



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 65/2022 du 1 avril 2022

Objet : Demande d’avis sur l’article 9 de la proposition 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 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 relatif (DOC 55 0384/002) (CO-A-2022-035)

Le Centre de Connaissances de l’Autorité de protection des données (ci-après « l’Autorité »),
Présents : Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 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 de la Présidente du Parlement fédéral, Eliane Tilleux, reçue le 10 février 2022 ;

émet, le 1 avril 2022, l’avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. La Présidente du Parlement fédéral sollicite l'avis de l'Autorité sur l'article 9 de la proposition 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 « la loi sur les jeux de hasard ») 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 sur la proposition d'amendement n°7 qui remplace cet article 9 (ci-après « la proposition de loi »).
2. Ainsi qu'il ressort du résumé de la proposition de loi, cette disposition de la proposition de loi a pour objectif d'augmenter la protection des personnes qui s'adonnent aux jeux de hasard en étendant le contrôle EPIS¹ (permettant de vérifier l'absence de statut « interdit de jeux de hasard » dans le chef du candidat joueur) aux paris engagés sur les hippodromes et dans les librairies. Ce contrôle est actuellement uniquement prévu au niveau des établissements de jeux de hasard des classes I, II et des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV².

II. Examen

3. L'amendement n°7 de M. Van Hecke et consorts (DOC 55 0284/003) vise à remplacer l'article 62 de la loi sur les jeux de hasard en ces termes :

"Art. 62. § 1er. Complémentaire à ce qui est prévu à l'article 54, la participation à des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV n'est autorisée que si la personne concernée introduit sa carte d'identité électronique ou un moyen d'identification offrant un même niveau de garantie de sécurité dans un système informatique approprié à des fins de contrôle.

Le Roi détermine les autres modalités d'admission des joueurs.

§ 2. Complémentaire à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classes I et II et aux établissements de jeux de hasard fixes et mobiles de classe IV n'est autorisé que sur présentation par la personne concernée de sa carte d'identité électronique ou d'un moyen d'identification offrant un même niveau de garantie de sécurité et moyennant l'inscription par l'exploitant des nom complet, prénom, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.

L'exploitant fait signer ce registre par la personne concernée.

Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeux de celui-ci.

Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs.

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

¹ système informatique de la Commission des jeux de hasard reprenant la liste des personnes interdites de jeux de hasard au sens de l'article 54 de la loi sur les jeux de hasard

² lequel est cumulé avec un accès à ces établissements conditionné à la présentation d'un document d'identité et l'inscription dans un registre, par l'exploitant, des données d'identification des joueurs qui y accèdent.

L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait par la commission de la licence de classe I, II ou IV pour les établissements de jeux de hasard fixes et mobiles.

§ 3. Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir."

Participation à des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV

4. Pour que le texte de l'article 62 en projet de la loi sur les jeux de hasard corresponde aux intentions de ses auteurs et répondent aux critères requis en termes de prévisibilité des normes qui encadrent des traitements de données à caractère personnel, il convient de préciser quels sont les jeux de hasard visés et quel est le type de contrôle requis en matière de participation à des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV.
5. Ainsi, sera précisé que les jeux de hasard concernés sont les paris pouvant avoir lieu en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV, à savoir ceux visés à l'article 43/4, §5 de la loi sur les jeux de hasard³. Les termes « à des fins de contrôle » doivent également être complétés pour viser qu'il s'agit du contrôle préalable de l'absence d'inscription du candidat joueur dans le registre des personnes interdites de jeux de hasard visé à l'article 55 de la loi sur les jeux de hasard.
6. Quant à la mise en place d'un tel contrôle par le biais d'une solution automatisée à l'aide de la carte d'identité électronique, l'Autorité renvoie à sa recommandation qu'elle a émise à ce sujet dans les points 38 et 39 de son avis 178/2021 du 4 octobre 2021 sur le projet d'arrêté royal modifiant deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès⁴ :

« 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

³ À savoir les paris sur les événements sportifs et sur les courses hippiques au sein des librairies et des paris mutuels sur les courses hippiques, visés à l'article 43/2, 1^o et 1^o de la loi sur les jeux de hasard, organisées dans l'enceinte d'un hippodrome.

⁴ Disponible sur le site web de l'Autorité.

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 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)

7. Un tel contrôle automatisé a le mérite d'une plus grande simplification administrative pour les établissements concernés tout en garantissant un meilleur niveau de protection des données pour les joueurs et ce, sans perte d'efficacité des pouvoirs de contrôle de la Commission des jeux de hasard dans ce cadre.
8. Il appartient toutefois qu'un tel contrôle soit explicitement prévu à l'article 62 ou à tout le moins que le législateur délègue explicitement au Roi le soin de déterminer les modalités d'un tel système

de contrôle qui présente les garanties requises explicitées par l'Autorité dans son avis précité. La délégation au Roi devra à tout le moins être précisée en ce sens.

Extension aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV des obligations d'identification des joueurs, de prise de copie de leur carte d'identité et de tenue d'un registre des joueurs

9. Tout en étendant les obligations d'identification des joueurs aux exploitants d'établissement de jeux de hasard mobiles de classe IV, les auteurs de l'amendement n°7 préservent la tenue obligatoire par les exploitants des établissements de jeux de hasard d'un registre mentionnant l'identité des joueurs et l'obligation de prise systématique de la copie de leur carte d'identité. A ce sujet, l'Autorité renvoie aux considérations qu'elle a émises dans son avis précité de 2021 au vu des risques qu'engendrent ces traitements de données à caractère personnel. Dans sa recommandation 03/2011⁵, la Commission de protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a également relevé que, afin de réduire le risque de vol d'identité, il convient de limiter au maximum les cas donnant lieu à la prise de copie de carte d'identité d'une personne. Elle a donc recommandé que le législateur limite les cas où il prescrit la copie de la carte d'identité aux hypothèses strictement nécessaires pour des motifs d'intérêt public (sécurité publique, lutte contre le blanchiment, etc.).
10. Par conséquent, il est recommandé de réviser l'article 62 en projet de la loi sur les jeux de hasard pour remplacer ce système de registre obligatoire et de prise de copie des cartes d'identité par un contrôle automatisé présentant les garanties de confidentialité précitées.
11. En outre, à défaut pour les auteurs de l'amendement de suivre la recommandation précitée et dans l'hypothèse où ils parviennent à justifier la nécessité et la proportionnalité de préserver ce registre obligatoire et la prise systématique obligatoire de la copie de la carte d'identité des joueurs, il convient de mentionner explicitement à l'article 62 de la loi sur les jeux de hasard la finalité concrète pour laquelle ces obligations de traitements de données sont instaurées et ce, conformément à l'article 6.3 du RGPD. Comme l'Autorité l'a déjà relevé dans son avis précité de 2021, *« la finalité de ce registre est de permettre à la Commission des jeux de hasard de vérifier a posteriori si les consultations EPIS ont bien été réalisées sur les personnes qui fréquentent les salles de jeux de hasard concernées. Etant donné que cette finalité n'est pas explicitement déterminée dans la loi sur les jeux de hasard, l'Autorité recommande d'adapter cet article 62 de cette loi pour la prévoir de manière explicite à défaut de quoi cette disposition risque d'être considérée comme contraire à l'article 6.3 du RGPD. »*

⁵ Recommandation d'initiative 03/2011 du 25 mai 2011 relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique, disponible sur le site web de l'Autorité.

12. Quant aux données à reprendre dans le registre reprenant l'identité des joueurs fréquentant les établissements de jeux de hasard visés à l'article 62, §2 de la loi sur les jeux de hasard, l'Autorité ne perçoit pas la pertinence d'y mentionner le lieu de naissance et la profession du candidat joueur mais bien sa date de naissance étant donné que les mineurs ne peuvent accéder aux salles de jeux de hasard. S'il s'agit d'identifier le joueur, la mention de ses nom, prénom et numéro d'identification⁶ du Registre national suffisent. Quant à la profession, il suffit pour l'exploitant de demander au candidat joueur si sa profession fait partie des professions interdites de jeux de hasard mais pas de collecter la profession déclarée de tous les candidats joueurs⁷. Ni le lieu de naissance, ni l'adresse du joueur n'apparaissent également pertinents. A défaut de justification adéquate à reprendre dans l'exposé des motifs, les données non pertinentes seront supprimées du registre obligatoire dans le respect du principe de minimisation du RGPD (art. 5.1.c RGPD).
13. En ce qui concerne la durée de conservation des données à caractère personnel au sein du registre d'accès que les exploitants des salles de jeux de hasard visées sont tenus de tenir, l'Autorité relève également qu'aucune disposition légale ne prévoit la durée pendant laquelle ces données devront être conservées au sein de ce registre ; ce à quoi il convient de pallier. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de prévoir ce délai de conservation (maximal) en tenant compte de la finalité de ce registre d'accès ou au moins de prévoir les critères permettant de déterminer ce délai (maximal) de conservation.
14. Quant à l'obligation pour l'exploitant de conserver pendant « *au moins* » 5 années la copie de la carte d'identité du joueur, si les auteurs de l'amendement préservent un tel traitement malgré les considérations précitées de l'Autorité, les termes « au moins » doivent être supprimés afin de répondre aux critères de prévisibilité des lois qui encadrent des traitements de données à caractère personnel.
15. Quant à l'ajout d'un autre moyen d'identification que la carte d'identité, l'Autorité relève qu'il convient que cet autre moyen d'identification permette la collecte du numéro d'identification du registre national étant donné qu'il s'agit d'un critère de consultation du registre EPIS qui permet d'éviter des erreurs sur la personne dans ce cadre. Les auteurs de l'amendement doivent veiller à cela dans leur formulation de l'article 62 afin d'éviter toute consultation erronée du registre EPIS.

⁶ D'autant plus qu'il ressort du projet d'arrêté royal soumis pour avis à l'Autorité en juillet 2021 qu'il est de l'intention du Ministre de la Justice de permettre la consultation du registre EPIS à l'aide du numéro d'identification du Registre national ; ce qui implique que les exploitants d'établissements de jeux de hasard concernés doivent être habilités à collecter ce numéro. Cf. à ce sujet le cons. 14 de l'avis précité 178/2021.

⁷ Concernant la vérification du défaut d'exercice d'une des professions interdites de jeux de hasard (magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police), il est recommandé d'intégrer cette vérification dans la solution technologique de vérification du statut d'interdit de jeux dans EPIS et prévoyant la consultation automatisée de bases de données qui reprennent la liste des dites professions.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que l'article 62 en projet de la loi sur les jeux de hasard doit être adapté en ce sens :

1. Précision au §1 des types de jeux de hasard visés et du type de contrôle requis conformément au considérant 5 (cons.4 et 5) ;
2. Précision des garanties que le contrôle automatisé doit assurer (authentification des candidats joueur à l'aide du module d'authentification de la carte d'identité ou d'un moyen offrant le même niveau de garantie, préservation de la confidentialité des joueurs dans la réalisation de contrôle de l'absence de statut d'interdit de jeux, détermination des modalités de journalisation obligatoire des vérifications réalisées) (cons. 6 à 8) ;
3. Adaptation du §2 pour remplacer la tenue obligatoire d'un registre avec l'identité de tous les joueurs et la prise de la copie de leur carte d'identité par la mise en place d'un contrôle automatisé tel que préconisé au considérant 6 (cons. 9 et 10) et à défaut (moyennant justification adéquate) :
 - 3.1. mention de la finalité du registre visé au §2 dont la tenue est imposée aux exploitants d'établissements de jeux de hasard conformément au considérant 11 ;
 - 3.2. limitation des données à reprendre dans le registre aux seules données pertinentes et nécessaires pour la réalisation de sa finalité (cons. 12)
 - 3.3. mention de la durée de conservation des données au sein du registre conformément au considérant 13 ;
 - 3.4. suppression des termes « au moins » à l'alinéa 3 du §2 (cons. 14).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances