (SSM), dans le respect des spécificités de chacun.

5.1. Prévention

Afin de protéger la population des risques liés aux jeux de hasard et d'argent, il convient de déployer un plus large éventail de mesures. Une politique de prévention solide repose sur quatre stratégies :

- l'éducation,
- des engagements et des réglementations,



- des interventions dans l'environnement,
- des soins et des mesures d'orientation.

Les leviers les plus importants pour diminuer le nombre de joueurs problématiques sont la conclusion **d'engagements et de réglementations**, comme des règlements qui limitent la disponibilité des possibilités de jeux. Ces aspects légaux sont réglementés au niveau fédéral mais sont essentiels pour les politiques de santé poursuivies par les communautés et régions. Les informations sur les changements juridiques à venir sont présentées au chapitre 6. Il est clair que ces modifications législatives et les nouveaux arrêtés royaux constituent un premier pas important.

En termes **d'interventions dans l'environnement**, la législation peut également être utilisée pour aborder différents aspects du jeu : âge minimum des joueurs, limitation du nombre d'établissements de jeux, limitation des machines à haut risque d'addiction, limites en matière de paris, interdiction des propriétés les plus addictives du jeu, etc. En outre, il est également important d'intervenir pour éviter que l'environnement n'invite pas jouer. Cela peut se faire, entre autres, en créant un cadre juridique clair en matière de publicité sur les jeux, dans lequel la protection du joueur est primordiale. Par exemple, les mesures de protection suivantes peuvent être prises : interdiction de la publicité, réglementation concernant la diffusion, dispositions relatives au contenu des messages publicitaires, etc.

Les partenaires et les organisations de terrain en Flandre travaillent depuis longtemps sur la prévention des jeux de hasard et d'argent. Des méthodes répondant spécifiquement à la stratégie d'éducation pour les jeunes et les adultes ont été développées, comme décrites dans la note de synthèse. Il y a des informations sur gokhulp.be et sur la Druglijn, un dossier « Jeux de hasard », des fiches d'informations, ... La VAD travaille actuellement sur une campagne sur le jeu. Les entités francophones et bilingues ont également développé des initiatives en la matière comme site www.stopouencore.be mis en ligne par Infor-Drogues, la brochure "Faites vos jeux, rien ne va plus", éditée par l'ASBL Univers Santé, (subsidé par la COCOF et la Région wallonne). Toutes ces initiatives sont reprises dans la note de synthèse ad hoc.

Il est important que, dans les messages destinés à la population générale, les jeux de hasard et d'argent ne soient pas considérés comme la norme. Par ailleurs, afin de briser toute stigmatisation entourant la dépendance aux jeux de hasard et d'argent, il est important que celle-ci soit reconnue comme un problème de santé. La population générale doit en être informée.

En plus de cet accent sur le groupe cible final, il est également important de promouvoir une expertise spécifique chez les professionnels. En Flandre, par exemple, diverses organisations dans différents contextes sont coachées afin de développer une politique de santé où les jeux de hasard et d'argent sont systématiquement repris dans un ensemble plus large et où du matériel sur le jeu a été développé pour la première ligne ("gokken. Herkennen van en omgaan met gokproblemen bij cliënten in OCMW en CAW").

Les stratégies de prévention, de **soins et de soutien** consistent à permettre aussi bien aux personnes de se prendre en charge elles-mêmes, quand elles se sentent dépassées, que de



permettre à l'entourage d'une personne d'intervenir quand il a le sentiment que rien ne va plus.

La Flandre et la Wallonie ont élaboré une note de vision sur la détection et l'intervention précoces dans le cadre du guide 'vers une nouvelle politique de soins de santé mentale pour les enfants et adolescents'. Le canevas sur la détection et l'intervention précoces a été approuvé en groupe de travail intercabinets. Sous le terme de détection précoce est compris, pour un groupe cible défini, l'ensemble des activités pour détecter les maladies ou problématiques dans leur phase la plus débutante de leur développement ou la diminution des risques sur cette maladie ou problématique.

Une offre de tests de connaissances et d'autotests online est disponible à cet effet en Flandre. La VAD propose, via la Druglijn, un test de connaissance et un autotest sur les jeux de hasard et d'argent. Si nécessaire, un avis est ensuite proposé sur base des résultats de cet autotest. Le CAD Limburg en collaboration offre également, en collaboration avec la Commission des jeux de hasard, aussi bien un autotest qu'une auto-assistance. Cette offre est également proposée par la Région Wallonne et la COCOF sur le même principe par l'asbl Pélican en collaboration avec la Commission des jeux de hasard et via le site stopouencore.be (Infodrogues). Au travers des module d'auto-assistance en ligne, l'utilisateur peut travailler de façon anonyme et à son propre rythme à la diminution ou l'arrêt de sa pratique. Via cet exercice, l'utilisateur est stimulé afin d'améliorer son propre contrôle et à reprendre sa vie en main. A côté de cette offre, Gokhulp.be (uniquement en Flandre) offre également un accompagnement en ligne qui est repris plus en détail dans le point 5.2. Assistance professionnelle et traitement. De tels instruments permettent aux personnes de procéder à une détection précoce et une auto assistance, sur base de leur propre initiative.

En matière de protection des joueurs, la CJH met à disposition, via son site internet, un folder à message préventif, des liens vers l'assistance et les interdictions d'accès aux casinos. La CJH a produit BLUFF!, une campagne de prévention pour les jeunes de 14 à 18 ans. Il existe également la campagne « pour le jeu responsable lors de la Coupe du monde de football » (mai 2018).

Pour cette campagne, la Commission a réalisé un film, un dossier pédagogique et un jeu de société éducatif. L'objectif est de toucher au travers de cette campagne le plus grand nombre de jeunes. C'est pourquoi toutes les écoles secondaires belges peuvent recevoir gratuitement un kit de prévention. De plus, des organisations d'aide et des associations de jeunes peuvent aussi obtenir gratuitement un kit de prévention.

Le seuil à franchir pour aller vers l'aide lorsque l'on rencontre soi-même des problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent reste élevé. Pour cette raison, la Flandre continue de se concentrer sur des initiatives à bas seuil pour la détection précoce et l'intervention précoce. Une meilleure reconnaissance de la dépendance au jeu en tant que problème de santé, en combinaison avec une offre d'assistance bien élaborée et suffisamment connue peut contribuer à briser le tabou sur la dépendance aux jeux de hasard et d'argent.



5.2. Assistance professionnelle et traitement

Pour faire en sorte que les personnes aux prises avec des problèmes de jeux de hasard et d'argent ne continuent pas d'évoluer vers la dépendance, un large éventail de possibilités d'aide devrait être utilisé, en commençant par l'intervention précoce des professionnels, lorsque l'auto-assistance est insuffisante ou impossible. Dans ce contexte, l'intervention précoce est définie selon la vision qui a été acceptée en groupe de travail intercabine Taskforce santé mentale et décrite comme l'ensemble des activités réalisées par des professionnels pour répondre adéquatement aux signaux qui sont recueillis lors de la détection précoce. Elle est exercée dans une perspective de temps bien définie et limitée, avec une large attention pour l'environnement de l'utilisateur. Il s'agit de toute une série d'activités à la pointe de la prévention et de l'assistance. Des interventions brèves sont proposées en groupe, individuellement ou en ligne.

Gokhulp.be (seulement en Flandre) offre un tel support en ligne, dans lequel un programme expérimental reprenant des questions et des missions est passé en revue avec l'accompagnement personnalisé d'un prestataire de soins. Une possibilité de contact hebdomadaire via internet (chat) est également possible.

L'offre d'aide professionnelle pour les personnes ayant des problèmes de jeu et l'expertise en la matière sont limitées. Les possibilités spécifiques, aussi bien au sein des modules de soins généraux et catégoriels, qu'ambulatoires ou résidentiels sont minimes. Les joueurs peuvent principalement se rendre dans des établissements proposant une offre liée à la dépendance (services de santé mentale, thérapeutes privés, etc.). Un aperçu de l'offre d'aide disponible est présent sur le site de la Commission des jeux de hasard. Les personnes ayant des problèmes de jeu peuvent en principe se tourner également vers des structures de soins de santé de première ligne ou de bien-être (médecins généralistes, centres pour jeunes, services de promotion de la santé, CPAS, ...).

Le remboursement des psychologues de première ligne d'ici la fin de l'année constitue également une étape pour une meilleure accessibilité aux soins en la matière.

Le traitement des joueurs problématiques est complexe et nécessite une approche sur mesure. L'hospitalisation ne serait pas une réponse adéquate à la prise en charge de tels problèmes, que ce soit pour une question de profils des joueurs, de comorbidité et de situation sociale. Cette option n'est d'ailleurs pas proposée par le CSS. Tout comme pour ceux qui souffrent de toxicomanie, les joueurs problématiques souffrent souvent de comorbidités psychiatriques. Le choix est généralement fait pour une approche sur mesure, au cas par cas, plutôt que pour un traitement prédéterminé.

5.3. Diffusion et élaboration de l'expertise

Compte tenu des problèmes concomitants aux problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent comme les problèmes financiers, la violence intrafamiliale, les autres formes de dépendance



et les troubles de l'humeur et les troubles anxieux, il est recommandé que les CAW, les CPAS, les centres de violence conjugale, les services de santé mentale, les services sociaux, les centres locaux de promotion de la santé ainsi que les services de psychiatrie aient un **aperçu des problèmes de jeux chez leurs usagers**. En collaboration avec les organisations concernées, on doit rechercher l'instrument de dépistage le plus approprié. Il peut s'agir du Problem Gambling Severity Index, du EIGHT-test (Early Intervention Gambling Health Test) ou d'un autre instrument approprié. Le Problem Gambling Severity Index (PGSI) sera également utilisé dans la prochaine Enquête Santé.

Selon l'avis du CSS, **les prestataires de soins de première ligne et, en particulier, les médecins généralistes se sentent impuissants face au tabou lié à la dépendance au jeu**. Il est recommandé que les professionnels de la santé qui entrent en contact avec des joueurs potentiellement problématiques suivent, sur base volontaire, des formations sur ce thème afin de disposer d'une expertise sur la détection précoce, l'intervention précoce et les options de traitement des problèmes de jeux de hasard et d'argent et de la dépendance. Ceci est déjà réalisé par diverses organisations.

Des modules ambulatoires et résidentiels spécifiques aux problèmes existent dans les trois régions du pays, mais ils sont plutôt limités. Il est donc primordial de diffuser l'expertise déjà existante, tant en termes de connaissance du problème que de traitement.

Comme mentionné précédemment, des efforts devraient être faits pour obtenir un **enregistrement harmonisé** du nombre de demandes de traitement pour la dépendance aux jeux de hasard et d'argent. Sur base de cet enregistrement, il serait alors possible de cartographier les éventuelles lacunes en matière de traitements sur la dépendance aux jeux, étant donné à la fois la prévalence des problèmes de jeu dans la population et le nombre de demandes d'aide pour les problèmes de jeu.

Cette information est nécessaire pour mieux définir la politique future de prévention et d'assistance. Étant donné que le module assuétudes du BELRAI ne sera effectif qu'en 2020, que l'enregistrement RPM ne couvre pas l'ensemble du continuum de soins belge, qu'il n'y a pas de volonté actuelle d'élargir le Treatment Demand Indicator, il faudrait que ce thème soit à nouveau repris dans l'Enquête Santé de 2023.

6. La régulation de l'offre

La nécessité d'un cadre réglementaire solide est soutenue par l'ensemble de la Cellule générale de Politique Drogues et répétée dans divers chapitres. La plus grande garantie pour le plus grand impact possible d'une politique intégrée est le lien entre toutes les initiatives politiques. Dans un souci d'exhaustivité et d'équilibre entre les mesures préventives, la détection et l'intervention précoce, le traitement et la réglementation, nous rappelons également dans ce chapitre l'importance de la prévention et de la détection précoces ainsi que des moyens budgétaires suffisants pour réaliser ces missions.



6.1. Taxation aux niveaux régional et fédéral

6.1.1. La taxe sur les jeux et paris⁷

La taxe sur les jeux et paris, auparavant fédérale, est une taxe régionale depuis le 1^{er} janvier 1989.⁸

Les Régions sont depuis lors exclusivement compétentes pour en modifier le taux, la base imposable et les exonérations

La taxe sur les jeux et paris concerne toutes les sortes de jeux et de paris, c'est-à-dire, toutes les opérations caractérisées par le fait que les participants misent une somme avec le risque de perdre, dans l'espoir d'obtenir un avantage en espèce ou en nature. La manière dont la participation se déroule n'a pas d'importance (orale, écrite, par téléphone, internet, e-mail, SMS, etc.).

Est redevable de cette taxe toute personne qui, même occasionnellement, accepte des enjeux ou des mises, soit pour compte personnel (l'organisateur des jeux et paris), soit à titre d'intermédiaire.

Cette taxe est également due même s'il s'agit de jeux ou de paris interdits et pour lesquels les organisateurs s'exposent à des sanctions pénales. Il n'est donc pas nécessaire que l'opération soit autorisée par la loi pour que la taxe soit due.

Cette taxe frappe aussi bien les jeux de hasard que les jeux dans lesquels le hasard n'intervient pas, et est, sous réserve de différences régionales :

- d'un taux de 15 % (règle générale) sur le montant brut des sommes engagées⁹ dans les jeux et les paris qu'on pourrait qualifier de « offline »
- D'un taux de 11% sur la marge brute réelle¹⁰ pour les jeux et paris dits « online ».
- D'un taux et modalités autres, notamment quant à différents jeux de casino

⁷ La partie sur la taxe sur les jeux et paris est un résumé des informations fournies dans la brochure de SPF Finances de 2014 disponible sur <https://finances.belgium.be/sites/default/files/Publications/Jeux%20et%20paris.pdf>, ainsi que celles fournies dans la fiche de Bruxelles-Fiscalité sur <https://fiscalite.brussels/fiche-fiscale-jeux-et-paris>

⁸ Article 3 à 5 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989

⁹ Cela correspond au montant des sommes ou mises sans distraction d'aucun frais de quelque nature que ce soit. Sont assimilés aux sommes ou aux mises, les droits ou redevances qui doivent être payés pour l'inscription ou pour la participation à un jeu ou un pari.

¹⁰ Cela correspond au montant brut des sommes ou mises engagées à l'occasion de jeux et paris, diminué des gains effectivement distribués



6.1.2. La soumission à la TVA des jeux de hasard ou d'argent en ligne autres que les loteries

Le gouvernement fédéral a pris une mesure complémentaire à la taxe sur les jeux et paris décrite ci-avant, en soumettant depuis le 1er août 2016 à la TVA (au taux normal de 21%) les jeux de hasard ou d'argent en ligne autres que les loteries, localisés en Belgique¹¹.

En effet, jusqu'au 31 juillet 2016, les paris, les loteries et les jeux de hasard ou d'argent étaient exemptés de la TVA, sous réserve des conditions et limites déterminées par l'Arrêté Royal n°45 du 14 avril 1993.

Toutefois, dans son arrêt du 22 mars 2018 pris en suite du recours en annulation intenté par la Région wallonne et des opérateurs de jeux, la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions.

La question d'une remédiation éventuelle à cette initiative fédérale est actuellement posée.

6.2. Paris virtuels, nombre d'agences de paris, article 3.3, publicité

Les différents projets d'AR qui sont décrits ci-dessous sont actuellement discutés dans les GTI fédéraux et seront soumis par le ministre de la Justice. Certains de ces projets ont déjà été adoptés.

6.2.1. AR du 4 mai 2018 relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (AR paris virtuels)

Cet AR insère les jeux de hasard virtuels dans la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (agences de paris), ainsi qu'à en définir les règles de fonctionnement.

Les jeux de hasard virtuels sont des mises sur un événement sportif virtuel. Ces jeux automatiques présentent un risque plus accru de dépendance que les jeux de hasard classiques, en raison notamment du court laps de temps entre le moment de la mise et celui du gain ou de la perte.

En cataloguant explicitement les jeux de hasard virtuels comme jeux de hasard automatiques dans cet arrêté royal, l'indispensable protection des joueurs est garantie, notamment par l'application des différentes pertes horaires moyennes.

L'AR reprend notamment une définition des jeux de hasard virtuels. Il prévoit aussi un agrément par la Commission des jeux de hasard tant pour le logiciel du serveur du fournisseur que pour celui des terminaux des divers établissements de jeux de hasard. Les règles de fonctionnement prévues exigent l'indépendance nécessaire concernant les flux de données

¹¹ La circulaire AGFisc n° E.T. 130.082, 32/2016 du 30.11.2016 (disponible sur www.fisconetplus.be) détaille le champ d'application et le traitement TVA y afférent.



entre le fournisseur et les établissements de jeux de hasard afin d'éviter toute fraude. En outre, le joueur doit clairement être informé du caractère virtuel de l'événement et les images de l'événement sportif virtuel doivent être conservées à des fins de vérification.

6.2.2. AR du 27 avril 2018 modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2010 fixant le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles de classe IV, les critères visant à organiser une dispersion de ces établissements ainsi que la procédure pour le traitement des demandes lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement (AR nombre d'agence de paris).

Cet AR diminue le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de 1000 à 600.

Après plus de cinq années de régulation du marché des paris, une actualisation du nombre maximum d'agences de paris s'impose pour continuer à tenir compte « du nombre d'agences de paris sur le marché belge » à ce jour et mettre un terme à l'expansion permanente du marché à la lumière de la politique de canalisation des joueurs et des personnes vulnérables.

6.2.3. Projet d'AR limitant les jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III (AR art. 3.3)

Les jeux tels que visés à l'article 3.3 de la loi sur les jeux de hasard ne sont pas considérés comme des jeux de hasard dans le sens de la loi sur les jeux de hasard. Il convient toutefois d'en limiter le champ d'application.

Le projet interdit l'utilisation dans les cafés d'appareil automatiques pour offrir des jeux de carte ou de société que le législateur ne considère pas comme des jeux de hasard au sens de l'article 3, point 3, de la loi sur les jeux de hasard, en raison de leur caractère récréatif.

L'arrêté royal du 11 juillet 2003 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III est également modifié pour ajouter les conditions d'exploitation d'une nouvelle catégorie de jeux pouvant être exploités dans les débits de boissons.



6.2.4. Projet d'AR relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information (AR publicité)

Ce projet d'AR contient diverses règles générales relatives aux jeux de hasard et paris pouvant être proposés via les instruments de la société de l'information, ainsi que les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être proposés, en ce compris les règles relatives à la publicité et les conditions relatives à l'enregistrement et à l'identification du joueur et au contrôle de l'âge.

Vus les objectifs en matière de protection des joueurs et le fait qu'il faut éviter d'inciter les joueurs à gaspiller de l'argent, l'imposition de règles plus strictes se justifie pour certain type de jeux présentant un risque élevé de dépendance et de gaspillage d'argent.

Le projet encadre principalement la manière dont la publicité peut être réalisée par les titulaires de licences supplémentaires. Il prévoit le respect d'un certain nombre de règles déontologiques portant sur le contenu de cette publicité. L'accent est notamment mis sur le fait que les mineurs ne peuvent pas être la cible de ces publicités.

6.3. Projet de loi

A côté des différents AR précités, un projet de loi modifie certaines dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur pour l'adapter à certaines pratiques constatées auprès des opérateurs de jeux.

Les modifications suivantes sont proposées :

En ce qui concerne la Commission des jeux de hasard :

- Modification de la composition de la commission des jeux de hasard pour promouvoir une participation plus équilibrée d'hommes et de femmes au sein de la commission ;
- Modification des conditions de nomination des membres effectifs ou suppléants de la commission ou du président ;
- Renforcement du pouvoir de sanction en prévoyant pour la commission une obligation de sanction et non plus une possibilité ;
- Autorisation d'interroger la Banque Nationale de Belgique pour savoir si une personne se trouve en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.

En ce qui concerne la Loterie nationale :

- Modification de l'article 3bis pour que le contrôle d'âge via Eid s'applique sur les machines de loterie, de jeux de hasard et de paris de la Loterie Nationale.

En ce qui concerne les débits de boissons :

- Interdiction de l'exploitation de jeux de carte ou de société visée à l'article 3.3 de la loi par le biais d'appareils qui ne sont pas autorisés par la Commission des jeux de hasard ;



- Augmentation du nombre maximum d'appareils de jeux de hasard pouvant être exploités par les débits de boisson.

En ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe IV :

- Modifications à l'article 43/4 de la loi en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe IV (d'une part, conclusion d'une convention entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant et d'autre part, les données liées à l'exploitation des jeux automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans une agence de paris se trouvent dans un établissement permanent sur le territoire belge).

En ce qui concerne les demandes de licence de classe F1 et F2 :

- Ajout de deux conditions supplémentaires auxquelles doivent répondre les demandeurs d'une licence de classe F1 et F2 (convention entre la commune et l'établissement et interdiction de s'établir à proximité d'écoles, etc.).

En ce qui concerne la protection du joueur :

- Interdiction de la pratique des jeux de hasard virtuels dans les agences de paris aux personnes de moins de 21 ans ;
- Extension du champ d'application de l'Excluded Persons Information System (EPIS), à tous les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire du Roi :

- Pouvoir donné au Roi de fixer des critères différents par classe de licence et selon que le jeu est offert dans le monde réel ou en ligne ;
- Compétence générale donnée au Roi pour déterminer les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard.

Le projet contient également une disposition sur l'exploitation des jeux de hasard a bord des navires de croisières et une disposition sur les officiers de liaison de la police intégrée détachés près de la Commission des jeux de hasard.

6.4. Autres projets d'arrêtés royaux

D'autres AR ont été discutés ou sont toujours en cours de discussion :

- Trois AR modifient plusieurs AR métrologie du SPF Economie :
 - Arrêté royal du 25 mars 2018 modifiant l'arrêté royal du 21 février 2003 relatif aux procédures de contrôle préalables à l'agrément, aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard ;
 - Arrêté royal du 25 mars 2018 modifiant l'arrêté royal du 21 février 2003 fixant le montant et le mode de perception, par le Service de la Métrologie du Ministère des Affaires économiques, pour les rétributions relatives aux



contrôles d'approbations de modèles et aux contrôles subséquents des jeux de hasard ;

- Arrêté royal du 29 mars 2018 modifiant plusieurs arrêtés royaux en ce qui concerne le Service Evaluations techniques de la commission des jeux de hasard.

Les modifications prévues dans ces AR font suite au départ par mobilité de l'équipe technique chargée des essais des machines de jeux du SPF Economie vers le SPF Justice. En effet, les essais d'approbations de modèles pour ces machines ne sont plus effectués par le Service de la Métrologie du SPF Economie mais par le Service Evaluations techniques de la CJH.

- Un autre AR du 25 mars 2018 modifie l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif aux règles de fonctionnement des paris.

Il s'agit principalement de clarifier certaines formulations de l'arrêté du 22 décembre 2010 qui ont pu laisser place à interprétation. De manière générale, le but est de préciser le système d'engagement des paris dans le souci d'un meilleur encadrement et de cohérence. Il contient également certaines adaptations mineures de pure forme.

- Projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C.

Le projet d'AR prévoit une simplification pour les demandes de licences de classe C en mettant en place un document type pour l'avis du bourgmestre. La procédure mise en place est aussi alignée sur celle existante pour les agences de paris (licences F2) notamment en prévoyant la poursuite de la procédure d'octroi de licence C en cas d'absence d'avis du bourgmestre dans un délai donné (2 mois).

Ce projet d'AR devrait conduire à un traitement plus rapide et plus fluide des dossiers de demandes de licences C par la Commission des jeux de hasard.



7. Conclusions

La dépendance aux jeux de hasard et d'argent est un problème de santé publique. Ce problème préoccupant justifie d'en faire un thème prioritaire pour les gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux impliqués. Les Gouvernements ont donc décidé d'élaborer cette note de vision.

La base de la note est la nécessité de protéger les joueurs des conséquences négatives des jeux de hasard et d'argent, particulièrement du risque d'assuétude. Il s'agit également d'apporter une réponse aux joueurs problématiques. Pour cela, les Gouvernement s'accordent sur une démarche globale et intégrée, portant tant sur l'offre que sur la demande.

Cette note de vision a mis en avant les différentes initiatives déjà prises en matière de prévention, de détection, d'intervention précoce et de prise en charge ainsi que les décisions en matière de régulation de l'offre. Ces actions rejoignent l'objectif premier de la note : une meilleure protection du (futur) joueur via la prévention et la prise en charge des problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent.

Mais la note pointe aussi des éléments qui font défaut comme des études de prévalence actualisées, des systèmes d'enregistrement harmonisés ou des données de qualité permettant l'évaluation des politiques suivies.

Enfin, cette note de vision souligne l'importance d'actions concertées pour protéger adéquatement le groupe cible.



8. Annexes

Annexe 1 : Aperçu des membres du groupe de travail

Liste des membres du groupe de travail

Bert Plessers	Cabinet du Ministre Jo Vandeurzen
Harmen Lecok	Cabinet de la Ministre Maggie De Block
Bart Verstraeten	Cabinet du Ministre Koen Geens
Luc Detavernier	Cabinet du Ministre Didier Gosuin
Vladimir Martens	Cabinet de la Ministre Cécile Jodogne
François Buyse	Cabinet de la Ministre Cécile Jodogne
Jacques Warnimont	Cabinet de la Ministre Sophie Wilmès
Alexander Witpas / Shanah De Brabander	Vlaams Agentschap "Zorg en Gezondheid"
Pierre Mouligneaux	Cabinet du Ministre Johan Van Overtveldt
Isabelle Demaret	Cabinet de la Ministre Alda Greoli
Jessica Failla	SPF Justice