



Avis n° 26/2010 du 22 septembre 2010

Objet: Projet d'Arrêté royal relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV – Projet d'Arrêté royal relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV et les lieux où les paris sont acceptés en vertu de l'article 43/4 §5 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment au moyen d'un système d'information approprié (CO-A-2010-024)

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* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Etienne Marique, Président de la commission des jeux de hasard reçue le 12/08/2010;

Vu le rapport de Monsieur Serge Mertens de Wilmars ;

Émet, le 22 septembre 2010, l'avis suivant :

A. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le 10 août 2010, M. Etienne Marique, Président de la commission des jeux de hasard (instituée auprès du SPF Justice) a demandé à la Commission d'émettre un avis concernant un projet d'Arrêté royal relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV (ci-après « projet d'Arrêté royal 'fonctionnement' »).

2. Deux avis ont été rendus concernant ce projet d'Arrêté royal : celui de la Commission des jeux de hasard du 2 décembre 2009, et celui du Conseil d'Etat n° 48.253/2 du 1^{er} juin 2010.

3. La Commission, à titre d'information complémentaire, a également reçu et analysé le projet d'un deuxième Arrêté royal (version de mai 2010) portant sur les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV et les lieux où les paris sont acceptés en vertu de l'article 43/4 §5 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment au moyen d'un système d'information approprié (ci-après « projet d'Arrêté royal 'surveillance' »).

4. Le Conseil d'Etat a rendu l'avis 48.251/2 du 1^{er} juin 2010 concernant ce second projet d'Arrêté royal.

5. La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs a été modifiée par la loi du 10 janvier 2010 (publiée au *Moniteur belge* du 1^{er} février 2010). L'article 61 de la nouvelle loi fixe la date d'entrée en vigueur de ces modifications au 1^{er} janvier 2011. Pour plus de clarté et de cohérence, les références légales mentionnées dans le présent avis prennent en compte la modification législative, et il faut entendre par « la loi », la loi du 7 mai 1999 modifiée.

B. Dispositions légales applicables

6. Un établissement de classe IV est un établissement de jeux de hasard destiné uniquement à l'engagement de paris (article 6, et 43/3 à 43/7 de la loi). Dans ces établissements, ne sont autorisés, à l'exception des paris, que les jeux de hasard pour lesquels il est certain que le joueur ne pourra pas perdre plus de 12,50 € en moyenne par heure (article 8 alinéa 4 de la loi).

7. Selon l'article 43/4, §2, alinéa 3 de la loi, un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de :

— la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets;

- la vente de boissons non alcoolisées;
- l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités.

Le projet d'Arrêté royal 'fonctionnement' analysé ici entend exécuter cette habilitation.

C. Analyse du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement'

8. Le projet d'Arrêté royal contient différentes dispositions sur le redémarrage sans perte de données après une rupture de courant (article 1^{er}), sur l'absence d'influence externe (article 3), sur le taux de redistribution théorique (article 4), sur le début et la fin d'une partie (article 5), sur les règles de mises, d'enjeu et de perte horaire (article 6), sur l'existence de compteur automatique des mises, des gains, du nombre de partie et de la durée cumulée de ces parties (article 8), et il ne rentre pas dans les compétences de la Commission d'y apporter un commentaire.

9. Toutefois, la Commission note que le principe de la perte horaire (maximum 12,50 € par heure), visé dans l'article 8 alinéa 4 précité de la loi, semble ne pas s'appliquer en l'espèce : les jeux de hasard automatiques dans ces établissements de classe IV proposent des paris mais les paris bénéficient d'une exception au principe de la perte horaire.

10. Dès lors, le présent avis portera sur l'analyse des articles 2 (utilisation de la carte d'identité électronique pour la mise en marche de la machine à jeux) et 7 (système de surveillance des appareils de jeux de hasard) du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement'.

C.1. Interdiction légale d'accès au mineur

11. L'article 54 §1^{er} de la loi dispose que : « *L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. L'accès aux établissements de jeux de hasard de classe IV est interdit aux mineurs.*

La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III ainsi que la pratique des jeux de hasard et paris dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, sont interdites aux mineurs.

Cette interdiction pour les mineurs s'applique également aux paris autorisés en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV.

La pratique des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information, à l'exception des paris, est interdite aux personnes de moins de 21 ans. La pratique des paris par le biais des instruments de la société de l'information est interdite aux mineurs ».

12. La loi sur les jeux de hasard fixe une condition d'âge (avoir atteint 21 ans) pour accéder aux établissements de classe I (c'est-à-dire les casinos) et II (c'est-à-dire les salles de jeux automatiques) ; tandis qu'elle fixe une condition de majorité pour accéder aux établissements de classe IV (c'est-à-dire les lieux d'engagement de paris). Aucune condition d'accès pour les établissements de classe III (c'est-à-dire les débits de boisson).

13. L'article 64 de la loi sanctionne une infraction à l'article 54 précité d'un emprisonnement et/ou d'une amende. Cela signifie que l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe IV est légalement obligé de contrôler si une personne qui souhaite entrer dans son établissement (et utiliser un appareil de jeu) est majeure.

14. La minorité est, en droit belge, définie par l'article 388 du Code Civil : « *le mineur est l'individu de l'un et de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de 18 ans accomplis* ». L'article 488 du même Code ajoute : « *la majorité est fixée à 18 ans accomplis; à cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile* ».

15. Outre la caractéristique d'âge du mineur, il faut aussi prendre en compte le statut particulier du mineur prolongé (dont le statut est régi à l'article 487 *ter* du Code Civil) : peut importe l'âge réel de la personne, celui qui se trouve sous statut de minorité prolongée est, quant à sa personne et à ses biens, assimilé à un mineur de moins de 15 ans (article 487 *bis* alinéa 3 du Code Civil).

16. L'article 487 *sexies* du Code Civil dispose que « *mention de la mise sous statut de minorité prolongée est portée sur la carte d'identité de la personne pour laquelle la mesure est prise* ». Les « *Instructions générales relatives aux cartes d'identité électroniques de Belges – version du 1^{er} juillet 2010* » (page 21) du SPF Intérieur, indiquent également que, parmi les informations à caractère personnel visibles à l'œil nu et lisibles de manière électronique, figure le statut (le cas échéant) de minorité prolongée.

C.2. Vérification par la carte d'identité électronique (e-ID)

17. L'article 2 du projet d'Arrêté royal dispose : « *La machine ne peut être mise en marche que par l'introduction de la carte d'identité électronique d'un joueur majeur.*

Si le joueur ne dispose pas d'une carte d'identité électronique, l'exploitant peut mettre l'appareil en marche au moyen d'une carte exploitant après vérification de l'âge du joueur potentiel».

18. Au terme de cet article 2, l'appareil automatique ne peut permettre l'accès au jeu que pour des joueurs âgés de 18 ans au moins. La vérification doit se faire sur la base du contrôle des données reprises sur l'e-ID du joueur. Si le joueur ne dispose pas d'e-ID, l'exploitant peut mettre l'appareil en marche au moyen d'une « carte exploitant » après vérification de l'âge du joueur potentiel. Cette disposition est rédigée de manière ambiguë.

19. Dans son avis n° 48.253/2 du 1^{er} juin 2010, le Conseil d'Etat avait estimé ce qui suit :

« 1.1. Aux termes de l'article 2, en projet, l'appareil automatique « (...) ne peut permettre l'accès au jeu que pour des joueurs âgés de 18 ans au moins. La vérification doit se faire sur la base du contrôle des données reprises sur la carte d'identité du joueur. Si le joueur ne dispose pas d'une carte d'identité électronique, l'exploitant peut mettre l'appareil en marche au moyen d'une carte exploitant après vérification de l'âge du joueur potentiel ». Cette disposition est rédigée de manière ambiguë.

L'alinéa 1^{er} laisse à penser que l'appareil automatique pourrait être mis en marche une fois les données reprises sur la carte d'identité contrôlées par l'exploitant de manière à n'autoriser le joueur à accéder au jeu que pour autant qu'il soit âgé de 18 ans, ce contrôle s'effectuant sur la base de la présentation de la carte d'identité.

L'alinéa 2 confère cependant à l'alinéa premier une autre lecture possible. En effet, aux termes de cet alinéa 2, si le joueur ne dispose pas d'une carte d'identité électronique, c'est l'exploitant qui, après avoir effectué le contrôle de l'âge du joueur, met en marche l'appareil automatique au moyen d'une carte exploitant. Ceci permet de supposer qu'il faut lire l'alinéa 1^{er} en façon telle que c'est au moyen de la carte d'identité électronique dont le joueur est détenteur que l'appareil sera mis en marche.

1.2. Si la seconde lecture correspond à l'intention de l'auteur du projet, la disposition doit être fondamentalement revue de manière à exclure la possibilité d'une telle lecture. La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ne donne en effet au Roi aucune habilitation Lui permettant de régler l'utilisation de la carte d'identité électronique comme moyen de mise en marche de l'appareil automatique et ce, d'autant plus que le contrôle des conditions d'accès à celui-ci se ferait par le biais non des données mentionnées sur la carte d'identité électronique et donc visibles à l'œil nu à la présentation mais bien plutôt de celles qui figurent sur la carte à puce et qui ne sont donc lisibles qu'électroniquement. D'ailleurs, à supposer qu'une telle habilitation au Roi lui serait ménagée par le législateur, il ne suffirait pas, comme le font les articles 3 à 9 de l'arrêté en projet, de prévoir les modalités de fonctionnement des appareils automatiques et leur emplacement. Compte tenu entre autres de la loi du 8 décembre 1992 relative

à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, l'arrêté en projet devrait également comporter des règles qui :

- déterminent les données précises contenues sur la carte d'identité électronique auxquelles le système informatisé de l'appareil automatique lui-même et du circuit dans lequel cet appareil serait le cas échéant intégré, aura accès, de même que les modalités éventuelles de traitement et de conservation de ces données ;

- la sécurisation des données ainsi accessibles notamment de manière à garantir le respect de la vie privée du titulaire de la carte. En outre, un tel arrêté devrait être soumis, conformément à l'article 6, § 4, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, tel que modifié par l'article 11,7/, de la loi du 15 mai 2007, à l'avis du comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

1.3. Si la première lecture doit être privilégiée, la disposition de l'article 2 pose problème dans la mesure où l'article 54, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 précitée interdit la pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV aux mineurs. C'est donc par rapport à ce critère de l'état de minorité du joueur potentiel que le contrôle de l'exploitant doit être effectué, qui, en fonction du statut personnel de ce joueur, peut varier en fonction de sa nationalité et donc ne pas correspondre à l'âge de 18 ans. Dans l'hypothèse où le titulaire de la carte d'identité est belge, l'exploitant devra également, sur présentation de la carte d'identité, contrôler si son titulaire est ou non placé sous le statut de minorité prolongée afin de lui interdire en conséquence l'accès à un appareil automatique.

Par ailleurs, un dispositif particulier devra être prévu afin de permettre à l'exploitant de contrôler l'état de minorité du joueur potentiel au regard des règles régissant son statut personnel si celui-ci est ressortissant d'un autre État que la Belgique et que cette mention n'est pas reprise sur sa carte d'identité ou tout autre document qui serait présenté à l'exploitant ».

20. Par conséquent, la Commission estime que la disposition de l'article 2 du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement' devrait être modifiée :

- soit en supprimant l'utilisation de l'e-ID pour la mise en marche des appareils automatiques, tout en conservant la possibilité d'utiliser l'e-ID pour vérifier la condition légale d'accès à l'établissement de class IV ;

- soit en incluant au projet les règles qui déterminent précisément les données de l'e-ID qui feront l'objet d'un traitement, le ou les traitements envisagés, la conservation et la sécurisation des ces données ; ce nouveau projet devra être soumis pour examen et analyse à la Commission.

C.3. Système de surveillance des jeux de hasard

21. L'article 7, 1° du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement' dispose que :

« Tout appareil servant à des jeux de hasard dans un établissement de jeux de hasard de classe IV doit être équipé d'un système de surveillance interne qui doit assurer la transmission des données à envoyer, visées dans l'arrêté royal relatif aux règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV et les endroits où sont engagés des paris, visés à l'article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment au moyen d'un système informatique approprié ».

22. Outre ses observations formulées *infra*, la Commission estime que le libellé de l'article 7,1° précité ne précise ni l'objet ni la finalité de la surveillance. De même, il n'est mentionné aucune (catégorie de) données, ni aucun destinataire auquel les données (ultérieurement définies) devraient être envoyées ; il manque également les mesures de sécurité qui devraient entourer un tel transfert de données. La Commission recommande que ledit article 7 précise ces différents points.

D. Analyse du projet d'Arrêté royal 'surveillance'

23. Selon l'article 7, 1° du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement', *« tout appareil servant à des jeux de hasard dans un établissement de classe IV doit être équipé d'un système de surveillance interne qui doit assurer la transmission des données à envoyer, visées un arrêté royal ['surveillance'] ».*

24. Cet Arrêté royal 'surveillance' visera *« les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV et les lieux où les paris sont acceptés en vertu de l'article 43/4 §5 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment au moyen d'un système d'information approprié »* (article 7, 1° du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement').

25. L'article 43/4 § 5 de la loi du 7 mai 1999 dispose que :

« En dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV précités peuvent également être engagés :

1° les paris mutuels sur des courses hippiques ainsi que les paris sur des événements sportifs autres que les courses hippiques et les courses de lévriers, à titre complémentaire, par les libraires, personnes physiques ou personnes morales, inscrits à la BCE en qualité d'entreprise commerciale, pour autant qu'ils ne soient pas engagés dans des endroits où des boissons alcoolisées sont vendues pour être consommées sur place. Le Roi détermine les conditions auxquelles les libraires doivent satisfaire. Ceux-ci doivent disposer d'une licence de classe F2;

2° les paris mutuels sur les courses hippiques visés à l'article 43/2, § 2, 1° et 2°, organisées dans l'enceinte d'un hippodrome, aux conditions fixées par le Roi. L'association doit disposer d'une licence de classe F2 ».

26. En d'autres termes, l'article 7 du le projet d'Arrêté royal 'fonctionnement' renvoie vers l'adoption d'un autre Arrêté royal 'surveillance', ce dernier devant viser les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV et les autres lieux autorisés (librairies et hippodromes).

27. La Commission, qui, à titre d'information complémentaire, a reçu le projet de cet Arrêté royal 'surveillance' déplore que son avis ne soit pas mentionné parmi les « visas » du projet. Quoiqu'il en soit, la Commission analyse d'initiative ce projet d'Arrêté royal et souhaite que si une version ultérieure de ce projet d'Arrêté royal devait être rédigée, celle-ci lui soit communiquée pour examen.

28. Dans son avis n° 48.251/2 du 1^{er} juin 2010, le Conseil d'Etat avait estimé ce qui suit :

« L'article 2 §2 du projet d'Arrêté royal entend imposer à tous les établissements de jeux de hasard permanents de classe IV de disposer d'un système de vidéosurveillance.

Le droit de ne pas faire l'objet d'une vidéosurveillance par caméras, que les images soient enregistrées ou non, relève du droit au respect à la vie privée, qui est consacré tant par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) que par l'article 22 de la Constitution.

Conformément à l'article 22 précité, il appartient au législateur, et non au Roi, de viser les cas et conditions dans lesquels les prises de vues seront effectuées ainsi que la destination de l'enregistrement.

Le projet d'Arrêté royal ne peut dès lors pas imposer l'installation d'un système de vidéosurveillance. Il doit être adapté en conséquence ».

29. En outre, la Commission note que les dispositions du projet d'Arrêté royal 'surveillance' ne rencontrent pas l'habilitation de l'article 7, 1° du projet d'Arrêté royal 'fonctionnement'. En effet, ledit article 7 liste les différents équipements techniques dont doivent être dotés les (maximum) deux appareils de jeu qui peuvent se trouver dans un établissement de classe IV (destiné exclusivement à l'engagement de paris). Ledit article 7, 1° requiert l'adoption d'un arrêté royal visant « *les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard, dans les établissements de classe IV et les lieux où ces jeux sont autorisés par la loi* ». Le système de surveillance interne doit donc équiper l'appareil de jeux en soi, et il n'est nullement question de l'organisation d'une surveillance de l'établissement en entier.

30. Par conséquent, la Commission estime que les dispositions du projet d'Arrêté royal 'surveillance' devraient être modifiées en supprimant les dispositions régissant l'installation de caméras de surveillance.

PAR CES MOTIFS,

La Commission estime que :

— la mise en marche, par l'introduction de la carte d'identité électronique, d'un appareil de jeux de hasard automatique qui propose des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris, doit être adaptée aux observations de la Commission formulées au point 20 du présent avis ;

— le système de surveillance interne dont doivent être dotés les (maximum) deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris, doit être adaptée aux observations de la Commission formulées au point 22 du présent avis ;

— la réglementation qui est censée préciser les modalités de ce système de surveillance interne traite en réalité d'une vidéosurveillance des établissements de classe IV, au mépris des règles constitutionnelles et légales en vigueur, et doit être adaptée aux observations de la Commission formulées au point 30 du présent avis.

Vu les remarques formulées dans le présent avis, la Commission de la Protection de la Vie Privée émet :

— un **avis défavorable**, quant au contenu actuel des articles 2 et 7 du projet d'Arrêté royal relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV ;

— un **avis défavorable** quant au contenu actuel du projet d'Arrêté royal relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV et les lieux où les paris sont acceptés en vertu de l'article 43/4 §5 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment au moyen d'un système d'information approprié.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere