



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 162/2023 du 18 décembre 2023

Objet : Demande d’avis sur le projet de loi modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (CO-A-2023-464)

Mots-clés : Registre EPIS – Registre des joueurs de jeux de hasard - Personnes interdites de jeux de hasard – Photo - Privacy by design – filtre de bloom – filtre de cuckoo – Identification et authentification – Fichier de journalisation – Private set intersection - Traitement ultérieur des données à des fins policières - Traitement ultérieur de donnée à des fins de recherche – Titre 4 de la LTD

Version originale

Le Centre de Connaissances de l’Autorité de protection des données (ci-après « l’Autorité »),
Présent.e.s Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l’Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu l’article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d’avis du Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord, reçue le 2 octobre 2023 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 8 novembre 2023 ;

émet, le 18 décembre 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le ministre de la Justice sollicite l'avis de l'Autorité sur les articles 3, 4 et 11 à 16 du projet de loi modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (ci-après dénommé « le projet de loi »).
2. Selon la note au Conseil des Ministres, le projet de loi vise à « *adapter le système EPIS¹ aux règles du RGPD, étendre le système EPIS aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV (à savoir, les librairies et les agences de paris mobiles sur les hippodromes) et à moderniser et simplifier la loi sur les jeux de hasard* ».
3. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, outre les casinos, salles de jeux, agences de paris et jeux de hasard offerts en ligne pour lesquels le contrôle EPIS (vérification préalable obligatoire de l'absence d'interdiction de jeux de hasard dans le chef des personnes qui se présentent pour participer à de tels jeux) est déjà d'application, le projet de loi étend ce contrôle obligatoire aux librairies, aux hippodromes et aux agences de paris mobiles.
4. Toujours selon l'exposé des motifs, le projet de loi fait suite à une ordonnance en référé du tribunal de 1^{ère} instance de Namur du 17 janvier 2023 qui a constaté une faute dans le chef de l'Etat au vu du caractère contraire au RGPD, aux articles 10, 11 et 22 de la Constitution, à l'article 8 de la CEDH et aux articles 7, 8 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne des dispositions de la loi sur les jeux de hasard et d'un de ses arrêtés d'exécution qui déterminent les modalités des traitements de données à caractère personnel réalisés pour assurer la protection des joueurs et, à ce

¹ Le système d'information central Excluded Persons Information System (EPIS), tenu par la Commission des jeux de hasard, identifie toutes les personnes exclues de jeux de hasard ou interdites d'accès aux salles de jeux de hasard. Il s'agit des mineurs, des magistrats, notaires, huissiers et membres des services de police en dehors de l'exercice de leur fonction et des personnes suivantes pour lesquelles la Commission des jeux de hasard a prononcé l'exclusion et l'interdiction d'accès: les personnes qui l'ont volontairement sollicité; les personnes protégées, en vertu de l'article 492/1 du Code civil, à la demande de leur administrateur; les personnes auxquelles, conformément à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, après notification par le ministère public ; les personnes qui ont un problème de dépendance au jeu et les personnes pour lesquelles une demande de règlement collectif de dettes a été déclarée admissible. La Commission prononce également préventivement l'exclusion de l'accès aux jeux de hasard des personnes suivantes : des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 1239 du Code judiciaire ou pour lesquelles un procès-verbal de saisine d'office a été établi conformément aux articles 1238, § 2, et 1243 du Code judiciaire et les personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 5 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.

titre, pour empêcher que les personnes interdites de jeux de hasard puissent pratiquer de tels jeux.

5. Les dispositions du projet de loi soumises à l'avis de l'Autorité apportent les adaptations suivantes à la loi sur les jeux de hasard :

- Adaptation de l'article 55 de la loi qui instaure le système d'information EPIS centralisant les données relatives aux personnes interdites de jeux de hasard ;
- Extension du contrôle obligatoire EPIS aux librairies, aux hippodromes et aux agences de paris mobiles et détermination des modalités d'identification et d'authentification des joueurs auxquelles doivent procéder les titulaires de licence de jeux de hasard qui doivent vérifier que leurs clients ne sont pas interdits de jeux de hasard ;
- Abrogation de la tenue obligatoire, au sein de chaque établissement de jeux de hasard, d'un registre de joueurs de manière décentralisée et de l'obligation d'y rubriquer la photographie de tous les joueurs ;
- Encadrement légal du fichier de journalisation des consultations d'EPIS dénommé « log-EPIS » et instauration de ce fichier en tant que base de données opérationnelle poursuivant diverses finalités dont des finalités autres que celles consistant en la protection des joueurs et la recherche des infractions à la loi sur les jeux de hasard ;
- Imposition aux exploitants de salles de jeux de hasard de tenir un nouveau registre de personnes physiques dénommé « registre de professionnels », lequel identifiera les personnes physiques qui accèdent à leur établissement pour une raison professionnelle ainsi que le moment de cet accès et le motif ;
- Imposition aux titulaires de licence de jeux de hasard de tenir un nouveau registre dénommé « registre de sauvegarde » dans lequel, en cas d'indisponibilité technique d'EPIS, devront être identifiées les personnes qui auront été autorisées à accéder à des salles de jeux sans contrôle EPIS préalable ;
- Octroi à la Commission des jeux de hasard de la possibilité d'utiliser les données à caractère personnel figurant dans le système EPIS et son fichier de journalisation des accès à des fins de recherche historique, scientifique ou statistique ;
- Identification dans la loi sur les jeux de hasard de certains documents auxquels les enquêteurs de la Commission des jeux de hasard peuvent avoir accès pour rechercher et constater des infractions à la loi précitée des jeux de hasard.

II. Examen

- a. Remarque introductive et rappel de la recommandation de l'Autorité sur les modalités à mettre en place pour la vérification du caractère « non interdit de jeux de hasard » d'une personne qui souhaite participer à un jeu de hasard**

ou accéder à une salle de jeux de hasard

i. Rappel des principes

6. Tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel. Une telle ingérence n'est admissible que pour autant qu'elle soit nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. L'auteur d'une norme encadrant de tels traitements de données à caractère personnel doit être à même de démontrer la réalisation d'une analyse préalable de nécessité et proportionnalité. En cas de risques particuliers pour les personnes concernées, il doit également prévoir des garanties et garde-fous pour préserver leurs droits et libertés.
7. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité des modalités envisagées du traitement aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement, tel qu'il est envisagé, constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement, tel qu'il est envisagé, ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.
8. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision pour qu'à sa lecture, les personnes concernées, à propos desquelles des données sont traitées, puissent comprendre les traitements qui sont faits de leurs données.

ii. Application de ces principes

9. Les traitements encadrés en l'espèce peuvent être considérés comme étant réalisés à grande échelle étant donné qu'ils portent sur toute personne qui se présente pour accéder à une salle de jeux de hasard ou pour participer à un jeu de hasard. Ils peuvent également porter sur des données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD (à savoir, des données relatives à la santé) vu qu'ils peuvent révéler l'assuétude aux jeux des personnes ou encore concerner des catégories de personnes vulnérables (à savoir, des personnes endettées). De plus, ces traitements peuvent permettre de localiser les différents endroits de jeux accédés par les personnes qui font l'objet d'un contrôle EPIS, d'identifier les moments auxquels elles y ont accédé dans les 5 dernières années ainsi que, le cas échéant, les personnes avec lesquelles elles y ont accédé. Par conséquent, le niveau d'exigence requis en matière

de protection des données à caractère personnel et de garanties pour ces personnes concernées se doit d'être élevé au vu des risques pour leurs droits et libertés que présentent ces traitements.

10. L'Autorité s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur des modifications successives de la loi précitée du 7 mai 1999, notamment aux termes de ses avis 178/2021, 65/2022 et 113/2022² auxquels l'Autorité renvoie pour les aspects non couverts par le présent avis. A ces occasions, l'Autorité a recommandé l'abrogation tant de l'obligation pour les établissements de jeux de hasard de tenir un fichier des joueurs que de l'obligation pour ces mêmes établissements, de conserver une copie de la carte d'identité des personnes qui accèdent à des salles de jeux de hasard ainsi qu'une photo de ces mêmes personnes³. En lieu et place, l'Autorité a recommandé la mise en place d'une vérification automatisée préalable du caractère « interdit ou non de jeux de hasard » des personnes qui se présentent dans ces établissements pour jouer à des jeux de hasard, selon les modalités suivantes :

« 38. Enfin, complémentairement aux propos qui précèdent et à titre fondamental, l'Autorité se demande si la mise en place d'une solution technologique ne permettrait pas de remplacer, utilement et de manière plus respectueuse des droits fondamentaux des personnes fréquentant les établissements de jeux de hasard, certains traitements de données à caractère personnel imposés aux exploitants de ces établissements tout en réalisant la finalité poursuivie qui est d'empêcher les joueurs interdits de jeu d'accéder aux salles de jeux.

39. A cet effet, la prise de copie de la carte d'identité de tous les joueurs et la tenue obligatoire d'un registre d'accès contenant leurs données d'identification pourraient être supprimées si on imposait (pour autant que la mise en place d'un tel système soit possible en fonction de contraintes spécifiques dont l'Autorité n'aurait pas connaissance), en lieu et place, à toute personne majeure qui se présente pour accéder à une salle de jeux, de s'authentifier par voie électronique à l'aide de sa carte d'identité (une grande majorité de leur clientèle disposant d'une carte d'identité avec cette fonctionnalité) et qu'un couplage automatisé soit opéré avec le système EPIS afin qu'en cas de mention de la personne dans ce système, un message d'alerte soit mis à disposition de l'exploitant pour l'avertir qu'il ne peut pas autoriser l'accès de cette personne à sa salle de jeux. Il conviendrait d'imposer aux exploitants l'utilisation d'une application spécifique (mise au point par la commission des jeux de hasard) assurant cette fonctionnalité. Une telle façon de procéder permettrait de s'assurer du respect de la réalisation des obligations de vérification préalable sans exiger la tenue d'un registre d'accès et sans exiger la

² Avis 178/2021 sur le projet d'AR modifiant deux AR du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès ; avis 65/2022 sur l'article 9 de la proposition de loi modifiant la loi précitée du 7 mai 1999 et modifiant la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et la gestion de la Loterie Nationale (DOC 55 0384/001) et la proposition d'amendement y relative et avis 113/2022 du 3 juin 2022 concernant un avant-projet de loi visant à rendre la justice plus rapide, plus humaine et plus ferme II.

³ Cf à ce sujet l'arrêt de la Cour Constitutionnelle 154/2023 du 23 novembre 2023 qui annule la disposition légale qui impose l'obligation pour les casinos, les salles de jeux automatiques et les agences de paris de prendre une photo des joueurs à chaque visite et de la conserver dans le registre d'accès étant donné que la disposition prévoyant cette prise de photo « *ne ménage pas un juste équilibre entre, d'une part, la protection des joueurs exclus et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel de toutes les personnes qui ne font pas l'objet d'une exclusion et qui fréquentent les établissements de jeux de hasard concernés* » et, par conséquent, viole l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH, avec les articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 5, paragraphe 1.c du RGPD. La Cour annule aussi la disposition légale qui prévoit que les données des joueurs devront être conservées dans les registres de joueurs pendant 10 ans étant donné que cette durée est disproportionnée et excède ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie et par conséquent est contraire à l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et avec les articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 1.e du RGPD.

prise de copie de la carte d'identité étant donné que l'utilisation avec succès du module d'authentification de la carte ne nécessiterait plus de devoir vérifier ultérieurement que l'identification/l'authentification de la personne ont été correctement réalisées vu que le titulaire de la carte est le seul à connaître le code pin de sa carte. De plus, pour éviter la consultation d'une base de données centrale (EPIS) qui implique que la Commission des jeux de hasard se voit divulguer le numéro de Registre national ou les données d'identification des personnes qui fréquentent les salles de jeux de hasard et les moments auxquels elles les fréquentent, il conviendrait de mettre quotidiennement à disposition des établissements de jeux de hasard la liste actualisée des personnes exclues de jeu sous la forme d'une liste composée des hash de leur numéro de RN, numéro de carte d'identité et nom. Cette liste serait transmise avec un filtre de Bloom de telle sorte que la confidentialité des personnes figurant sur cette liste serait assurée. Les exploitants de salles de jeux de hasard vérifieraient localement si les personnes qui souhaitent accéder aux salles de jeux sont exclues de jeu. Une journalisation des vérifications réalisées serait imposée afin de permettre aux inspecteurs de vérifier que les vérifications suffisantes ont bien été effectuées et des contrôles réguliers in situ seraient réalisés pour vérifier que chaque personne présente dans la salle de jeux n'est pas exclue de jeu. Une telle façon de procéder constitue aux yeux de l'Autorité un traitement de données plus adéquat et proportionné que ce qui est actuellement prévu par la loi sur les jeux de hasard et ses arrêtés d'exécution car cela évite d'une part, à la fois de réaliser une quantité importante de copies de cartes d'identité, ce qui n'est pas l'idéal au regard du risque de fraude à l'identité et de communiquer à la commission des jeux de hasard l'identité de toutes les personnes qui fréquentent les salles de jeux de hasard et d'autre part, de tenir localement au niveau des établissements de jeux de hasard des registres contenant les données d'identification de toutes les personnes qui fréquentent les salles de jeux de hasard et les moments auxquels elles les fréquentent ; ce qui peut apparaître comme disproportionné au regard de la mission de service public poursuivie qui est d'assurer l'effectivité de l'interdiction de fréquentation de ces salles de jeux à laquelle seules certaines personnes sont soumises. L'Autorité recommande au Ministre d'entamer une réflexion à ce sujet et, en fonction, d'adapter les dispositions législatives et réglementaires en conséquence. » (souligné par nous)

Complémentairement à cette recommandation, l'Autorité précise que l'utilisation du filtre de bloom pour la transmission quotidienne par la commission des jeux de hasard de la liste des personnes interdites de jeux de hasard sous la forme des hash des données précitées n'est pas la seule option technique possible. Il peut également être utile d'utiliser une variante de celui-ci, comme un filtre Cuckoo([https://en.wikipedia.org/wiki/Cuckoo filter](https://en.wikipedia.org/wiki/Cuckoo_filter)).

L'Autorité précise également que pour les personnes interdites de jeux qui ne disposent pas de numéro d'identification du registre national ou de carte d'identité belge, leur numéro de passeport peut être utilisé" (Il va aussi en être fait mention au niveau commentaire de l'article 13 du projet de loi)

b. Considérations générales

11. Les deux points majeurs mis en évidence dans le présent avis portent (1) sur les modalités des traitements de données à caractère personnel imposés aux établissements de jeux de hasard pour la vérification du caractère « interdit de jeux de hasard ou non » des personnes qui se présentent pour participer à de tels jeux ainsi que (2) sur le fichier de journalisation des consultations du

registre/système d'information EPIS reprenant la liste des personnes interdites de jeux de hasard (eu égard à leur profession ou suite à une décision d'interdiction adoptée par la commission des jeux de hasard).

12. L'Autorité recommande que le législateur prenne adéquatement en compte les principes de nécessité, de proportionnalité et de prévisibilité dans la détermination des modalités des traitements de données à caractère personnel qu'il impose aux établissements de jeux de hasard pour cette vérification préalable. Il importe, dans ce cadre, notamment que ces modalités constituent un équilibre acceptable entre les différents intérêts en présence, à savoir, les intérêts des personnes interdites de jeux de hasard et les intérêts de toute personne qui participe à des jeux de hasard sans être interdite de jeux. Aux termes du projet de loi, le contrôle EPIS sera obligatoire tant dans les casinos, salles de jeux, agences de paris et de jeux de hasard offerts en ligne que dans les librairies dans lesquelles des paris sur événements sportifs et courses hippiques peuvent être engagés, dans les hippodromes et agences de paris mobiles.
13. Dans ses avis précédents, l'Autorité a recommandé de vérifier le caractère « interdit de jeux de hasard » au moyen de communications/mises à disposition régulières par la commission des jeux de hasard, de la liste des personnes interdites de jeux, aux titulaires de licence exploitant des établissements de jeux de hasard, tout en préservant la confidentialité de l'identité de ces personnes interdites de jeux de hasard et tout en évitant de créer une grande base de données centralisée reprenant l'identité de toutes les personnes qui participent à des jeux de hasard, des moments et lieux auxquels et où elles y ont participé ainsi que, le cas échéant, des personnes avec lesquelles elles y participent.
14. Si le projet de loi opte pour une vérification du caractère « interdit de jeux de hasard » au moyen d'une consultation d'EPIS par les gestionnaires d'établissement de jeux de hasard, l'Autorité recommande
 - (1) de le prévoir clairement dans le projet de loi, afin de respecter l'article 6.3 du RPGD et d'assurer toute la prévisibilité requise au traitement visé et
 - (2) de limiter l'utilisation du fichier de journalisation des accès à EPIS à
 - la sécurisation desdits accès à EPIS, en ce compris la détection des consultations douteuses éventuelles d'EPIS ainsi que
 - à la vérification que les titulaires de licences de jeux remplissent correctement leurs obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée des salles de jeux (à l'instar de la finalité de l'obligation de tenue des registres décentralisés des joueurs, abrogée par le projet de loi).

15. En outre, l'Autorité recommande que des garanties soient prévues par le projet de loi pour limiter l'accès au fichier de journalisation aux seules personnes en charge des tâches liées à ces deux finalités, dans la stricte mesure du nécessaire à l'exercice de leurs tâches.
16. Toute autre utilisation de ce fichier de journalisation en tant que base de données opérationnelle à part entière (e.g. à des fins policières non liées au contrôle du respect de la loi sur les jeux de hasard, cf. § 46 et s.) doit être prévue de manière claire comme telle ; ce qui implique de prévoir l'instauration d'un nouveau fichier central des personnes qui participent à des jeux de hasard, des moments et lieux auxquels et dans lesquels elles y participent ainsi que des personnes avec lesquelles elles y participent. Une telle base de données ne peut être mise en place qu'après réalisation des analyses de proportionnalité et de nécessité requises et doit être limitée à la poursuite des seules finalités qui répondent à ces critères. De plus, le contenu d'une telle base de données doit répondre au principe de minimisation du RGPD et être accompagnée de garanties spécifiques dont des mesures d'informations précises et adéquates à l'attention des personnes qui participent à des jeux de hasard

c. Détermination des modalités d'identification et d'authentification des personnes qui souhaitent pratiquer des jeux de hasard ou accéder à des salles de jeux de hasard que le projet de loi impose aux titulaires de licences d'exploitation de jeux de hasard.

17. L'article 11 du projet de loi ajoute un article 53/1 à la loi précitée sur les jeux de hasard pour déterminer les modalités d'identification et d'authentification des personnes (qui souhaitent pratiquer des jeux de hasard ou accéder à des salles de jeux de hasard) qui s'imposent aux titulaires de licences de classe A, A+, B, B+, F1+ et F2 (à l'exception des librairies). De manière concomitante, la tenue obligatoire, par chaque exploitant de jeux de hasard, d'un registre d'accès reprenant l'identification, la photographie et la signature des personnes qui se présentent pour participer aux jeux de hasard ainsi que les moments auxquels elles se sont présentées est abrogée par l'article 18 du projet de loi. L'exposé des motifs précise à ce sujet que « *en utilisant le module d'authentification eID ou un moyen d'identification qui répond aux exigences de niveau de garantie substantiel ou élevé, ce contrôle a posteriori n'est plus nécessaire car ce système offre des garanties suffisantes* ».
18. Concernant cet article 51/3 en projet, l'Autorité relève tout d'abord que cette disposition omet de déterminer clairement les personnes qui doivent être identifiées et authentifiées ; ce à quoi il convient de pallier dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité explicités ci-dessus. La référence au fait que les titulaires de licences sont « *tenus d'identifier toute personne en application des articles 54 et 55/4* » ne sert pas la prévisibilité requise car cet article 54 ne fait que déterminer les catégories de personnes interdites d'accès à des salles de jeux de hasard ou de pratique de jeux de hasard ou pouvant être déclarées interdites de jeux de hasard. Il n'impose pas aux titulaires de licences

d'identifier leur clientèle qui a recours aux jeux de hasard. Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre a précisé que la catégorie de personnes concernées, visée par l'article 51/3 en projet, consiste en « *toute personne qui souhaite pénétrer dans un établissement de jeux de hasard visé par les licences précitées ou participer en ligne à un de ces jeux, à l'exception des personnes qui pénètrent dans l'établissement à des fins purement professionnelles* ». Il convient de préciser en ce sens l'article 51/3 en projet. De plus, étant donné que certains établissements de jeux de hasard ne contiennent pas que des salles de jeux de hasard, il est indiqué de viser, à tout le moins pour les établissements concernés, les personnes qui pénètrent dans des salles de jeux de hasard et non toutes celles qui pénètrent dans l'établissement. Etant donné que d'autres dispositions de loi sur les jeux de hasard et du projet de loi soumis pour avis semblent concernées de la même manière, il est recommandé de passer en revue l'entièreté du projet de loi et de la loi sur les jeux de hasard pour l'adapter en conséquence sur ce dernier point⁴.

19. Ensuite, l'Autorité relève qu'en prévoyant que les titulaires de licences doivent identifier eux-mêmes ces personnes (art. 53/1, §1 al. 1) et que les personnes sont « *authentifiées dans EPIS* » (art. 53/1, §2, al. 2), la disposition en projet, tout en omettant d'imposer clairement une obligation de consultation de EPIS à charge des titulaires de licences, exclut la mise en place d'une solution technique répondant aux modalités recommandées par l'Autorité dans ses avis précités. Selon cette recommandation, une personne qui se présente pour participer à un jeu de hasard ou accéder à une salle de jeux de hasard s'identifie et s'authentifie au sein d'une application informatique, utilisée obligatoirement par les titulaires de licences, ladite application ayant pour fonction de signaler, au membre du personnel en charge de l'accès aux salles de jeux, si la personne est ou non interdite de jeux de hasard voir d'empêcher la personne de participer à un tel jeu dans le cas de jeux en ligne ou de manière automatisée et ce, sans que ne soient centralisées des informations reprenant l'identité de toutes les personnes qui ont joué à des jeux de hasard ou accéder à des salles de jeux dans les 5 dernières années, des moments auxquels elles ont joué et des lieux dans lesquels elles ont joué ainsi que des personnes qui y étaient présentes au(x) même(s) moment(s).
20. Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre a répondu que « *les dispositions en projet ne mettent effectivement pas en place cette solution préconisée par l'APD dans son avis n° 178/2020 du 4 octobre 2021, car d'autres solutions garantissant la protection et la confidentialité des données de manière plus élevée ont été trouvées. Dans la solution proposée par l'APD, les exploitants de jeux de hasard auraient eu accès aux données de tous les joueurs exclus, même ceux qui ne se seraient pas présentés dans leur établissement. Il est plus sûr pour une administration gouvernementale de garder ces données sensibles en son sein plutôt que de devoir les transmettre quotidiennement – voire deux fois*

⁴ Sans viser à l'exhaustivité, l'article 12 du projet de loi mérite également être adapté en ce sens.

*par jour vu la fréquence de mise à jour de la liste EPIS – aux titulaires de licence ». Au contraire, la solution préconisée par l’Autorité dans ses avis précédent préserve la confidentialité de la liste complète des joueurs interdits de jeux vis-à-vis des exploitants de jeux de hasard étant donné leur mise à disposition se fait « sous la forme d’une liste composée des hash de leur numéro de RN, numéro de carte d’identité et nom. Cette liste serait transmise avec un filtre de Bloom » ; ce qui présente une garantie pour les droits et libertés des personnes qui se présentent pour jouer à des jeux de hasard. L’Autorité ajoute également qu’une architecture dans laquelle chaque contrôle/consultation est vérifiée de manière centralisée n’offre pas le respect du principe « **privacy by design** » consacré par l’article 25 du RGPD. Une architecture centralisée présente l’avantage que la commission des jeux de hasard peut facilement vérifier que tous les opérateurs effectuent des contrôles. L’architecture décentralisée pourrait tenir compte de cet aspect en conservant des données sur le nombre de vérifications effectuées et le nombre de refus. Ces données pourraient être transmises quotidiennement lors de la mise à jour du filtre Bloom ou du filtre Cuckoo.*

21. Si, au vu de cette précision, l’auteur du projet de loi confirme les modalités envisagées des traitements de données à caractère personnel encadrés, il convient de compléter dans l’exposé des motifs pour y préciser en quoi la mise en place d’une telle solution n’est pas envisageable en l’espèce. C’est sans préjudice de l’adaptation des modalités des traitements de données en projet au regard de ces éléments que l’Autorité commente plus amplement les dispositions suivantes du projet de loi soumis pour avis.

22. L’article 53/1 en projet détermine les finalités de l’identification obligatoire des personnes qui souhaitent jouer en ces termes :

« Cette identification a pour but :

1° de vérifier si le document d’identité présenté appartient bien à la personne qui le présente en application des articles 54 et 55/4 ;

2° de consulter l’EPIS visé à l’article 55 pour vérifier si la personne est autorisée à accéder à l’établissement de jeux de hasard ou à pratiquer des jeux de hasard »

23. L’Autorité renvoie à ses propos ci-avant concernant le caractère non adéquat et non pertinent des termes « *en application des articles 54 et 55/4* ».

24. La formulation d’une des finalités pour lesquelles cette identification est requise, à savoir « *vérifier si le document d’identité présenté appartient bien à la personne qui le présente* » coïncide avec la définition de la notion d’authentification d’une personne physique et correspond plus à la description d’une opération de traitement de données à caractère personnel qu’à sa finalité. C’est, en effet, tant l’identification que l’authentification des personnes qui se présentent pour jouer à des jeux de hasard qui doivent être réalisées (le cas échéant et par préférence, si possible, via une solution technique telle que préconisée par l’Autorité dans ses précédents avis ; laquelle évite la centralisation de l’identité

des personnes qui ont joué à des jeux de hasard, des moments auxquels elles y ont joué, des personnes avec lesquelles elles sont entrées dans les salles de jeux ainsi que des lieux dans lesquels elles ont joué) pour vérifier, au sein de EPIS, si elles ne sont pas interdites de jeux de hasard. Par souci de clarté et de prévisibilité, l'Autorité recommande de reformuler cette disposition en projet en précisant que c'est l'identification et l'authentification des personnes concernées qui sont opérées pour réaliser la finalité de vérification au sein d'EPIS qu'elles ne sont pas interdites de jeux de hasard.

25. L'article 53/1, §1 en projet impose aux titulaires de licence de refuser l'accès à leur établissement à toute personne à propos de laquelle il existe un doute quant à la véracité ou à l'exactitude de son identification et d'en informer la commission des jeux de hasard.
26. Interrogée quant aux informations qui devront être communiquées à la commission, la déléguée du ministre n'a pas répondu mais a énoncé qu' *«étant donné que les titulaires de licence risquent une sanction s'ils accordent l'entrée à un joueur muni de documents d'identité non authentiques, il est important qu'ils en informent la Commission des jeux de hasard au moyen de toutes les informations possibles dont ils disposent (lieu de la visite, date de la visite, heure de la visite, identité présentée par le détenteur, etc.). Si la Commission reçoit une plainte à ce sujet de la part du détenteur à qui l'accès a été refusé, elle pourra comparer ces informations et sera en mesure de les vérifier. Si le détenteur a effectivement présenté de faux documents d'identité, il serait punissable en vertu de l'article 2 du projet de loi, complétant l'article 4 de la loi précitée de 1999. »*.
27. L'Autorité doute de l'effectivité d'une telle disposition qui nécessite de disposer de pouvoirs de police; ce qui n'est pas le cas des gestionnaires d'établissement de jeux de hasard. Une personne se présentant avec des documents d'identité, dont l'authenticité peut être remise en cause, ne pourra être correctement identifiée qu'au moyen d'exercice de pouvoirs de police. Pour ces motifs, l'Autorité invite l'auteur du texte à supprimer cette disposition en projet. A défaut et moyennant justification adéquate dans l'exposé des motifs, sa formulation devra être revue pour qu'elle réponde aux prescrits requis pour constituer une communication obligatoire de données à caractère personnel au sens de l'article 6.1.c du RGPD. Ainsi qu'il ressort de l'avis 06/2014 du Groupe de travail « article 29 », prédécesseur du Comité européen de la protection des données, pour que l'article 6.1.c du RGPD puisse s'appliquer, *« l'obligation doit être imposée par la loi et la loi doit remplir toutes les conditions requises pour rendre l'obligation valable et contraignante, et doit aussi être conforme au droit applicable en matière de protection des données, notamment aux principes de nécessité, de proportionnalité et de limitation de la finalité. (...) Le responsable du traitement ne doit pas avoir le choix de se conformer ou non à l'obligation. »*⁵ Par conséquent, si cette disposition en projet est

⁵ Groupe de travail « Article 29 », Avis 06/2014 sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE, p. 21.

préservée dans le projet de loi, moyennant justification dans l'exposé des motifs de son caractère nécessaire et proportionné, il appartient à l'auteur du projet de loi de préciser les catégories de données à communiquer dans le respect du principe de minimisation du RGPD ainsi que la finalité concrète de cette communication obligatoire de données et les circonstances dans lesquelles cette communication doit avoir lieu.

28. L'article 53/1 § 1, al. 2 en projet détermine les moyens selon lesquels « *les personnes* » sont authentifiées dans EPIS. Sous réserve de l'adaptation de cette disposition de manière telle qu'elle n'éluide pas a priori la mise en place d'une vérification automatisée du caractère non interdit de jeux de ces personnes sans que ne soient centralisées au niveau de la Commission des jeux de hasard les informations relatives l'identité de toutes les personnes qui jouent aux jeux de hasard, les moments et lieux auxquels et où elles ont joués pendant les cinq dernières années ainsi que les personnes avec lesquelles elles sont entrées dans les établissements de jeux (cf. supra)⁶, l'Autorité relève que cette disposition en projet doit, à des fins de prévisibilité, préciser cette notion de personnes. Il ressort des informations complémentaires qu'il s'agit de « *toute personne qui souhaite pénétrer dans un établissement de jeux de hasard visé par les licences précitées ou participer en ligne à un de ces jeux, à l'exception des personnes qui pénètrent dans l'établissement à des fins purement professionnelles* ». Il convient d'adapter en conséquence cette disposition en projet tout en visant, comme explicité ci-dessus, les personnes qui pénètrent dans des salles de jeux de hasard et non celles qui pénètrent dans l'établissement, à tout le moins pour les établissements de jeux de hasard qui ne contiennent pas que des salles de jeux de hasard.
29. Etant donné que l'alinéa 1 du §2 de l'article 53/1 en projet dresse une liste de documents d'identité ou de séjour pouvant être utilisés pour identifier et authentifier les joueurs, il convient de se référer, au niveau de l'alinéa 2, à ces documents et non uniquement à l'e-ID.
30. L'alinéa 3 de cette même disposition en projet prévoit la possibilité d'utiliser d'autres documents d'identité en cas d'impossibilité d'identifier les personnes à l'aide des documents d'identité visés à l'alinéa 1^{er}. Par souci de prévisibilité, il convient de préciser les hypothèses visées par cette impossibilité. En outre, il convient de vérifier au préalable que les consultations d'EPIS pourront toujours être réalisées, avec toute l'exactitude requise, sur base des données d'identification reprises sur ces documents d'identité ; sans quoi la question de la pertinence de l'identification et de l'authentification desdites personnes sur cette base peut se poser.

⁶ Ce qui peut se faire en visant l'authentification de la personne à l'application informatique qui permet de vérifier le caractère interdit de jeux ou non de cette personne sur base des données de la base de données EPIS avec délégation au Roi de déterminer les modalités selon lesquelles la Commission des jeux de hasard devra mettre à disposition des établissements de jeux de hasard les informations nécessaires pour que cette vérification puisse être faite localement.

31. Bien que cela ressorte déjà d'un des arrêtés d'exécution de la loi sur les jeux de hasard, l'Autorité considère qu'à titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées, c'est, en tant qu'élément essentiel de la communication de données à caractère personnel issues d'EPIS à destination des établissements de jeux de hasard, à la disposition normative de rang législatif qu'il revient de prévoir que seule l'information, selon laquelle la personne est, oui ou non, interdite de jeu, est communiquée au préposé de l'établissement de jeux en charge de cette vérification ou à l'application informatique qui déclenche la mise en marche de l'appareil de jeu de hasard. Ainsi que cela a été confirmé par la déléguée du Ministre, *« il n'est pas nécessaire pour les exploitants de savoir pourquoi la personne est dans EPIS »* et *« in het kader van de bescherming van de spelers is het meer aangewezen dat de operatoren geen kennis hebben van de lijst met alle uitgesloten spelers »*.
32. Pour les libraires qui exploitent des jeux de paris sur les événements sportifs et sur les courses hippiques, l'article 53/1, §3 imposent, à ces titulaires de licence, d'autres obligations en ces termes :
« §3. Les titulaires de licence F2 visés à l'article 43/4, paragraphe 5, 1^o, vérifie l'âge du joueur et l'authentifie dans EPIS en application de l'article 54, au moyen d'un système informatique approprié placé sur l'appareil et fourni par le titulaire de la licence de classe F1.
Le contrôle de l'âge du joueur et l'authentification dans EPIS se fait au moyen d'un document d'identité ou d'un document de séjour en cours de validité visé au § 2, aliéna 1er, 1^o à 4^o.
L'appareil ne peut être mis en marche si la pratique des jeux de hasard est interdite au joueur en application de l'article 54 »
33. Tout d'abord, l'Autorité relève que prévoir que le système informatique approprié placé sur l'appareil de jeux soit fourni par la commission des jeux de hasard, en lieu et place des titulaires de licence de classe F1, constituerait une garantie de la conformité aux règles de l'art des systèmes informatiques utilisés à cet effet par tous les établissements de jeux ; ainsi que l'Autorité l'a mis en évidence dans un de ses avis précédent concernant le logiciel ou l'application informatique utilisée pour le registre d'accès (désormais abrogé)⁷. A défaut de modification en ce sens de cette disposition en projet, l'Autorité recommande qu'il soit prévu que le système informatique utilisé soit certifié par la commission des jeux de hasard pour vérifier qu'il réponde aux modalités à définir par le Roi ou le Ministre.
34. Interrogée sur la raison d'être du contrôle *« manuel »* de l'âge des joueurs, la déléguée du Ministre a précisé que *« la disposition ne prévoit pas de contrôle manuel de l'âge du joueur par le libraire. Elle indique seulement quels sont les documents qui pourront être insérés dans la machine pour contrôler son âge d'une part et sa présence éventuelle dans EPIS d'autre part. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, la vérification de l'âge du joueur ainsi que le contrôle des exclusions visé à l'article 54 via EPIS se fera bien au moyen d'un système informatique approprié placé sur l'appareil qui sera fourni par le titulaire de la licence de classe F1. »* Bien qu'elle ne le prévoie pas de manière explicite, la

⁷ Cf à ce sujet, le considérant 23 de l'avis précité 178/2021.

disposition en projet n'exclut pas ce contrôle visuel en procédant à la lecture du document d'identité présenté alors qu'un tel contrôle n'est pas nécessaire dans ces hypothèses vu qu'il peut être fait par le biais d'une lecture automatisée de cette information figurant parmi les données du document d'identité lisibles électroniquement. L'Autorité recommande donc l'adaptation en ce sens de cette disposition en projet pour la rendre conforme au principe de minimisation des données à caractère personnel.

d. Reformulation de l'article 55 de la loi précitée sur les jeux de hasard qui prévoit la tenue par la commission des jeux de hasard d'un registre/système d'information central des personnes exclues de jeux de hasard dénommé « EPIS ».

35. L'article 13 du projet de loi remplace l'article 55 de la loi précitée sur les jeux de hasard par la disposition suivante :

« Art. 55. §1er. Il est créé, auprès de la commission, un système central de traitement des informations relatives aux personnes visées à l'article 54, dénommé « Excluded Persons Information System (EPIS) », dont elle est le responsable du traitement au sens de l'article 4, 7), du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Les finalités d'EPIS sont les suivantes :

1° permettre aux titulaires de licences de respecter les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 53/1, paragraphe 1er, alinéa 2, 2°, paragraphe 3 et de l'article 54 ;

2° permettre à la commission d'exercer la mission de protection des joueurs qui lui est attribuée par la présente loi.

§2. Pour chaque personne visée à l'article 54, les données suivantes sont enregistrées dans EPIS:

1° les nom et prénoms;

2° la date de naissance;

3° le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques ou s'il n'est pas disponible le lieu de naissance;

4° le motif, la date de début et la date de fin de l'exclusion.

Les données visées à l'alinéa 1er sont conservées pour une durée de cinq ans à compter de la date de fin de l'exclusion.

§3. L'accès aux données d'EPIS est limité aux personnes suivantes :

1° le président de la Commission des jeux de hasard ;

2° les fonctionnaires de police visés à l'article 15, paragraphe 3 ;

3° les membres du secrétariat de la commission dont la fonction le nécessite et désignés par elle ;

4° les personnes chargées des développements informatiques pour la gestion d'EPIS pour le compte de la commission des jeux de hasard.

§4. Le Roi détermine, les modalités de gestion d'EPIS, les modalités de traitement des données et les modalités de consultation d'EPIS sans toutefois élargir les catégories de destinataires. »

36. En ce qui concerne la formulation de la 1^{ère} finalité d'EPIS, l'Autorité relève que l'article 53/1, §1, al. 2, 2° en projet n'impose pas d'obligation à charge des titulaires de licence mais détermine uniquement la finalité de l'obligation d'identification, par les titulaires de licence, des personnes qui se présentent pour jouer aux jeux de hasard ou accéder à des salles de jeux de hasard. Afin d'assurer l'effectivité et

la prévisibilité de la norme en projet, il convient de prévoir clairement quelle est l'obligation qui s'impose aux titulaires de licence. Quant à la référence à l'article 54, seul son §3 contient une obligation à charge de certains titulaires de licences, à savoir celle d'« *interdire l'accès à leurs établissements de jeux de classe I, II ou IV⁸, la participation à des paris en dehors des établissements de jeux de classe IV et à des jeux⁹ par le biais des instruments de la société de l'information aux personnes auxquelles la commission a interdit l'accès* ». Afin d'améliorer la prévisibilité et la lisibilité de cette première finalité d'EPIS, l'Autorité recommande qu'elle soit reformulée conformément à ce qui est actuellement prévu par la loi précitée sur les jeux de hasard actuellement en vigueur, à savoir, permettre aux titulaires de licence A, A+, B, B+, F1+ et F2 de s'assurer que les personnes qui se présentent pour accéder à salles de jeux de hasard ou participer à des jeux de hasard ne sont pas interdites ou exclues de jeux de hasard conformément à l'article 54 de la loi précitée sur les jeux de hasard.

37. Quant à la seconde finalité d'EPIS (exercice par la commission des jeux de hasard de sa « *mission de protection des joueur qui lui est attribuée par la présente loi*»), interrogée quant à savoir à quelles missions de la commission des jeux de hasard et à quelles dispositions de la loi précitée sur les jeux de hasard se réfère cette notion de « mission de protection des joueurs » dont la commission est chargée, la déléguée du Ministre s'est référée au « *fait de ne pas laisser des personnes exclues de jeu pénétrer dans un établissement de jeux ou sur un site internet de jeux (...) visée à l'article 54, §3, de la loi précitée de 1999* » et à la gestion « *tant les demandes d'exclusion de jeux que les demandes de retrait d'exclusion de jeux (Article 3 de l'Arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au mode d'interdiction d'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II) ainsi que le contentieux éventuel y relatif ; en ce compris la gestion des demandes d'informations des personnes concernées relatives à leurs données y reprises* ».

38. Comme la mission consistant à ne pas laisser entrer une personne exclue de jeu de hasard dans une salle de jeux d'un établissement de jeux de hasard n'est pas dévolue à la commission des jeux de hasard mais constitue une obligation imposée aux titulaires de licences, il est recommandé de prévoir, en lieu et place de ce qui est prévu à l'article 55, §1, al. 2, 2^o, que la seconde finalité d'EPIS consiste à permettre la gestion par la commission des jeux de hasard des demandes d'exclusion et de retrait d'exclusion de jeux de hasard ainsi que, le cas échéant, la gestion du contentieux y relatif, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires. Il peut également être indiqué d'y ajouter la finalité de réalisation par commission des jeux de hasard de sa mission de recherche scientifique ou statistique sur le comportement de jeu, sur l'addiction et sur la prévention de l'addiction au jeu (cf. infra à ce sujet les commentaires sur l'article 3 du projet de loi) ainsi que, vu la mention spécifique des

⁸ à ce sujet, l'on peut s'interroger si l'interdiction de l'accès aux salles de jeux ne suffirait pas.

⁹ Il conviendrait de viser les jeux de hasard

fonctionnaires de police visés à l'article 15, §3 de la loi précitée des jeux de hasard¹⁰ (cf. ci-dessous les commentaires à ce sujet), la finalité de recherche et de constat des infractions à la loi précitée de 1999 sur les jeux de hasard et des arrêtés d'exécution.

39. Quant à la liste des données reprises dans EPIS, l'Autorité relève que l'auteur du texte a pris en compte les remarques faites par l'Autorité dans ses avis précédents en matière de minimisation des données à reprendre dans le registre EPIS. L'Autorité constate qu'il est fait seulement mention du numéro d'identification du Registre national. A ce sujet, il est indiqué que l'auteur du projet de loi analyse s'il ne convient pas de prévoir également, à titre subsidiaire, le numéro d'identification de la Banque-carrefour de la sécurité sociale visé à l'article 8, §1^{er}, 2^o de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale. Pour prendre en compte les personnes qui ne disposent de numéro d'identification de Registre national, il est indiqué de prévoir pour ces personnes, en lieu et place de la mention de ce numéro, la mention de leur numéro de passeport.
40. La détermination des catégories de personnes enregistrées dans EPIS mérite d'être revue car faire référence aux « *personnes visées à l'article 54* » est trop large étant donné que, par exemple, les mineurs et personnes âgées de moins de 21 ans ne doivent pas être reprises dans EPIS. En lieu et place, il convient de viser les personnes qui font l'objet d'une exclusion d'accès à salle de jeu en raison de l'exercice de leur profession, conformément à l'article 54, §2, ainsi que celles qui sont exclues de jeux de hasard ou ont été exclues dans les 5 dernières années à la suite d'une décision de la commission des jeux de hasard, conformément à l'article 54, §3.
41. Concernant la détermination des personnes qui disposent d'un accès aux données d'EPIS, faite à l'article 55, §3 en projet, l'Autorité relève qu'il convient d'y mentionner les catégories de personnes qui doivent accéder à EPIS pour la réalisation des finalités d'EPIS. A cet égard, les titulaires de licences de jeux disposent d'un tel accès (mais limité à la seule information selon laquelle la personne qui se présente pour jouer ou accéder à des salles de jeux est oui ou non interdite de jeux)¹¹. Il convient également de supprimer la mention de l'accès par les personnes en charge de la maintenance technique d'EPIS. Par nature, toute base de données doit faire l'objet d'une telle maintenance, cela ne sert pas la prévisibilité de le prévoir spécifiquement.

¹⁰ Afin de vérifier si un gestionnaire d'établissement de jeux de hasard a bien réalisé son obligation de vérification du caractère « non interdit de jeu » d'une personne qu'il a autorisé à accéder à des salles de jeux de hasard, il est nécessaire de pouvoir vérifier que ladite personne n'est effectivement pas interdite de jeux de hasard ; ce qui peut se faire en consultant le registre EPIS.

¹¹ Ce qu'il convient de préciser explicitement dans la loi précitée sur les jeux de hasard, comme explicité ci-dessus.

42. Interrogée sur la mention spécifique des fonctionnaires de police visés à l'article 15, §3 de la loi précitée des jeux de hasard alors qu'une rubrique spécifique est déjà prévue pour « les membres du secrétariat de la commission dont la fonction le nécessite »¹², la déléguée de la Ministre a précisé que « *les fonctionnaires de police visé à l'article 15, § 3, agissent en qualité d'officier de liaison entre les services de police et la Commission des jeux de hasard. Comme l'indique les travaux parlementaires insérant ce § 3, dans l'article 15 (DOC 54-3327/001, p. 10-11): « Conformément à l'article 15, § 2, alinéa 4, la Commission des jeux de hasard a le droit d'exiger que les services de police communiquent tous les renseignements complémentaires qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission, moyennant autorisation du procureur du roi. La Commission des jeux de hasard peut en outre recourir à l'appui de fonctionnaires de police dans le cadre de la réalisation de contrôles. Inversement, la Commission des jeux de hasard dispose d'informations bénéfiques pour l'exécution des missions des services de police. Ces informations se sont avérées utiles dans l'identification de réseaux criminels, la recherche dans le domaine de la criminalité liée aux jeux, le suivi des foreign terrorist fighters et la recherche de personnes disparues. » (souligné par l'Autorité).* Malgré ces développements repris dans les documents parlementaires cités, l'Autorité relève, comme elle l'a déjà fait dans un de ses précédents avis¹³, que l'utilisation, à des fins policières autres que la recherche et le constat d'infraction à la loi précitée sur les jeux de hasard, des données du registre EPIS, collectées et centralisées à des fins de lutte contre l'addiction au jeu, n'est pas compatible et n'est pas actuellement prévue dans la loi sur les jeux de hasard ni dans les finalités du registre EPIS énoncées à l'article 55 en projet de la loi précitée sur les jeux de hasard. Sous réserve de l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière sur le projet de loi, les fonctionnaires de police intégrés au sein des services de la commission des jeux de hasard exercent les missions prévues à l'article 15 de la loi sur les jeux de hasard et ne peuvent accéder au registre EPIS que pour contrôler le respect des dispositions de la loi sur les jeux de hasard. Ce n'est que si, à l'occasion d'un de ces contrôles, ils sont amenés à constater des infractions relatives à d'autres dispositions légales, qu'ils peuvent en dresser PV à l'attention des services de police dans le respect de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et de toute autre disposition légale pertinente; ce qui diffère fondamentalement de l'utilisation primaire et structurelle des données figurant dans EPIS à des fins de mission de police administrative ou judiciaire.
43. Enfin, le paragraphe 4 en projet de l'article 55 contient une délégation au Roi qui est trop large. Le Roi ne peut être habilité à déterminer des modalités essentielles des traitements de données à caractère personnel du système d'information/registre EPIS ; les destinataires n'étant pas la seule modalité essentielle d'un traitement de données à caractère personnel. A ce sujet, l'Autorité rappelle que l'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même

¹² Lesdits fonctionnaires font en effet également partie du personnel de la commission des jeux de hasard ainsi qu'il ressort clairement du libellé de l'article 15, §3 de la loi précitée de 1999 sur les jeux de hasard.

¹³ Cf cons. 82 de l'avis précité 113/2022.

quelles sont les intrusions qui peuvent restreindre le droit à la protection des données à caractère personnel et au respect de la vie privée mais une délégation au Roi, n'est pas « contraire au principe de légalité pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur»^{14 15} ; lesdits éléments essentiels étant la détermination des finalités concrètes pour lesquelles les données sont centralisées et traitées, les catégories de personnes concernées dont les données sont centralisées et les catégories de données les concernant centralisées, les catégories de destinataires pouvant y accéder et des circonstances dans lesquelles un tel accès peut être réalisé, le responsable du traitement du registre/système d'information EPIS et le délai de conservation des données. Il appartient à l'auteur du projet de revoir la formulation de cette délégation au Roi pour déterminer de manière précise quelles sont les modalités de traitement des données d'EPIS qui sont déléguées au Roi sans lui déléguer la détermination des éléments essentiels précités (Par exemple, la détermination des critères de consultation (manuelle et/ou automatisée) au sein de EPIS si l'auteur du projet confirme cette façon de procéder pour assurer la protection de personnes interdites de jeux en lieu et place de mettre en place la méthode préconisée par l'Autorité,...).

e. Fichier de journalisation des consultations EPIS (art. 55/2)

44. L'article 14 du projet de loi instaure un fichier de journalisation des consultations EPIS en ces termes :

« Art. 55/2. §1er. Toutes les consultations d'EPIS sont tenues dans un fichier de journalisation, dénommé « Log-EPIS », dont la commission est le responsable du traitement au sens de l'article 4, 7), du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Les finalités du Log-EPIS sont les suivantes :

1° permettre à la commission d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi, en particulier vérifier si un titulaire de licence remplit correctement ses obligations légales en application de l'article 54;

¹⁴ Avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi « instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, Doc. parl. Chambre, 54-3185/001, p 121-122.

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'Etat :

- Avis n° 26.198/2 donné le 2 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 1998 « transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données », Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 49-1566/1, p. 201.
- Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 22 août 2002 « portant des mesures en matière de soins de santé », Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2125/2, p. 539.
- Avis n° 37.765/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2004, Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1437/2.

¹⁵ Voir aussi Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

2° permettre à la commission d'exercer la mission de protection des joueurs qui lui est attribuée par l'article 54, paragraphe 3, point 4;

3° permettre aux membres des services de police, désignés par leur chef de corps, leur directeur ou leur directeur général sur la base de leur besoin d'en connaître, d'exercer les missions visées à l'article 15 de la loi sur la fonction de police. Dans ce cadre, seules les données visées aux points 1 à 3 du paragraphe 2 peuvent être communiquées ;

4° permettre aux membres du service d'enquête du Comité permanent P, d'exercer les missions visées à l'article 16 de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ;

5° permettre aux membres de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, d'exercer les missions visées à l'article 4, 3° et 4° de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police d'exercer ses missions légales.

§2. Pour chaque consultation d'EPIS, les données suivantes sont enregistrées dans le Log-EPIS:

1° la date et l'heure de la consultation ;

2° les données visées à l'article 55, paragraphe 2, 1° à 3° ;

3° le numéro de licence de l'établissement de jeux de hasard à partir duquel le système EPIS a été consulté ;

4° le numéro de licence D de la personne qui a consulté EPIS ou l'identité de la personne visées à l'article 55, paragraphe 3 ;

5° le résultat du contrôle EPIS ;

6° la finalité de la consultation ;

7° le moyen d'identification utilisé visé à l'article 53/1, paragraphe 2.

Les informations visées à l'alinéa premier sont conservées pour une durée de cinq ans à partir de la date de la consultation d'EPIS.

§3. Les accès aux données du Log-EPIS sont limités aux personnes suivantes :

1° le président de la Commission des jeux de hasard ;

2° les fonctionnaires de police visés à l'article 15, paragraphe 3 ;

3° les membres du secrétariat de la commission dont la fonction le nécessite et désignés par elle;

4° les personnes chargées des développements informatiques pour la gestion de l'EPIS pour le compte de la commission des jeux. ».

45. De manière concomitante à l'abrogation des registres des joueurs tenus localement aux sein de chaque établissement de jeu, il ressort des informations complémentaires et de l'article 55/2 en projet que l'intention¹⁶ est d'imposer que la vérification du caractère interdit de jeux soit réalisée par consultation directe du système d'information EPIS lors de chaque demande de participation aux jeux ou demande d'accès à des salles de jeux de hasard de manière telle que pourront être déduites des fichiers de journalisation des accès à EPIS la liste des personnes qui ont accédé à des salles de jeux de hasard ou participer à des jeux de hasard, les moments et les lieux auxquels elles y ont eu accès et les personnes avec lesquelles elles y ont eu accès et ce pendant une période de cinq années ; ce qui consiste en une ingérence non négligeable dans la vie privée des personnes qui participent à des jeux de hasard.

46. Comme cela a déjà été explicité par l'Autorité dans un de ses avis précédents sur un arrêté d'exécution de la loi sur les jeux de hasard¹⁷, un fichier de journalisation d'un registre contenant des données à

¹⁶ Cf ci-dessous les remarques de l'Autorité sur le défaut de prévisibilité du projet de loi sur ce point.

¹⁷ Cf les considérants 17 et 18 de l'avis précité 178/2021.

caractère personnel ne peut servir qu'à détecter et retracer des consultations douteuses éventuelles du registre dont il assure la journalisation des accès ainsi qu'à vérifier si les titulaires de licences remplissent correctement leurs obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée des salles de jeux. Or, en l'espèce, l'auteur du projet de loi déplace, précise et complète les dispositions réglementaires actuelles relatives au fichier de journalisation d'EPIS dans la loi précitée sur les jeux de hasard pour en faire une base de données opérationnelle à part entière qui servira des fins autres que celle de sécurisation de l'utilisation du registre EPIS et de vérification du respect par les titulaires de licences de leurs obligations légales en matière de contrôle d'accès aux salles de jeux de hasard et ce, contrairement à ce qui a été recommandé par l'Autorité dans son avis précité sur le sujet et à ce qui est actuellement prévu par l'article 8 de l'AR du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des établissements de jeux de hasard de classe I, de classe II et des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

47. Ces fins autres sont celles reprises aux points 2° à 4° de l'alinéa 2 du §1 de l'article 55/2 en projet et l'Autorité doute du caractère nécessaire et proportionné d'une telle mesure au regard des considérations suivantes :

- Il ressort des informations complémentaires que la finalité visée au point 2° (*« permettre à la commission d'exercer la mission de protection des joueurs qui lui est attribuée par l'article 54, paragraphe 3, point 4; »*) consiste à permettre à la commission des jeux de hasard d'utiliser le fichier log d'EPIS pour gérer les demandes d'exclusion d'accès aux jeux de hasard par les personnes elles-mêmes ou toute personne intéressés¹⁸. Or, tout en relevant l'utilité de ces informations à cet effet, l'Autorité s'interroge sur le caractère légitime la réalisation de ce traitement étant donné qu'il ne semble pas ressortir des dispositions pertinentes tant de la loi sur les jeux de hasard que de l'AR du 15 décembre 2004¹⁹ que la commission des jeux de hasard dispose de pouvoirs d'investigation de ce type pour gérer les demandes d'exclusion de jeux de hasard. Il ressort, en effet, de cet Arrêté que lorsque la demande émane du joueur lui-même, elle est automatiquement acceptée par la commission des jeux de hasard et que, lorsque la demande émane de toute personne intéressée, elle est analysée sur base des informations communiquées tant par le demandeur et par la personne l'encontre de laquelle une demande d'exclusion est faite qui se voit, dans ce cadre, offrir un droit de défense (cf. *art. 3 et 3/1 de cet AR*). Or, en vertu du principe de l'attribution des compétences administratives, consacré par l'article 105 de la Constitution et l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les autorités administratives n'ont

¹⁸ Il ressort des informations complémentaires obtenues de la déléguée du Ministre que l'utilisation d'EPIS par la commission des jeux de hasard pour exercer ces missions légales nécessitait d'accéder tant aux données actuelles d'EPIS qu'à leur modifications intervenues dans les 5 années qui précèdent la consultation ainsi qu'à « l'historique des check EPIS négatifs (personne non exclue) d'un joueur » car, « lorsque la Commission des jeux de hasard doit se prononcer dans le cadre d'une demande d'exclusion à la demande d'un tiers intéressé » (...) « ces données montrent qu'un joueur est identifié très fréquemment, cela peut en effet indiquer un comportement de jeu problématique ».

¹⁹ AR du 15 décembre 2004 relatif aux modes d'interdiction d'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II.

d'autres pouvoirs que ceux que leur attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci.

De plus, si l'auteur du projet de loi parvient à justifier le caractère nécessaire de la mesure sur base de l'impossibilité pour la commission des jeux de hasard d'apprécier le caractère fondé d'une partie importante des demandes d'exclusion d'accès sur base des pièces communiquées par les parties elles-mêmes, l'Autorité doute de la nécessité, à cette fin, de centraliser toutes les informations précitées relatives à toutes les personnes qui ont participé à des jeux de hasard dans une base de données pendant les 5 années suivant leur participation. Dans cette hypothèse, des garanties complémentaires devront alors être prévues. Sans viser à l'exhaustivité, celles-ci pourraient notamment consister à :

- (1) limiter la centralisation des informations utilisables à ces fins opérationnelles uniquement aux informations relatives aux fréquences de jeux des personnes qui jouent au-delà d'un certain degré de fréquence problématique à déterminer, sans mention des moments et lieux exacts de jeu. Ainsi, la centralisation des informations précitées relatives à toutes les personnes qui jouent à des jeux de hasard pourrait être limitée à une période d'un mois (afin de ne conserver, le cas échéant, que l'identification des joueurs qui ont joué plus que le degré de fréquence non problématique qui aura été déterminé par le législateur ; une délégation au Roi pourrait le cas échéant être prévue pour la détermination de ce degré de fréquence problématique) Pour éviter une telle centralisation, il est également possible, dans le cadre d'une solution décentralisée, de suivre les personnes qui visitent des établissements identiques plus de x fois par mois et, via des techniques de « private set intersection »²⁰ pour les visites d'établissements différents dépassant une certaine limite fixée par voie réglementaire; et à
 - (2) prévoir des mesures spécifiques d'information à l'attention de tous les joueurs pour porter à leur connaissance ces modalités de traitements de leurs données et ce, au moment de la vérification de leur caractère « interdit de jeu ou non » vu qu'un contact a lieu avec ces derniers à ce moment.
- Quant à finalité visée au point 3° à savoir, l'exercice de toutes les missions de police judiciaire des services de police et des tâches qu'ils réalisent dans ce cadre, visées à l'article 15 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992²¹, l'Autorité relève, sans préjudice de l'avis du COC²² sur la

²⁰ Voir notamment à ce propos, A. Chakraborti, G. Fanti et M. K. Reiter, « Distance-Aware Private Set Intersection », consultable via les liens suivants : <https://arxiv.org/abs/2112.14737> et M. Chase et P. Miao, « Private Set Intersection in the Internet Setting From Lightweight Oblivious PRF », in Advances in Cryptology– CRYPTO 2020, volume 12172 of Lecture Notes in Computer Science, pages 34–63, 2020, consultable via le lien suivant <https://eprint.iacr.org/2020/729>.

²¹ À savoir "1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes, d'en saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité compétente les auteurs, de la manière et dans les formes déterminées par la loi; 2° de rechercher les personnes dont la privation de liberté est prévue par la loi, de s'en saisir, de les arrêter et de les mettre à la disposition des autorités compétentes; 3° de rechercher, de saisir et de mettre à la disposition de l'autorité compétente les objets dont la saisie est prescrite; 4° de transmettre aux autorités compétentes le compte rendu de leurs missions ainsi que les renseignements recueillis à cette occasion. »

²² Organe de contrôle de l'information policière

disposition en projet, que prévoir l'utilisation structurelle et permanente, à des fins de missions de police judiciaire, par les services de police d'une base de donnée reprenant la liste des personnes qui ont accédé à des salles de jeux de hasard ou participé à des jeux de hasard, les moments et les lieux auxquels elles y ont eu accès et les personnes avec lesquelles elles y ont eu accès et ce, pendant une période de cinq années, pose question au regard des principes de nécessité et de proportionnalité ; d'autant plus que certaines des justifications avancées dans l'exposé des motifs sont déjà couvertes par des législations spécifiques. Il s'agit, par exemple, de la lutte contre le blanchiment d'argent étant donné que les gestionnaires d'établissement de jeux de hasard sont déjà assujettis aux obligations reprises à ce sujet dans la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces²³. Quant à la nécessité pour les enquêtes relatives à la criminalité organisée ou relatives à la recherche de personnes qui doivent être privées de liberté, à défaut de chiffre statistique spécifique liés à l'existence de réseaux criminels liés à des activités de jeux de hasard spécifiques ou à la présence importante de personnes privées de liberté au sein de salles de jeux de hasard, il n'apparaît pas nécessaire de prévoir, pour ces finalités, une utilisation structurelle primaire d'une base de données reprenant les informations précitées relatives à toutes les personnes qui participent à des jeux de hasard. De plus, il ne rentre pas dans le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard de réglementer dans quelle mesure les policiers peuvent avoir accès dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire à des informations relatives à la fréquentation de ces établissements de jeux. C'est la loi sur la fonction de police et le Code d'instruction criminelle qui doivent déterminer les conditions dans lesquelles les policiers peuvent, de manière ponctuelle et moyennant le respect des modalités prévues par ces législations, solliciter, auprès de la commission des jeux de hasard, l'accès à des informations que la commission des jeux de hasard doit traiter dans l'exercice de ses propres missions de service public. Quant à la vérification de la fiabilité des indicateurs de la police, il apparaît plus proportionné de rendre cette profession interdite de jeux de hasard ou de vérifier si ces personnes ne sont pas surendettées avant de leur confier une telle mission. Par conséquent, l'Autorité recommande la suppression de cette disposition en projet.

- Quant aux finalités visées aux points 3° et 4°, à savoir, le contrôle des services de police par le Comité P et par l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, pour, selon l'exposé des motifs, vérifier le bon respect par les agents de police de leur exclusion d'accéder à des salles de jeux de hasard ou de participer à des jeux de hasard (à l'instar d'autres professions telles que les magistrats, notaires et huissiers de justice), l'Autorité s'interroge sur la nécessité de centraliser

²³ Cf aussi à ce sujet l'arrêt précité de la Cour Constitutionnelle qui relève que le registre d'accès des joueurs qui doit être tenu par chaque établissement de jeux (abrogé par le projet de loi) « n'a pas pour finalité de lutter contre le blanchiment. La finalité de lutte contre le blanchiment est poursuivie par les obligations – qui ne sont pas identiques à celles qui sont prévues par l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 - aux exploitants de jeux de hasard, en tant qu' « entités assujetties », par la loi du 18 septembre 2017 (voy. notamment les articles 21, 26, 27 et 60 de cette loi) ».

à cette fin toutes informations précitées relatives à toutes les personnes qui jouent à des jeux de hasard étant donné que, selon l'exposé des motifs, ces contrôles auraient pour but de révéler le fait qu'un policier participe à des jeux de hasard sous une fausse identité, ce qui par nature ne pourra être révélé par la consultation des fichiers logs vu que, dans cette hypothèse, seules les fausses données d'identité y figureront. Enfin, cette hypothèse de contrôle (et l'ingérence importante qu'elle génère pour la population qui participe à des jeux de hasard) est, selon l'exposé des motifs, générée soit, par une défaillance technique du contrôle EPIS (vu que les agents de police doivent y être repris vu qu'il figurent parmi les personnes interdites de jeux) - qu'il appartient à la Commission des jeux de hasard, en tant que responsable du traitement, de mettre tous les moyens en œuvre pour l'éviter – soit, par une hypothèse de collusion entre le membre du personnel d'un établissement de jeux de hasard et l'agent de police – ce qui ne peut, par nature, pas être révélé en consultant les fichiers logs de EPIS. Pour ces motifs, l'Autorité recommande également la suppression de cette disposition en projet. En lieu et place, prévoir la communication de la liste mensuelle des policiers qui ont sollicité un accès en tant que professionnel apparaît justifié afin que les services de contrôle puissent vérifier le caractère pertinent de la finalité professionnelle de l'accès à une salle de jeux de hasard.

48. En outre, concernant la centralisation d'informations reprenant l'identité de certains joueurs et la fréquence à laquelle ils ont joué pour la finalité visée au point 2°, il convient, pour les mêmes motifs que ceux explicités ci-dessus, de prévoir, dans la loi sur les jeux de hasard, que les accès à cette banque de données seront journalisés de manière telle que sera conservé qui a eu accès à quelles données à propos de quelle(s) personne(s), quand et pourquoi ; en plus de prévoir les mesures spécifiques d'informations pour tous les participants à des jeux de hasard, tel que recommandé ci-dessus au point 47.
49. Quant aux informations qui seront reprises dans les fichiers log d'EPIS, déterminées à l'article 55/2, §2 en projet, l'Autorité a interrogé la déléguée du Ministre sur le passage de l'exposé des motifs qui fait référence à l'insertion dans le fichier log d'EPIS de la finalité de la consultation d'EPIS et plus spécifiquement sur sa valeur « *BULK (lorsque le check EPIS est réalisé dans le cadre de mass opérations sur la base de données des joueurs. Par exemple, dans le cadre d'opérations commerciales faites par les opérateurs)* ». A cette occasion, elle a précisé que « *cette finalité BULK n'est plus nécessaire* ». Il convient donc de la supprimer parmi les exemples cités dans l'exposé des motifs. Ensuite, l'Autorité recommande, par souci de prévisibilité et pour garantir l'effectivité du contrôle de l'utilisation de ce registre, de préciser au niveau du point 6° de l'article 55/2, §2 en projet, que lorsque la finalité de consultation d'EPIS consiste à exercer des missions de police judiciaire de contrôle du respect de la loi sur les jeux de hasard, il convient d'insérer le numéro de dossier pour lequel la consultation est réalisée.

50. Concernant l'article 55/2, §3 en projet qui détermine la liste des catégories de personnes qui disposeront d'un accès aux données du fichier de journalisation log-EPIS, l'autorité renvoie à ses remarques précitées relatives à l'article 55, §3 en projet qui s'appliquent mutatis mutandis.

f. Instauration du « registre des professionnels » que les exploitants de salles de jeux de hasard devront tenir localement (art. 55/3 en projet).

51. L'article 15 du projet de loi insère un nouvel article 55/3 dans la loi précitée sur les jeux de hasard pour imposer, aux exploitants d'un établissement de jeux de hasard de classe I (casinos), II (salles de jeux), ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV (agences de paris), la réalisation d'un nouveau traitement de données à caractère personnel obligatoire, à savoir, la tenue d'un registre des personnes qui accèdent à leur établissement pour une raison professionnelle. Dans ce registre, ces personnes devront être identifiées, pendant un an, par leur nom et prénoms et y sera mentionné, pour chaque accès, le motif, la date et l'heure de présence ainsi que la déclaration suivante signée par la personne concernée : « *l'accès à cet établissement de jeux de hasard ne m'est accordé que dans le cadre de mon activité professionnelle et je m'engage à ne pas participer aux jeux de hasard exploités dans ce cadre* ».
52. Afin de respecter le prescrit de l'article 6.3 du RGPD, toute disposition légale qui impose la réalisation obligatoire d'un traitement de données à caractère personnel doit préciser la finalité dudit traitement de données obligatoire. La finalité du registre des professionnels est précisée à l'alinéa 2 du §1^{er} de l'article 55/3 comme étant de « *permettre à l'exploitant d'identifier chaque personne qui accède à son établissement de jeux hasard pour raison professionnelle* ». Or, la description d'une finalité d'un traitement de données à caractère personnel consiste à préciser pourquoi un traitement de traitement est réalisé et non à décrire en d'autres termes ledit traitement. Il convient donc de préciser, en lieu et place, pourquoi concrètement la tenue de ce registre doit avoir lieu. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, ce registre vise à permettre le contrôle par les exploitants de jeux de hasard de leur obligation de contrôle EPIS des personnes qui accèdent à leurs salles de jeux et plus spécifiquement à leur permettre d'attester de la raison pour laquelle ils ont laissé accéder des personnes à des salles de jeux sans réaliser un contrôle EPIS à leur égard. Il convient donc de reformuler la finalité en ce sens.
53. Ensuite, étant donné que la vérification EPIS doit être réalisée pour les personnes qui accèdent aux salles de jeux, il convient de limiter les catégories de personnes concernées à enregistrer dans ce registre à ces personnes. Tant l'alinéa 1^{er} du §1 de l'article 55/3 en projet que l'alinéa 1^{er} de son §2 seront adaptés en ce sens.

54. Quant à la détermination des catégories de personnes qui peuvent accéder à ce registre, il n'est pas nécessaire de viser le responsable du traitement de registre. De plus, en lieu et place de faire référence à l'article 15, §1, al 4, 2° et §3, al. 2, il convient, par souci de lisibilité et de prévisibilité, de viser les agents de Commission des jeux de hasard en charge de la recherche et des constatations des infractions à la loi sur les jeux de hasard.

g. Registre de sauvegarde (art 55/4 en projet)

55. L'article 16 du projet de loi insère un nouvel article 55/4 dans la loi précitée sur les jeux de hasard qui impose aussi aux gestionnaires d'établissements de jeux de hasard la réalisation obligatoire d'un nouveau traitement de données à caractère personnel, au sens de l'article 6.1.c du RGPD, à savoir, la tenue d'un registre de sauvegarde reprenant, lorsque la consultation EPIS est impossible pour une raison indépendante de la volonté de l'exploitant, l'identité des joueurs qui ont été autorisés à accéder aux salles de jeux²⁴ ou à participer aux jeux de hasard sans vérification EPIS préalable et ce, jusqu'à ce que la vérification EPIS ait pu avoir lieu.
56. L'alinéa 3 de l'article 55/4, §1 en projet prévoit que « *la finalité du registre de sauvegarde est la protection du joueur dans le cas où EPIS n'est pas consultable* ». Par cette formulation, l'on n'entrevoit pas clairement pourquoi concrètement les données reprises dans ce registre seront utilisées. Il ressort de l'alinéa 2 du §4 de cette disposition en projet que ces données seront utilisées pour permettre aux gestionnaires des établissements de jeux de hasard de procéder au contrôle EPIS des joueurs dès que l'indisponibilité du système d'information EPIS est levée et d'exclure des salles de jeux et/ou des appareils de jeux les personnes interdites de jeux de hasard. Afin de respecter le prescrit de l'article 6.3 du RGPD, il convient de reformuler en ce sens l'alinéa 3 de l'article 55/4, §1 en projet.
57. Par ailleurs, l'Autorité relève que la nécessité de la mise en place d'un tel système n'apparaît que pour les indisponibilités temporaires d'EPIS qui ne dépassent pas une certaine période puisque la finalité de ce registre est de permettre à l'exploitant de jeux d'exclure a posteriori des joueurs interdits de jeux qui, par nature, doivent toujours être dans l'établissement pour ce faire. La disposition en projet mérite d'être clarifiée sur ce point.
58. Quant au §3 de l'article 55/4 en projet qui détermine les catégories de personnes qui disposent d'un accès à ce registre de sauvegarde, l'Autorité renvoie à ses remarques concernant l'article 55/3, §3 en projet qui s'appliquent *mutatis mutandis*.

²⁴ Il convient de revoir sur ce point le libellé de l'alinéa 1^{er} du §1^{er} de l'article 55/4 en projet car il n'en ressort pas clairement que les exploitants pourront dans cette situation il ne ressort pas clairement du texte que l'exploitant est habilité à autoriser l'accès à ses salles de jeux ; alors que c'est l'intention de l'auteur du texte.

59. Enfin, l’Autorité s’interroge sur la légitimité d’imposer, au niveau de l’article 55/4, §4, al. 2 en projet, la communication à la commission des jeux de hasard de l’information sur les joueurs ayant été exclus de salles de jeux après avoir été d’abord autorisés en l’absence de contrôle EPIS en raison de son indisponibilité. Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre a précisé que *« en pratique, la commission des jeux de hasard peut être tenue responsable de l’octroi de l’accès à des personnes exclues. Diverses procédures ont déjà été menées dans le passé à ce sujet et dans ce cas, la commission des jeux de hasard doit pouvoir être consciente des risques de responsabilité éventuels. Cela sert aussi en cas de plainte d’un joueur affirmant qu’il a pu jouer aux jeux de hasard tout en étant exclu. La commission des jeux de hasard peut justifier cela en consultant les logs et en confirmant qu’il y avait une panne EPIS à ce moment-là, ce qui fait que le statut d’exclusion du joueur n’a été vérifié que plus tard »* ; ce qui ne justifie pas la communication à la commission des jeux de hasard de l’identité des joueurs concernés. Etant donné que la commission des jeux de hasard a la charge de la gestion d’EPIS, elle est à même de savoir quand et pendant quelle période son système d’information a été indisponible. Par conséquent, l’Autorité recommande que cette information de la Commission des jeux de hasard soit supprimée de l’article 55/4, §4, al. 2 en projet ou, à tout le moins, qu’il soit précisé que cette information ne peut comporter pas de données permettant d’identifier les joueurs concernés.

h. Traitements par la commission des jeux de hasard des données de EPIS et de son fichier de journalisation à des fins de recherches historiques, scientifiques et statistiques

60. L’article 3 du projet de loi complète, en les termes suivants, l’article 14/1 de la loi précitée sur les jeux de hasard qui permet déjà à la Commission des jeux de hasard d’imposer de manière motivée à l’ensemble des personnes concernées la communication de toutes les informations utiles afin de lui permettre de faire de la recherche scientifique sur le comportement de jeu, sur l’addiction et sur la prévention :

« Les membres de la commission, nommément désignés par le président de la commission sur la base de leur besoin d’en connaître peuvent consulter et utiliser les données à caractère personnel et les informations enregistrées dans EPIS et le Log-EPIS à des fins historiques, scientifiques ou statistiques selon les modalités et conditions prévues dans le titre 4 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel.

Dans le respect de l’article 28 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), sur la base d’un contrat de sous-traitance, le président peut faire appel à des chercheurs externes à la Commission.

Le résultat de l’exploitation de ces données, est dans tous les cas anonymisé. »

61. L’Autorité relève que la commission des jeux de hasard ne doit pas être spécifiquement habilitée par le législateur ni pour pouvoir traiter ultérieurement à des fins de recherche scientifique et statistique les données qu’elle collecte pour ses missions opérationnelles de service public ni pour faire appel

dans ce cadre à des sous-traitants. Ces traitements peuvent déjà avoir lieu conformément aux articles 4.1.e et 89 du RGPD.

62. Quant au titre 4 de la LTD, il est également d'application sans devoir le répéter dans la loi précitée sur les jeux de hasard. De plus, les dispositions du titre 4 de la LTD ne s'appliquent que si la commission des jeux de hasard souhaite bénéficier de dérogations aux droits dont disposent les personnes concernées en vertu du RGPD (droit d'accès, droit de rectification, droit d'effacement, ...) pour ses traitements de données à des fins de recherche scientifique ou de statistiques, et ce dans l'hypothèse où leur exercice risque d'entraver sérieusement ou de rendre impossible la recherche envisagée (ce qu'il convient de pouvoir justifier *in concreto* au cas par cas en fonction du type concret de recherche à mener en plus d'inclure lesdits motifs dans son registre des activités de traitement en exécution de l'article 191 de la LTD).
63. Au vu de ce qui précède et au vu de l'absence de plus-value par rapport au RGPD de cette disposition en projet, l'Autorité en recommande la suppression.

i. Modification de l'article 15 décrivant les pouvoirs dont disposent les agents de la commission des jeux de hasard en charge de la recherche et du constat des infractions à la loi sur les jeux de hasard

64. L'article 4 du projet de loi adapte l'article 15, §1, al. 4, 2° de la loi précitée du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, pour y prévoir que, parmi les documents pouvant être exigés par les agents de la commission des jeux de hasard en charge du contrôle, figurent « *en particulier, le registre des professionnels visé à l'article 55/3 et les photos ou images de caméra en leur possession pouvant être utiles à leur enquête* ». La disposition adaptée prévoira alors que « *dans l'exercice de leurs fonctions, ils (lire : les membres du secrétariat de la commission des jeux de hasard en charge de la réalisation d'enquêtes sur place pour rechercher des infractions à la loi sur les jeux de hasard) peuvent procéder à tous examens, contrôles et auditions ainsi qu'à toutes les constatations et exiger la communication de tous les documents, et en particulier, le registre des professionnels visé à l'article 55/3 et les photos et images de caméra en leur possession, pouvant être utiles à leur enquête.* ».
65. Tout d'abord, l'Autorité relève que la lisibilité de cette disposition en projet mérite d'être améliorée étant donné que le déterminant possessif « leur » semble référer aux professionnels qui accèdent à des salles de jeux alors que, à la lecture du passage de l'exposé des motifs relatif à cette disposition en projet, il semble que l'auteur du projet de loi se réfère aux documents en possession du titulaire de licence contrôlé. La formulation de cette disposition mérite d'être clarifiée sur ce point.

66. Ensuite, l'Autorité relève que la notion de « *photos et images de caméra en leur possession* » est très large étant donné qu'aucune identification n'est faite quant aux appareils à partir desquels ces images peuvent être collectées. Au vu des missions de police des membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard compétents pour rechercher et constater des infractions à la loi sur les jeux de hasard, il semble approprié de cibler adéquatement la source desdites images, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité ; par exemple, en visant spécifiquement les images issues des caméras de surveillance placées par les gestionnaires d'établissement de jeux de hasard dans le respect de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que le projet de loi doit être adapté en ce sens:

1. Réexamen des modalités envisagées pour la réalisation des contrôles EPIS au sein des établissements de jeux afin, si possible, d'éviter la centralisation des informations reprenant l'identité de toutes les personnes qui ont joué à des jeux de hasard ou accéder à des salles de jeux dans les 5 dernières années, des moments auxquels elles ont joué et des lieux dans lesquels elles ont joué ainsi que des personnes qui y étaient présentes au(x) même(s) moment(s) et de prévoir dans le projet de loi des garanties à ce sujet (cons. 6 à 10 et 19 à 21)
2. Précision des catégories de personnes qui devront être identifiées et authentifiées dans les établissements de jeux de hasard conformément aux considérant 19 et 28 ;
3. Adaptation de la formulation des finalités du registre/système d'information EPIS conformément au considérant 24 ;
4. Suppression de l'obligation de communiquer à la Commission des jeux de hasard les informations relatives aux personnes à propos desquelles les titulaires de licence ont un doute quant à la véracité ou exactitude de l'identité de leur client ou, après justification du caractère nécessaire et proportionné de la mesure, précision dans la loi des éléments essentiels de cette communication de données (cons. 25 à 27) ;
5. Adaptation de l'article 53/1, §1 et 2 en projet conformément aux considérants 28 à 30 ;
6. Précision dans la loi que les données à caractère personnel issues de EPIS mises à disposition des gestionnaires d'établissement de jeux de hasard lorsqu'ils réalisent le contrôle EPIS sont limitées à l'information si oui ou non la personne à propos de laquelle la vérification est faite est interdite de jeux de hasard (cons. 31) ;

7. Précision du rôle de la Commission des jeux de hasard dans le choix du système informatique qui sera utilisé, en librairie, dans les appareils automatisés de jeux de hasard pour faire la vérification EPIS (cons. 33) ;
8. Précision que le contrôle de l'âge des joueurs en librairie se fera de manière automatisée par lecture de cette information de leur carte d'identité (cons. 34) ;
9. Détermination claire de l'obligation imposée aux titulaires de licences en matière de vérification du caractère ou non interdit de jeux de leurs clients (cons. 36) ;
10. Correction de la formulation des finalités d'EPIS conformément aux considérant 36 à 38 ;
11. Si nécessaire, ajout de la mention du numéro d'identification de la Banque-carrefour de la sécurité sociale dans le registre EPIS (cons. 39) ;
12. Reformation des catégories de personnes à propos desquelles des données sont centralisées dans EPIS conformément au considérant 40 ;
13. Détermination des catégories de destinataires d'EPIS conformément au considérant 41 ;
14. Précision et limitation de la délégation au Roi reprise à l'article 55, §4 en projet conformément au considérant 43;
15. Limitation de l'utilisation du fichier de journalisation des accès à EPIS aux finalités pour lesquelles un fichier de journalisation peut être utilisé, explicitées au considérant 46 et adaptation de l'article 55/2 en projet conformément aux considérants 47 et 48 (cons. 44 à 48) ;
16. Création, en lieu et place, d'un nouveau fichier centralisant, pour les seules finalités légitimes de protection des joueurs contre l'addiction au jeu, les informations relatives aux personnes qui jouent à des jeux de hasard au-delà d'une fréquence problématique à déterminer tout en veillant à la minimisation des données à caractère personnel centralisées dans ce cadre tant au niveau de leur contenu que de la période de centralisation (cons. 47 et 48) ;
17. Précision de l'article 55/2, §2, déterminant les informations reprises dans les fichiers logs d'EPIS, conformément au considérant 49 ;
18. Adaptation de la liste des catégories de personnes disposant d'un accès aux fichiers logs d'EPIS conformément au considérant 50 ;
19. Adaptation de la formulation de la finalité du registre des professionnels conformément au considérant 52 ;
20. Limitation des catégories de personnes à enregistrer dans ce registre conformément au considérant 53 ;

21. Adaptation de la liste des catégories de personnes disposant d'un accès au registre des professionnel conformément au considérant 54 ;
22. Reformulation de la finalité du registre de sauvegarde conformément au considérant 56 ;
23. Clarification des types d'indisponibilité d'EPIS visée par la mise en place de ce registre de sauvegarde (cons. 57) ;
24. Adaptation de la liste des catégories de personnes disposant d'un accès à ce registre conformément au considérant 54 ;
25. Suppression de l'information de la Commission des jeux de hasard de l'identité des personnes qui auraient été autorisées à accéder à des salles de jeux alors qu'elles sont interdites de jeux en raison d'une indisponibilité technique d'EPIS (cons. 59) ;
26. Suppression de l'article 14/1 en projet pour défaut de plus-value par rapport au RRGPD et nécessité de justification *in concreto* de l'application du titre 4 de la LTD dans les hypothèses visées (cons. 60 à 63) ;
27. Précision des types de photos et images de caméra pouvant être sollicitées par les inspecteurs de la commission des jeux de hasard en charge du contrôle du respect de la loi sur les jeux de hasard conformément au considérant 66 et correction de la formulation de l'article 15, §1, al. 4, 2° en projet conformément au considérant 65.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice