

Adresse postale
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115
Bureaux
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 08 / 98 du 25 février 1998

N. Réf. : 10 / A / 98 / 003 / 11

OBJET : Projet de loi relatif aux jeux de hasard et aux établissements de jeux de hasard.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice, du 11 février 1998;

Vu le rapport du Président,

Emet, le 25 février 1998, l'avis suivant :

I. DEMANDE INTRODUITE AUPRÈS DE LA COMMISSION :

Le projet de loi "relatif aux jeux de hasard et aux établissements de jeux de hasard" présenté à la Commission, vise à légaliser l'existence des établissements de jeu. L'avis de la Commission est demandé, en particulier, sur l'article 58 du projet, qui dispose que :

" L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II, n'est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, de l'identité complète et de l'adresse de cette personne dans un registre.

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

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

Il arrête les conditions d'accès aux registres."

L'article 32 du projet (modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard, notamment par un système informatique) mériterait également un examen attentif de la Commission. Etant donné le délai de 15 jours endéans lequel l'avis est souhaité, elle estime qu'il n'est pas possible d'inclure dans le présent avis des commentaires circonstanciés. Pour cette question, la Commission renvoie, dès lors, à son avis n° 14 / 95 du 7 juin 1995.

II. DISCUSSION SUR L'ARTICLE 58 EN PROJET :

2.1. Finalités de l'enregistrement des données en application de l'article 58 en projet

2.1.1. *Lutter contre la dépendance au jeu*

Le but premier de l'article 58 peut être déduit de son emplacement dans le chapitre VI, qui traite "Des mesures de protection des joueurs et des parieurs".

Ladite protection a pour objet la dépendance au jeu qui peut amener le joueur à dissiper son patrimoine, voire à s'endetter excessivement pour assouvir sa passion du jeu.

L'objectif est de protéger non seulement le joueur invétéré lui-même, mais également, d'une part, son entourage qui pourrait être plongé dans de sérieuses difficultés financières, et d'autre part, la société toute entière puisque poussée à son paroxysme, la dépendance au jeu pourrait rendre le joueur indigent et donc à charge des institutions d'aide sociale.

La protection du joueur peut de ce fait être considérée comme un but d'intérêt général, qui touche à la fois à la protection des droits d'autrui et, dans une certaine mesure, au bien-être économique de la société. Ces deux derniers objectifs sont importants, pour apprécier la conformité d'éventuelles mesures de protection avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

En dépit de l'emplacement de l'article 58 en projet, dont on pourrait penser qu'il limite l'utilisation des données enregistrées dans le registre, à la protection des joueurs contre la dépendance au jeu, les données sont manifestement susceptibles d'être utilisées à d'autres fins. En effet, l'auteur du projet indique d'autres préoccupations qui nécessiteraient leur utilisation, telles la lutte contre le blanchiment d'argent, la criminalité, la fraude fiscale et financière.⁽¹⁾

La Commission souhaiterait dès lors que loi soit plus précise quant aux fins pour lesquelles les données ainsi enregistrées peuvent être utilisées.⁽²⁾

2.1.2. *Prévenir le blanchiment d'argent*

Concernant plus précisément le blanchiment d'argent, un projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, prévoirait que les dispositions de cette loi s'appliqueront aux personnes physiques et morales qui exploitent un ou plusieurs jeux de casino visés à l'article 45 de l'arrêté royal du 23 novembre 1965 portant codification des dispositions légales relatives aux impôts assimilés aux impôts sur le revenu.⁽³⁾

Or, l'article 4 de la loi du 11 janvier 1993 dans son état actuel, prévoit que les personnes et organismes qui y sont soumis, doivent s'assurer de l'identité de leurs clients au moyen d'un document probant. L'identification porte sur les nom, prénom ou dénomination sociale, l'adresse ou le siège social du client.

Si les casinos, dont il est question ci-dessus, recouvrent les établissements de classe I au sens du projet à l'examen, ceux-ci enregistreront donc les données de leurs clients tant en application de l'article 58 en projet que du projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993.⁽⁴⁾

Dans cette hypothèse, la Commission n'émettrait aucune objection à ce que le registre tenu par les casinos soit également utilisé dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, seules les données dont l'enregistrement est prévu par la loi du 11 janvier 1993 modifiée, pourraient être utilisées à cette fin.

¹ Doc. parl., Sén., sess. 1997-98, n° 419/4, p. 24.

² Le conseil d'Etat est d'avis que "la finalité de ces enregistrements doit être expressément mentionnée dans la loi en projet" (Doc. parl., *op. cit.*, p. 74, 6e al.)

³ C'est pour cette raison que le projet en examen ne contiendrait aucune disposition relative au blanchiment d'argent, à l'exception du rôle d'autorité de contrôle et de tutelle de la Commission des jeux de hasard (Doc. parl., *op. cit.*, p. 27).

⁴ La loi du 11 janvier 1993, dans son état actuel, n'impose pas *expressis verbis* d'enregistrer les données relatives aux clients, mais de conserver, pendant au moins cinq ans, une copie du document probant ayant servi à l'identification ou les références de celui-ci (art. 7). Théoriquement, il n'est donc pas obligatoire de conserver les données du client, mais il est évident que ce sera toujours le cas en pratique.

2.1.3. *Lutter contre la fraude fiscale*

L'article 17 bis du texte en projet prévoit de compléter l'article 327 du code des impôts sur les revenus (ci-après C.I.R.) par un 6 qui énoncerait :

" La Commission (des jeux de hasard) doit immédiatement informer le ministre des Finances lorsqu'elle constate auprès d'un organisme dont elle assure le contrôle, des éléments concrets permettant de présumer l'existence ou la préparation d'un mécanisme de fraude fiscale."⁽⁵⁾

Or, l'article 15 du texte en projet octroie à cette Commission, entre autres compétences, le droit d'exiger la communication de tous les documents pouvant être utiles à son enquête. Les données enregistrées par les établissements de classe I et II, en application de l'article 58 en projet, seraient donc susceptibles d'être communiquées par cette Commission au Ministre des Finances dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale.⁽⁶⁾

La Commission n'émet pas d'objection à cette communication, dont la finalité lui semble légitime.

Elle suggère toutefois que soient précisées les éventuelles autres circonstances dans lesquelles l'administration fiscale pourrait utiliser les données qui sont enregistrées en application de l'article 58 en projet.

Ainsi, il paraît acceptable que dans le cadre d'une enquête portant sur une personne ou sur une catégorie de personnes, même non nominativement désignées, l'administration fiscale puisse consulter ces données. Par contre, les établissements de jeux ne devraient pas être contraints à communiquer systématiquement le contenu de leur registre à l'administration fiscale en application de l'article 323 du C.I.R. Il y aurait là une utilisation détournée d'une banque de données créée dans un but bien précis. De plus, une telle communication serait disproportionnée pour établir l'impôt.

2.1.4. *Missions de la Commission des jeux de hasard*

Pour apprécier l'opportunité des mesures à prendre en application de l'article 20 du projet, la Commission des jeux de hasard doit vérifier si les établissements de jeux respectent les obligations qui leur sont imparties dans le projet. A cette fin, il est légitime que ladite Commission puisse accéder au registre visé à l'article 58 en projet.

⁵ Pour faire le parallèle avec le secteur financier, relevons que l'administration fiscale ne peut, à l'occasion d'un contrôle sur les établissements de banques, de change, de crédit ou d'épargne, recueillir des éléments d'imposition à charge des clients de celles-ci, sauf si elle relève des éléments concrets permettant de présumer l'existence ou la préparation d'un mécanisme de fraude fiscale (art. 318 C.I.R.).

⁶ Il en irait de même des données qui seraient enregistrées par les établissements de classe I en application de la loi du 11 janvier 1993.

2.1.5. *Finalités déterminées par le maître du fichier*

La Commission ne s'oppose pas à ce que les données dont la collecte est rendue obligatoire par l'établissement de jeux en application de l'article 58, à savoir d'identification et l'adresse d'un joueur, soient également utilisées par les établissements de jeux à des fins de gestion interne de la clientèle. Elle s'oppose par contre à ce que ces données soient communiquées à des tiers sans leur accord, hormis dans le cadre de finalités prévues par une loi.

Par ailleurs, le législateur pourrait saisir l'occasion du présent projet pour se prononcer sur la légalité et la légitimité de listes noires que dresserait et se communiquerait des établissements de jeux, listes qui reprendraient les coordonnées de joueurs indésirables, soit parce que ces personnes ont un comportement répréhensible (tricheurs, voleurs ...), soit parce qu'elles ne seraient pas rentables pour l'établissement.

Sans remettre en cause la liberté de contracter des établissements de jeux constitués sous la forme de cercles privés, la Commission estime que les données traitées pour sélectionner des clients doivent rester proportionnées par rapport à ce but. S'il est compréhensible qu'un établissement veuille empêcher son accès à des tricheurs⁽⁷⁾ ou à des personnes qui ont commis des infractions pénales dans l'établissement, il semble excessif d'enregistrer un client sur une liste noire commune à d'autres établissements, du simple fait qu'il ne soit pas rentable.

2.2. **Etendue de la protection**

La mesure de protection envisagée dans l'article 58 en projet ne concerne que les établissements de classe I et II, et non ceux de classe III ou débits de boissons.

On peut en trouver l'explication dans la justification du projet.⁽⁸⁾ Les facteurs de dépendance au jeu étant la courte durée du jeu, l'importance du gain, l'influence suggérée et l'importance de la mise, le risque de dépendance est plus grand pour les jeux de casino, les machines à sous et les courses hippiques.

En outre, le seuil d'accessibilité au jeu est bas pour les loteries et les machines à sous. Ces dernières sont donc particulièrement dangereuses car elles allient un risque de dépendance élevé avec un seuil d'accessibilité particulièrement bas. Sans doute faut-il y trouver la raison de mesures de protection plus strictes que pour les jeux exploités dans les établissements de classe III.

La Commission n'a pas de remarque particulière à formuler sur ce point.

⁷ Et dans ce cas, cette notion devrait être définie.

⁸ Doc. parl., *op. cit.*, pp. 23 et 24.

2.3. Mise en oeuvre de la protection

2.3.1. Ni le texte en projet, ni sa justification n'expliquent en quoi consiste la protection des joueurs. Le texte de l'article 58 en projet délègue au Roi le soin d'arrêter les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs, de même que les conditions d'accès aux registres.

D'autre part, l'article 57 en projet permet au Roi de prendre "toute disposition destinée à lutter contre l'accoutumance au jeu ...". Sur cette base, le Roi pourrait, notamment, imposer aux établissements de jeux de traiter des données à caractère personnel.⁽⁹⁾

En délégant au Roi le soin d'arrêter les mesures de protection contre la dépendance au jeu, le texte en projet ne permet absolument pas d'apprécier la compatibilité des mesures qui seront prises avec l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 et avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Le texte de l'article 58 en projet laisse encore plus perplexe lorsqu'on examine son libellé initial avant qu'il n'ait été soumis au Conseil d'Etat.

Il prévoyait deux mesures supplémentaires, d'une part l'enregistrement des opérations financières de chaque joueur et, de l'autre, s'il apparaissait que le joueur agissait pour un tiers, la recherche de l'identité de ce dernier (art. 49 de l'avant-projet).

Il s'agissait là manifestement de mesures plus destinées à favoriser un contrôle contre le blanchiment d'argent ou la fraude fiscale, que permettant de prévenir la dépendance au jeu.⁽¹⁰⁾ En supprimant à juste titre ces deux mesures, qui n'ont pas leur place dans le présent projet, son auteur a laissé une coquille vide.

La Commission ne s'oppose pas au traitement de données à caractère personnel pour lutter contre la dépendance au jeu, mais estime que le projet devrait à tout le moins tracer les grandes lignes de la protection envisagée, la délégation au Roi étant trop large.⁽¹¹⁾

Enfin, en raison des implications que pourraient avoir les mesures prises par les arrêtés d'exécution des articles 57 et 58 en projet, au regard de la vie privée des personnes concernées par les traitements de données à caractère personnel, la Commission considère que son avis devrait être requis.

⁹ Bien qu'on ne puisse préjuger des mesures que prendrait le Roi, il n'est pas inutile d'évoquer, dans la mesure où la Commission en a été informée, la pratique actuelle issue du *modus vivendi* entre les parquets et les établissements de jeu. En vertu de celui-ci, les établissements de jeux sont tenus d'essayer de repérer, en fonction de leur comportement, les joueurs qui présenteraient des signes de dépendance au jeu. Ils doivent également refuser l'accès aux salles de jeux, aux personnes dont les coordonnées leur sont communiquées par le parquet.

¹⁰ L'enregistrement des opérations pourrait d'ailleurs être imposé par un arrêté d'exécution de la loi du 11 janvier 1993, ce qui semble plus logique.

¹¹ Voir aussi l'avis du Conseil d'Etat, Doc. parl., *op. cit.*, p. 75.

2.3.2. La Commission s'interroge sur l'utilité de conserver une copie de la preuve (c'est-à-dire de la pièce ?) ayant servi à l'identification du joueur, et ce pendant au moins cinq ans. Il semble qu'il s'agisse d'une mesure plus destinée à favoriser un contrôle contre le blanchiment d'argent ou la fraude fiscale, où la conservation de preuves est importante, que permettant de prévenir la dépendance au jeu.⁽¹²⁾

Certes, une certaine conservation des données d'identification des clients peut être nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi.

La Commission estime que l'accent devrait plutôt être mis sur la conservation des données proprement dites que sur celles des preuves.

Le délai de conservation dépendra des mesures prises par le Roi pour lutter contre l'accoutumance au jeu.

Bien que la Commission soit favorable à ce qu'un délai maximum soit fixé dans le présent projet, elle ne veut évidemment pas imposer aux établissements de classe I des impératifs contradictoires, en leur imposant un délai de conservation minimum dans la loi du 11 janvier 1993 et un délai maximum dans le présent projet, qui serait inférieur au premier délai.

2.3.3. La Commission souhaite également que soit précisée la notion d'identité complète. A l'heure actuelle, les casinos enregistreraient les données suivantes :

- les nom et prénom;
- les nom et prénom du conjoint s'il est aussi membre du même casino;
- l'adresse complète;
- la nationalité;
- le sexe;
- la date et le lieu de naissance;
- le numéro de la carte d'identité, sa durée de validité et son lieu d'émission;
- la profession.

En l'absence de plus amples précisions dans le projet de loi, on peut penser que toutes ces données continueront à être enregistrées, alors que seuls les noms, prénoms, lieu et date de naissance et adresse semblent indispensables pour identifier et joindre une personne.⁽¹³⁾

¹² L'article 7 de la loi du 11 janvier 1993 prévoit que les organismes et les personnes auxquelles elle s'applique, conservent sur quelque support d'archivage que ce soit, pendant au moins cinq ans après avoir mis fin aux relations avec leurs clients ou tout autre personne qui effectuerait une seule opération, une copie du document probant ayant servi à l'identification ou les références de celui-ci.

¹³ L'identification prévue par l'article 4 de la loi du 11 janvier 1993 ne porte d'ailleurs que sur les nom, prénom ou dénomination sociale, l'adresse ou le siège social du client (*v. supra*, point 2.1.2.).

2.3.4. La Commission approuve l'idée de fixer les conditions d'accès aux registres. De manière générale, une telle mesure contribue en effet, à limiter le traitement des données à une ou plusieurs finalités déterminées.

La Commission estime toutefois que l'article 58 devrait être plus restrictif, en ne permettant l'accès aux données qu'aux seules personnes désignées par le Roi.

PAR CES MOTIFS,

Sous réserve des observations qui précèdent, la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire ff.,

(sé) M-H. BOULANGER.

Le président,

(sé) P. THOMAS.