

Présentation au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles

Témoignage de Kevin P. Mullally

Gaming Laboratories International, LLC

Conseiller juridique principal et directeur des Relations gouvernementales

Introduction

Les paris sur les épreuves sportives en Amérique du Nord sont des activités économiques usuelles qui occupent une place très unique, car elles ne sont légales que dans l'État américain du Nevada et pourtant, elles sont relativement courantes dans tous les États en dépit de leur illégalité¹. Malgré leur illégalité, les paris sportifs sont aussi hautement acceptés sur le plan social dans de nombreuses collectivités². Il est généralement admis que la plupart des paris sportifs sont faits par des moyens illégaux. Le FBI estime que, chaque année, 2,5 milliards de dollars sont pariés illégalement sur le résultat du tournoi américain de basket-ball de la NCAA et que plus de paris illégaux sont lancés sur le Super Bowl que sur toute autre épreuve sportive, y compris au cours de la folie de mars (March Madness).

Il est clair que la fréquence des paris illégaux sur les épreuves sportives est relativement élevée, mais les preuves recueillies semblent indiquer qu'ils ne sont pas dans la mire des organismes d'application de la loi. Dans son article publié en 2010 dans le *Villanova Sports and Entertainment Law Journal*, Tony Cabot décrit comme suit les efforts des organismes d'application de la loi :

¹ La National Gambling Impact Study Commission a estimé que les revenus bruts des jeux de hasard des preneurs de paris aux États-Unis se situent entre 80 et 380 milliards de dollars. Cette somme dépasserait les revenus générés par les produits légaux au Nevada par un facteur de près de 100.

² Par exemple, un sondage sur le terrain en juillet 2012 a permis de conclure que 58 % des électeurs californiens appuyaient la légalisation des paris dans cet État sur les matchs des Lakers, des Dodgers et des Chargers, alors que 35 % s'y opposaient. Un sondage d'opinion publique mené en août 2012 par l'Université Fairleigh Dickinson montrait que 45 % des répondants étaient en faveur de permettre les paris sportifs dans les casinos et les hippodromes, même si le gouvernement fédéral les interdisait. Selon ce sondage, 38 % s'y opposaient. Lorsque la question de l'interdiction par le gouvernement fédéral était mise de côté, 58 % des répondants ont dit que le New Jersey devrait permettre les paris sportifs. Cela représentait une hausse par rapport aux 53 % qui ont exprimé cette opinion auparavant. Un sondage réalisé en mars 2012 en Ontario a permis de conclure que 35 % des répondants étaient pour les paris sur des événements sportifs, alors que 35 % s'y opposaient et que 25 % n'avaient pas d'opinion à ce sujet. Dans un sondage électronique réalisé en juillet 2012 par Angus Reid auprès d'un échantillon représentatif à l'échelle nationale (1 017 adultes américains), trois répondants sur cinq (59 %) se sont prononcés en faveur des permis sportifs dans tout État américain. L'appui à ce changement était plus élevé parmi les hommes (68 %) et les répondants dont l'âge se situait entre 18 et 34 ans (64 %).

« En dépit des sommes énormes pariées illégalement chaque année, les États-Unis ont peu à peu laissé tomber l'application des lois sur les paris sportifs illégaux, dans les États et à l'échelon fédéral. Au cours des 20 dernières années, les activités d'application des lois sur les paris sportifs illégaux ont diminué dramatiquement. En 1960, 123 000 personnes ont été arrêtées en rapport avec des jeux clandestins. Les statistiques du FBI sur les arrestations montrent que les arrestations effectuées aux États-Unis en lien avec les jeux de hasard ont baissé régulièrement depuis 1994 et que, en 2008, leur total était de moins de 10 000. Par contre, les sommes pariées illégalement ont augmenté dramatiquement. En 1983, seulement 8 milliards de dollars ont été pariés aux États-Unis sur des épreuves sportives, en comparaison d'un montant estimatif de 380 milliards de dollars en 2009³. »

Le Nevada demeure donc le seul territoire nord-américain où les paris sur les épreuves sportives sont légaux et réglementés; les estimations montrent que ces paris représentent toutefois moins de 1 % de tous les paris sportifs faits aux États-Unis⁴. Pendant ce temps, le marché illégal et clandestin des paris sportifs non imposés continue à croître et à prospérer. Il s'ensuit que la question de la légalisation et de la réglementation des paris sportifs demeure une question déterminante au Canada et dans les autres pays nord-américains.

Je représente Gaming Laboratories International (GLI), le plus grand laboratoire indépendant au monde d'essai portant sur les paris. GLI travaille pour plus de 455 organismes divers de réglementation des jeux de hasard partout dans le monde et il a acquis une expérience considérable dans l'évaluation de la conformité de la technologie utilisée pour réglementer et contrôler les systèmes de paris sportifs. GLI a travaillé pour chaque organisme canadien de réglementation et il possède des bureaux à Vancouver (Colombie-Britannique) et à Moncton (Nouveau-Brunswick). Au cours de ses travaux, GLI a aidé les responsables de la réglementation à établir des normes techniques et des normes de contrôle interne pour assurer l'intégrité, l'équité et la sécurité des systèmes de paris sportifs. De plus, GLI a observé directement les capacités de délivrance de permis, de vérification et d'enquête des responsables de la réglementation chargés de surveiller les activités liées aux paris sportifs.

Les facteurs sociaux et politiques utilisés pour déterminer s'il serait approprié de légaliser et de réglementer les paris sportifs ne sont pas du ressort de notre laboratoire d'essai indépendant. Toutefois, notre laboratoire est hautement qualifié pour formuler des commentaires sur

³ Anthony Cabot, « The Absence of a Comprehensive Federal Policy Toward Internet Sports Wagering and a Proposal for Change », *Villanova Sports and Entertainment Law Journal*, 2010, vol. 17, p. 273. [Traduction]

⁴ *American Gaming Association Sports Wagering Fact Sheet*.

l'existence de contrôles adéquats pour atteindre les objectifs des politiques gouvernementales des administrations qui étudient la possibilité de légaliser les paris sportifs.

On a beaucoup parlé et écrit au sujet des conséquences éventuelles des paris sur les épreuves sportives sur l'industrie des jeux de hasard des casinos au Canada. Cependant, au cours de ces discussions, il n'a pas été question des conséquences éventuelles de ce projet de loi sur les jeux de hasard en ligne. Les dispositions législatives actuelles qui interdisent les paris sur les épreuves sportives n'établissent pas de distinction entre les paris directs et les paris en ligne, et les nouvelles propositions visant à modifier la législation ont des conséquences à la fois sur les paris directs et les paris en ligne. Il est donc important de comprendre également les conséquences sur l'industrie des jeux de hasard en ligne.

La conséquence de cette restriction est que, actuellement, sauf dans le cas des courses de chevaux, les paris sportifs au Canada ne peuvent inclure que les paris par reports (« parlay »), qui doivent inclure un élément de deux événements sportifs différents dans un seul pari. Cette restriction explique peut-être que les Canadiens sont disposés à parier de quatre à six fois plus d'argent dans les organismes étrangers qui permettent des paris simples, parce qu'ils sont nombreux à penser que les options dont ils disposent en matière de paris sportifs sont limitées et, franchement, pas très excitantes.

Tout d'abord, une étude récente réalisée par la Canadian Gaming Association estime que la valeur des paris sportifs illégaux au Canada se situe probablement entre 2 et 4 milliards de dollars, contre environ 450 millions de dollars de produits de loterie légaux en vente actuellement. En d'autres mots, on estime que les paris sportifs illégaux sont de quatre à six fois plus nombreux que les paris légaux.

Dans les opérations de paris simples sur des épreuves sportives, comme celles offertes au Nevada, le rendement du joueur est d'environ 95 %, alors que le rendement du joueur dans le cas des paris par reports se situe davantage entre 40 et 60 %. En effet, il est difficile de prédire correctement deux résultats ou plus. La combinaison d'un plus grand nombre de types de paris et d'un meilleur rendement a eu comme conséquence que les joueurs canadiens se sont dirigés vers les sites de jeux de hasard électroniques à l'extérieur du Canada.

Les paris sportifs peuvent-ils être réglementés adéquatement?

Les paris sportifs sont légaux au Nevada depuis 1949. La qualité de la réglementation a évolué au fil des ans, mais il est clair que depuis les années 1980, le Nevada a réussi à établir un régime complet et solide de réglementation pour assurer l'intégrité des paris sportifs. Le Nevada Gaming Control Board a acquis une réputation remarquable en tant qu'organisme strict et efficace de contrôle des activités sportives et des paris sportifs; il continue à améliorer sa surveillance à mesure que de nouveaux outils technologiques et de nouvelles techniques de

vérification deviennent disponibles et permettent une surveillance plus efficace et plus effective.

Les personnes autorisées à faire le commerce des paris sur les événements sportifs au Nevada font l'objet des mêmes enquêtes rigoureuses, de la même surveillance constante et des mêmes vérifications que les exploitants de casino en Ontario et dans les autres provinces canadiennes. Ces exigences réglementaires assurent que les propriétaires et les employés responsables de la gestion de chaque entreprise de paris sportifs assument les responsabilités financières appropriées et ont été jugés aptes à exercer leurs fonctions dans le cadre réglementaire. Il est important de signaler que des normes similaires de délivrance de permis sont déjà en place dans chaque province canadienne et à cet égard. C'est donc dire que les outils réglementaires existent déjà.

Normes techniques

Une importante partie de tout régime de réglementation des paris sur les événements sportifs consiste à créer un ensemble de normes techniques solides que les créateurs de systèmes de paris doivent respecter, avant que leur système soit mis en place. Cela comprend un examen de chaque exigence des lois, règles, politiques et procédures de chaque administration, pour déterminer celles qui ont trait à la mise en œuvre technologique. Le laboratoire crée ensuite un « cas type » ou une procédure au moyen de laquelle la technologie peut être mesurée pour montrer sa conformité à chaque exigence. Ce processus permet de vérifier de façon indépendante que chaque fournisseur de technologie respecte les exigences de son administration ou les dépasse.

Le laboratoire d'essai doit également créer un processus et fournir des outils qui permettent de vérifier si la version du logiciel mise à l'essai par le laboratoire est bien la même que celle installée sur le terrain. Les systèmes de paris sportifs requièrent de fréquentes mises à jour et modifications (similaires, dans une large mesure, au système d'exploitation ou au logiciel d'application de votre ordinateur personnel) et le laboratoire doit élaborer un processus efficace pour faciliter ces modifications. Il y parvient en décomposant le système en modules et en obtenant une « signature » unique pour chaque module⁵.

⁵ Les signatures sont obtenues en utilisant un algorithme de calcul d'adresses pour extraire des signatures uniques des supports de données sur l'implantation des programmes en mémoire. En langage de tous les jours, on fait quelquefois référence à la « signature » comme à l'« empreinte digitale » du code. C'est le résultat unique fourni par un algorithme de calcul d'adresses. Une fonction de calcul d'adresses utilise un algorithme comme l'algorithme sécurisé de calcul d'adresses 1 (SHA-1) pour lire un dossier ou un programme et déroule ensuite le contenu de ce dossier ou de ce programme au moyen de la fonction de calcul d'adresses, de façon à produire une signature unique. Cette signature constitue un identificateur unique qui peut être utilisé par les systèmes informatiques ou les responsables de la réglementation pour assurer qu'un dossier ou un programme n'a été altéré ou modifié d'aucune façon.

Normes minimales de contrôle interne

Si le Canada décide de légaliser les paris sur les événements sportifs, il devra créer l'ensemble d'outils réglementaires que sont les normes minimales de contrôle interne (NMCI). La plupart des contrôles utilisés pour réglementer les paris sportifs par reports (parlay) sont transférables aux paris simples sur les éléments sportifs, mais certains contrôles additionnels et des exigences en matière d'établissement de rapports seront nécessaires.

Les NMCI énoncent les exigences opérationnelles et s'appliquent à pratiquement tous les aspects des paris. Elles sont conçues pour protéger l'intégrité des opérations en établissant des lignes directrices minimales sur la manipulation de l'argent, la documentation, l'intégrité des paris, la sécurité et la surveillance. Les NMCI énoncent les normes sur l'équipement, les procédures relatives à la prise de paris, les procédures de décaissement, les procédures de remboursement des bons et les exigences en matière d'établissement de rapports. Elles régissent les façons de mener des vérifications, la séparation adéquate des fonctions, le contrôle des comptes de paris et les normes de TI, comme les contrôles par mots de passe et la sécurité des réseaux. De plus, les NMCI indiquent comment organiser les promotions et les concours.

Les NMCI permettent d'atteindre l'objectif réglementaire crucial qui consiste à assurer qu'il y a des procédures minimales uniformes pour chaque partie des opérations de pari et que les paris sont documentés adéquatement. Ces exigences ne forment qu'une partie de l'examen détaillé de la réglementation qui régit chaque aspect des opérations de pari. La surveillance est aussi intensive, voire plus que celle des institutions financières ou des industries à risque élevé, comme les centrales électriques ou les fournisseurs de transport. Toute entreprise, quelle que soit la mesure dans laquelle elle est réglementée, peut être la victime d'actes criminels⁶. Mais il

⁶ Dynegy Inc. est une entreprise de production d'électricité établie à Houston (Texas). Cette entreprise s'est quasiment effondrée en 2002. De nombreux cadres de Dynegy ont par la suite été reconnus coupables ou accusés à cause de leur rôle dans le quasi-effondrement de Dynegy. En juin 2003, de nombreuses accusations de fraude postale et de fraude électronique ont été déposées contre Jamie Olis (ancien directeur principal de la planification fiscale), Gene Foster (ancien vice-président du service de la fiscalité) et Helen Sharkey (ancienne employée des groupes de Dynegy chargés du contrôle des risques et de la structure des ententes).

En juin 2012, Rajat K. Gupta, le dirigeant retraité de la société d'experts-conseils McKinsey & Company et ancien membre du conseil d'administration de Goldman Sachs, a été reconnu coupable de complot et de fraude en valeurs mobilières pour avoir communiqué des secrets du conseil d'administration à un milliardaire gestionnaire de fonds de placement spéculatifs.

En mai 2011, un jury fédéral a reconnu coupables deux cadres de la Lindsey Manufacturing Company d'Azusa (Californie) et un intermédiaire mexicain de toutes les accusations pour leurs rôles dans un plan visant à verser des pots-de-vin à des représentants du gouvernement mexicain à la Comisión Federal de Electricidad (CFE), une entreprise de services publics. Le jury est parvenu à ce verdict après une journée de délibérations, après un procès de cinq semaines.

est très probable que les tentatives d'activités criminelles seront découvertes et feront l'objet de poursuites à cause de l'intensité de la surveillance réglementaire des opérations légales de paris sportifs.

Problèmes sociaux

Certaines des principales préoccupations exprimées au cours des discussions sur la possibilité d'organiser des paris simples sur les événements sportifs comprennent la capacité d'interdire les paris des personnes mineures, la vérification de l'endroit où se trouve chaque joueur et les façons de traiter les joueurs pathologiques. Naturellement, ces questions se posent habituellement lorsqu'on discute de la plupart des formes de jeux de hasard, spécialement des paris en ligne.

Les expériences vécues dans d'autres marchés en matière de paris en ligne réglementés et de prise de paris sportifs réglementés, au Nevada et en Europe, permettent de déterminer qu'il existe des outils adéquats qui fournissent un contrôle approprié pour résoudre chacune de ces préoccupations. Il est important de comprendre qu'il existe un contrôle majeur dans tous les régimes de réglementation; dans ces régimes, une personne mineure ou une personne qui est dans un endroit non autorisé pour prendre un pari commet un acte criminel. De plus, un environnement en ligne fournit un ensemble beaucoup plus solide de contrôles réglementaires qu'un environnement réel. La plupart des gens se sentent plus à l'aise lorsqu'ils peuvent observer une personne lorsqu'elle prend un pari directement, mais à cause des possibilités administratives réelles, il est plus facile pour le parieur habile de ne pas se faire remarquer dans une foule ou de parier de façon relativement anonyme.

Dans un environnement en ligne, il est impossible de parier anonymement. Tous les marchés réglementés ont des règles strictes au sujet de la vérification de l'identité et de l'endroit où se trouvent les parieurs et ils utilisent une technologie solide et constamment en voie d'être améliorée pour assurer que le parieur a l'âge légal et se trouve dans un endroit où les paris sont autorisés. De plus, l'environnement en ligne fournit un ensemble d'outils d'analyse des

En août 2012, la Cour de district du district sud de la Floride a reconnu Antonio Macli, propriétaire de Biscayne Milieu Health Center Inc., une entreprise de soins de santé mentale, son fils Jorge Macli, PDG de Biscayne Milieu, et la fille d'Antonio Macli, Sandra Huarte, cadre de l'entreprise, coupables de complot pour commettre une fraude en soins de santé, et d'une ou de plusieurs accusations de fond de fraude en soins de santé, de complot pour organiser un système de pots-de-vin relatifs aux soins de santé pour blanchir de l'argent, et d'accusations de fond de blanchiment d'argent. Antonio Macli et Jorge Macli ont également été reconnus coupables d'accusations de fond relatives à des pots-de-vin.

L'imprésario canadien Garth H. Drabinsky et son ancien associé, Myron I. Gottlieb, qui ont fondé et dirigé Livent, une entreprise de production maintenant disparue qui a produit des spectacles comme « Ragtime » et une reprise de « Showboat » sur Broadway, ont été reconnus coupables en 2009 d'avoir escroqué des investisseurs d'environ 500 millions de dollars canadiens (501,2 millions de dollars) au moyen d'un système complexe de pots-de-vin et en modifiant systématiquement les états financiers de leur entreprise.

données pour aider les joueurs à suivre leurs activités et relever les constantes qui semblent indiquer des activités malsaines. L'environnement en ligne donne également au joueur un contrôle total sur ses activités. Il peut fixer des limites journalières, hebdomadaires ou mensuelles en matière de paris ou des limites de temps, restreindre ou interdire l'utilisation de certaines cartes de crédit ou d'autres formes de crédit, contrôler ses préférences en matière de commercialisation et adapter son expérience des jeux de hasard à ses besoins individuels.

La modification des paris sportifs qui résulteront de l'adoption de ce projet de loi requerra plus de vigilance de la part des responsables provinciaux de la réglementation pour assurer que ces activités sont mises en place de façon sécuritaire, responsable et vérifiable.

Depuis de nombreuses années, GLI participe à l'analyse des sites de paris sportifs et nous avons analysé la prise de paris sportifs en ligne sur de nombreux sites, notamment la British Columbia Lottery Corporation, Ladbrokes, Paddy Power, Oneworks (anciennement SunPlus), Kambi Sports, Sportingbet et William Hill. Nous avons prouvé à maintes reprises qu'une certification et des essais appropriés peuvent faire en sorte que les exigences en matière de vérification de la localisation, de l'âge et de l'identité sont respectées et que la sécurité est assurée avec succès.

Conclusion

Les paris sur les événements sportifs sont faits dans diverses économies prospères partout dans le monde. Il est devenu clair que les efforts de réglementation peuvent réussir à empêcher les éléments criminels d'infiltrer les opérations de paris sportifs et qu'ils peuvent protéger les droits des joueurs de disposer d'un environnement équitable et transparent pour parier. De plus, la réglementation des paris simples sur les événements sportifs permettra d'avoir plus de contrôle sur les joueurs mineurs et les joueurs pathologiques et fournira aux joueurs une capacité plus grande d'exercer un contrôle sur leurs jeux de hasard.

Par suite de l'expansion constante des sociétés provinciales de loteries dans le domaine des jeux de hasard en ligne, nous devrions certainement constater le rapatriement des fonds investis dans les jeux de hasard d'administrations étrangères vers les provinces où résident les parieurs au Canada. Si les modifications proposées au code canadien sont adoptées, ceux qui parient sur des événements sportifs ne seront plus limités à des sites situés à l'étranger, car les conditions de la concurrence internationale seront plus équitables.

Kevin P. Mullally
Conseiller juridique principal et directeur des Relations gouvernementales
Gaming Laboratories International, LLC
104 E. 5th Street, suite 202
Kansas City (Missouri) 64106
Bureau : 732-719-1133, poste 1905
k.mullally@gaminglabs.com