



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.369/4
du 13 mars 2024

advies 75.369/4
van 13 maart 2024

sur

over

un avant-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’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
7 mei 1999 op de kansspelen,
de weddenschappen, de
kansspelinrichtingen en de
bescherming van de spelers’

Le 15 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-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'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Stéphane TELLIER, premier auditeur, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint. Il a été présenté par Stéphane TELLIER.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2024.

*

Op 15 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur. Het is uitgebracht door Stéphane TELLIER.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur l'adoption récente de la loi du 18 février 2024 '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', dont les dispositions sont appelées à entrer en vigueur, selon son article 9, le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 1^{er} septembre 2024.

Plusieurs dispositions 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' auxquelles l'avant-projet de loi à l'examen fait référence sont modifiées par cette loi du 18 février 2024.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera dès lors que les références à ces dispositions restent pertinentes, compte tenu des modifications apportées à celles-ci¹.

FORMALITÉ PRÉALABLE

1. L'article 55/3, § 2, en projet (article 14 de l'avant-projet) énonce ce qui suit :

« En application de l'article 6.4 et de l'article 23 1, e), et g) du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil 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 données du Log-EPIS peuvent être traitées ultérieurement afin de :

1^o 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 4 peuvent être communiquées ;

[...] ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ À titre d'exemple, l'article 19 de l'avant-projet remplace l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, lequel fait référence à l'article 61, alinéas 2 et 3, de la même loi ; cet article 61 est modifié par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, qui remplace l'alinéa 2 par deux nouveaux alinéas. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que la référence à l'article 61, alinéas 2 et 3, tient compte de cette modification.

2. Il convient de recueillir l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière sur cette disposition.

En effet, par application de l'article 36, paragraphe 4, 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)' (ci-après : « le RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule, et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', une autorité de contrôle doit être consultée dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Il convient, vu l'article 71, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 30 juillet 2018, lu en combinaison avec l'article 26, 7^o, a), de la même loi et avec l'article 4, § 2, alinéa 4, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', de considérer « l'Organe de contrôle de l'information policière » visé à l'article 3, 6^o, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', comme « l'autorité de contrôle compétente » à consulter en vertu de l'article 59, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 ².

Comme il n'apparaît pas du dossier soumis à la section de législation que l'avant-projet de loi à l'examen a fait l'objet d'un avis de l'Organe de contrôle de l'information policière, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de l'accomplissement de cette formalité préalable.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet de loi à l'examen vise notamment à étendre le contrôle des joueurs réalisé via l'« Excluded Persons Information System » (EPIS) aux librairies, soit pour les jeux proposés par les titulaires de licence de classe F2 visés à l'article 43/4, § 5, 1^o, de la loi du 7 mai 1999 (article 10 de l'avant-projet).

² Voir en ce sens l'avis 74.172/2/V du 7 septembre 2023 sur un avant-projet de loi 'relative aux compétences des membres du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire national'.

Interrogée, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, sur les éléments qui justifient que ce contrôle EPIS ne soit pas étendu aux titulaires de licence de classe C, soit pour les jeux proposés dans des débits de boissons, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Historiquement, lors de l'élaboration de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les classes I et II étaient familiarisées avec l'exploitation des jeux et disposaient d'une infrastructure permettant l'installation d'un système de contrôle efficace. En 1999, avoir une connexion à internet n'était pas une évidence. C'était le cas pour les cafés. Les bingos des cafés n'étaient donc pas connectés à internet mais à un système GPS, ce qui est toujours le cas aujourd'hui. Or, pour utiliser EPIS, il faut une connexion internet. La mise en place d'EPIS dans les cafés nécessiteraient un remplacement des machines présentes dans les cafés, ce qui n'est pas envisagé à ce stade. À noter toutefois qu'à l'heure actuelle, il n'y a effectivement pas de contrôle EPIS dans les cafés mais il y a un contrôle de l'identité à la machine.

En outre, les librairies offrent les mêmes produits que les agences de paris alors que les cafés offrent d'autres types de jeux avec des mises plus faibles ».

Il est pris acte de ces éléments de réponse.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

En modifiant l'article 15, § 1^{er}, alinéa 4, 2°, de la loi du 7 mai 1999, l'article 3 de l'avant-projet autorise les officiers de police judiciaire visés à l'alinéa 2, dans l'exercice de leurs fonctions, à exiger la communication de tous les documents pouvant être utiles à leur enquête, dont « les images issues des caméras de surveillance placées par les exploitants dans le respect de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ». L'accès à ces images constitue un traitement de données à caractère personnel.

L'insertion dans la loi du 7 mai 1999 de ce traitement de données à caractère personnel qu'est l'accès à des images issues de caméras de surveillance, vise à assurer la conformité de ce traitement au principe de légalité.

Toutefois, il y a lieu de rappeler que dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique'³, la section de législation a également observé ce qui suit :

« b) Article 22 de la Constitution et article 8 de la CEDH

100. L'article 6 de l'avant-projet à l'examen envisage des traitements de données à caractère personnel qui constituent des ingérences dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, garanti notamment par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55-127.

Pour être admissible au regard des dispositions précitées, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ⁴. Si les ingérences prévues par l'avant-projet de loi à l'examen poursuivent un objectif légitime, à savoir la protection de la santé ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui ⁵, il convient de vérifier le respect des exigences de légalité, de pertinence et de proportionnalité ».

Partant, outre le respect du principe de légalité, il faut encore que la légitimité de l'objectif poursuivi par le traitement soit établie et que le respect des exigences de pertinence et de proportionnalité de la mesure envisagée soit vérifié.

En ce sens, l'accès aux images de caméras de surveillance peut être admis, au regard de l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ⁶, dès lors qu'il a pour finalité exclusive de participer à l'exercice de la mission des officiers de police judiciaire qui, en vertu de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, consiste à rechercher et constater les « les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution ».

Article 4

1. À l'article 4, les mots « la loi du [MSS III] » seront remplacés par les mots « la loi du 18 janvier 2024 ».

La même observation vaut pour l'article 19 de l'avant-projet.

2. L'article 4 de l'avant-projet examiné a pour objet de modifier l'article 15/3, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, de manière à déterminer le champ d'application de celui-ci, en prévoyant qu'une amende administrative peut être infligée non seulement en cas de méconnaissance des articles de la loi du 7 mai 1999 qui y sont mentionnés mais également en cas de méconnaissance de toutes les dispositions prises en exécution de ces articles.

⁴ Note de bas de page n° 172 de l'avis cité : Avis C.E. n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/001, pp. 402 à 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf> ; avis C.E. n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur l'avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 '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, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>.

⁵ Note de bas de page n° 173 de l'avis cité : Article 8, § 2, de la CEDH.

⁶ Voir, à propos d'une mesure qui consiste à prendre et conserver la photographie d'un joueur qui n'apparaît pas poursuivre exclusivement l'objectif légitime de protection des joueurs mais poursuit également un objectif de répression des infractions sans lien clair avec la loi du 7 mai 1999, l'avis 71.320/1-2-3-4 donné le 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2022 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II', observation sous l'article 57 ; *Doc. parl.* Chambre, 2021-2022, n° 55-2774/001, pp. 137-166.

Sur l'extension de la faculté d'infliger des amendes administratives en cas de méconnaissance des dispositions prises en exécution des articles de la loi du 7 mai 1999, que la loi du 18 janvier 2024 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III' prévoit déjà en son article 62, qui modifie l'article 15/3, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, la section de législation a formulé les observations suivantes dans l'avis 72.862/1-2-3-4 donné le 24 février 2023 sur l'avant-projet devenu la loi du 18 janvier 2024 ⁷ :

« 2.2. Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a jugé dans son arrêt n° 36/2021 rendu le 4 mars 2021 :

'B.24.1. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination. Néanmoins, la différence de traitement qui pourrait en résulter est discriminatoire si elle n'est pas raisonnablement justifiée'.

Ainsi, s'agissant amendes administratives visées à l'article 15/3, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, la Cour constitutionnelle précise dans le même arrêt :

'B.37.2. Pour ce qui est de l'imposition d'une amende administrative, il y a d'abord lieu d'examiner si l'amende administrative visée à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 peut être assimilée à une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme il est dit en B.23, une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, si, selon sa qualification en droit interne, elle est de nature pénale ou s'il ressort de la nature de l'infraction, c'est-à-dire de la portée générale et du caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale, ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif.

L'amende administrative prévue à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 a notamment pour but de prévenir et de sanctionner tout comportement d'un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, III ou IV qui serait incompatible avec les articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 et 62 de la même loi. Elle a donc un caractère répressif et est de nature pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme'.

L'amende administrative visée à l'article 15/3, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, étant de nature pénale, le principe de légalité en matière pénale trouve à s'appliquer. Le législateur disposant, ainsi que rappelé ci-dessus, d'un pouvoir d'appréciation quant à la détermination des manquements à des obligations légales qui doivent faire l'objet d'une répression, la section de législation n'aperçoit à priori pas de difficultés à étendre, sur la base de ce pouvoir d'appréciation, le champ d'application de l'article 15/3, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999 aux dispositions des arrêtés royaux pris en exécution des articles de la loi du 7 mai 1999 qui y sont visées, étant entendu que ces sanctions seront infligées dans le respect des limites posées à l'article 15/3, § 2, de la loi du 7 mai 1999 ».

Ces observations sont réitérées à propos de l'article 4 de l'avant-projet.

⁷ Doc. parl., Chambre, 2022-2023, n° 55-3322/001, pp. 153-179, observations formulées sous les articles 34 et 39.

Article 5

L'article 24, § 2, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 7 mai 1999 prévoit que « [d]ans les matières qui relèvent de sa compétence, la commission peut, après avis du Service [public] fédéral Santé publique, établir des protocoles contraignants en vue de l'exécution technique et pratique des dispositions légales et réglementaires ».

À la question de savoir si cette disposition en projet revenait à conférer à la Commission des jeux de hasard une compétence réglementaire, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Les protocoles servent à fournir plus de précisions concernant la réglementation. Il s'agit d'explications pratiques et techniques de la réglementation existante qui ne contient dès lors pas de règles nouvelles. Par exemples, comme l'indique le site de la Commission des jeux de hasard, les développeurs de jeux peuvent veiller à l'aide des protocoles à ce que les appareils de jeux de hasard soient conformes à la législation. Les laboratoires peuvent se baser sur les protocoles pour réaliser des tests sur les appareils de jeux de hasard de manière uniforme.

<https://gamingcommission.be/fr/operateurs/protocoles/evaluations-techniques>

Le caractère contraignant vise à avoir une application pratique et technique uniforme de la réglementation. Il s'agit par ailleurs d'un ancrage juridique de la pratique ».

S'il résulte de ces précisions que les protocoles édictés par la Commission des jeux de hasard ne contiendront pas de règles nouvelles, la disposition en projet, qui qualifie ces protocoles de « contraignants », apparaît contredire ces précisions.

En tout état de cause, si ces protocoles devaient avoir un caractère réglementaire, la disposition en projet devrait être omise en ce qu'elle méconnaîtrait la jurisprudence constante de la section de législation selon laquelle l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation ⁸.

Article 10

1. Dans un souci de cohérence, l'article 53/1 en projet gagnerait à être inséré après l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 et à être renuméroté « article 54/1 ».

⁸ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis 75.130/4 donné le 31 janvier 2024 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « portant réforme de la gouvernance de l'office de la naissance et de l'enfance ».

2. L'article 53/1, § 3, alinéa 2, en projet prévoit que pour les titulaires de licence de classe F2 visés à l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999, à savoir les libraires, le contrôle de l'âge du joueur et l'authentification dans EPIS se fait au moyen d'un document d'identité ou de séjour visé au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1° à 4°. Il n'est pas prévu que les documents visés à l'article 53/1, § 2, alinéa 3, 1° à 3°, en projet peuvent être acceptés si l'identification et l'authentification par un moyen visé à l'alinéa 1^{er} n'est techniquement pas possible, à la différence de ce que prévoit l'article 53/1, § 2, alinéa 3, en projet pour les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, F1+ et F2 (autres que les libraires). Invitée à justifier cette différence de traitement par rapport aux joueurs qui veulent accéder à des établissements ou sites virtuels de jeux relevant de titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, F1+ et F2 (hors libraires), la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« La décision politique a été prise de prévoir une procédure automatisée pour alléger [la] charge de travail des libraires. En effet, le contrôle de l'âge du joueur est automatisé par lecture de cette information sur un des documents visés au § 2, alinéa 1^{er}, 1° à 4° (à savoir, un document disposant d'une puce électronique). Comme indiqué dans l'exposé des motifs, l'engagement de paris constitue une activité complémentaire pour les libraires. Ainsi, la grande majorité des clients se rendent dans une librairie pour une autre raison que l'engagement de paris. Effectuer toutes les vérifications précitées pour une partie minoritaire de leur clientèle constitue une charge de travail supplémentaire disproportionnée.

Par ailleurs, libraires sont des commerces de proximité où la clientèle est majoritairement composée de résidents locaux disposant d'un document d'identité électronique délivré en Belgique. Ce qui n'est pas toujours le cas des autres établissements de jeux, qui sont également fréquentés par des touristes étrangers ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 12

Interrogée quant à l'éventuelle omission, à l'article 55, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, en projet, des mots « par les membres du secrétariat de la commission en charge de la recherche et de la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution et par les fonctionnaires de police visés à l'article 15, paragraphe 3, alinéa 1^{er} », dès lors que ces mots déterminent l'identité des personnes autorisées à accéder aux données d'EPIS, identification faite par ailleurs au paragraphe 3, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Dans les finalités d'EPIS, lorsqu'on parle de 'membres du secrétariat de la commission en charge de la recherche et de la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution et par les fonctionnaires de police visés à l'article 15, paragraphe 3, alinéa 1^{er}', on vise l'équipe contrôle de la CJH et les officier de liaison de la police.

Dans les accès à EPIS, on parle de 'membres désignés par la CJH' et cela ne vise pas uniquement l'équipe contrôle. Cela englobe aussi par exemple les personnes qui s'occupent de la protection des joueurs, le DPO de la CJH, etc.

Si on supprime cette précision dans l'alinéa 2, 3°, on ne sait plus déterminer précisément quelles sont les personnes qui s'occupent de cette finalité de contrôle et ça revient à 'élargir' le nombre de personnes qui y ont accès ».

La limitation que souhaite apporter l'auteur de l'avant-projet quant à l'identité des personnes pouvant accéder aux données d'EPIS en vue de la réalisation de la finalité prévue par l'article 55, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, en projet, ne ressort pas clairement du texte en projet. Cette limitation sera explicitée à l'article 55, § 3, en projet, où figure la liste des entités pouvant accéder aux données d'EPIS, tandis que les mots « par les membres du secrétariat de la commission en charge de la recherche et de la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution et par les fonctionnaires de police visés à l'article 15, paragraphe 3, alinéa 1^{er} » à l'article 55, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, en projet, seront omis.

Article 13

Il y a une discordance entre les versions française et néerlandaise de l'article 55/2, § 3, 3°, en projet. Il y a lieu d'y remédier.

Article 14

1.1. L'article 55/3, § 1^{er}, 1° et 2°, en projet identifie les finalités du traitement ultérieur des données du fichier de journalisation, dénommé « Log-EPIS », par la Commission des jeux de hasard.

1.2. L'article 55/3, § 1^{er}, 1°, en projet autorise la Commission des jeux de hasard à traiter ultérieurement les données de Log-EPIS afin « d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi, en particulier vérifier si le titulaire de licence remplit correctement ses obligations légales en application de l'article 54 ».

Interrogée quant à la nature des « missions qui lui sont attribuées par la présente loi » et qui seraient distinctes de celle consistant à vérifier le respect des obligations du titulaire de licence, la déléguée du Ministre a précisé que :

« Par exemple, en cas de plaintes d'un joueur, il faut pour pouvoir vérifier où et quand il a joué ou s'est loggé. Les mots 'en particulier' / 'met name' ne reflètent peut être pas suffisamment qu'il s'agit là d'un exemple de missions de la CJH et nous pouvons remplacer ces termes par 'notamment' / 'onder andere' pour plus de clarté ».

En vérifiant, à la suite de la plainte d'un joueur, que le titulaire de licence n'a pas permis à un joueur interdit ou exclu d'accéder à un établissement de jeux de hasard ou de pratiquer un jeu de hasard, la Commission des jeux de hasard ne fait que vérifier que le titulaire de licence remplit correctement ses obligations. Les indications de la déléguée du Ministre ne donnent dès lors pas un exemple des « autres missions » qui pourraient justifier que la Commission des jeux de hasard traite ultérieurement les données de Log-EPIS.

Compte tenu par ailleurs de ce qu'il n'est pas nécessaire, ce que confirme la déléguée du Ministre (voir le point 1.3 ci-après), d'accéder aux données de Log-EPIS lorsqu'un joueur demande à être exclu, la section de législation n'aperçoit pas quelle autre mission attribuée à la Commission des jeux de hasard par la loi du 7 mai 1999 nécessiterait un traitement ultérieur des données de Log-EPIS.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de cette observation.

1.3. L'article 55/3, § 1^{er}, 2°, en projet permet à la Commission des jeux de hasard d'accéder aux données de Log-EPIS afin « d'exercer la mission de protection des joueurs ». Dans son avis n° 162/2023 du 18 décembre 2023, l'Autorité de protection des données s'interrogeait sur l'utilité d'une telle finalité de traitement étant entendu que lorsqu'un joueur demande à être exclu, la demande est satisfaite sans vérification complémentaire. Il ressort du commentaire de la disposition en projet qu'il s'agit uniquement de permettre à la Commission des jeux de hasard d'objectiver, en cas de demande d'exclusion émanant d'un tiers, le caractère problématique du comportement d'un joueur avant de prononcer une exclusion.

Questionnée quant à l'existence d'autres hypothèses que celle de la plainte d'un tiers, la déléguée du Ministre a confirmé que « [l]e point 4 de l'article 54, § 3, de la loi concerne bien uniquement la demande d'un tiers intéressé ». L'autorisation d'accès aux données de Log-EPIS par la Commission des jeux de hasard prévue à l'article 55/3, § 1^{er}, 2°, en projet est dès lors limitée à cette hypothèse. Il en est pris acte.

Cependant, dans son avis n° 162/2023, l'Autorité de protection des données recommandait notamment, compte tenu de l'objectif poursuivi, d'omettre des données disponibles la mention des moments et des lieux exacts de jeux et de se limiter à la fréquence de jeux afin de déterminer le caractère problématique ou non du comportement d'un joueur. Si l'objectif poursuivi par un tel traitement de données peut être admis, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier la nécessité et la proportionnalité d'accorder un accès intégral à la Commission des jeux de hasard aux données de Log-EPIS dans ce cadre.

2. L'article 55/3, § 2, 1°, en projet permet aux services de police d'accéder aux données de Log-EPIS dans le cadre de leurs missions de police judiciaire.

S'agissant de cette finalité, il convient à nouveau de se référer aux observations de l'avis 68.936/AG reproduites ci-avant dans l'observation sous l'article 3.

En l'espèce, l'accès aux données de Log-EPIS au profit des services de police est justifié par référence à l'article 23, paragraphe 1, e) et g), du RGPD et, dans le commentaire de la disposition en projet, par l'importance du blanchiment d'argent au sein des établissements de jeux de hasard, l'utilité d'identifier les personnes qui jouent ensemble dans le cadre des enquêtes relatives aux crimes organisés, le contrôle de la fiabilité des indicateurs de la police, la recherche de personnes disparues ou de fugitifs ou encore la vérification d'un alibi.

Dans son avis n° 162/2023, rendu sur une version du texte en projet visant les services de police parmi les entités autorisées à accéder à Log-EPIS, l'Autorité de protection des données a souligné que :

« 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 1992⁹, l'Autorité relève, sans

⁹ Note de bas de page n° 21 de l'avis cité : 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

préjudice de l'avis du COC ¹⁰ sur la 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 espèces ¹¹. 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 [...] ».

S'agissant de la possibilité d'octroyer aux services de police l'accès à des données personnelles récoltées dans une perspective de protection des joueurs de jeux de hasard, la section de législation du Conseil d'État a déjà émis des réserves quant à la conformité d'un tel mécanisme avec les exigences de nécessité et de proportionnalité ¹².

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 ».

¹⁰ Note de bas de page n° 22 de l'avis cité : Organe de contrôle de l'information policière.

¹¹ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : 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) ».

¹² Avis 71.320/1-2-3-4 donné le 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2022 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2774/001, pp. 137-166, observation sous l'article 57.

La circonstance qu'en l'espèce l'accès aux données de Log-EPIS soit accordé par le biais d'un traitement ultérieur ne modifie pas ce qui précède. S'agissant d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, la mesure envisagée doit reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

Il en résulte qu'il n'est pas démontré que la mesure en projet, permettant l'accès à une banque de données comportant des données personnelles relatives à un nombre indéfini de citoyens accédant aux salles de jeux d'établissements de jeux de hasard ou pratiquant les jeux de hasard, et ce afin de poursuivre tous types d'infractions et sans balise particulière – si ce n'est la désignation préalable des membres habilités par le chef de corps, le directeur ou le directeur général – est nécessaire et proportionnée aux objectifs poursuivis.

L'article 55/3, § 2, 1°, en projet sera revu à la lumière de cette observation.

3. L'article 55/3, § 2, 2° et 3°, en projet permet aux membres du Service d'enquêtes du Comité permanent P ainsi qu'aux membres de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale de traiter ultérieurement les données de Log-EPIS. Dans son avis n° 162/2023, rendu sur une version du texte en projet visant ces deux entités parmi celles autorisées à accéder à Log-EPIS, l'Autorité de protection des données a souligné que :

« 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 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 professionnel de l'accès à une salle de jeux de hasard ».

Le commentaire de la disposition examinée précise ce qui suit :

« Afin de permettre à ces organes de contrôle d'exercer leurs missions, notamment lorsque des membres des services de police sont suspectés de jouer, par exemple sous une fausse identité, alors qu'ils sont statutairement tenus de s'abstenir de jouer, ces organes doivent pouvoir recevoir les données des Log-EPIS pour mener les enquêtes permettant d'établir quels membres des services de police auraient joué dans quels établissements et à quelle fréquence.

Dans le cadre de ces missions de contrôle, toutes les données des Log-EPIS sont pertinentes. Il s'agit en effet non seulement d'établir quel membre du personnel a joué (illégalement) dans quel établissement, mais il faut aussi que ces organes sachent, quel était le résultat du contrôle, quelle personne au sein de l'établissement de jeux a effectué le contrôle initial et avec quels moyens pour notamment permettre d'examiner s'il y a des collusions entre cette personne et le/les membre du personnel qui jouent illicitement ou s'il y a une faille dans le système de contrôle qui aurait, à cette occasion, été exploitée.

En réponse aux préoccupations de l'Autorité de protection des données concernant la vérification du 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 (§ 47, point 3), il faut préciser que lorsque des policiers jouent sous une identité fictive, le fichier Log-EPIS ne permet bien entendu pas de détecter la fraude à l'identité. Cependant lorsque la fausse identité du joueur est détectée dans le cadre d'une enquête, la consultation des Log-EPIS permet de voir la fréquence de jeux (le nombre de manquements déontologique) et d'aider à analyser si d'autres collègues sont également mêlés à la fraude ».

Si la prévention et la détection de manquements à la déontologie imputables à des agents de police constituent un objectif légitime, au regard de l'article 23, paragraphe 1, g), du RGPD, les précisions apportées par le demandeur d'avis dans le cadre du commentaire de la disposition en cause ne semblent pas suffisantes.

À cet égard, il est souligné que la mesure en projet prévoit de permettre l'accès, sans balise particulière, à une base de données comportant des données personnelles relatives à un nombre indéfini de citoyens, dont des informations permettant d'obtenir la localisation de ceux-ci à un instant déterminé. Or, l'identification d'agents de police qui auraient accédé à une salle de jeux malgré une interdiction ne pourrait concrètement se faire au moyen des données de Log-EPIS que dans trois hypothèses limitées : soit l'agent a agi sous couvert d'une fausse identité préalablement identifiée par les autorités garantes du respect des exigences déontologiques, soit il a bénéficié d'une panne d'EPIS ou du concours d'un exploitant.

Compte tenu de ce qui précède, il appartient au demandeur d'avis de justifier plus avant la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure ou, à défaut, de mettre en place un système moins attentatoire à la vie privée de la généralité des personnes accédant à la salle de jeu d'un établissement de jeux ou jouant à un jeu de hasard.

Article 22

De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article 22 de l'avant-projet, il convient également d'abroger l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal 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', en ce qu'il détermine quel exploitant (ou son délégué) peut consulter EPIS, dès lors qu'il s'agit d'un élément essentiel relatif à un traitement de données à caractère personnel qui doit être prévu par une norme législative.

Du même accord, l'article 6, alinéa 5, du même arrêté royal sera également abrogé.

Article 24

Dans la version française de l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « entrent en vigueur le premier jour du vingt-quatrième mois [...] ».

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op de onlangs aangenomen wet van 18 februari 2024 ‘tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’, waarvan de bepalingen naar luid van artikel 9 van die wet, in werking zouden treden op de eerste dag van de zesde maand die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, met andere woorden op 1 september 2024.

Een aantal bepalingen van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’, waarnaar in het voorliggende voorontwerp wordt verwezen, worden gewijzigd bij die wet van 18 februari 2024.

De steller van het voorontwerp dient er zich dus van te vergewissen dat de verwijzingen naar die bepalingen relevant blijven, rekening houdend met de wijzigingen die daarin worden aangebracht.¹

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

1. Het ontworpen artikel 55/3, § 2 (artikel 14 van het voorontwerp) luidt als volgt:

“Overeenkomstig artikel 6.4 en artikel 23 1, e), en g) van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) mogen de gegevens van EPIS-Logs verder verwerkt worden om:

1° de leden van de politiediensten, aangewezen door hun afdelingshoofd (lees: korpschef), directeur of algemeen directeur op een “need-to-know” basis, toe te laten de opdrachten zoals bedoeld in artikel 15 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zo vervangt artikel 19 van het voorontwerp bijvoorbeeld artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, waarin verwezen wordt naar artikel 61, tweede en derde lid, van dezelfde wet; dat artikel 61 wordt gewijzigd bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, waarbij het tweede lid vervangen wordt door twee nieuwe leden. De steller van het voorontwerp dient er zich van te vergewissen dat met de verwijzing naar artikel 61, tweede en derde lid, met die wijziging rekening gehouden wordt.

uit te voeren. In dit kader kunnen enkel de gegevens bedoeld in de punten 1 tot 3 van paragraaf 4 worden geraadpleegd;

(...).”

2. Met betrekking tot die bepaling moet het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie worden ingewonnen.

Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: “de AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule van die verordening en in voorkomend geval in samenhang met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, dient immers een toezichthoudende autoriteit geraadpleegd te worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, die betrekking heeft op verwerking van persoonsgegevens.

Gelet op artikel 71, § 1, derde lid, van de wet van 30 juli 2018, gelezen in samenhang met artikel 26, 7°, a), van dezelfde wet en met artikel 4, § 2, vierde lid, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, dient het “Controleorgaan op de politionele informatie”, bedoeld in artikel 3, 6°, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ beschouwd te worden als de “bevoegde toezichthoudende autoriteit” die krachtens artikel 59, § 1, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 geraadpleegd moet worden.²

Aangezien uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, niet blijkt dat over het voorliggende voorontwerp van wet een advies is uitgebracht door het Controleorgaan op de politionele informatie, moet de steller van het voorontwerp erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste vervuld wordt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorliggende voorontwerp van wet strekt er inzonderheid toe de controle op spelers via het “Excluded Persons Information System” (EPIS) uit te breiden tot de dagbladhandels,

² Zie in dat verband advies 74.172/2/V van 7 september 2023 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de bevoegdheden op het nationale grondgebied van de leden van de Europese grens- en kustwacht’.

dus voor de spelen aangeboden door de vergunninghouders klasse F2 bedoeld in artikel 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999 (artikel 10 van het voorontwerp).

Op de vraag wat, in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, rechtvaardigt dat die EPIS-controle niet ook wordt uitgebreid tot de vergunninghouders klasse C, dus voor de spelen die aangeboden worden in drankgelegenheden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Historiquement, lors de l’élaboration de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les classes I et II étaient familiarisées avec l’exploitation des jeux et disposaient d’une infrastructure permettant l’installation d’un système de contrôle efficace. En 1999, avoir une connexion à internet n’était pas une évidence. C’était le cas pour les cafés. Les bingos des cafés n’étaient donc pas connectés à internet mais à un système GPS, ce qui est toujours le cas aujourd’hui. Or, pour utiliser EPIS, il faut une connexion internet. La mise en place d’EPIS dans les cafés nécessiteraient un remplacement des machines présentes dans les cafés, ce qui n’est pas envisagé à ce stade. À noter toutefois qu’à l’heure actuelle, il n’y a effectivement pas de contrôle EPIS dans les cafés mais il y a un contrôle de l’identité à la machine.

En outre, les librairies offrent les mêmes produits que les agences de paris alors que les cafés offrent d’autres types de jeux avec des mises plus faibles.”

Er wordt akte genomen van dat antwoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

Bij artikel 3 van het voorontwerp wordt artikel 15, § 1, vierde lid, 2°, van de wet van 7 mei 1999 gewijzigd, waardoor de officieren van gerechtelijke politie bedoeld in het tweede lid gemachtigd worden om in het kader van de uitoefening van hun functie te eisen dat hen alle documenten worden overhandigd die nuttig kunnen zijn in het kader van hun onderzoek, waaronder “de camerabewakingsbeelden geïnstalleerd door operatoren in overeenstemming met de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s”. De toegang tot die beelden komt neer op een verwerking van persoonsgegevens.

De opname van de verwerking van persoonsgegevens, die bestaat in de toegang tot camerabewakingsbeelden, in de wet van 7 mei 1999, heeft tot doel ervoor te zorgen dat die gegevensverwerking in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat de afdeling Wetgeving in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ eveneens de volgende opmerking gemaakt heeft:³

“b) Artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM

³ Parl. St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 55-127.

100. Artikel 6 van het voorliggende voorontwerp handelt over de verwerking van persoonsgegevens welke verwerking een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, een recht dat inzonderheid wordt gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het EVRM.

Om in het licht van de voornoemde bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven worden geformuleerd in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken de gevallen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat.

Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een objectieve en redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.⁴ Hoewel de inmengingen waarin het voorliggende voorontwerp van wet voorziet een legitiem doel nastreven, namelijk de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen⁵, dient nagegaan te worden of aan de vereisten van wettelijkheid, relevantie en evenredigheid wordt voldaan.”

Bijgevolg moet niet alleen het legaliteitsbeginsel in acht genomen worden, maar moet ook de legitimiteit aangetoond worden van het doel dat met de gegevensverwerking nagestreefd wordt en moet nagegaan worden of aan de vereisten inzake relevantie en proportionaliteit van de beoogde maatregel voldaan is.

In die zin kan de toegang tot camerabewakingsbeelden worden toegestaan in het licht van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,⁶ daar die toegang uitsluitend bedoeld is om de officieren van gerechtelijke politie te helpen bij de uitoefening van hun taak die, krachtens artikel 15, § 1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, bestaat in het opsporen en vaststellen van “de inbreuken gepleegd op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten”.

Artikel 4

1. In artikel 4 dienen de woorden “de wet van [MSS III]” vervangen te worden door de woorden “de wet van 18 januari 2024”.

⁴ Voetnoot 172 van het geciteerde advies: Adv.RvS 63.192/2 van 19 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3126/001, 402-456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63192.pdf>; adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 120-145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63202.pdf>.

⁵ Voetnoot 173 van het geciteerde advies: Artikel 8, § 2, EVRM.

⁶ Zie, in verband met een maatregel die erin bestaat een foto van een speler te nemen en te bewaren, waarmee blijkbaar niet enkel de legitieme doelstelling bestaande in de bescherming van de spelers wordt nagestreefd, maar die ook bedoeld is om overtredingen te bestraffen die niet duidelijk verband houden met de wet van 7 mei 1999, advies 71.320/1-2-3-4 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2022 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II’, opmerking bij artikel 57; *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2774/001, pp. 137-166.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 19 van het voorontwerp.

2. Artikel 4 van het voorliggende voorontwerp strekt ertoe artikel 15/3, § 1, van de wet van 7 mei 1999 te wijzigen om het toepassingsgebied ervan vast te leggen, waarbij bepaald wordt dat een administratieve geldboete niet alleen kan worden opgelegd in geval van schending van de artikelen van de wet van 7 mei 1999 die daarin worden vermeld, maar eveneens in geval van schending van alle bepalingen genomen ter uitvoering van die artikelen.

Wat betreft de uitbreiding van de mogelijkheid om administratieve geldboetes op te leggen in geval van schending van de bepalingen die genomen worden ter uitvoering van de artikelen van de wet van 7 mei 1999, in welke uitbreiding reeds wordt voorzien in artikel 62 van de wet van 18 januari 2024 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III’, welk artikel 15/3, § 1, van de wet van 7 mei 1999 wijzigt, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerkingen gemaakt in advies 72.862/1-2-3-4 van 24 februari 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 januari 2024:⁷

“2.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 36/2021 van 4 maart 2021 het volgende geoordeeld:

‘B.24.1. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen in wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancities *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Niettemin is het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien discriminerend indien het niet in redelijkheid is verantwoord.’

Het Grondwettelijk Hof heeft met betrekking tot de administratieve geldboetes bedoeld in artikel 15/3, § 1, van de wet van 7 mei 1999, in hetzelfde arrest ook het volgende gesteld:

‘B.37.2. Voor wat het opleggen van een administratieve geldboete betreft, moet allereerst worden onderzocht of de administratieve geldboete bedoeld in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 als een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan worden beschouwd.

Zoals vermeld in B.23 is een maatregel een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sancie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft.

De in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde administratieve geldboete heeft onder meer tot doel elke gedraging van een uitbater van een kansspelinrichting klasse I, II, III of IV die onverenigbaar is met de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 en 62 van dezelfde wet, te voorkomen en te bestraffen. Zij heeft derhalve een repressief karakter en is strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.’

⁷ Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3322/001, 153-179, opmerkingen gemaakt onder de artikelen 34 en 39.

Aangezien de administratieve geldboete bedoeld in artikel 15/3, § 1, van de wet van 7 mei 1999 van strafrechtelijke aard is, is het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel van toepassing. De wetgever beschikt, zoals hierboven in herinnering is gebracht, over een beoordelingsbevoegdheid wat betreft de vaststelling van tekortkomingen in wettelijke verplichtingen die bestraft moeten worden, zodat het volgens de afdeling Wetgeving a priori geen probleem is om, op grond van die beoordelingsbevoegdheid, het toepassingsgebied van artikel 15/3, § 1, van de wet van 7 mei 1999 te verruimen tot de bepalingen van de koninklijke besluiten, vastgesteld ter uitvoering van de artikelen van de wet van 7 mei 1999 die daarin worden vermeld, met dien verstande dat die sancties worden opgelegd met inachtneming van de beperkingen vervat in artikel 15/3, § 2, van de wet van 7 mei 1999.”

Die opmerkingen wordt herhaald met betrekking tot artikel 4 van het voorontwerp.

Artikel 5

Het ontworpen artikel 24, § 2, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 luidt als volgt: “In de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is, kan de commissie, na advies van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, dwingende protocollen opstellen met het oog op de technische en praktische uitwerking van de wettelijke of reglementaire bepalingen.”

Op de vraag of die ontworpen bepaling erop neerkomt dat aan de Kansspelcommissie een verordenende bevoegdheid wordt toegekend, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Les protocoles servent à fournir plus de précisions concernant la réglementation. Il s’agit d’explications pratiques et techniques de la réglementation existante qui ne contient dès lors pas de règles nouvelles. Par exemples, comme l’indique le site de la Commission des jeux de hasard, les développeurs de jeux peuvent veiller à l’aide des protocoles à ce que les appareils de jeux de hasard soient conformes à la législation. Les laboratoires peuvent se baser sur les protocoles pour réaliser des tests sur les appareils de jeux de hasard de manière uniforme.

<https://gamingcommission.be/fr/operateurs/protocoles/evaluations-techniques>

Le caractère contraignant vise à avoir une application pratique et technique uniforme de la réglementation. Il s’agit par ailleurs d’un ancrage juridique de la pratique.”

Hoewel uit die uitleg blijkt dat de protocollen die door de Kansspelcommissie worden uitgevaardigd geen nieuwe regels zullen bevatten, lijkt de ontworpen bepaling, waarin die protocollen als “dwingend” worden omschreven, die uitleg tegen te spreken.

Het is hoe dan ook zo dat indien die protocollen van verordenende aard zouden zijn, de ontworpen bepaling weggelaten zou moeten worden omdat ze aldus zou ingaan tegen de vaste rechtspraak van de afdeling Wetgeving, volgens welke het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan openbare instellingen of aan hun organen moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiekrecht, aangezien daardoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de

waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en inzake de preventieve toetsing door de afdeling Wetgeving.⁸

Artikel 10

1. Omwille van de samenhang verdient het aanbeveling het ontworpen artikel 53/1 in te voegen na artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 en het te hernoemen tot “artikel 54/1”.

2. Het ontworpen artikel 53/1, § 3, tweede lid, bepaalt dat voor de vergunninghouders klasse F2 bedoeld in artikel 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999, te weten de dagbladhandelaars, de controle van de leeftijd van de speler en de authenticatie in EPIS gebeurt aan de hand van een identiteits- of verblijfsdocument zoals bedoeld in paragraaf 2, eerste lid, 1° tot 4°. Er wordt niet bepaald dat de documenten bedoeld in het ontworpen artikel 53/1, § 2, derde lid, 1° tot 3°, mogen worden aanvaard indien de identificatie en authenticatie door middel van een in het eerste lid bedoeld middel technisch niet mogelijk is, in tegenstelling tot wat bepaald is in het ontworpen artikel 53/1, § 2, derde lid, voor de vergunninghouders klasse A, A+, B, B+, F1+ en F2 (andere dan de dagbladhandelaars). Op de vraag wat de redenen zijn voor dit verschil in behandeling ten opzichte van de spelers die toegang willen krijgen tot kansspelinrichtingen of virtuele kansspelwebsites die toebehoren aan vergunninghouders klasse A, A+, B, B+, F1+ en F2 (met uitzondering van dagbladhandelaars), heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La décision politique a été prise de prévoir une procédure automatisée pour alléger [la] charge de travail des libraires. En effet, le contrôle de l'âge du joueur est automatisé par lecture de cette information sur un des documents visés au § 2, alinéa 1^{er}, 1° à 4° (à savoir, un document disposant d'une puce électronique). Comme indiqué dans l'exposé des motifs, l'engagement de paris constitue une activité complémentaire pour les libraires. Ainsi, la grande majorité des clients se rendent dans une librairie pour une autre raison que l'engagement de paris. Effectuer toutes les vérifications précitées pour une partie minoritaire de leur clientèle constitue une charge de travail supplémentaire disproportionnée.

Par ailleurs, libraires sont des commerces de proximité où la clientèle est majoritairement composée de résidents locaux disposant d'un document d'identité électronique délivré en Belgique. Ce qui n'est pas toujours le cas des autres établissements de jeux, qui sont également fréquentés par des touristes étrangers.”

Van die uitleg wordt akte genomen.

Artikel 12

Op de vraag of de woorden “door de leden van het secretariaat van de Commissie belast met de opsporing en de vaststelling van inbreuken op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten en door de politieambtenaren bedoeld in artikel 15, paragraaf 3, eerste lid” in het ontworpen

⁸ De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin uitgesproken in advies 75.130/4 van 31 januari 2024 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap “portant réforme de la gouvernance de l'office de la naissance et de l'enfance”.

artikel 55, § 1, tweede lid, 3°, niet weggelaten kunnen worden, aangezien die woorden bepalen wie toegang krijgt tot de gegevens van EPIS, wat ook blijkt uit paragraaf 3, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Dans les finalités d’EPIS, lorsqu’on parle de ‘membres du secrétariat de la commission en charge de la recherche et de la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d’exécution et par les fonctionnaires de police visés à l’article 15, paragraphe 3, alinéa 1^{er}’, on vise l’équipe contrôle de la CJH et les officier de liaison de la police.

Dans les accès à EPIS, on parle de ‘membres désignés par la CJH’ et cela ne vise pas uniquement l’équipe contrôle. Cela englobe aussi par exemple les personnes qui s’occupent de la protection des joueurs, le DPO de la CJH, etc.

Si on supprime cette précision dans l’alinéa 2, 3°, on ne sait plus déterminer précisément quelles sont les personnes qui s’occupent de cette finalité de contrôle et ça revient à ‘élargir’ le nombre de personnes qui y ont accès.”

De beperking die de steller van het voorontwerp wil aanbrengen met betrekking tot wie toegang krijgt tot de gegevens van EPIS om het doel vermeld in het ontworpen artikel 55, § 1, tweede lid, 3°, te verwezenlijken, blijkt niet duidelijk uit de ontworpen tekst. Deze beperking moet duidelijk worden vermeld in het ontworpen artikel 55, § 3, waarin de lijst staat van entiteiten die toegang krijgen tot de gegevens van EPIS, terwijl de woorden “door de leden van het secretariaat van de Commissie belast met de opsporing en de vaststelling van inbreuken op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten en door de politieambtenaren bedoeld in artikel 15, paragraaf 3, eerste lid” in het ontworpen artikel 55, § 1, tweede lid, 3°, moeten worden weggelaten.

Artikel 13

De Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 55/2, § 3, 3° stemmen niet met elkaar overeen. Dat moet verholpen worden.

Artikel 14

1.1. Het ontworpen artikel 55/3, § 1, 1° en 2°, bepaalt voor welke doeleinden de Kansspelcommissie de gegevens van het logbestand, “EPIS-logs” genaamd, verder mag verwerken.

1.2. Het ontworpen artikel 55/3, § 1, 1°, machtigt de Kansspelcommissie ertoe om de gegevens van EPIS-logs verder te verwerken om “[de] haar bij deze wet toegekende opdrachten te vervullen, met name nagaan of een vergunninghouder zijn wettelijke verplichtingen in toepassing van artikel 54 correct nakomt”.

Op de vraag welke soort opdrachten de “haar bij deze wet toegekende opdrachten” die zouden verschillen van de opdracht om na te gaan of de vergunninghouder zijn verplichtingen nakomt, dan zijn, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Par exemple, en cas de plaintes d’un joueur, il faut pour pouvoir vérifier où et quand il a joué ou s’est loggé. Les mots ‘en particulier’ / ‘met name’ ne reflètent peut-être pas

suffisamment qu'il s'agit là d'un exemple de missions de la CJH et nous pouvons remplacer ces termes par 'notamment' / 'onder andere' pour plus de clarté."

Wanneer de Kansspelcommissie na een klacht van een speler nagaat of de vergunninghouder een speler aan wie de toegang tot een kansspelinrichting is ontzegd of deelname aan kansspelen is verboden, effectief geen toegang heeft verschaft tot een kansspelinrichting of niet toegelaten heeft aan een kansspel deel te nemen, doet de Kansspelcommissie niets meer dan nagaan of de vergunninghouder zijn verplichtingen correct vervult. In de uitleg van de gemachtigde van de minister worden dan ook geen voorbeelden gegeven van "andere opdrachten" die zouden kunnen rechtvaardigen dat de Kansspelcommissie de gegevens van EPIS-logs verder verwerkt.

Gelet bovendien op het feit dat het niet nodig is, zoals de gemachtigde van de minister bevestigt (zie punt 1.3 hierna), om toegang te hebben tot de gegevens van EPIS-logs wanneer een speler vraagt om uitgesloten te worden, ziet de afdeling Wetgeving niet in welke andere opdracht die bij de wet van 7 mei 1999 aan de Kansspelcommissie is toegekend, een verdere verwerking van de gegevens van EPIS-logs zou vereisen.

Het dispositief moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

1.3. Het ontworpen artikel 55/3, § 1, 2°, verleent de Kansspelcommissie toegang tot de gegevens van EPIS-logs teneinde "haar missie (lees: opdracht) inzake de bescherming van de spelers uit te voeren". In haar advies nr. 162/2023 van 18 december 2023 stelde de Gegevensbeschermingsautoriteit zich vragen bij het nut van een dergelijk verwerkingsdoeleinde, aangezien, wanneer een speler vraagt om uitgesloten te worden, zonder bijkomende verificatie aan de aanvraag wordt voldaan. Uit de bespreking van de ontworpen bepaling blijkt dat het uitsluitend erom gaat de Kansspelcommissie in staat te stellen, in geval van een verzoek om uitsluiting uitgaande van een derde, het problematische karakter van het gedrag van een speler te objectiveren alvorens een uitsluiting uit te spreken.

Op een vraag of er andere gevallen bestaan dan die van de klacht van een derde, heeft de gemachtigde van de minister bevestigd dat "[l]e point 4 de l'article 54, § 3, de la loi concerne bien uniquement la demande d'un tiers intéressé". De machtiging die bij het ontworpen artikel 55/3, § 1, 2°, aan de Kansspelcommissie wordt verleend om de gegevens van EPIS-logs te raadplegen wordt dan ook beperkt tot dat geval. Daarvan wordt akte genomen.

In haar advies nr. 162/2023 had de Gegevensbeschermingsautoriteit evenwel onder meer aanbevolen om, rekening houdend met de nagestreefde doelstelling, de vermelding van de exacte tijdstippen waarop en plaatsen waar gespeeld wordt, weg te laten uit de beschikbare gegevens en zich te beperken tot de speelfrequentie, teneinde het al dan niet problematische karakter van het gedrag van een speler te bepalen. De doelstelling die met een dergelijke gegevensverwerking wordt nagestreefd kan weliswaar worden toegestaan, maar de steller van het voorontwerp moet in staat zijn om aan te tonen dat het toekennen van een integrale toegang tot de gegevens van EPIS-logs aan de Kansspelcommissie in dat kader noodzakelijk en proportioneel is.

2. Krachtens het ontworpen artikel 55/3, § 2, 1°, mogen de politiediensten de gegevens van EPIS-logs raadplegen in het kader van hun opdrachten van gerechtelijke politie.

Wat dat doeleinde betreft, moet opnieuw worden verwezen naar de opmerkingen van advies 68.936/AV die hiervoor zijn weergegeven in de opmerking bij artikel 3.

In casu wordt ter rechtvaardiging van de toegang tot de gegevens van EPIS-logs voor de politiediensten verwezen naar artikel 23, § 1, e) en g), van de AVG en, in de bespreking van de ontworpen bepaling, naar de witwaspraktijken die vaak voorkomen in de kansspelinrichtingen, het nut om de personen te identificeren die samen spelen in het kader van onderzoeken met betrekking tot de georganiseerde misdaad, de controle op de betrouwbaarheid van de informanten van de politie, het opsporen van verdwenen of voortvluchtige personen of de verificatie van een alibi.

In haar advies nr. 162/2023 over een versie van de ontworpen tekst waarin de politiediensten deel uitmaakten van de entiteiten die ertoe gemachtigd waren de EPIS-logs te raadplegen, heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit het volgende benadrukt:

“Met betrekking tot het doel vermeld in punt 3°, zijnde de uitvoering van alle opdrachten van gerechtelijke politie van de politiediensten en de taken die ze in dit kader uitvoeren, zoals bedoeld in artikel 15 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992⁹, wijst de Autoriteit erop dat, onverminderd het advies van het COC¹⁰ betreffende de ontwerpbeeping, de bepaling dat de politiediensten gestructureerd en permanent een databank mogen gebruiken met de lijst van de personen die speelzalen hebben betreden of deelgenomen hebben aan kansspelen, de tijdstippen waarop en de plaatsen waar ze er toegang tot hebben gekregen en de personen waarmee ze toegang hebben gekregen, en dit gedurende een periode van vijf jaar, vragen doet rijzen met betrekking tot de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit; zeker omdat bepaalde van de in de memorie van toelichting opgeworpen rechtvaardigingen reeds gedekt zijn door specifieke wetgeving. Het betreft hier bijvoorbeeld de strijd tegen witwassen, aangezien beheerders van kansspelinrichtingen reeds onderworpen zijn aan de verplichtingen die met betrekking hiertoe zijn opgenomen in de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.¹¹ Met betrekking tot de noodzaak voor onderzoeken naar georganiseerde misdaad of het opsporen van personen die van hun vrijheid moeten worden beroofd, blijkt het, gelet op het ontbreken van specifieke statistische cijfers betreffende het bestaan van criminele netwerken gelinkt aan specifieke kansspelactiviteiten of aan de talrijke aanwezigheid van personen die van hun vrijheid beroofd zijn in speelzalen, niet noodzakelijk om voor deze doelen te voorzien in een structureel en primair gebruik van een databank die de voormelde informatie met betrekking tot alle personen die deelnemen aan kansspelen bevat. Bovendien

⁹ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: “Zijnde: 1° de misdaden, de wanbedrijven en de overtredingen op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen, daarvan kennis te geven aan de bevoegde overheden, de daders ervan te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheid, op de wijze en in de vormen bepaald door de wet; 2° de personen in wier vrijheidsbeneming door de wet wordt voorzien, op te sporen, te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden; 3° de voorwerpen waarvan de inbeslagneming voorgeschreven is, op te sporen, in beslag te nemen en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden; 4° het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding ervan hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden te bezorgen.”

¹⁰ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Controleorgaan op de politionele informatie.

¹¹ Voetnoot 24 van het geciteerde advies: Cf. met betrekking tot dit punt ook het voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof, dat benadrukt dat het toegangsregister van de spelers dat elke kansspelinrichting moet bijhouden (afgeschaft door het wetsontwerp) “niet tot doel heeft witwassen te bestrijden. Het doel van de bestrijding van witwassen wordt nagestreefd met de verplichtingen - die niet identiek zijn aan die welke zijn bedoeld in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 - die aan de exploitanten van kansspelen, als “onderworpen entiteiten”, worden opgelegd bij de wet van 18 september 2017 (zie met name de artikelen 21, 26, 27 en 60 van die wet)”.

behoort het niet tot het toepassingsgebied van de wet op de kansspelen om te regelen in welke mate politieagenten tijdens de uitvoering van hun opdrachten van gerechtelijke politie toegang mogen krijgen tot informatie betreffende het bezoek aan kansspelinrichtingen. Het zijn de wet op het politieambt en het Wetboek van Strafvordering die de voorwaarden moeten bepalen onder dewelke politieagenten in specifieke situaties en mits naleving van de in deze wetgevingen vastgelegde modaliteiten, de Kansspelcommissie toegang mogen vragen tot informatie die de Kansspelcommissie moet verwerken bij de uitvoering van haar eigen openbare dienstopdrachten. (...).”

Wat betreft de mogelijkheid om aan politiediensten toegang te geven tot persoonlijke gegevens die zijn verzameld met het oog op de bescherming van de kansspelers, heeft de afdeling Wetgeving reeds voorbehoud gemaakt met betrekking tot de vraag of een dergelijk mechanisme in overeenstemming is met de vereisten inzake noodzakelijkheid en evenredigheid.¹²

De omstandigheid dat *in casu* de toegang tot de gegevens van EPIS-logs wordt toegestaan via een verdere verwerking, wijzigt niet wat voorafgaat. Aangezien het een inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privéleven betreft, moet de voorgenomen maatregel steunen op een objectieve en redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde legitieme doelstellingen.

Daaruit volgt dat niet is aangetoond dat de ontworpen maatregel, waarbij toegang wordt verleend tot een databank met persoonlijke gegevens betreffende een onbepaald aantal burgers die toegang hebben tot de speelzalen van kansspelinrichtingen of die kansspelen spelen, en dit om alle soorten inbreuken te vervolgen, zonder specifieke beperking - tenzij dan de voorafgaande aanwijzing van de leden die door de korpschef, de directeur of de directeur-generaal gemachtigd worden - noodzakelijk is en evenredig is met de nagestreefde doelstellingen.

Het ontworpen artikel 55/3, § 2, 1°, moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

3. Het ontworpen artikel 55/3, § 2, 2° en 3°, geeft de leden van de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P en de leden van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie de mogelijkheid om de gegevens van EPIS-logs verder te verwerken. In haar advies nr. 162/2023, uitgebracht over een versie van de ontworpen tekst waarin die twee entiteiten deel uitmaakten van de entiteiten die ertoe gemachtigd waren de EPIS-logs te raadplegen, heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit het volgende benadrukt:

“Met betrekking tot de doelen vermeld in punten 3° en 4°, namelijk de controle van de politiediensten door het Comité P en door de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, om, volgens de memorie van toelichting, te kunnen controleren of de politieagenten hun uitsluiting van toegang tot speelzalen of van deelname aan kansspelen (net zoals andere beroepen zoals magistraten, notarissen en gerechtsdeurwaarders) naleven, stelt de Autoriteit zich vragen bij de noodzaak om met dit doel alle voormelde informatie betreffende alle personen die kansspelen spelen te centraliseren, aangezien, volgens de memorie van toelichting, deze controles tot doel zouden hebben te ontdekken dat een

¹² Advies 71.320/1-2-3-4 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2022 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2774/001, 137-166, opmerking onder artikel 57.

politieagent deelneemt aan kansspelen onder een valse identiteit, wat in elk geval niet aan het licht zou komen door de raadpleging van de logbestanden, aangezien in een dergelijke situatie enkel de valse identiteitsgegevens erin vermeld zouden staan. Ten slotte kan deze mogelijke controle (en de belangrijke inmenging die ze veroorzaakt voor de personen die deelnemen aan kansspelen) volgens de memorie van toelichting toegepast worden in geval van een technisch defect van de EPIS-controle (aangezien de politieagenten hierin vermeld moeten staan aangezien ze uitgesloten zijn van kansspelen) - wat de Kansspelcommissie, als verwerkingsverantwoordelijke, met alle middelen moet vermijden -, of als een personeelslid van een kansspelinrichting en de politieagent samenspannen - wat evenmin aan het licht kan worden gebracht door de logbestanden van EPIS te raadplegen. Om deze redenen beveelt de Autoriteit aan om deze ontwerpbeplanning eveneens te schrappen. In plaats daarvan lijkt het gerechtvaardigd te voorzien in de mededeling van de maandelijkse lijst van politieagenten die toegang gevraagd hebben als professional zodat de controlediensten de relevantie van het professioneel doel van de toegang tot een speelzaal kunnen controleren.”

In de toelichting bij de voorliggende bepaling wordt het volgende gesteld:

“Om deze controleorganen in staat te stellen hun taken uit te voeren, met name wanneer leden van de politie ervan worden verdacht te gokken, bijvoorbeeld onder een valse identiteit, hoewel zij wettelijk verplicht zijn zich van gokken te onthouden, moeten deze organen gegevens uit EPIS-Logs kunnen ontvangen om onderzoeken te kunnen uitvoeren om vast te stellen welke leden van de politie in welke instellingen hebben gegokt en hoe vaak.

Alle gegevens van EPIS-Logs zijn relevant voor deze controlemissies. Het gaat er niet alleen om vast te stellen welk personeelslid (illegaal) gokte in welke vestiging, maar deze instanties moeten ook weten wat het resultaat van de controle was, welke persoon binnen de kansspelinrichting de initiële controle uitvoerde en met welke middelen, om te kunnen onderzoeken of er sprake was van samenspanning tussen deze persoon en het personeelslid of de personeelsleden die illegaal gokten, of dat er een maas in het controlesysteem was waarvan bij deze gelegenheid gebruik werd gemaakt.

In antwoord op de bezorgdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit met betrekking tot de controle op de naleving door politieambtenaren van hun verbod om kansspelinrichtingen of speelzalen te betreden of aan kansspelen deel te nemen (§ 47, punt 3), moet erop worden gewezen dat wanneer politieambtenaren onder een fictieve identiteit spelen, het EPIS-Logbestand het uiteraard niet mogelijk maakt identiteitsfraude op te sporen. Wanneer echter in het kader van een onderzoek de valse identiteit van de gokker wordt opgespoord, kan aan de hand van EPIS-Logs de frequentie van het gokken (het aantal ethische overtredingen) worden vastgesteld en kan worden geanalyseerd of ook andere collega's bij de fraude betrokken zijn.”

Het voorkomen en het opsporen van schendingen van de beroepscode door politieagenten vormen weliswaar een legitieme doelstelling, gelet op artikel 23, lid 1, g), van de AVG, maar de preciseringen die de adviesaanvrager in het kader van de toelichting bij de bestreden bepaling heeft gegeven lijken niet voldoende.

Wat dat betreft, wordt onderstreept dat de ontworpen maatregel het, zonder specifieke beperking, mogelijk maakt toegang te hebben tot een databank met persoonlijke data over een onbepaald aantal burgers, waaronder informatie waarmee kan worden achterhaald waar ze zich op een bepaald moment bevinden. De identificatie van politieagenten die ondanks een verbod een speelzaal zouden hebben betreden, zou concreet enkel in drie beperkte gevallen middels

gegevens van EPIS-logs kunnen gebeuren: ofwel heeft de agent gehandeld onder een valse identiteit die voorafgaandelijk gekend was door de autoriteiten die garant staan voor de inachtneming van de deontologische eisen, ofwel heeft hij geprofiteerd van een storing van het EPIS-systeem, ofwel heeft hij de medewerking gekregen van een exploitant.

Gelet op het voorgaande moet de adviesaanvrager de noodzaak en de proportionaliteit van een dergelijke maatregel nader verantwoorden; zo niet moet hij een systeem invoeren dat minder afbreuk doet aan het privéleven van de overgrote meerderheid van de personen die de speelzaal van een kansspelinrichting betreden of een kansspel spelen.

Artikel 22

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in artikel 22 van het voorontwerp ook artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 15 december 2004 ‘betreffende het instellen van een systeem van informatieverwerking voor spelers aan wie de toegang tot kansspelinrichtingen van klasse I, klasse II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV wordt ontzegd’ moet worden opgeheven, in zoverre het bepaalt door welke exploitant (of de door hem aangestelde persoon) EPIS geconsulteerd kan worden, aangezien het om een essentieel element gaat met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens dat in een wetgevende norm moet worden vastgelegd.

De gemachtigde van de minister is het er ook mee eens dat artikel 6, vijfde lid, van hetzelfde koninklijk besluit moet worden opgeheven.

Artikel 24

In de Franse tekst van het tweede lid schrijve men “entrent en vigueur le premier jour du vingt-quatrième mois (...)”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO