



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 45/2026
du 16 avril 2026
Numéros du rôle : 8356, 8361, 8362 et 8363**

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 7 mai 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 et portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard », introduits par la SA « Derby », par la SA « Gambling Management » et autres, par la SA « Ascot » et autres et par l'ASBL « Waregem Draaft » et l'ASBL « Koninklijke Waregemse Koersvereniging ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 2024 et parvenue au greffe le 6 novembre 2024, la SA « Derby », assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 6, 14 à 20 et 23 de la loi du 7 mai 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 et portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard » (publiée au *Moniteur belge* du 22 mai 2024).

b. Par trois requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 20 et 21 novembre 2024 et parvenues au greffe le 22 novembre 2024, des recours en annulation partielle de la même loi ont été introduits respectivement par la SA « Gambling Management », la SA « Casino de Spa » et la SA « Circus Belgium », assistées et représentées par Me Karl Stas et Me Thomas De Meese, avocats au barreau de Bruxelles, par la SA « Ascot », la SA « PMU

Belge » et la SRL « World Football Association », assistées et représentées par Me Yaël Spiegl et Me Emmanuel Van Nuffel, avocats au barreau de Bruxelles, et par l'ASBL « Waregem Draaft » et l'ASBL « Koninklijke Waregemse Koersvereniging », assistées et représentées par Me François Lambert et Me William Timmermans, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8356, 8361, 8362 et 8363 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA de droit public « Loterie Nationale », assistée et représentée par Me Philippe Vlaemminck, Me Robbe Verbeke et Me Valentin Ramognino, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans les affaires n^{os} 8356 et 8362);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Evrard de Lophem, Me Sébastien Depré, Me Megi Bakiasi, Me Alice Collin, Me Maxime Chomé, Me Jasper De Fauw, Me Simon Kieftenburg et Me Estelle Volcansek, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 11 février 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Dans l'affaire n^o 8356, la SA « Derby », partie requérante, estime justifier d'un intérêt à demander l'annulation des articles 6, 14 à 20 et 23 de la loi du 7 mai 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 et portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard » (ci-après : la loi du 7 mai 2024). Elle précise qu'elle est active depuis plusieurs années dans le domaine des jeux de hasard et des paris. En particulier, ses activités portent tant sur l'organisation de paris que sur leur engagement et sont proposées au public sous l'enseigne « Ladbrokes ». Dans ce cadre, elle contrôle un réseau d'agences de paris, qui sont des établissements de classe IV au sens 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 » (ci-après : la loi du 7 mai 1999), et dispose de licences F1 et F2 en application de la même loi. Elle souligne que son intérêt à agir a déjà été admis à plusieurs reprises par la Cour.

Selon la partie requérante, les dispositions attaquées imposent des restrictions à l'exercice de ses activités et l'astreignent à plusieurs obligations qui l'affectent directement et défavorablement. Par exemple, les articles 15 et 16 de la loi du 7 mai 2024 imposent aux opérateurs de jeux de hasard de procéder à l'identification et à l'authentification des joueurs par la consultation de l'*Excluded Persons Information System* (ci-après : EPIS), afin de vérifier que la personne concernée n'est pas exclue de la pratique des jeux de hasard. Les opérateurs sont passibles de sanctions administratives et pénales en cas de méconnaissance de leurs obligations. En outre, l'article 17 de la loi du 7 mai 2024 met en place le fichier de journalisation « log-EPIS », dans lequel sont enregistrées les données personnelles des joueurs des établissements de classe IV. Cette disposition entraîne donc le risque que les clients ne souhaitant pas faire l'objet de cet enregistrement se tournent vers les établissements de classe III, à savoir les débits de boissons, qui ne sont pas concernés par cette obligation.

A.1.2. Dans l'affaire n° 8361, la SA « Gambling Management », la SA « Casino de Spa » et la SA « Circus Belgium », parties requérantes, sollicitent l'annulation de l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, en ce qu'il insère les mots « 61, alinéas 2 et 3 » dans l'article 64 de la loi du 7 mai 1999. Elles précisent qu'elles sont titulaires de licences des classes A, A+, B, B+, F1, F1+ et F2, octroyées par la Commission des jeux de hasard sur la base de la loi du 7 mai 1999, ce qui les autorise à exploiter des jeux de hasard en Belgique. Partant, elles sont directement et défavorablement affectées par la disposition attaquée, qui érige en infraction pénale la méconnaissance des dispositions légales et réglementaires prévoyant la restriction, voire l'interdiction, de la publicité pour les produits et services qu'elles proposent au public.

A.1.3. Dans l'affaire n° 8362, la SA « Ascot », la SA « PMU Belge » et la SRL « World Football Association », parties requérantes, demandent l'annulation des articles 5, 10, 14, 1^o, 15, 24 et 25 de la loi du 7 mai 2024. Elles se présentent comme des entreprises actives sur le marché des jeux de hasard et précisent qu'elles sont titulaires de licences de jeux de hasard des classes B, B+, F1 et F1+. Elles estiment donc justifier d'un intérêt au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.1.4. Dans l'affaire n° 8363, l'ASBL « Waregem Draaft », première partie requérante, et l'ASBL « Koninklijke Waregemse Koersvereniging », seconde partie requérante, attaquent l'article 14 de la loi du 7 mai 2024, en ce qu'il insère les mots « la pratique des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV » dans l'article 54, § 3, de la loi du 7 mai 1999. La première partie requérante précise qu'elle organise des courses hippiques à Waregem et que, dans ce cadre, elle est également active dans le domaine des jeux de hasard et des paris, pour lesquels elle dispose d'une licence F2, octroyée par la Commission des jeux de hasard. Quant à la seconde partie requérante, elle organise chaque année une course hippique à Waregem, qui est considérée comme un événement d'une certaine importance. En application de la disposition attaquée, les parties requérantes sont tenues, pour ces courses hippiques, de mettre en place le contrôle EPIS pour les paris réalisés tant sur place qu'en ligne, ce qui entraîne des coûts considérables et des difficultés importantes sur le plan logistique.

A.1.5. La Loterie nationale, partie intervenante, précise qu'elle est une société anonyme de droit public dont l'État belge est l'actionnaire principal. Son activité est déterminée par l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 19 avril 2002). Dans ce cadre, elle organise à la fois des jeux de hasard et des paris en application de la loi du 7 mai 1999, en concurrence avec d'autres opérateurs, ainsi que des jeux de loterie publique, pour lesquels elle dispose d'un monopole et qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 7 mai 1999. Elle précise que contrairement à d'autres acteurs du secteur, elle est une prestataire de services publics soumise à des obligations spécifiques, en particulier l'objectif de canalisation des joueurs vers un environnement sain et contrôlé, en application d'un contrat de gestion conclu avec l'État belge. Elle occupe donc une position particulière dans la politique belge en matière de jeux de hasard.

Dès lors que les parties requérantes dans les affaires nos 8356 et 8362 soulèvent plusieurs griefs qui visent spécifiquement les jeux organisés par la Loterie nationale, celle-ci estime justifier d'un intérêt à intervenir dans les affaires précitées.

Quant au fond

En ce qui concerne la position des parties requérantes

Affaire n° 8356

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 15 à 18 de la loi du 7 mai 2024, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) et avec les articles 5 et 6 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). Selon la partie requérante, les dispositions attaquées entraînent des ingérences injustifiées dans le droit au respect de la vie privée et dans le droit à la protection des données personnelles des personnes visées à l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 ainsi que des joueurs.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les différentes branches du moyen sont bien recevables et ne portent pas sur une législation ancienne, dès lors que les dispositions attaquées ne s'apparentent ni à une intervention d'ordre purement légistique ou linguistique, ni à une coordination de dispositions existantes.

A.2.2. Dans une première branche, la partie requérante soutient qu'en application des articles 15 et 16 de la loi du 7 mai 2024, les données à caractère personnel des personnes qui sont interdites de jeu en raison de leur profession, en application de l'article 54, § 2, de la loi du 7 mai 1999, sont conservées sur la même liste EPIS que celle des personnes qui ont été exclues sur la base d'une décision de la Commission des jeux de hasard, qui est utilisée pour l'accès aux établissements des classes I, II et IV. Or, les personnes relevant de la première catégorie ne sont pas interdites de jeu pour les établissements de classe IV ou pour les jeux en ligne que ces établissements proposent, de sorte que les dispositions attaquées ne sont ni adéquates, ni proportionnées.

En effet, la personne qui effectue le contrôle EPIS n'a aucun moyen de savoir le motif d'exclusion du joueur concerné. Les personnes visées à l'article 54, § 2, de la loi du 7 mai 1999 se voient donc refuser l'accès à un jeu pour lequel elles ne font pas l'objet d'une interdiction, de sorte que la conservation des données à caractère personnel de ces personnes n'est pas raisonnablement justifiée au regard de la finalité du contrôle EPIS. En toute hypothèse, accorder l'accès aux établissements de classe IV à cette catégorie de personnes exposerait l'opérateur de jeux de hasard à des sanctions en application des articles 4, § 5, 15/3 et 64 de la loi du 7 mai 1999, si bien que les dispositions attaquées produisent également des effets disproportionnés pour les opérateurs de jeux de hasard. La partie requérante dénonce donc l'absence de mise en place d'un système prévoyant une application différenciée du contrôle EPIS au sein des établissements de classe IV ou pour les jeux proposés en ligne par ces établissements.

La partie requérante ajoute que l'argument du Conseil des ministres selon lequel le type d'exclusion du système EPIS sur la base de la profession des joueurs ne serait pas applicable pour les établissements de classe IV n'est aucunement étayé et ne ressort pas de la loi du 7 mai 2024. En tout état de cause, cet argument relève davantage de l'exécution de la loi, dès lors que cette dernière vise indistinctement les établissements des classes I, II et IV, alors que les personnes exclues diffèrent selon le type d'établissement.

A.2.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante relève que l'article 16 de la loi du 7 mai 2024, en tant qu'il remplace l'article 55, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, prévoit une durée de conservation des données EPIS pour une durée de cinq ans à compter de la date de fin d'exclusion du joueur concerné. Selon elle, cette durée est excessive au regard des finalités du système EPIS. Elle observe que la première finalité de ce système vise à permettre aux titulaires de licences de s'assurer que les personnes souhaitant participer à un jeu de hasard ne font pas l'objet d'une interdiction ou d'une exclusion. Partant, la liste EPIS n'est utile que le jour de la visite du joueur et pour les exclusions actuellement applicables. L'historique des précédentes exclusions ne présente aucun intérêt à cet égard.

La deuxième finalité, qui vise à permettre la gestion des demandes d'exclusion et des retraits d'exclusion, ne paraît pas non plus justifier que la Commission des jeux de hasard dispose d'un accès durant cinq ans à l'historique des précédentes exclusions, puisque les demandes d'exclusion concernent une exclusion future. À ce sujet, les travaux préparatoires de la disposition attaquée précisent que le délai quinquennal vise à permettre d'identifier un comportement de jeu problématique. Cependant, le simple fait d'être repris sur la liste EPIS ne constitue pas un indicateur de comportement à risque, puisqu'en toute hypothèse, toute personne n'y est reprise qu'une seule fois.

En réalité, un tel indicateur se retrouve davantage dans le fichier de journalisation log-EPIS, qui est mis en place par l'article 17 de la loi du 7 mai 2024 et qui permet d'identifier les personnes qui se soumettent régulièrement à un contrôle EPIS à l'occasion d'une visite dans un établissement de jeux de hasard. Par ailleurs, la Commission des jeux de hasard pourrait conserver un historique de ses propres décisions d'exclusion pour comportement à risque sans que cette liste ne soit étendue aux personnes qui ne présentent pas un tel risque, à l'instar de celles qui font l'objet d'un règlement collectif de dettes ou qui se voient interdire l'accès à certains établissements en raison de leur profession.

Enfin, la troisième finalité concerne la recherche et la constatation des infractions à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution, dont le délai de prescription est de cinq ans. Selon la partie requérante, cette finalité n'apparaît pas davantage de nature à justifier le délai de conservation attaqué, dès lors que les infractions concernées ne se commettent pas le jour de la fin de l'exclusion mais le jour de l'accès à un établissement particulier par une personne interdite de jeu. En toute hypothèse, la simple consultation de la base de données EPIS ne permet pas de constater une infraction, puisque la preuve de l'accès à l'établissement est requise. Cette preuve ne peut être apportée que par un contrôle immédiat ou par un visionnage des images de vidéosurveillance, qui, elles, ne sont disponibles que pour une durée d'un mois.

En réponse aux arguments du Conseil des ministres, la partie requérante précise que l'identification et l'analyse des comportements addictifs des joueurs ne relèvent pas des missions de la Commission des jeux de hasard et que l'historique de la liste EPIS ne donne aucun indice particulier sur le comportement de jeu, puisque cette liste ne reprend que les personnes exclues du jeu et le motif d'exclusion. Par ailleurs, une inscription sur la liste EPIS peut être étrangère à un comportement de jeu problématique.

A.2.4. Dans une troisième branche, la partie requérante relève que l'article 17 de la loi du 7 mai 2024, qui instaure la création du fichier de journalisation log-EPIS qui reprend toutes les consultations d'EPIS, prévoit une durée de conservation des données concernées de cinq ans à partir de la date de consultation. Selon la partie requérante, une telle durée n'est pas nécessaire au regard des finalités du fichier log-EPIS, à savoir vérifier que les titulaires de licences remplissent correctement leurs obligations légales et détecter les consultations douteuses d'EPIS. En effet, pour vérifier *a posteriori* si le contrôle EPIS a effectivement été réalisé ou si le système EPIS a fait l'objet d'une consultation douteuse, il est nécessaire de croiser le log-EPIS avec une autre banque de données, comme les images de vidéosurveillance, lesquelles ne sont pourtant disponibles que pour une durée d'un mois. Il n'est donc aucunement démontré qu'une conservation plus longue des données reprises dans le fichier log-EPIS permettrait de procéder aux vérifications souhaitées, dans le respect des finalités précitées. La partie requérante observe par ailleurs que l'article 55/4 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 19 de la loi du 7 mai 2024, prévoit un délai de conservation d'une durée d'un an pour les données enregistrées dans le registre des professionnels, qui poursuit des finalités similaires. En tout état de cause, la conservation pour une durée de cinq ans des données du fichier log-EPIS porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel des joueurs.

En réponse aux arguments du Conseil des ministres, la partie requérante fait valoir que l'identification et l'analyse des comportements addictifs ne relèvent pas des missions de la Commission des jeux de hasard.

A.2.5. Dans une quatrième branche, la partie requérante soutient que le traitement des données pour les finalités mentionnées à l'article 55/3 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 18 de la loi du 7 mai 2024, est inadéquat et disproportionné. Cette disposition concerne le traitement ultérieur des données log-EPIS par la Commission des jeux de hasard, par les services de police, par le service d'enquête du Comité permanent P et par les membres de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, sans limite de temps. Ainsi que l'Autorité de protection des données et la section de législation du Conseil d'État l'ont mis en évidence, ce traitement ultérieur méconnaît en particulier l'article 6, paragraphe 4, du RGPD. En réponse aux arguments du Conseil des ministres, la partie requérante précise qu'elle critique le fait qu'aucun délai ne soit prévu pour la consultation ultérieure de la banque de données, ce qui suffit déjà pour constater une violation du RGPD. En effet, cette consultation s'effectue potentiellement après le délai quinquennal fixé par le nouvel article 55/2, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

En particulier, la finalité permettant à la Commission des jeux de hasard d'exercer sa mission de protection des joueurs peut être atteinte par une mesure moins attentatoire, à leur droit au respect de la vie privée et à leur droit à la protection des données à caractère personnel, qu'une mesure qui vise l'ensemble des personnes ayant fait l'objet du contrôle EPIS et qui révèle le moment et le lieu d'accès à une salle de jeux. En outre, en ce qui concerne la finalité consistant à soutenir les services de police dans l'exécution de leurs missions de police

judiciaire pour rechercher les infractions les plus graves, visées à l'article 90ter, §§ 2 à 4, du Code d'instruction criminelle, la partie requérante soutient que le législateur demeure en défaut de présenter un chiffre statistique attestant d'un lien entre ces infractions et les activités de jeux de hasard.

Enfin, les finalités visant à permettre au service d'enquête du Comité permanent P et aux membres de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale de vérifier, de manière illimitée dans le temps, si un agent de police a accédé à une salle de jeux malgré l'interdiction n'apparaissent pas non plus nécessaires. En effet, ces finalités nécessitent en tout état de cause de croiser le fichier log-EPIS avec une autre banque de données, comme les images de vidéosurveillance, qui ne sont toutefois disponibles que pour une durée d'un mois. En toute hypothèse, l'avantage que procurent éventuellement les finalités précitées est tout à fait dérisoire par rapport à l'atteinte importante qu'elles engendrent pour les droits de toutes les personnes qui participent aux jeux de hasard mais ne relèvent pas de l'interdiction visant les agents de police.

A.3.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 14 à 20 de la loi du 7 mai 2024, en ce que les dispositions attaquées ne soumettent pas la Loterie nationale au contrôle EPIS pour ses jeux de loterie, dont les jeux en ligne « Woohoo », de sorte qu'elles engendrent une différence de traitement injustifiée au détriment des établissements de classe IV. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est recevable, dès lors que, par l'adoption des dispositions attaquées, le législateur s'est réapproprié les dispositions relatives au contrôle EPIS et a, par cette occasion, créé le log-EPIS.

La partie requérante relève que la loi du 7 mai 1999 est applicable à la Loterie nationale pour ses activités de paris sportifs mais pas pour ses autres activités organisées sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002. La partie requérante fait valoir que la loi du 19 avril 2002 prévoit certes une possibilité d'interdire aux joueurs exclus de participation aux jeux de hasard sur la base de la loi du 7 mai 1999 de participer aux jeux de loterie, mais que cette interdiction ne concerne que les jeux de loterie en ligne et qu'elle doit être prévue par le Roi, étant entendu que cette habilitation n'a pas encore été mise en œuvre. À l'inverse, les agences de paris sportifs visées par la loi du 7 mai 1999 sont soumises à un contrôle EPIS très strict, qui implique la conservation des données à caractère personnel des joueurs pour une durée de cinq ans à partir de la dernière visite.

A.3.2. Contrairement à ce que le Conseil des ministres fait valoir, les catégories de personnes visées par la différence de traitement attaquée sont bien comparables au regard de l'objectif de protection des joueurs, qui constitue un objectif commun à tous les opérateurs de jeux de hasard, dont la Loterie nationale fait partie. Les personnes relevant des catégories précitées génèrent chacune des revenus à partir de l'activité de jeux de hasard, sont soumises à des obligations en matière de protection des joueurs et sont en concurrence sur le même marché, même si des obligations spécifiques reposent sur la Loterie nationale dès lors qu'elle accomplit certaines tâches de service public.

En outre, il existe bel et bien une différence de traitement entre les établissements de classe IV et la Loterie nationale. En effet, ce que la partie requérante reproche aux dispositions attaquées, c'est précisément l'absence d'obligations juridiques semblables en ce qui concerne la Loterie nationale, qui n'est pas tenue à un régime de contrôle EPIS similaire pour ses jeux de loterie. Cette situation est d'autant plus incompréhensible au regard du monopole dont la Loterie nationale dispose pour ces jeux, ce monopole ayant pour effet que celle-ci draine un nombre de joueurs très important sur son site web, sans qu'aucun mécanisme de protection des joueurs à risque soit établi. La partie requérante souligne par ailleurs qu'à partir de son site de paris sportifs « Scoore », la Loterie nationale oriente les joueurs vers son site de loteries en ligne. Les joueurs interdits de jeux de hasard, qui sont repris sur la liste EPIS, sont donc renvoyés vers les jeux de loterie en cas d'échec du contrôle EPIS sur le site de paris en ligne de la Loterie nationale.

La partie requérante ajoute que la circonstance éventuelle que certains jeux de la Loterie nationale sont moins dangereux que les jeux de hasard et les paris n'empêche pas le législateur de tout de même prévoir un contrôle EPIS, à des fins de protection des joueurs. En tout état de cause, les jeux « Woohoo » proposés par la Loterie nationale doivent être assimilés aux jeux de hasard des classes I et II.

A.3.3. Selon la partie requérante, les établissements de classe IV et la Loterie nationale se trouvent dans une situation similaire et constituent dès lors des catégories de personnes comparables au regard de l'objectif de protection des joueurs poursuivi par le législateur. Elle relève que la Commission des jeux de hasard a, dans un avis du 16 novembre 2022, considéré que les jeux « Woohoo » proposés en ligne par la Loterie nationale devaient être assimilés à des jeux de hasard classiques, tels que ceux proposés par les établissements des classes I et II. En outre, les jeux de la Loterie nationale sont sensiblement plus addictifs que les paris sportifs, notamment en ce qui

concerne la fréquence de jeu. La partie requérante souligne aussi que la section de législation du Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas justifié, au regard de l'objectif de protection des joueurs, que la Loterie nationale soit soumise à des règles moins strictes en matière de publicité. Un raisonnement similaire s'impose en l'espèce au sujet du contrôle EPIS.

A.3.4. La partie requérante affirme que la non-application du contrôle EPIS à la Loterie nationale n'est pas de nature à atteindre l'objectif de protection des joueurs. En réalité, les joueurs exclus se tourneront vers des établissements qui ne sont pas soumis à l'obligation du contrôle EPIS, voire vers les filières illégales des jeux de hasard. Le choix du législateur est donc dépourvu de caractère raisonnable. Enfin, la partie requérante relève que le caractère inadéquat de la mesure attaquée est d'autant plus manifeste que la loi du 7 mai 2024 a étendu le contrôle EPIS aux librairies pour les jeux de classe IV, alors que les jeux de loterie proposés dans ces mêmes librairies en demeurent exemptés.

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par les articles 6 et 23 de la loi du 7 mai 2024, des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2. Dans une première branche, la partie requérante relève que l'article 6 de la loi du 7 mai 2024, qui modifie l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999, prévoit une sanction administrative en cas de méconnaissance des articles 46, 58, 60 et 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ainsi que des dispositions prises en exécution de ces articles. Elle précise que l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 revêt une dimension punitive, de sorte que le principe de légalité en matière pénale s'applique, comme la Cour l'a déjà mis en évidence. L'article 23 de la loi du 7 mai 2024 prévoit quant à lui une sanction pénale en cas de non-respect des articles 4, §§ 2, 4 et 5, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 60 et 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ainsi que des dispositions prises en exécution de ces articles.

La partie requérante soutient que le principe de légalité en matière pénale est violé dans sa dimension formelle, dès lors que les dispositions attaquées ne prévoient pas elles-mêmes les composantes essentielles de l'incrimination qu'elles portent. En effet, l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 a en partie été annulé par la Cour, par son arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.177), et n'établit désormais plus les composantes essentielles de l'infraction, puisque le législateur n'est pas intervenu pour compléter ultérieurement cette disposition. Par ailleurs, l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 charge le Roi de déterminer les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard, de sorte que cette disposition habilite en réalité le pouvoir exécutif à déterminer les composantes essentielles de l'incrimination.

En réponse aux arguments du Conseil des ministres, la partie requérante soutient qu'en application de l'article 8 de la loi du 7 mai 1999, il appartient au Roi de déterminer plusieurs éléments essentiels des infractions à cette loi pour certains types de jeux de hasard, à savoir le montant maximum de mise et de perte admissible. C'est également le cas de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, qui habilite le Roi à déterminer les conditions auxquelles les jeux de hasard automatiques dans les agences de paris peuvent être exploités. Sur la base de ces deux habilitations, l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « 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 : l'arrêté royal du 22 décembre 2010) a établi un certain nombre de règles techniques, qui sont, par l'effet des dispositions attaquées, pénalement sanctionnées. Selon la partie requérante, une habilitation aussi générale que celle formulée par les articles 8 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 ne saurait être considérée comme respectant le principe de légalité formelle en matière pénale. Il en va de même en ce qui concerne l'article 43/2/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999, sur la base duquel a été pris l'arrêté royal du 2 décembre 2021 « concernant les demandes de licence FIP et déterminant les conditions auxquelles des paris peuvent être organisés sur les courses hippiques » (ci-après : l'arrêté royal du 2 décembre 2021).

A.4.3. Dans une seconde branche, la partie requérante soutient que les dispositions attaquées violent le principe de légalité en matière pénale dans sa dimension matérielle. Elle affirme que plusieurs dispositions visées par les articles 6 et 23 de la loi du 7 mai 2024 ne sont pas rédigées en des termes suffisamment précis. Par exemple, l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999, en partie annulé par l'arrêt n° 177/2021, précité, apparaît désormais lacunaire et imprécis. Par ailleurs, les multiples règles techniques imposées par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 sont formulées de manière imprécise, sans que les opérateurs ne sachent si leur méconnaissance est pénalement sanctionnée. Il en va de même en ce qui concerne l'arrêté royal du 2 décembre 2021, pris sur la base de l'article 43/2/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999.

Affaire n° 8361

A.5.1. Le moyen unique est pris de la violation, par l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, du principe de légalité en matière pénale, tel que garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution, et de la violation des dispositions constitutionnelles qui règlent la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, à savoir les articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le recours est recevable, dès lors que c'est bien l'article 23 de la loi du 7 mai 2024 qui modifie l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, pour y faire référence, pour la première fois, à l'article 61, alinéas 2 et 3, de cette même loi. En outre, la jurisprudence de la Cour n'exige pas que les parties requérantes démontrent un intérêt au moyen, contrairement à la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Par ailleurs, l'invocation des articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution est effectuée en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci. Les griefs relèvent donc de la compétence de la Cour, qui doit examiner si une catégorie de personnes, à savoir les opérateurs de jeux de hasard, est privée de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue.

A.5.2. Les parties requérantes dénoncent la circonstance que la disposition attaquée érige en infraction pénale la violation de l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard, sans que les éléments essentiels de cette incrimination soient définis. Au regard de la large habilitation prévue par la disposition attaquée, le Roi a carte blanche pour définir l'incrimination, de sorte que les opérateurs de jeux de hasard sont privés de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue. Dans le développement du moyen, les parties requérantes mentionnent aussi l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 49, paragraphe 1, de la Charte.

A.5.3. Les parties requérantes relèvent que l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par la loi du 7 mai 2024, érige en infraction pénale le non-respect de l'article 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ainsi que des arrêtés pris en exécution de cette disposition. L'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 a été modifié par 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 » (ci-après : la loi du 18 février 2024). Il prévoit une interdiction de principe de la publicité pour les jeux de hasard, sauf dans les cas expressément autorisés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Partant, les éléments essentiels de l'incrimination ne sont pas définis par la loi mais par un arrêté royal, de sorte que le principe de légalité formelle en matière pénale est méconnu. Par ailleurs, la disposition attaquée n'est pas non plus formulée en des termes suffisamment clairs et précis, dès lors qu'il est impossible de comprendre la portée de l'incrimination à la lecture de la loi. Le principe de légalité matérielle est donc également violé.

A.5.4. Selon les parties requérantes, le pouvoir de déterminer les exceptions à l'interdiction de la publicité n'est pas un élément accessoire de l'incrimination mais apparaît absolument essentiel, puisque ce sont les exceptions qui déterminent les contours de l'infraction. Dans ce cadre, l'article 61 de la loi du 7 mai 1999 n'encadre aucunement l'habilitation au Roi, qui jouit d'une liberté totale pour déroger à l'interdiction de principe de la publicité. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 n'apportent pas davantage de précisions à cet égard. Par ailleurs, les parties requérantes précisent que les enseignements de l'arrêt n° 177/2021, précité, ne sont pas transposables en l'espèce.

A.5.5. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que les articles 61, alinéa 2, et 64 de la loi du 7 mai 1999 doivent s'appréhender, dans le cadre du recours, comme un tout indissociable, puisqu'ils constituent un seul et même dispositif pénal. Dans ce cadre, le procédé consistant à définir les comportements punissables par un simple renvoi aux dispositions d'exécution prises par le Roi n'est pas admissible. Il est à tout le moins requis que le législateur définisse les éléments essentiels de l'incrimination. Les parties requérantes relèvent encore que la section de législation du Conseil d'État a déjà remis des avis négatifs sur des projets de loi qui suivaient une approche analogue à celle du dispositif pénal attaqué.

En toute hypothèse, l'arrêté royal adopté sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 ne définit pas non plus les éléments essentiels de l'incrimination, puisqu'il n'est pas formulé en des termes suffisamment précis. De plus, le Conseil des ministres se méprend quant à la portée de l'article 61, alinéa 3, qui ne porte plus sur les obligations en matière de dépliants mais définit la notion de publicité, étant entendu que les obligations

précitées sont désormais visées à l'alinéa 4 de cette disposition. Enfin, l'objectif prétendument poursuivi par le législateur, à savoir la protection des joueurs, n'est pas mentionné par le dispositif attaqué et apparaît comme étant bien trop large pour pouvoir encadrer véritablement l'action du Roi, puisqu'il s'agit de l'objectif général de toute la législation relative aux jeux de hasard.

Affaire n° 8362

A.6.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 14, 1°, et 15, de la loi du 7 mai 2024, en ce que les dispositions attaquées rendent obligatoire l'identification des joueurs via le système EPIS pour la participation à des paris sportifs dans les librairies, alors que cette obligation n'est pas étendue aux jeux de la Loterie nationale qui sont commercialisés dans ces mêmes lieux, sans que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de protéger les joueurs vulnérables.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, ce ne sont ni la loi du 19 avril 2002 ni l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999 qui créent la différence de traitement attaquée, mais bien les dispositions attaquées elles-mêmes, en ce qu'elles soumettent les opérateurs privés, en particulier les titulaires d'une licence F2, à une obligation qui ne s'applique pas à la Loterie nationale, de sorte que le contrôle EPIS ne s'impose pas aux libraires lorsqu'ils vendent des jeux de loterie, mais bien dans le cas où ils proposent des jeux de hasard.

A.6.2. Les parties requérantes précisent que deux types d'offres coexistent dans les librairies, à savoir les paris soumis à la loi du 7 mai 1999 et les jeux de loterie régis par la loi du 19 avril 2002. Partant, en ces lieux, les joueurs vulnérables qui sont interdits de jouer aux paris sportifs sont attirés par la pléthore de jeux proposés par la Loterie nationale. Les parties requérantes précisent que ce sont bien les dispositions attaquées elles-mêmes qui engendrent cette différence de traitement.

En outre, les jeux proposés par la Loterie nationale concurrencent les jeux de hasard proposés par les opérateurs privés. En réalité, les jeux de loterie sont des jeux de hasard au sens de l'article 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999, qui sont uniquement exclus du régime de la loi du 7 mai 1999 en application de l'article 3*bis* de cette même loi. Les parties requérantes observent d'ailleurs que le contrat de gestion de la Loterie nationale appréhende l'activité de celle-ci dans un contexte de concurrence globale, notamment à travers l'objectif de capture des joueurs actifs auprès des opérateurs privés, sans élargissement de la taille du marché. Afin de poursuivre cet objectif, la Loterie nationale développe une politique commerciale agressive sur le marché des jeux de hasard et des paris, en concurrence avec les acteurs privés, en particulier chez les libraires.

A.6.3. À l'estime des parties requérantes, les jeux de la Loterie nationale entraînent des risques analogues aux jeux de hasard des opérateurs privés, en particulier pour les joueurs vulnérables. En effet, l'extension de l'offre de la Loterie nationale a érodé le critère de distinction entre les jeux de loterie et les jeux de hasard classiques, notamment à travers le développement des jeux de loterie instantanés en ligne. Dès lors, du point de vue des risques qui y sont associés, l'offre de jeux de loterie de la Loterie nationale ne se distingue plus réellement de l'offre de jeux de hasard des opérateurs privés, ainsi que plusieurs rapports l'ont mis en évidence. Cette perte de sens du critère de distinction a été accentuée par l'État belge, qui, face à l'ouverture du marché des jeux de hasard à la concurrence par l'effet du droit européen, a cherché à libérer la Loterie nationale des conceptions classiques des jeux de hasard, afin de lui permettre d'adapter son offre à la concurrence des loteries publiques des autres États membres de l'Union européenne et du secteur privé, en particulier en ce qui concerne les jeux technologiques.

En réalité, dans une librairie, les joueurs vulnérables ne sont donc aucunement protégés et le but poursuivi par les dispositions attaquées ne saurait être atteint, de sorte que la mesure apparaît disproportionnée. À titre surabondant, les parties requérantes ajoutent que pour les joueurs vulnérables, le degré de risque des jeux n'est pas un paramètre pertinent, dès lors que l'accès au jeu est déjà problématique en soi.

A.7.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 14, 1°, et 15 de la loi du 7 mai 2024, en ce que les dispositions attaquées rendent obligatoire le contrôle EPIS pour tous les jeux de hasard qui n'y étaient pas encore soumis, à l'exception des jeux de hasard automatiques exploités

dans les débits de boissons par les titulaires d'une licence C, ce qui n'apparaît pas raisonnablement justifié au regard de l'objectif poursuivi de protéger les joueurs vulnérables.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est bien recevable, dès lors que les librairies et les hippodromes, titulaires d'une licence F2, ne sont pas des établissements de classe IV au sens de l'article 43/4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, bien qu'ils soient autorisés, en application de l'article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999, à engager des paris à titre d'activité complémentaire, pour le compte de titulaires d'une licence de classe F1. L'extension du contrôle EPIS aux hippodromes et aux librairies est donc bien une nouveauté de la loi du 7 mai 2024. Or, le moyen dénonce précisément une différence de traitement entre les titulaires d'une licence de classe F2 visés à l'article 43/4, §4, 1° et 2°, de la loi du 7 mai 1999 et les titulaires d'une licence de classe C. Il ne concerne pas la différence entre les opérateurs de jeux de hasard de classe IV et ceux de classe III, comme le Conseil des ministres l'interprète erronément. Par ailleurs, les deuxième et troisième parties requérantes, titulaires de licences F1 et F1+, sont directement et certainement défavorablement affectées par les dispositions attaquées, dans la mesure où celles-ci soumettent l'accès aux paris engagés dans les librairies et les hippodromes à des restrictions d'accès.

A.7.2. Les parties requérantes soulignent que les jeux de hasard automatiques peuvent être proposés dans les débits de boissons qui sont qualifiés d'établissements de jeux de hasard de classe III et qui font l'objet de la licence C au sens de la loi du 7 mai 1999. Les appareils de jeux de hasard qui peuvent être exploités au sein de ces établissements sont munis d'un lecteur de carte et ne peuvent être mis en marche que lorsque la carte d'identité électronique d'un joueur de 21 ans ou plus y est introduite. Le législateur n'a pas souhaité appliquer le système EPIS à ce type de jeux de hasard, visiblement en raison du coût que représenterait le remplacement des appareils de jeux de hasard automatiques dans les cafés et du risque moindre de ces jeux du fait des limites de mise. Pourtant, les parties requérantes observent que les jeux de hasard automatiques qui sont proposés dans les cafés sont de même type que ceux qui sont organisés dans les établissements de classe II, sous licence B. La circonstance que les mises sont restreintes dans les débits de boissons contribue peut-être à réduire le risque associé à ces jeux, mais cette hypothèse n'est étayée par aucune étude. Les parties requérantes mettent également en évidence les autres risques caractéristiques des débits de boissons, notamment la consommation d'alcool et l'ambiance, qui constituent des facteurs d'aggravation du risque. En outre, les mises sont également limitées dans les librairies, à des plafonds inférieurs à ceux appliqués dans les établissements de classe IV.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les catégories de personnes visées par la différence de traitement sont effectivement comparables, dès lors que tant les débits de boissons que les librairies exploitent une activité de jeux de hasard à titre complémentaire, cette activité paraissant comparable à celle qui est proposée respectivement dans des établissements de jeux de hasard de classe II et de classe IV. En outre, à l'instar des débits de boissons, les libraires titulaires d'une licence F2 ne sont pas autorisés à exploiter des jeux de hasard en ligne, de sorte qu'il n'existe de licence supplémentaire dans aucune des deux situations.

A.7.3. Les parties requérantes font valoir qu'au regard de l'objectif de protection des joueurs vulnérables, il est cohérent et nécessaire d'étendre le système EPIS à tous les jeux de hasard. En effet, ces joueurs se redirigent vers les jeux de hasard automatiques exploités dans les débits de boissons, ainsi que plusieurs rapports le mettent en évidence. Dans ce cadre, le coût d'une adaptation matérielle des débits de boissons ne constitue pas un motif suffisant pour justifier la différence de traitement attaquée, d'autant plus que l'investissement ainsi engendré serait pris en charge par les opérateurs qui fournissent les appareils aux cafetiers. Les parties requérantes observent que c'est bien la difficulté logistique, économique et technique que le Conseil des ministres mentionne pour conclure à la proportionnalité de la différence de traitement. À cet égard, la circonstance que les débits de boissons ne seraient pas reliés à internet n'est absolument plus tenable en Belgique.

A.8.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 25 de la loi du 7 mai 2024, de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution et des articles 3, alinéa 1er, 1° et 2°, et 4, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale du 16 janvier 1989). Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée établit, à la charge des titulaires de licences de jeux de hasard, une « contribution » aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard pour l'année 2024, qui n'est pas proportionnée au regard des besoins de la Commission. Or, un prélèvement ne peut constituer une contribution, une redevance ou une rétribution que pour autant que son montant soit proportionné au besoin auquel il est affecté ou au coût du service rémunéré. Lorsque ces limites sont dépassées, le prélèvement concerné doit être considéré comme un impôt. Dans une telle hypothèse, ce sont les régions qui sont exclusivement compétentes, puisqu'il leur appartient de déterminer le régime fiscal des jeux de hasard, étant entendu que le législateur fédéral ne peut intervenir dans cette matière que par le biais d'une loi spéciale.

A.8.2. Les parties requérantes précisent que la disposition attaquée confirme l'arrêté royal du 31 janvier 2024 « relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+ et F2 pour l'année civile 2024 » (ci-après : l'arrêté royal du 31 janvier 2024). Elles soutiennent que pour déterminer le montant annuel des contributions des titulaires de licences à la Commission des jeux de hasard, il convient logiquement de tenir compte des moyens conservés dans le fonds budgétaire visé à l'article 62, § 2, de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la compatibilité de l'Etat fédéral », qui sont, dans la logique de l'article 19 de la loi du 7 mai 1999, destinés à couvrir les coûts de la Commission des jeux de hasard. A cet égard, les parties requérantes observent qu'au 1er janvier 2024, les moyens disponibles dans le fonds précité étaient de 44 467 000 euros. En outre, les crédits d'engagement alloués à la Commission des jeux de hasard pour son fonctionnement en 2024 étaient de 8 437 000 euros, ce qui apparaissait suffisant pour couvrir les frais de fonctionnement effectifs pour l'année 2024. Dès lors, en mettant à la charge des titulaires de licences de jeux de hasard une nouvelle contribution, dont la recette est estimée à 8 696 000 euros, le législateur fédéral a rompu le lien entre le coût du service fourni et le montant dû par le redevable, à savoir le titulaire de licence. Ladite contribution constitue donc un impôt, et plus précisément une taxe, sur les jeux et paris, au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, qui aurait dû faire l'objet d'une loi spéciale conformément aux normes de contrôle citées au moyen.

A.8.3. Les parties requérantes relèvent qu'à l'occasion de ses avis sur les avant-projets de loi confirmant les arrêtés royaux relatifs à la contribution annuelle de la Commission des jeux de hasard, la section de législation du Conseil d'Etat a systématiquement rappelé à l'ordre le législateur sur l'inconstitutionnalité précitée. Ce problème a également été souligné par la Cour, dans son arrêt n° 42/2018 du 29 mars 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.042).

A.8.4. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les engagements pris pour financer les missions de la Commission des jeux de hasard sont bien tous liquidés en une seule année, ainsi qu'en témoigne l'équivalence systématique entre les crédits d'engagement et les crédits de liquidation alloués. Il ne peut pas non plus être tenu compte des hypothétiques dépenses des autres services publics, dès lors que celles-ci sont couvertes par une désaffectation annuelle des moyens du fonds budgétaire et leur transfert aux ressources générales du Trésor. Ainsi, en 2024, 290 000 euros ont été désaffectés des moyens disponibles du Fonds de la Commission des jeux de hasard pour couvrir les dépenses du SPF Économie. Enfin, les parties requérantes relèvent que les fonds restent inutilisés depuis plus de dix ans, de sorte que l'argument du Conseil des ministres selon lequel il se peut que les montants non utilisés soient pris en compte ou remboursés dans le cadre des rétributions à venir est fallacieux.

A.9.1. Le quatrième moyen est pris de la violation, par les articles 5, 10 et 24 de la loi du 7 mai 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec la liberté d'entreprendre garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par les articles 16 et 52 de la Charte, en ce que les dispositions attaquées adaptent la loi du 7 mai 1999 en vue d'augmenter à 21 ans l'âge minimum pour participer à un jeu de hasard, alors que l'âge minimum pour participer aux jeux de loterie visés par la loi du 19 avril 2002 demeure fixé à 18 ans. Les parties requérantes précisent que le moyen est soulevé en cohérence par rapport à celui qu'elles invoquent à l'occasion du recours dans l'affaire portant le n° 8309 du rôle de la Cour, dirigé contre l'article 5 de la loi du 18 février 2024, qui établit concrètement l'âge minimum de 21 ans. Selon elles, l'inconstitutionnalité de cet article entraîne, par voie de conséquence, l'annulation des articles 5, 10 et 24 de la loi attaquée.

A.9.2. Les parties requérantes observent que les jeux de loterie sont interdits aux mineurs en application de l'article 37/1 de la loi du 19 avril 2002. Elles allèguent que les jeunes adultes sont particulièrement vulnérables au risque d'addiction et que c'est pour ce motif que le législateur a, par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, relevé l'âge minimum à 21 ans pour les jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999. Les parties requérantes précisent qu'elles ne critiquent pas le choix du législateur de relever l'âge minimum, mais bien de ne pas l'avoir appliqué aux jeux de loterie, ce qui est incohérent et discriminatoire au regard de l'objectif de protection des joueurs vulnérables. Elles relèvent qu'en application des dispositions attaquées, les jeunes joueurs sont détournés des jeux de hasard classiques vers les jeux de la Loterie nationale.

A.9.3. Par ailleurs, à l'estime des parties requérantes, les loteries constituent bien souvent la porte d'entrée des jeunes joueurs dans le monde des jeux d'argent et de hasard. Cette situation résulte de la politique commerciale de la Loterie nationale, qui banalise ces jeux en les présentant comme faisant partie des traditions familiales. Les parties requérantes relèvent que la Loterie nationale cible particulièrement un public jeune, notamment dans les festivals de musique, où elle apparaît très présente. Les jeux qu'elle propose utilisent également un visuel et un langage enfantins, faisant écho aux jeux de société. Il apparaît en outre qu'une proportion significative des mineurs dans l'enseignement secondaire joue aux jeux à gratter de la Loterie nationale, étant entendu que l'attrait pour les autres jeux de hasard est nettement moins important pour cette tranche de la population.

La mesure attaquée a donc pour effet de détourner les jeunes joueurs vers la Loterie nationale, ce qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur. Les parties requérantes soulignent encore que les risques associés aux jeux de loterie sont proches de ceux observés pour les jeux de hasard classiques et que le détournement des joueurs vers la Loterie nationale apparaît contraire à la mission de canalisation prévue par son contrat de gestion.

Affaire n° 8363

A.10.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. À titre principal, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée est discriminatoire en ce qui concerne les hippodromes. Selon elles, le législateur s'est abstenu de créer une distinction entre les hippodromes et d'autres lieux, comme les librairies, alors que leur situation est manifestement et objectivement différente. Elles mettent en évidence le fait qu'il n'existe que cinq hippodromes en Belgique, que leur accès est soumis à l'achat d'un ticket d'entrée et qu'il est nécessaire d'y parier sur place. Contrairement aux personnes qui parient sur une course de chevaux dans une librairie, celles qui se rendent à l'hippodrome et qui y effectuent des paris ne se rendent pas en soi dans cet endroit pour y effectuer des paris, mais bien pour assister à une course hippique.

Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée impose à tous les hippodromes de mettre en œuvre le système EPIS, ce qui les soumet à des charges administratives et à des obligations de contrôle considérables. Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 soulignent que le système EPIS apparaît nécessaire dans les hippodromes dès lors qu'il a été introduit dans les établissements proposant des paris, et ce, afin d'éviter un détournement des joueurs. Les objectifs prétendument poursuivis sont donc de protéger les joueurs et de permettre une concurrence loyale entre les acteurs du secteur des jeux de hasard. Les parties requérantes précisent toutefois qu'un joueur ne peut pas se rendre à un hippodrome quand il le souhaite pour participer à des paris, puisque les courses hippiques sont relativement rares, que leur accès est soumis à un droit d'entrée et que les seuls paris disponibles sont ceux relatifs aux courses organisées par l'hippodrome. En outre, les gains des courses hippiques organisées en Belgique sont relativement faibles. Les parties requérantes soulignent également que les possibilités de paris sont limitées dans le cadre des hippodromes, puisque celles-ci sont relatives au nombre de courses par jour et qu'il existe un certain intervalle de temps entre deux courses, ce qui réduit le risque d'un comportement de pari compulsif. Par ailleurs, le profil des spectateurs des courses hippiques apparaît très différent de celui des joueurs qui passent leurs journées entières dans les établissements de classe IV. Les parties requérantes relèvent par ailleurs que l'extension, attaquée, du système EPIS risque de compromettre la lutte contre la criminalité et la fraude – pourtant indispensable pour assurer l'intégrité des courses hippiques – puisque les moyens destinés à financer cette lutte vont être amoindris par le coût de la mise en place du contrôle EPIS.

Selon les parties requérantes, le problème des personnes perdant des sommes très importantes d'argent à l'occasion de paris ne se pose pas dans le secteur des courses hippiques. La disposition attaquée, adoptée sans aucune consultation des hippodromes, vise donc à résoudre un problème qui n'existe pas. La section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs mis en évidence le faible risque de dépendance lié aux courses hippiques. Les parties requérantes soutiennent également que l'activité de jeu n'est qu'accessoire pour les hippodromes, dont le chiffre d'affaires est insuffisant pour mettre en œuvre le système EPIS, et qu'il n'existe pas de concurrence entre les hippodromes et les établissements de classe IV, qui se situent sur des marchés de produits distincts. De plus, le produit des paris engagés dans les hippodromes est entièrement consacré au financement du secteur hippique, contrairement aux paris proposés dans les établissements de classe IV. Selon les parties requérantes, le législateur aurait pu prendre d'autres mesures pour les hippodromes, notamment en fixant des limites de mise pour chaque pari. Elles précisent encore que les hippodromes se trouvent dans une situation financière très délicate, reconnue depuis plusieurs années, et que l'application du système EPIS s'est faite sans aucune analyse approfondie. D'après les parties requérantes, par l'application du système EPIS à d'autres secteurs, comme les librairies, le législateur a veillé à réduire le coût de l'adaptation, ce qui n'a pas été fait pour les hippodromes.

A.10.2. À titre subsidiaire, les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée ne distingue pas l'hypothèse d'un événement annuel à caractère essentiellement social, dans le cadre duquel les paris revêtent un caractère accessoire, des situations où les personnes peuvent parier de manière plus régulière en dehors de ce contexte d'événement social. Selon les parties requérantes, il existe en effet des différences fondamentales entre les courses qui se tiennent exceptionnellement, à l'instar de celle qui se déroule annuellement à Waregem, et les autres activités hippiques plus régulières. Les événements exceptionnels sont avant tout des événements familiaux et festifs, lors desquels il existe un contrôle social. L'activité de paris est alors relativement anecdotique par rapport à l'activité principale, ce qui limite considérablement le risque de dépendance au jeu.

Les parties requérantes relèvent que le nombre de paris et le montant des mises sont relativement limités dans le cadre d'événements exceptionnels annuels. Elles soutiennent que l'installation du système EPIS engendre un coût particulièrement élevé pour un événement annuel d'une durée inférieure à huit heures, tant pour la mise en place de guichets supplémentaires que pour la formation du personnel. À l'estime des parties requérantes, d'autres mesures étaient envisageables par le législateur, notamment la fixation d'un montant maximum de mise ou l'instauration d'une exception inspirée de l'article 3, alinéa 1er, point 3, c), de la loi du 7 mai 1999, qui exclut de la définition de jeux de hasard certains événements organisés de manière occasionnelle par des associations sans but lucratif, ce qui est précisément le cas des parties requérantes. À cet égard, elles observent que la taille de l'événement ne constitue pas un critère dans le cadre de cette exclusion et que la course de Waregem est comparable aux événements qu'elle vise.

A.10.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes observent que le système EPIS ne s'applique ni aux jeux de la Loterie nationale ni aux établissements de classe C, ce qui permet aux personnes visées par la liste EPIS de s'adonner à la pratique des jeux de hasard. Les hippodromes et les événements annuels exceptionnels, telle la course de Waregem, sont donc traités différemment d'autres jeux de hasard qui présentent les mêmes risques de dépendance.

En ce qui concerne la position de la partie intervenante

Affaire n° 8356

A.11.1. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8356, la partie intervenante soutient tout d'abord que ce moyen est irrecevable, pour les mêmes motifs que ceux exposés par le Conseil des ministres. Elle affirme ensuite que les loteries et les jeux de hasard sont fondamentalement différents du point de vue du cadre juridique et conceptuel, de la perception du jeu par les joueurs, du profil de risque, du marché et de l'organisation de marché. Ces différences existent pour tous les produits de la Loterie nationale. En raison de ces différences manifestes, la loi attaquée n'entraîne aucune discrimination. Par ailleurs, si les loteries en ligne de la Loterie nationale devaient être qualifiées de jeux de hasard, elles seraient traitées de la même manière que les jeux de hasard des opérateurs privés, dès lors qu'elles relèveraient du régime de la loi du 7 mai 1999. Selon la partie intervenante, il est nécessaire de maintenir une distinction claire entre les loteries et les jeux de hasard, puisqu'il s'agit de produits substantiellement différents.

La partie intervenante ajoute que la différence de traitement visée au moyen est pertinente au regard de l'objectif de protection des joueurs, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La partie intervenante met en avant la politique de canalisation caractéristique du secteur des jeux et paris, qui oriente le joueur vers les jeux de loterie inoffensifs et vers les jeux de hasard des opérateurs agréés. En outre, il n'est aucunement démontré que les joueurs exclus des jeux de hasard se tourneront nécessairement vers les établissements qui ne sont pas soumis à l'obligation de contrôle EPIS, puisque ces établissements ne proposent pas le même type de jeux. La partie intervenante précise encore que ce n'est pas la loi du 7 mai 2024 qui crée la différence de traitement entre les loteries et les jeux de hasard. Cette loi se limite à clarifier le fonctionnement du système EPIS, qui, antérieurement, était déjà applicable aux jeux de hasard, sans viser les jeux de loterie. En outre, la Cour a déjà jugé que les établissements de jeux de hasard de classe IV se distinguent de manière objective des librairies. Partant, la différence de traitement attaquée repose sur un critère objectif qui apparaît pertinent au regard des objectifs de limitation des risques d'ordre social et de protection des joueurs. En outre, la loi du 7 mai 2024 ne produit pas d'effets disproportionnés à l'égard des établissements de jeux de hasard de classe IV, mais elle se limite à régler le bon fonctionnement du système de protection des joueurs contre les risques liés aux jeux de hasard.

A.11.2. La partie intervenante fait également valoir qu'étendre le contrôle EPIS aux jeux de loterie supposerait d'appliquer aux opérateurs de jeux de hasard toutes les restrictions qui s'imposent à la Loterie nationale, notamment en termes de limites de participation par jour, de mise par participation et de limitation du taux de retour au joueur. Elle insiste aussi sur l'existence d'un contrat de gestion en ce qui concerne la Loterie nationale et sur le fait que celle-ci ne décide pas des jeux de loterie qui peuvent être proposés au public.

En outre, contrairement à ce que la partie requérante soutient, la participation aux paris sportifs proposés sur le site web « Scoore » est bien soumise au contrôle EPIS. Par ailleurs, rien n'incite les joueurs se trouvant sur ce site web à se rendre sur le site de la Loterie nationale. S'il est vrai que la page d'accueil du site « Scoore » contient un lien, les joueurs sont informés qu'ils changent de site en cas d'activation de ce lien. Ce changement de site nécessite ensuite l'activation d'un compte de joueur distinct. En toute hypothèse, cette redirection éventuelle s'effectue vers un produit moins nocif, auquel peut participer un joueur vulnérable, sans que cela devienne problématique.

A.12. En ce qui concerne les autres moyens, la partie intervenante soutient que ceux-ci ne sont pas non plus fondés. À cet égard, elle relève que la Cour, par son arrêt n° 177/2021, précité, s'est limitée à annuler l'absence de durée maximale pour la conservation des données à caractère personnel dans le registre EPIS. Or, la loi du 7 mai 2024 fixe une durée limitée à cet égard, qui est de cinq ans.

Affaire n° 8362

A.13.1. En ce qui concerne le premier moyen, la partie intervenante formule des observations analogues à celles relatives au deuxième moyen dans l'affaire n° 8356. Elle insiste par ailleurs sur les profils de risque différents propres aux jeux de loterie, d'une part, et aux jeux de hasard, d'autre part. À cet égard, il ressort de plusieurs études que les jeux de loterie apparaissent comme le type de jeu le plus sécurisé en termes de dépenses et de risque d'addiction. Dans ce cadre, la Loterie nationale touche un grand public tout en présentant un faible risque. Le taux de redistribution des gains des jeux de loterie est également faible.

A.13.2. En ce qui concerne le quatrième moyen, la partie intervenante rappelle que la distinction entre les jeux de hasard et les loteries est objective, de sorte que dans un souci de protection des joueurs, l'âge requis pour participer aux jeux diffère. Cette différence s'inscrit également dans le cadre de la politique de canalisation, afin que les jeux de loterie constituent une offre attrayante et fiable. En toute hypothèse, il n'est pas démontré en quoi la limitation à 21 ans de l'âge pour participer aux jeux de hasard entraînerait un détournement des jeunes joueurs vers les jeux de la Loterie nationale, dès lors qu'il ne s'agit pas des mêmes jeux. En outre, une approche différenciée en fonction du risque des produits n'est pas exceptionnelle mais existe également dans d'autres domaines, notamment la consommation de boissons alcoolisées.

A.13.3. En ce qui concerne les autres moyens, la partie intervenante se réfère aux arguments développés par le Conseil des ministres.

En ce qui concerne la position du Conseil des ministres

Affaire n° 8356

A.14.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen, le Conseil des ministres relève que l'obligation d'effectuer un contrôle EPIS à l'entrée des établissements de classe IV a été instaurée par la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », étant entendu que cette obligation existait déjà pour les établissements des classes I et II. L'application du contrôle EPIS aux établissements de classe IV n'est donc pas une nouveauté de la loi attaquée. Le Conseil des ministres relève par ailleurs que ce système n'a jamais fait l'objet d'une censure de la part de la Cour, sauf en ce qui concerne la question de la durée de conservation des données. La première branche est donc irrecevable.

En outre, le Conseil des ministres soutient que c'est par souci de conformité avec le principe de minimisation des données que la profession de la personne interdite de jeu n'est pas reprise dans le système EPIS. En réalité, ce système distingue les interdictions d'accès par type d'exclusion et non par profession, ce qui garantit une

application conforme aux objectifs de protection des données et à la finalité poursuivie par la loi attaquée. Partant, les interdictions spécifiques à certaines professions sont appliquées uniquement dans les cas où elles sont pertinentes, conformément à l'article 54, § 2, de la loi du 7 mai 1999. Le contrôle EPIS apparaît dès lors à la fois efficace et conforme aux droits fondamentaux des personnes concernées, tout en maintenant une harmonisation de son fonctionnement pour les établissements des classes I, II et IV. La première branche n'est dès lors, en toute hypothèse, pas fondée. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres précise que ce sont les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 eux-mêmes qui précisent que le système EPIS distingue plusieurs types d'exclusion. Les exclusions fondées sur la profession, visées à l'article 54, § 2, de la loi du 7 mai 1999, font l'objet d'un traitement spécifique, par le biais d'un fichier journalier distinct transmis à la Commission des jeux de hasard et effacé chaque jour. Par ailleurs, il est impossible que le système révèle la profession du joueur aux opérateurs de jeux, puisque le contrôle EPIS ne fournit qu'une réponse binaire indiquant si la personne peut ou non accéder à l'établissement.

A.14.2. En ce qui concerne les deuxième et troisième branches du premier moyen, le Conseil des ministres observe que la durée d'un mois préconisée par la partie requérante pour la conservation des données méconnaîtrait l'objectif central de la loi du 7 mai 1999, à savoir la protection des joueurs, ainsi que la nécessité d'une période de conservation suffisante pour assurer une régulation effective des jeux de hasard et pour prévenir les comportements addictifs. Le Conseil des ministres précise que la durée de conservation de cinq ans prévue par l'article 16 de la loi du 7 mai 2024 est le fruit d'une réflexion approfondie sur les finalités d'EPIS, qui sont de protéger les joueurs contre les risques d'assuétude et de garantir une régulation efficace du secteur des jeux de hasard, ainsi que les travaux préparatoires de cette loi le mettent en évidence. En effet, le comportement addictif lié aux jeux de hasard ne se développe pas de manière linéaire ou instantanée, mais il se manifeste progressivement, sur une longue période. Le délai de cinq ans permet une observation suffisante et évite une réintégration prématurée des joueurs dans les établissements de jeux, ce qui pourrait constituer un risque pour leur santé mentale et financière. Un délai de conservation d'un mois n'apparaît dès lors pas conciliable avec l'objectif de prévention des addictions, qui nécessite un suivi plus étendu, à long terme. Le Conseil des ministres relève à cet égard que la jurisprudence de la Cour a toujours insisté sur l'impératif de protection des joueurs comme objectif principal de la régulation des jeux de hasard. En outre, le RGPD permet la conservation des données à caractère personnel lorsque celle-ci est justifiée par une finalité légitime, ce qui est le cas en l'espèce au regard de l'objectif de protéger la santé et la sécurité des joueurs.

Le Conseil des ministres ajoute que la finalité de recherche et de constatation des infractions à la législation sur les jeux de hasard renforce la nécessité d'une période de conservation prolongée. En effet, cette finalité suppose que les données relatives aux personnes exclues soient disponibles pendant une période suffisamment longue pour permettre aux autorités compétentes de prendre les mesures appropriées. En ce qui concerne, en particulier, les personnes exclues en raison de leur profession, le Conseil des ministres précise que la loi attaquée prévoit un traitement spécifique, via une gestion distincte et limitée des données, tout en assurant que les informations nécessaires soient disponibles pour les finalités légitimes de contrôle et de gestion des exclusions. Le Conseil des ministres précise par ailleurs qu'il ressort à suffisance des travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 que la durée de conservation de cinq ans des données dans le log-EPIS est strictement proportionnée au regard des finalités poursuivies et qu'elle répond à des exigences opérationnelles indispensables. Enfin, le Conseil des ministres souligne que la Cour a déjà considéré qu'une durée de conservation des données alignée sur le délai de prescription quinquennale pour les infractions au contrôle EPIS n'excède pas ce qui est nécessaire au regard des finalités poursuivies.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres précise que, la protection des joueurs constituant le fil conducteur de toutes les missions de la Commission des jeux de hasard, il est cohérent que la compréhension et l'analyse des comportements addictifs fassent également partie des tâches de la Commission. Par ailleurs, la finalité de recherche et de constatation des infractions vise spécifiquement les infractions à la législation des jeux de hasard, ce qui justifie la conservation des données concernées à des fins probatoires ou d'enquête.

A.14.3. En ce qui concerne la quatrième branche, le Conseil des ministres soutient que les critiques de la partie requérante reposent sur une vision incomplète des objectifs poursuivis par le législateur. En effet, l'article 18, § 1er, de la loi du 7 mai 2024 autorise la Commission des jeux de hasard à effectuer un traitement ultérieur des données, mais uniquement dans les strictes limites de ses missions légales. En pratique, certaines données sont indispensables à la réalisation de cet objectif, notamment pour identifier si un joueur développe un comportement problématique. La fréquence du contrôle EPIS ainsi que le lieu de sa réalisation sont donc déterminants pour identifier les habitudes des joueurs concernés. En outre, le Conseil des ministres soutient qu'il ressort tant de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD que de son considérant n° 50 que le traitement ultérieur de

données à caractère personnel est autorisé lorsque les nouvelles finalités sont compatibles avec celles ayant justifié la collecte initiale. Par ailleurs, le traitement ultérieur attaqué poursuit des objectifs d'intérêt public général, dès lors qu'il assure la transparence et permet aux individus concernés de comprendre clairement comment et pourquoi leurs données sont utilisées. La prévisibilité du traitement est aussi assurée, tout comme sa licéité, dès lors qu'il est ancré dans un cadre légal reconnu. Le Conseil des ministres précise que les solutions alternatives qui avaient été préconisées par l'Autorité de protection des données n'ont pu être mises en œuvre dès lors qu'elles ne permettaient pas de répondre de manière adéquate aux objectifs poursuivis par la loi attaquée. Il ajoute que les demandes d'exclusion constituent des informations essentielles pour garantir la légitimité et l'objectivité de l'analyse de la Commission des jeux de hasard.

Par ailleurs, le Conseil des ministres affirme que l'article 18, § 2, de la loi du 7 mai 2024 permet de soutenir les services de police dans l'accomplissement de leurs missions de police judiciaire, en particulier la lutte contre les infractions graves comme le blanchiment d'argent, la criminalité organisée et la recherche de personnes devant être privées de liberté. Les services de police doivent pouvoir accéder aux données concernées pour identifier les comportements suspects et repérer les liens entre les individus qui fréquentent des établissements de jeux de hasard. Ces objectifs s'inscrivent dans une logique de prévisibilité et de licéité, conformément aux principes du RGPD et à la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil ». En effet, la loi attaquée impose des limites strictes à la conservation des données, avec une durée maximale de cinq ans, prévue à l'article 55/2, § 3, de la loi du 7 mai 1999, pour la consultation des données du fichier log-EPIS. Il est donc erroné de postuler, comme le fait la partie requérante, qu'un accès « illimité » aux données est possible. Par ailleurs, la durée de cinq ans est proportionnée et justifiée au regard de l'objectif de lutte contre la criminalité organisée. Le Conseil des ministres précise encore que chaque consultation des données est soumise à des conditions rigoureuses, qui garantissent le respect des droits fondamentaux des individus concernés. En effet, les consultations des données du log-EPIS sont intégralement enregistrées dans un journal d'accès, qui permet de tracer *a posteriori* l'identité des utilisateurs, les motifs d'accès et les données consultées.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que la partie requérante se méprend quant à la signification du terme « ultérieur », qu'elle considère comme faisant référence à une notion de temps. Or, en matière de protection des données, la notion de traitement ultérieur ne se réduit pas à une simple temporalité mais désigne un traitement qui est effectué pour des finalités autres que celles pour lesquelles les données ont été initialement collectées. Il ne s'agit donc pas d'un allongement indéfini de la période de conservation, mais d'une faculté strictement encadrée par le RGPD, en particulier son article 6, paragraphe 4.

A.15.1. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Conseil des ministres soulève, à titre principal, une exception d'irrecevabilité, dès lors que les critiques de la partie requérante ne sont pas imputables à la loi attaquée, mais à des réformes législatives antérieures. En effet, les jeux de loterie sont exclus du champ d'application de la loi du 7 mai 1999, depuis son adoption, et cette exclusion a été validée par la Cour. En réalité, la loi attaquée n'introduit aucune nouveauté concernant les contrôles applicables à la Loterie nationale.

A.15.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les catégories de personnes visées par la différence de traitement attaquée ne sont pas suffisamment comparables. En effet, contrairement aux établissements de classe IV, la Loterie nationale est une société de droit public qui agit dans l'intérêt général, parallèlement à ses activités commerciales. À ce titre, elle poursuit une mission de service public, de sorte que son fonctionnement diffère substantiellement de celui des opérateurs de jeux de hasard, comme les travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002 le mettent en évidence. Dans ce cadre, la protection des joueurs constitue un élément important dans l'organisation et les missions de la Loterie nationale. Le Conseil des ministres insiste par ailleurs sur l'encadrement strict dont fait l'objet la Loterie nationale, notamment en termes de contrôle d'accès des personnes protégées, ce contrôle étant adapté au risque limité des produits de loterie. Depuis décembre 2010, la Loterie nationale est d'ailleurs certifiée comme opérateur de jeu responsable par l'Association européenne des loteries. Sa politique de jeu est également approuvée par le Conseil supérieur d'éthique des jeux de loterie et de hasard. Le Conseil des ministres souligne que l'aménagement des établissements de classe IV est davantage propice à attirer des parieurs, qui peuvent s'y installer. À l'inverse, les points de vente des billets de la Loterie nationale ne proposent pas le même cadre.

Le Conseil des ministres ajoute que les produits qui sont proposés, respectivement, par les établissements de classe IV et par la Loterie nationale ne sont pas non plus comparables sur le plan juridique ou conceptuel. Premièrement, les jeux de loterie ne poursuivent pas un objectif de profit privé, mais visent une redistribution des fonds au bénéfice de la société et de l'intérêt public. Deuxièmement, le concept de loterie repose sur la possibilité de gagner par tirage au sort, admet la participation gratuite des joueurs et implique que le hasard joue au moins un rôle décisif dans la distribution des prix, sans participation active des joueurs. Troisièmement, il existe des différences majeures entre les loteries de la Loterie nationale et les jeux de hasard des opérateurs privés en ce qui concerne les montants de mise et de gain, les formats disponibles et l'interaction entre les joueurs et le jeu. Quatrièmement, les loteries ne sont pas caractérisées par une participation répétitive, puisque la possibilité de gain est relativement faible. Cinquièmement, de nombreuses études scientifiques démontrent que les produits de loterie sont généralement moins risqués que les jeux de hasard, y compris les paris sportifs qui apparaissent comme les jeux les plus addictifs après les jeux de casino. Sixièmement, contrairement aux jeux de hasard, les produits de la Loterie nationale présentent un faible risque de blanchiment d'argent, ainsi que la Commission européenne l'a notamment mis en évidence.

Enfin, le Conseil des ministres affirme que les jeux « Woohoo » proposés par la Loterie nationale sont différents des jeux proposés par les établissements de jeux de hasard, tant du point de vue du risque, comme une étude commandée par la Loterie nationale l'a souligné, que du point de vue du déroulement du jeu, qui apparaît autonome, sans aucune participation active du joueur. Le Conseil des ministres précise aussi que les jeux « Woohoo » sont limités en nombre et disponibles uniquement sur le site web de la Loterie nationale, de sorte qu'il est évident pour les joueurs qu'ils achètent un produit de loterie et non un jeu de hasard.

A.15.3. Le Conseil des ministres précise qu'en toute hypothèse, il n'existe pas de différence de traitement entre la Loterie nationale et les établissements de classe IV en ce qui concerne l'offre de jeux de hasard. En effet, la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux jeux de loterie mais vise bien les jeux de hasard proposés par la Loterie nationale, au même titre que ceux organisés par n'importe quel opérateur de jeux de hasard. En ce qui concerne, en particulier, les jeux « Woohoo » proposés sur le site web de la Loterie nationale, le Conseil des ministres précise que la loi du 7 mai 1999 n'énumère pas elle-même les différents jeux de hasard et que la note de la Commission des jeux de hasard citée par la partie requérante n'est pas contraignante. Le Conseil des ministres ajoute que la classification des jeux proposés par la Loterie nationale est déterminée par arrêté royal, de sorte que les critiques de la partie requérante sont en réalité imputables aux mesures d'exécution de la loi attaquée, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour.

Au sujet de l'absence d'arrêté royal d'exécution de l'article 37/2 de la loi du 19 avril 2002, le Conseil des ministres relève qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité ou la mise en œuvre de l'exécution d'une disposition législative. Par ailleurs, en ce qui concerne la possibilité de contourner le système en accédant à la plateforme « Scoore » de la Loterie nationale à partir du site web de jeux de loterie, le Conseil des ministres soutient qu'il s'agit simplement de la coexistence de deux cadres distincts, applicables pour l'un aux jeux de hasard et pour l'autre aux jeux de loterie, ce qui est un choix du législateur.

A.15.4. Par ailleurs, la différence de traitement attaquée, à la supposer établie, poursuit un objectif légitime. Le Conseil des ministres précise tout d'abord que la Cour de justice de l'Union européenne admet en principe les différences de traitement entre les loteries et les jeux de hasard dans le domaine de la TVA. En outre, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999 indiquent qu'en matière de jeux de hasard, le législateur a souhaité concilier tout à la fois la liberté des parieurs et des exploitants, la lutte contre la prolifération de jeux de hasard illégaux, ainsi que la protection de la société, des joueurs et des intérêts fiscaux des régions. Afin d'effectuer cette mise en balance des intérêts, le législateur est obligé d'imposer des mesures de contrôle différentes en fonction de la nature des jeux et des établissements. En l'espèce, la différence de traitement attaquée est fondée sur les différences objectives qui existent entre la Loterie nationale et les opérateurs privés, ainsi que sur celles qui existent entre les produits qu'ils proposent respectivement.

Le Conseil des ministres fait encore valoir que les travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002 précisent que l'objectif du législateur en matière de loteries est d'établir une politique de canalisation, conformément aux recommandations de la Cour de justice de l'Union européenne, dans le but de réduire les activités de jeux de hasard lucratives au profit de la Loterie nationale. En réalité, le traitement différencié que réserve le législateur à la Loterie nationale vise à responsabiliser celle-ci davantage, à accroître son autonomie à des fins d'efficacité et à améliorer la mise en œuvre de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de loteries et de jeux de hasard.

A.15.5. Enfin, le Conseil des ministres allègue que la différence de traitement est en tout état de cause proportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Il découle en effet de la jurisprudence de la Cour que les conditions très sévères d'encadrement des établissements de jeux de hasard ne sont pas disproportionnées. En l'espèce, les jeux de la Loterie nationale présentent un risque moindre par rapport à ceux des opérateurs privés, de sorte que le cadre législatif applicable est proportionné à un niveau de risque moins élevé. Le Conseil des ministres rappelle qu'en tout état de cause, la Loterie nationale est également soumise aux contrôles prévus par la loi du 7 mai 1999, conformément à l'article 21 de la loi du 19 avril 2002.

A.16. En ce qui concerne le troisième moyen, le Conseil des ministres soutient que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au principe de légalité en matière pénale, puisque l'article 23 de la loi du 7 mai 2024 établit clairement les éléments essentiels de l'incrimination. Il fixe en effet les montants minimaux et maximaux des amendes applicables et énumère les comportements incriminés en se référant à d'autres dispositions. À cet égard, le Conseil des ministres précise que la plupart de ces dispositions ne constituent pas une nouveauté de la loi du 7 mai 2024, laquelle se limite à ajouter l'article 61, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 à la liste des dispositions énumérées. Partant, les griefs de la partie requérante doivent être considérés comme se rapportant uniquement à cette dernière disposition. Le Conseil des ministres relève de surcroît que les critiques de la partie requérante concernent les seuls renvois que l'article 23 de la loi du 7 mai 2024 fait à l'article 43/2 et à l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, qui déterminent clairement et de manière prévisible les comportements répréhensibles.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres fait valoir que le principe de légalité en matière pénale n'impose pas de détailler tous les aspects techniques dans une disposition législative. D'ailleurs, il est admis que le non-respect d'un arrêté d'exécution puisse constituer une infraction pénale, ainsi que la jurisprudence de la Cour le met en évidence. En l'espèce, tant le principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, que celui de la légalité des infractions, garanti par l'article 12 de celle-ci, sont respectés, dès lors que la loi du 7 mai 1999 énumère elle-même les peines applicables et fixe les éléments essentiels des incriminations. En ce qui concerne l'article 8 de la loi du 7 mai 1999, le Conseil des ministres observe que le moyen ne vise pas formellement cette disposition et que celle-ci respecte en toute hypothèse le principe de légalité en matière pénale. Il précise encore que la délégation au Roi contenue dans l'article 43/4, § 2, de la loi du 7 mai 1999 est conforme à la jurisprudence en matière de techniques spécialisées, dès lors que les concepts mentionnés dans l'arrêté d'exécution sont parfaitement connus des exploitants professionnels et ne compromettent pas la sécurité juridique. Les griefs relatifs à l'article 43/2/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999 et à l'arrêté royal du 2 décembre 2021 sont également infondés. En effet, l'obligation prévue par cet arrêté royal n'existe plus, puisque la Cour a annulé la base légale d'une telle obligation.

Affaire n° 8361

A.17.1. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que les griefs des parties requérantes sont irrecevables en ce qu'ils sont dirigés contre l'incrimination de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, qui n'est pas introduite par la loi du 7 mai 2024 mais existait antérieurement. Il précise que la recevabilité d'un moyen peut être contestée devant la Cour, contrairement à ce que les parties requérantes semblent soutenir.

Par ailleurs, la Cour n'est pas compétente pour connaître de certaines normes de contrôle citées au moyen, à savoir les articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution. La circonstance que ces dispositions sont citées en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution n'est pas pertinente, dès lors que les parties requérantes s'abstiennent d'identifier les catégories de personnes pour lesquelles elles allèguent une discrimination, ces catégories devant par ailleurs être comparables.

Partant, dans l'hypothèse où le moyen devait être considéré comme recevable, l'examen de la Cour devrait se limiter à la compatibilité avec les articles 12 et 14 de la Constitution et avec le principe de légalité en matière pénale qui en découle.

A.17.2. Le Conseil des ministres affirme qu'en toute hypothèse, le principe de légalité en matière pénale n'est pas méconnu par la disposition attaquée. Il relève que la Cour a déjà reconnu le caractère répressif et pénal de l'amende administrative prévue par l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999. En l'espèce, les éléments essentiels de l'incrimination sont clairement établis. Premièrement, l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 prévoit l'interdiction de principe de la publicité et autorise le Roi à déterminer des exceptions. L'article 61, alinéa 3, précise quant à lui les obligations des établissements de jeux de hasard relatives aux dépliants à mettre à disposition

des joueurs. Deuxièmement, l'objectif de cette interdiction, à savoir la protection des joueurs, ressort clairement des travaux préparatoires des réformes législatives en matière de publicité de jeux de hasard. Troisièmement, la disposition attaquée fixe elle-même les montants minimaux et maximaux des amendes applicables. Quatrièmement, elle énumère les comportements incriminés en renvoyant à d'autres dispositions de la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution.

A.17.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres relève que la jurisprudence de la Cour admet que le non-respect d'un arrêté à portée réglementaire puisse être érigé en infraction pénale, ce qui constitue d'ailleurs une pratique courante. En outre, la circonstance que l'arrêté d'exécution de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 serait trop imprécis n'est pas pertinente dans le cadre du présent recours, puisque la Cour n'est pas compétente pour examiner la constitutionnalité de cet arrêté.

Affaire n° 8362

A.18. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres allègue que les critiques des parties requérantes ne sont pas dirigées contre la loi du 7 mai 2024, mais contre les réformes législatives précédentes, dès lors que la différence de traitement entre les opérateurs privés et la Loterie nationale existait antérieurement. Le moyen doit donc être considéré comme irrecevable. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le premier moyen n'est pas fondé, pour des motifs analogues à ceux qu'il développe à l'occasion du deuxième moyen dans l'affaire n° 8356. Il ajoute que la circonstance que les joueurs sont redirigés vers les jeux de la Loterie nationale est inhérente à la politique de canalisation – validée par le droit de l'Union européenne – consistant à les orienter vers une offre légale, contrôlée et moins risquée, et ce, afin d'éviter une interdiction pure et simple de jeu, qui les orienterait vers une offre illégale et incontrôlée.

A.19.1. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Conseil des ministres soulève une exception d'irrecevabilité, dès lors que l'obligation d'effectuer un contrôle EPIS à l'entrée des établissements des classes I, II et IV existait avant l'adoption de la loi du 7 mai 2024. Partant, les dispositions attaquées ne modifient pas la situation des parties requérantes. En particulier, le Conseil des ministres allègue que la loi du 7 mai 2024 n'apporte aucune modification aux contrôles applicables aux établissements de classe IV, hormis en ce qui concerne la durée de conservation des données dans le système EPIS. En réalité, la différence de traitement attaquée doit être considérée comme imputable à l'arrêté royal du 20 mars 2022 « modifiant deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès », qui a effectivement étendu l'obligation du contrôle EPIS aux établissements de classe IV.

A.19.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas fondé. Tout d'abord, il considère que les catégories de personnes visées par la différence de traitement attaquée ne sont pas suffisamment comparables. En effet, les jeux soumis à la licence de classe C et ceux soumis à la licence de classe F2 sont différents. En outre, contrairement aux autres classes, il n'existe pas de licence supplémentaire permettant aux titulaires d'une licence de classe C d'exploiter des jeux de hasard en ligne. Le Conseil des ministres met aussi en évidence le fait que les jeux de hasard proposés dans les débits de boissons sont caractérisés par des mises plus faibles. De plus, le cadre social et la consommation d'alcool incitent moins à une participation répétée et solitaire aux jeux de hasard, contrairement aux librairies qui permettent une pratique répétitive, compulsive et anonyme. D'ailleurs, une étude révèle que les tickets à gratter sont facilement accessibles pour les jeunes de douze à quatorze ans, ce qui traduit une exposition précoce et inquiétante aux jeux de hasard. Les débits de boissons sont, quant à eux, également davantage fréquentés par un public adulte et sont moins accessibles aux plus jeunes que les librairies. Les débits de boissons, qui sont vite associés à une image d'excès, induisent aussi une vigilance accrue de la part des exploitants, contrairement aux librairies, qui bénéficient d'une image positive, voire éducative. Par ailleurs, en ce qui concerne le blanchiment d'argent, qui constitue un enjeu au cœur de la réglementation des jeux de hasard, les débits de boissons présentent un risque faible par rapport aux établissements de classe IV. À l'inverse, ce risque apparaît plus élevé chez les libraires.

A.19.3. Le Conseil des ministres soutient également que la différence de traitement attaquée poursuit un objectif légitime. Il relève que la Cour admet en principe une différence de traitement entre les catégories de jeux de hasard et que la Cour de justice de l'Union européenne octroie aux États membres une marge d'appréciation en la matière. En l'espèce, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 que l'extension du contrôle EPIS aux librairies est pleinement justifiée au regard des finalités poursuivies, à savoir la protection des joueurs vulnérables et la régulation des paris en dehors des établissements de classe IV. En effet, lorsque les librairies échappaient aux systèmes de contrôle, les joueurs pouvaient réaliser des paris sans aucune vérification préalable

de leur statut, ce qui pouvait les exposer à des risques financiers importants. En outre, la mesure attaquée répond à un souci d'équité en rétablissant une concurrence loyale entre les agences de paris et les autres points de vente, assurant de la sorte une régulation uniforme du secteur.

Contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, l'extension du contrôle EPIS aux librairies ne produit pas de déplacement des joueurs vers les débits de boissons, qui se distinguent fondamentalement par la nature des jeux qu'ils proposent, leur mode de fonctionnement et le comportement qu'ils suscitent chez les joueurs. En effet, l'application du contrôle EPIS aux débits de boissons n'aurait aucune justification factuelle et fonctionnelle, puisque, du point de vue du type de jeu et du risque pour les joueurs, ces établissements ne proposent pas de paris ni de jeux comparables à ceux des agences de paris ou des librairies.

A.19.4. Enfin, la différence de traitement est proportionnée au regard du but poursuivi. La particularité des librairies nécessite des aménagements en ce qui concerne la mise en place du contrôle EPIS, ainsi que les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 le mettent en évidence. En effet, la majorité des clients se rendent dans une librairie pour des raisons autres que des engagements de paris, ce qui rend disproportionnée la charge de travail supplémentaire que représenterait la vérification systématique des informations pour une clientèle minoritaire. Un système informatique spécifique a donc été prévu pour effectuer les contrôles d'âge et d'exclusion, ce qui assure un processus automatisé et moins contraignant pour les libraires.

Le Conseil des ministres précise que la Cour a déjà validé une différence de traitement liée aux spécificités des débits de boissons en ce qui concerne l'accès aux établissements de jeux de hasard. En outre, la Commission des jeux de hasard s'est montrée favorable à une extension du champ d'application du système EPIS aux librairies. Il souligne que les débits de boissons doivent composer avec des limitations pratiques, notamment l'absence généralisée de connexion internet et la nécessité de renouveler leur équipement, ce qui rend inapplicable un dispositif équivalent à celui des librairies.

A.20.1. En ce qui concerne le troisième moyen, le Conseil des ministres soutient qu'en l'espèce, les conditions d'une rétribution sont remplies. Premièrement, la contribution visée par la disposition attaquée porte sur la rémunération d'un service accompli par la Commission des jeux de hasard au bénéfice d'un redevable de la contribution considéré isolément, à savoir les titulaires de licences de jeux de hasard. Cette contribution vise à financer le fonctionnement du secrétariat de la Commission des jeux de hasard en ce qui concerne le recrutement de personnel supplémentaire, les dépenses accrues du service informatique, une réserve plus importante pour le contrat-cadre de consultance juridique, les coûts liés aux travaux structurels dans les bureaux du secrétariat et une réserve supplémentaire pour les dépenses associées à la consultation de la Centrale de crédit aux particuliers, dans le cadre de l'augmentation du plafond des dépenses des joueurs. Ensuite, la rétribution attaquée revêt un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'il existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service et le montant dû par le redevable, ainsi que l'indiquent les explications fournies dans le cadre de l'avis du Conseil d'État sur le projet à l'origine de l'arrêté royal du 31 janvier 2024.

A.20.2. Le Conseil des ministres relève également que dans une affaire similaire, concernant des montants identiques de contributions à charge des titulaires de licences de jeux de hasard, la Cour a rejeté le grief selon lequel la contribution devait être qualifiée d'impôt. En outre, la simple existence, au cours d'une année, d'excédents dans les ressources du fonds de la Commission des jeux de hasard ne permet pas de conclure à l'absence de rapport raisonnable entre le coût des services fournis et les contributions perçues. En effet, les engagements pris pour financer les missions de la Commission des jeux de hasard ne sont pas tous liquidés dans l'année où ils sont actés. Une vue d'ensemble sur plusieurs exercices est en effet nécessaire pour évaluer correctement la proportionnalité entre les ressources et les dépenses. Par exemple, ces dernières années, un excédent a été constaté, principalement en raison de budgets non consommés alloués aux dépenses de personnel, dus à des contraintes et des retards dans les procédures de recrutement, ce qui a empêché certaines embauches. De plus, les dépenses attribuées directement à la Commission des jeux de hasard ne reflètent pas l'intégralité des coûts supportés pour la réalisation de ses missions, puisqu'elle bénéficie d'un appui significatif de la part d'autres services publics, comme le SPF Justice, pour certaines fonctions essentielles telles que la gestion des ressources humaines et le suivi budgétaire. Ces contributions indirectes représentent une partie importante des coûts totaux et doivent être intégrées dans l'analyse.

A.20.3. Selon le Conseil des ministres, le caractère excédentaire du fonds de la Commission des jeux de hasard ne démontre pas que les contributions seraient disproportionnées, mais il reflète au contraire une gestion

prudente en anticipative des ressources publiques, lesquelles sont indispensables à la continuité des missions confiées à la Commission des jeux de hasard. La stabilité financière de celle-ci est, en définitive, une garantie pour les opérateurs eux-mêmes, car elle assure la pérennité et la qualité des services rendus. En tout état de cause, rien ne permet aux parties requérantes de conclure que le produit de la contribution due par les titulaires de licences de jeux de hasard ne sera pas utilisé exclusivement pour le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, ni que ces montants ne seront pas, le cas échéant, remboursés ou pris en compte lors du prochain calcul du montant de la contribution de ces titulaires.

A.21.1. En ce qui concerne le quatrième moyen, le Conseil des ministres soutient qu'il est irrecevable dès lors que c'est l'article 5 de la loi du 18 février 2024 qui fixe à 21 ans l'âge minimum des joueurs, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par les parties requérantes. En réalité, la loi du 7 mai 2024 se borne à une harmonisation législative, en ce qui concerne l'âge minimum, des dispositions de la loi du 7 mai 1999. Une telle modification ne peut en règle faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour. En toute état de cause, les griefs des parties requérantes doivent être considérés comme imputables à l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, qui exclut les jeux de loterie du champ d'application de cette même loi, et à l'article 37/1 de la loi du 19 avril 2002, qui fixe à 18 ans l'âge minimum pour participer aux jeux de la Loterie nationale.

A.21.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen n'est pas fondé. Il renvoie, à cet égard, aux développements relatifs au premier moyen.

Affaire n° 8363

A.22.1. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée ne crée pas de discrimination entre les hippodromes et les librairies. Il précise que le nombre d'endroits où l'on peut participer à des jeux de hasard et le risque d'addiction ne sont pas pertinents en l'espèce, puisque ce qui importe est la possibilité de participer à de tels jeux. Il relève ensuite que les personnes inscrites sur la liste EPIS ont tendance à se rendre dans les hippodromes et dans les librairies pour assouvir leur besoin de jouer. À cet égard, il observe que, tout de même, plus de mille courses hippiques se déroulent chaque année, et que le coût d'entrée pour accéder à un hippodrome est réduit. En outre, selon le Conseil des ministres, les librairies et les hippodromes sont similaires en ce que les paris peuvent y être engagés de manière accessoire.

A.22.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée vise à protéger les joueurs ayant un comportement de jeu problématique, ce qui constitue une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une restriction à la libre prestation des services. En outre, la disposition attaquée est proportionnée au regard de l'objectif poursuivi, puisqu'il n'existe pas d'autres solutions pour l'atteindre. L'alternative proposée à cet égard par les parties requérantes, à savoir l'établissement d'une limite de mise, n'est pas pertinente puisqu'elle ne garantit pas la protection des joueurs vulnérables, dès lors que ceux-ci pourraient continuer à jouer. En toute hypothèse, la mesure attaquée n'empêche pas les parties requérantes de proposer des jeux de hasard si elles disposent de la licence nécessaire, mais elle les oblige simplement à mettre en œuvre un contrôle particulier. Elles ne sont pas non plus absolument tenues d'organiser des paris à l'occasion des courses hippiques. Par ailleurs, les parties requérantes n'étaient pas concrètement les difficultés que le contrôle EPIS est susceptible d'entraîner à leur égard. La charge organisationnelle éventuelle n'est en tout état de cause pas de nature à démontrer le caractère disproportionné d'une mesure.

A.22.3. En ce qui concerne la discrimination au détriment des événements annuels exceptionnels qui est alléguée, le Conseil des ministres relève que la fréquence des courses n'est pas pertinente dans le cadre de la disposition attaquée, qui vise à protéger les joueurs vulnérables lors de la participation à un jeu de hasard. En outre, la course hippique de Waregem, mentionnée par les parties requérantes, octroie aux paris une place très importante, comme en témoignent les informations disponibles sur son site internet. La circonstance qu'il existe un contrôle social à cette occasion n'est pas non plus pertinente d'un point de vue juridique, outre que l'existence même d'un tel contrôle est très discutable. Il n'existe donc aucune discrimination en l'espèce.

Pour le surplus, le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée poursuit un objectif légitime et est proportionnée, pour les mêmes motifs que ceux développés au sujet de la différence de traitement entre les hippodromes et les librairies. Il précise encore que les événements qui sont exclus de la notion de jeux de hasard par l'article 3 de la loi du 7 mai 1999 renvoient à des événements organisés par des organisations de niveau

amateur, comme une tombola ou un concours de bingo, ce qui n'est absolument pas comparable à un événement de l'ampleur de la course hippique annuelle de Waregem, à laquelle assistent des dizaines de milliers de visiteurs.

A.22.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes étendent l'objet du recours en effectuant une comparaison avec les établissements de classe C et les jeux de la Loterie nationale, ce qui n'est pas admissible.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Les recours en annulation portent sur plusieurs dispositions de la loi du 7 mai 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 et portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard » (ci-après : la loi du 7 mai 2024).

B.2.1. Comme son libellé l'indique, la loi du 7 mai 2024 vise à modifier la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999).

B.2.2. Dans le cadre de son champ d'application, la loi du 7 mai 1999 définit le « jeu de hasard » comme étant « tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain » (article 2, alinéa 1er, 1°).

Le « pari », lui, est défini comme étant un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs » (article 2, alinéa 1er, 5°).

B.2.3. L'article 3bis de la loi du 7 mai 1999 dispose que cette loi ne s'applique pas aux « loteries publiques » visées à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du

19 avril 2002), dont la Loterie nationale a le monopole, en application de l'article 7 de la loi du 19 avril 2002.

En revanche, la loi du 7 mai 1999 s'applique en principe aux « jeux et paris » organisés par la Loterie nationale sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 (arrêts n^{os} 36/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036, et 33/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033).

B.2.4. La loi du 7 mai 1999 se fonde sur le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, mais elle prévoit des exceptions, par un système d'autorisations sous la forme de licences octroyées par la Commission des jeux de hasard (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 3-4). Le législateur poursuit notamment un objectif de canalisation qui consiste à lutter contre l'offre illégale de jeux de hasard en autorisant une offre légale limitée (*ibid.*, p. 4).

B.2.5. Les établissements de jeux de hasard autorisés par la loi du 7 mai 1999 sont répartis en quatre catégories (article 6, alinéa 1er) : les établissements de jeux de hasard de classe I ou casinos (article 28), les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques (article 34), les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons (article 39), et les établissements de jeux de hasard de classe IV ou « les endroits qui sont uniquement destinés à l'engagement de paris » (article 43/4).

B.2.6. Aux termes de l'article 25 de la loi du 7 mai 1999, les quatre catégories d'établissements de jeux de hasard se distinguent, en outre, par le type de licence requis pour leur exploitation : une licence A est requise pour exploiter un casino (article 25, alinéa 1er, 1), une licence B pour une salle de jeux automatiques (article 25, alinéa 1er, 2) et une licence C pour exploiter un jeu de hasard dans un débit de boissons (article 25, alinéa 1er, 3). La licence F1 (article 25, alinéa 1er, 6) permet l'exploitation de « l'organisation de paris ». La licence F1P, qui ne peut être accordée qu'aux titulaires d'une licence F1 (article 43/2/1, § 1er, alinéa 1er), permet l'exploitation de « l'organisation de paris sur les courses hippiques » (article 25, alinéa 1er, 6/2). La licence F2 (article 25, alinéa 1er, 7) permet « l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 » dans un établissement de jeux de hasard fixe ou mobile de classe IV et, en dehors d'un tel établissement, par les libraires et dans les hippodromes aux conditions fixées par l'article 43/4, § 5, 1^o et 2^o, de la loi du 7 mai 1999.

B.2.7. En outre, l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 dispose que les licences supplémentaires A+, B+ et F1+, qui ne peuvent être octroyées respectivement qu'aux titulaires de licences A, B ou F1, sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information.

B.2.8. La loi du 7 mai 1999 prévoit encore l'existence de la licence D, qui autorise, « aux conditions qu'elle détermine, à son titulaire d'exercer une activité professionnelle de quelque nature que ce soit dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV » (article 25, alinéa 1er, 4), et de la licence E, qui autorise, quant à elle, « pour des périodes de dix ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard » (article 25, alinéa 1er, 5).

B.2.9. L'article 54 de la loi du 7 mai 1999 concerne les interdictions d'accéder à certains établissements de jeux de hasard et de pratiquer certains jeux de hasard qui sont applicables en raison de l'âge (article 54, § 1er), qui sont applicables aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions (article 54, § 2, alinéa 1er), et qui sont applicables aux personnes exclues par la Commission des jeux de hasard (article 54, §§ 3 et 4).

L'article 55 de la loi du 7 mai 1999 prévoit la création d'un système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54 de la même loi. Ce système de traitement est le système EPIS (*Excluded Persons Information System*), qui a été instauré par 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 ». Plusieurs dispositions de cet arrêté royal ont été abrogées par l'article 29 de la loi du 7 mai 2024.

B.3.1. Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent les objectifs généraux que le législateur entendait poursuivre par cette loi :

« [L]e projet de loi à l'examen est un projet technique crucial en vue de la protection des joueurs les plus vulnérables. Les principales mesures du projet de loi à l'examen sont ses dispositions concernant le système EPIS (*Excluded Persons Information System*), d'une part, et l'inscription dans la loi de la liste des sites web illégaux de jeux de hasard ou de la liste noire, d'autre part.

Le système EPIS est un système électronique qui regroupe tous les joueurs exclus. Les joueurs visés sont exclus par la loi à leur demande ou à la demande d'un[e] tierce partie concernée. Les opérateurs de jeux de hasard ou de paris sont tenus de contrôler le système EPIS chaque fois qu'un joueur souhaite pénétrer dans un casino, une salle de jeux automatiques ou une agence de paris, et chaque fois qu'un joueur souhaite participer à un jeu de hasard en ligne. L'accès à tout établissement de jeux de hasard ou la participation aux jeux de hasard est interdite aux joueurs enregistrés dans EPIS. Le système EPIS est unique en Europe et très efficace pour protéger les joueurs les plus vulnérables. Il doit absolument être conservé.

Le système EPIS, qui existe depuis 2004, est toutefois daté. Il n'est pas convivial et il n'est pas suffisamment adapté à la réglementation RGPD actuelle. C'est pourquoi le projet de loi à l'examen vise à moderniser EPIS pour le rendre plus conforme au RGPD et plus convivial. Les modifications proposées sont nécessaires et urgentes pour pouvoir garantir l'application d'EPIS à l'avenir et pouvoir continuer à protéger les personnes les plus vulnérables. L'application d'EPIS dans les agences de paris a été suspendue du 17 janvier 2023 au 1er décembre 2023 à la suite de l'ordonnance rendue en référé par le tribunal de première instance de Namur. Cette ordonnance ayant été annulée par la Cour d'appel de Liège le 24 octobre 2023, EPIS est cependant de nouveau appliqué depuis le 1er décembre 2023. Cependant, le secteur des jeux de hasard continue de contester EPIS par tous les moyens possibles et des procédures juridiques sont donc toujours en cours. C'est pourquoi il y a lieu de mieux inscrire le traitement des données d'EPIS dans la loi.

Le projet de loi à l'examen vise à obliger les opérateurs de jeux de hasard et de paris à identifier et à authentifier les joueurs en amont. Il modernise le système EPIS en imposant l'utilisation du module d'authentification de la carte d'identité ou du titre de séjour électronique. Grâce à cette modification, le registre d'accès contenant des photographies, critiqué par l'APD, sera superflu. Le système EPIS sera dès lors plus conforme à la réglementation RGPD et permettra en outre de mieux protéger les plus vulnérables. Le projet de loi à l'examen inscrit également dans la loi les différentes bases de données et registres, le responsable du traitement, la liste des données qui feront l'objet d'un traitement, les finalités de ce traitement ainsi que la durée de conservation des données. Il s'agit d'une obligation imposée par le RGPD.

Une autre mesure importante à l'égard de la protection des joueurs vulnérables consiste à étendre l'application du système EPIS aux librairies. Le ministre rappelle aux membres de la commission que cette extension était aussi initialement prévue dans la proposition de loi de M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) (DOC 55 0384/001), qui fut à l'origine 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. Les librairies peuvent également proposer des paris, mais elles ne sont actuellement pas soumises au contrôle EPIS. Outre que cette situation est problématique à l'égard de la protection des joueurs vulnérables et des mineurs, elle induit une concurrence déloyale vis-à-vis des agences de paris. Un système automatisé est prévu en ce qui concerne l'application du système EPIS dans les librairies afin

d'y limiter la charge administrative autant que possible. Le contrôle EPIS y sera réalisé au niveau des appareils de jeu.

Une autre mesure importante à l'égard de la protection des joueurs et des consommateurs prévoit d'inscrire la ' liste noire ' de la Commission des jeux de hasard dans la loi. L'accès aux sites de jeux de hasard illégaux inscrits sur cette liste est bloqué pour les joueurs belges. Cette pratique est déjà en vigueur mais elle n'a pas de fondement légal. Prévoir un cadre légal pour cette pratique renforcera sa légitimité et, par voie de conséquence, son efficacité dans le cadre de la lutte contre les jeux de [hasards] illégaux.

Pour mieux protéger les joueurs problématiques, il est en outre prévu d'interdire dans la loi l'utilisation des données personnelles d'autrui pour accéder à des jeux de hasard. Il s'agit d'une pratique courante chez les joueurs problématiques qui tentent ainsi de contourner leur exclusion. En outre, les opérateurs de jeux de hasard qui n'identifieront pas les joueurs seront passibles de sanctions pénales. Il sera ainsi possible d'intervenir plus fermement si le contrôle EPIS n'est pas réalisé correctement et les joueurs exclus pourront être protégés plus efficacement.

Le projet de loi prévoit également de modifier les dispositions pénales dans le but d'abroger les peines d'emprisonnement pour les infractions à la loi sur les jeux de hasard. Cette modification correspond également à la philosophie du nouveau Code pénal.

En outre, le projet de loi à l'examen prévoit diverses dispositions visant à optimiser le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, à sa demande, en ce qui concerne l'octroi des licences, les contrôles et les sanctions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/003, pp. 3-5).

B.3.2. Par ailleurs, la loi du 7 mai 2024 a pour objectif de tenir compte 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 » (ci-après : la loi du 18 février 2024), qui généralise l'âge minimum de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard, indépendamment du type de jeu concerné (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/002, pp. 8-11).

La loi du 7 mai 2024 vise aussi à confirmer l'arrêté royal du 31 janvier 2024 « relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+ et F2 pour l'année civile 2024 » (ci-après : l'arrêté royal du 31 janvier 2024).

B.4. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 5 (affaire n° 8362), 6 (affaire n° 8356), 10 (affaire n° 8362), 14 (affaires n°s 8356, 8362 et 8363), 15 (affaires n°s 8356

et 8362), 16 à 20 (affaire n° 8356), 23 (affaires n°s 8356 et 8361), 24 et 25 (affaire n° 8362) de la loi du 7 mai 2024, qui disposent :

« Art. 5. A l'article 15/2 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010 et remplacé par la loi du 7 mai 2019, les modifications suivantes sont apportée[s] :

1° dans le paragraphe 2, alinéa 1er, 3°, les mots ' d'une personne de moins de dix-huit ans. ' sont remplacés par les mots ' d'une personne de moins de vingt-et-un ans. ';

2° dans le paragraphe 3, alinéa 1er, 2°, les mots ' d'une personne de moins de dix-huit ans; ' sont remplacés par les mots ' d'une personne de moins de vingt-et-un ans; ' ».

« Art. 6. Dans l'article 15/3, § 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, remplacé par la loi du 7 mai 2019 et modifié en dernier lieu par la loi du 18 janvier 2024, les mots ' 46, 54, 58, 60, 62 et aux dispositions prises en exécution de ces articles et de l'article 61, alinéa 2, ' sont remplacés par les mots ' 46, 58, 60, 61, alinéas 2 et 3 et aux dispositions prises en exécution de ces articles, ' ».

« Art. 10. Dans l'article 43/1, alinéa 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010 et modifié par la loi du 7 mai 2019, le mot ' mineurs ' est remplacé par les mots ' des personnes de moins de vingt-et-un ans ' ».

« Art. 14. A l'article 54, § 3, de la même loi, modifié par les lois des 10 janvier 2010 et 17 mars 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° la phrase liminaire est remplacée comme suit :

' Les titulaires des licences A, A+, B, B+, F1+ et F2 interdisent l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de classe I et II ou aux établissements de jeux de hasard de classe IV, la pratique des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV et des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information aux personnes suivantes qui pénètrent dans la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou qui souhaitent pratiquer des jeux de hasard, à l'exception des personnes qui y pénètrent à des fins professionnelles, et auxquelles la commission a interdit l'accès : ';

2° le 4 est remplacé comme suit :

' 4. des personnes qui ont un problème de dépendance au jeu et pour lesquelles la commission a prononcé, à la demande d'un tiers intéressé, une exclusion; ' ».

« Art. 15. Dans la même loi, il est inséré un article 54/1 rédigé comme suit :

' Art. 54/1. § 1er. Les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, F1+ et F2, à l'exception des titulaires de licence F2 visés à l'article 43/4, § 5, 1°, sont tenus d'identifier toute personne qui pénètre dans la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou qui souhaite pratiquer des jeux de hasard, à l'exception des personnes qui y pénètrent à des fins professionnelles.

Cette identification a pour but :

1° de vérifier si le document d'identité présenté appartient bien à la personne visée à l'alinéa 1er qui le présente;

2° de vérifier si la personne visée à l'alinéa 1er est autorisée à accéder à la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou à pratiquer des jeux de hasard en application de l'article 54, §§ 1 à 4.

Lorsqu'il existe des doutes quant à la véracité ou l'exactitude de l'identification de la personne, le titulaire de licence lui refuse l'accès à la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou la pratique du jeu de hasard.

§ 2. En vue de l'identification visée au paragraphe 1er, les documents d'identité et les documents de séjour en cours de validité qui sont admis sont les suivants :

1° la carte d'identité électronique belge;

2° un titre de séjour électronique ou une attestation d'enregistrement électronique;

3° la carte d'identité étrangère dotée d'une puce;

4° les cartes d'identité électroniques spéciales délivrées aux catégories de personnel actives dans les missions diplomatiques et consulaires et aux membres de leur famille, en vertu de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires et de l'arrêté royal du 30 octobre 1991 relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers;

5° tout autre document déterminé par le Roi, pour autant que l'arrêté royal soit confirmé par la loi dans les six mois suivant la publication de cet arrêté.

En vue de l'application du paragraphe 1er, 2°, la personne visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, est authentifiée dans EPIS au moyen du module d'authentification des documents visés à l'alinéa 1er ou par un moyen d'identification qui répond aux exigences de niveau de garantie substantiel ou élevé [tel][telles] que définies au point 2.2 de l'annexe du règlement d'exécution (UE) 2015/1502 de la Commission du 8 septembre 2015 fixant les spécifications techniques et procédures minimales relatives aux niveaux de garantie des moyens d'identification électronique visés à l'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

Si l'identification et l'authentification par un moyen visé aux [l'alinéas] 1er et 2 ne sont techniquement pas possibles, seuls les documents en cours de validité suivants peuvent être acceptés :

1° un passeport reconnu, ou un titre de voyage équivalent;

2° une carte d'identité délivrée par un autre Etat membre de l'Espace économique Européen;

3° un titre de séjour ou une attestation d'enregistrement sans puce.

Le Roi peut déterminer d'autres documents d'identité ou titres de séjour pour autant que l'arrêté royal soit confirmé par la loi dans les six mois suivant la publication de cet arrêté.

§ 3. Les titulaires de licence F2 visés à l'article 43/4, § 5, 1°, vérifie[nt] l'âge du joueur et l'authentifie[nt] dans EPIS en application de l'article 54, au moyen d'un système informatique approprié placé sur l'appareil et certifié par un organisme accrédité visé à l'article 52, alinéa 2, deuxième tiret.

Le contrôle de l'âge du joueur et l'authentification dans EPIS se [fait font] au moyen d'un document d'identité ou d'un document de séjour en cours de validité visé au paragraphe 2, alinéa 1er, 1° à 4°.

Sauf dans le cas prévu à l'article 55/5, § 1er, alinéa 2, le contrôle de l'âge du joueur est automatisé par lecture de cette information sur un des documents visés au paragraphe 2, alinéa 1er, 1° à 4°.

L'appareil ne peut être mis en marche si la pratique des jeux de hasard est interdite au joueur en application de l'article 54.

§ 4. Au moment du contrôle d'EPIS, seule l'information selon laquelle la personne à propos de laquelle la vérification est faite, est interdite des jeux de hasard ou exclue est communiquée à la personne déléguée par le titulaire de licence visé au paragraphe 1er en charge de cette vérification ou à l'application informatique qui déclenche la mise en marche de l'appareil de jeu de hasard tel que visé au paragraphe 3. ' ».

« Art. 16. L'article 55 de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 4 avril 2003 et par les lois des 10 janvier 2010 et 30 juillet 2022, est remplacé par ce qui suit :

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

Les finalités d'EPIS sont les suivantes :

1° permettre aux titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, F1+ et F2 de s'assurer que les personnes qui se présentent pour accéder à la salle de jeux de leur établissement de jeux de hasard ou pour pratiquer des jeux de hasard ne sont pas interdites ou exclues de jeux de hasard conformément à l'article 54, §§ 2 à 4;

2° permettre à la commission de gérer les demandes d'exclusion ou de retrait d'exclusion de jeux de hasard et le cas échéant, le contentieux y relatif;

3° la recherche et la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Pour chaque personne visée à l'article 54, §§ 2 à 4, les données suivantes sont enregistrées dans EPIS :

1° les nom et prénoms;

2° la date de naissance;

3° le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, ou s'il n'est pas disponible le numéro de la carte d'identité délivrée par un autre Etat membre de l'Espace économique Européen, le numéro de passeport ou, à titre subsidiaire, le numéro d'identification de la Banque Carrefour visé à l'article 8, § 1er, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale;

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

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

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

1° le président de la commission;

2° les fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 3, alinéa 1er;

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

§ 4. Le Roi détermine les modalités techniques et financières d'EPIS. ' ».

« Art. 17. Dans la même loi, il est inséré un article 55/2 rédigé comme suit :

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

Les finalités du log-EPIS sont les suivantes :

1° vérifier si les titulaires de licence remplissent correctement leurs obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée de la salle de jeux de leur établissement de jeux de hasard ou pour la pratique des jeux de hasard;

2° détecter et retracer des consultations douteuses éventuelles d'EPIS.

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

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

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

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

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

5° le résultat du contrôle EPIS;

6° la finalité de la consultation et lorsque la finalité de consultation d'EPIS consiste à exercer des missions de police judiciaire de contrôle du respect de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, le numéro de dossier pour lequel la consultation est réalisée;

7° le moyen d'identification utilisé visé à l'article 54/1, § 2.

Les informations visées à l'alinéa 1er sont conservées pour une durée de cinq ans à partir de la date de la consultation d'EPIS.

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

1° le président de la commission;

2° les fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 3, alinéa 1er;

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

« Art. 18. Dans la même loi, il est inséré un article 55/3 rédigé comme suit :

' Art 55/3. § 1er. En application de l'article 6.4 et de l'article 23.1, *e*), *g*) et *i*), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil [du] 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), les données du log-EPIS peuvent être traitées ultérieurement par la commission afin de :

1° lui permettre de vérifier si un titulaire de licence remplit correctement ses obligations légales en application de l'article 54;

2° lui permettre d'exercer la mission de protection des joueurs qui lui est attribuée par l'article 54, § 3, 4.

§ 2. 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 [du] 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), les données du log-EPIS peuvent être traitées ultérieurement afin de :

1° 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 du 5 août 1992 sur la fonction de police lorsque les recherches portent sur des crimes ou délits visés à l'article 90^{ter}, §§ 2 à 4, du Code d'instruction criminelle. Dans ce cadre, seules les données visées à l'article 55/2, § 2, 1° à 3°, de la présente loi peuvent être communiquées;

2° permettre aux membres du service d'enquête du Comité permanent P, d'exercer les missions visées à l'article 16 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace;

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

« Art. 19. Dans la même loi, il est inséré un article 55/4 rédigé comme suit :

' Art. 55/4. § 1er. L'exploitant d'une salle de jeux d'un établissement de jeux de hasard des classes I, II ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV tient un registre d'identification des personnes qui accèdent à la salle de jeux de son établissement pour une raison professionnelle, dénommé " registre des professionnels ", dont il est le responsable du traitement au sens de l'article 4, 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

La finalité du registre des professionnels est de permettre à l'exploitant d'attester de la raison pour laquelle il a laissé des personnes accéder à la salle de jeux de son établissement de jeux de hasard sans réaliser un contrôle EPIS à leur égard.

§ 2. Pour chaque personne qui accède à la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard pour une raison professionnelle, les données suivantes sont enregistrées dans le registre des professionnels :

1° les nom et prénoms;

2° le motif, la date et l'heure de la présence;

3° la signature, précédée de la mention suivante : " L'accès à cet établissement de jeux de hasard ne m'est accordé que dans le cadre de mon activité professionnelle et je m'engage à ne pas pratiquer des jeux de hasard exploités dans ce cadre. "

Les informations visées à l’alinéa 1er sont conservées pour une durée d’un an.

§ 3. L’accès aux données du registre des professionnels est limité aux 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 au fonctionnaires de police visés à l’article 15, § 3, alinéa 1er. ».

« Art. 20. Dans la même loi, il est inséré un article 55/5 rédigé comme suit :

‘ Art. 55/5. § 1er. Si, pour quelque raison que ce soit, indépendante de la volonté de l’exploitant, il est impossible de consulter EPIS, les données des joueurs doivent être enregistrées dans un registre de sauvegarde séparé tenu par le titulaire de la licence visé à l’article 54/1, § 1er, dénommé “registre de sauvegarde”, dont il est le responsable du traitement au sens des articles 4, 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Si, pour quelque raison que ce soit, indépendante de la volonté de l’exploitant, la consultation d’EPIS au moyen du système informatique visé à l’article 54/1, § 3 est impossible, le titulaire de licence visé à l’article 54/1, § 3, peut mettre l’appareil en marche au moyen d’une carte exploitant après vérification de l’identité et de l’âge du joueur potentiel.

La finalité du registre de sauvegarde est de permettre aux exploitants des établissements de jeux de hasard de procéder au contrôle EPIS des joueurs dès que l’indisponibilité d’EPIS est levée et d’exclure des salles de jeux des établissements de jeux de hasard ou des appareils de jeux les personnes interdites de jeux de hasard.

§ 2. Pour chaque joueur, les données enregistrées dans le registre de sauvegarde sont les suivantes :

1° les nom et prénoms;

2° la date de naissance;

3° le numéro d’identification du Registre national des personnes physiques ou, s’il n’est pas disponible, le numéro de la carte d’identité délivrée par un autre Etat membre de l’Espace Economique Européen, le numéro de passeport ou, à titre subsidiaire, le numéro d’identification de la Banque Carrefour visé à l’article 8, § 1er, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l’institution et à l’organisation d’une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

§ 3. L’accès aux données du registre [des] sauvegarde est limité aux 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 au[x] fonctionnaires de police visés à l’article 15, § 3, alinéa 1er.

§ 4. Le titulaire de la licence informe immédiatement la commission des jeux de hasard et le sous-traitant choisi par la commission pour l’hébergement d’EPIS et la gestion des accès au système EPIS, de l’impossibilité de consulter EPIS.

Lorsque EPIS est à nouveau consultable, tous les joueurs figurant sur le registre de sauvegarde doivent être contrôlés par le titulaire de licence avec la mention du jour et du moment de la visite. Si ces joueurs sont exclus, l'accès ou la pratique doit leur être immédiatement refusé et la commission doit en être informée immédiatement.

Après ce contrôle, la liste est immédiatement détruite par le titulaire de la licence. ' ».

« Art. 23. L'article 64 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 18 janvier 2024, est remplacé comme suit :

' Art. 64. Les auteurs des infractions aux articles 4, § 2, § 4 et § 5, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 60, 61, alinéas 2 et 3, et aux arrêtés pris en exécution de ces articles, seront punis d'une amende de 26 euros à 72.000 euros. ' ».

« Art. 24. Dans l'article 65, 2, de la même loi, les mots ' d'une personne de moins de 18 ans. ' sont remplacés par les mots ' d'une personne de moins de vingt-et-un ans. ' ».

« Art. 25. L'arrêté royal du 31 janvier 2024 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+ et F2 pour l'année civile 2024 est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur ».

Quant au fond

B.5. La Cour examine successivement les griefs portant sur la protection des données à caractère personnel (B.6.1 à B.11.6), sur le principe de légalité en matière pénale (B.12.1 à B.16), sur le régime applicable à certains opérateurs de jeux (B.17 à B.39) et sur la contribution aux frais de la Commission des jeux de hasard (B.40 à B.45).

En ce qui concerne la protection des données à caractère personnel

B.6.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 8356 est pris de la violation, par les articles 15 à 18 de la loi du 7 mai 2024, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) et avec les articles 5 et 6 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).

B.6.2.1. Dans une première branche, la partie requérante soutient que les articles 15 et 16 de la loi du 7 mai 2024 ne sont pas raisonnablement justifiés, dès lors que les données à caractère personnel des personnes qui sont interdites de pratiquer des jeux de hasard en raison de leur profession sont conservées sur la même liste EPIS que celles des personnes qui sont exclues de cette pratique sur la base d'une décision de la Commission des jeux de hasard, alors que les personnes qui relèvent de la première catégorie ne sont pas interdites d'accès aux établissements de classe IV ni de participation à des paris en ligne.

B.6.2.2. Dans une deuxième et une troisième branches, la partie requérante fait valoir que la durée de cinq ans que prévoient les articles 16 et 17 de la loi du 7 mai 2024 pour la conservation des données est disproportionnée au regard des finalités poursuivies par le législateur.

B.6.2.3. Dans une quatrième branche, la partie requérante dénonce la circonstance que l'article 18 de la loi du 7 mai 2024 permettrait un traitement ultérieur des données à caractère personnel, sans aucune limite de temps.

B.7.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.7.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une

société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.7.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2*).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.7.4. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières, les informations concernant des biens et les données médicales (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 13 octobre 2020, *Frâncu c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

B.7.5. Le droit au respect de la vie privée n'est toutefois pas absolu. L'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, pourvu que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée; pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.7.6. L'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et, dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, l'article 7 de la Charte garantissent des droits fondamentaux analogues (CJUE, grande chambre, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*, ECLI:EU:C:2010:662), alors que l'article 8 de la Charte vise spécifiquement la protection des données à caractère personnel.

La compatibilité d'une disposition législative avec les articles 7 et 8 de la Charte, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que la disposition attaquée entre dans le champ d'application du droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, ECLI:EU:C:2013:105, points 17 et suivants).

En l'espèce, il convient de tenir compte du RGPD.

Dès lors que la disposition attaquée concerne le traitement de données à caractère personnel relevant du champ d'application du RGPD, les articles 7 et 8 de la Charte doivent être lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution.

B.7.7. Les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte n'apparaissent pas non plus comme étant des prérogatives absolues (CJUE, grande chambre, 16 juillet 2020, C-311/18, *Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2020:559, point 172).

Conformément à l'article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par celle-ci, dont notamment le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 7 et le droit à la protection des données à caractère personnel garanti par l'article 8, doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel de ces droits et, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (CJUE,

grande chambre, 6 octobre 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, point 64).

B.7.8. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel doivent être fixés dans la norme législative même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, les éléments suivants constituent en principe des éléments essentiels : (1°) la catégorie de données traitées; (2°) la catégorie de personnes concernées; (3°) la finalité poursuivie par le traitement; (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données.

B.7.9. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, précité, § 99). L'exigence selon laquelle la

limitation doit être prévue par la loi implique notamment que la base légale qui permet l'ingérence dans ces droits doit elle-même définir la portée de la limitation de l'exercice du droit concerné (CJUE, 6 octobre 2020, C-623/17, précité, point 65).

Toute personne doit dès lors pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

B.7.10. L'article 5 du RGPD, intitulé « Principes relatifs au traitement des données à caractère personnel », dispose :

« 1. Les données à caractère personnel doivent être :

a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence);

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités);

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données);

d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder (exactitude);

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation);

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité);

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité) ».

B.7.11. L'article 6 du RGPD porte sur l'exigence de licéité du traitement.

B.8.1. Les articles 15, 17 et 18 de la loi du 7 mai 2024 insèrent respectivement les articles 54/1, 55/2 et 55/3 dans la loi du 7 mai 1999. L'article 16 de la loi du 7 mai 2024 remplace quant à lui l'article 55 de la loi du 7 mai 1999.

Ces dispositions portent sur le système EPIS.

B.8.2.1. Avant sa modification par la loi du 7 mai 2024, l'article 55 de la loi du 7 mai 1999, qui prévoit la création du système EPIS comme il est dit en B.2.9, disposait :

« Il est créé, auprès du service public fédéral Justice, un système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54.

La commission est le responsable du traitement du système de traitement des informations visé à l'alinéa 1er.

Les finalités de ce système sont :

1° de permettre à la commission des jeux de hasard d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi;

2° de permettre aux exploitants et au personnel des établissements de jeux de hasard de contrôler le respect des exclusions visées à l'article 54.

Pour chaque personne, les informations suivantes font l'objet d'un traitement :

1° les nom et prénoms;

2° le lieu et la date de naissance;

3° la nationalité;

4° le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ou, en l'absence de ce numéro, le numéro octroyé en vertu de l'arrêté royal du 8 février 1991 relatif à la composition et aux modalités d'attribution du numéro d'identification des personnes physiques qui ne sont pas inscrites au Registre national des personnes physiques;

5° la profession;

6° s'il échet, les décisions d'exclusion visées à l'article 54, § 3 et § 4 prononcée[s] par la commission des jeux de hasard, la date et les fondements de cette décision.

L'accès permanent en ligne à toutes les catégories d'informations mentionnées à l'alinéa 4 est accordé à la commission des jeux de hasard contre paiement d'une contribution.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de l'Autorité de protection des données, le montant de la contribution visée [à] l'alinéa 5, les modalités de gestion du système de traitement des informations, les modalités de traitement des informations et les modalités d'accès au système ».

B.8.2.2. Avant son abrogation par l'article 26, non attaqué, de la loi du 7 mai 2024, l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV n'est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre. A chaque visite de la personne concernée, une photographie de cette personne est prise et conservée dans le registre.

La finalité de ce registre est de permettre à la commission de vérifier a posteriori si les consultations du système de traitement des informations visé à l'article 55 ont bien été réalisées sur les joueurs qui fréquentent les établissements de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV.

Les données à caractère personnel inscrites dans le registre sont conservées pendant une période de dix ans à dater de la dernière activité de jeu de la personne concernée.

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

Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pour une durée de maximum dix ans à dater de la dernière activité de jeu de celui-ci.

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

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

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

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

B.8.2.3. L'article 62 de la loi du 7 mai 1999 imposait donc à certains établissements de jeux de hasard de conserver une copie du document d'identité que le joueur devait présenter et de tenir un registre reprenant certaines informations relatives aux joueurs. Ce registre avait été créé par l'arrêté royal du 15 décembre 2004 « relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV », qui en précisait également les modalités de fonctionnement.

Auparavant applicable aux seuls établissements de jeux de hasard des classes I et II, l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 avait également été rendu applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 7 mai 2019).

En soumettant les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, l'article 31 de la même loi avait également rendu applicable à ces établissements les interdictions d'accès visées à l'article 54, §§ 3 et 4, de cette loi.

B.8.2.4. Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent que l'abrogation de l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est justifiée en raison des modifications apportées à différentes banques de données, dont le système EPIS, par la loi du 7 mai 2024, en particulier par l'insertion de l'article 54/1 dans la loi du 7 mai 1999 :

« Cet article abroge l'article 62 de la loi sur les jeux de hasard qui concerne le registre d'accès que les exploitants des établissements de jeux de hasard doivent tenir en vue d'identifier les joueurs.

Vu les modifications apportées aux différentes bases de données et registres existants, ce registre est désormais redondant.

De même, dans la mesure où avec l'article 54/1 nouveau, l'enregistrement du joueur auprès de l'établissement est remplacé par un système d'identification des joueurs au moyen de la carte d'identité électronique ou un autre moyen qui répond aux exigences de niveau de garantie substantiel ou élevé telles que définies par la réglementation européenne, cette disposition ne s'appliquerait que pour les cas où une identification manuelle des personnes qui n'ont pas d'e-ID délivrée en Belgique, c'est-à-dire au moyen d'un autre document d'identification, serait utilisé[e]. Cela concern[ea] un nombre limité de personne[s] et principalement des touristes. Il serait donc disproportionné de prévoir un tel registre mais aussi discriminatoire dans la mesure où pour les personnes identifiées de manière manuelle, une photo et une copie du document d'identification seraient collecté[e]s et conservé[e]s, contrairement à l'identification via e-Id ou tout autre moyen qui répond aux exigences de niveau de garantie substantiel ou élevé telles que définies par la réglementation européenne.

En outre, les personnes qui se présentent auprès d'un établissement de jeux de hasard sans carte d'identité électronique ne sont généralement pas des Belges et sont dès lors moins susceptibles d'être reprises dans le système EPIS.

Un tel registre d'accès présente un risque de fuite de données et de piratage informatique. Comme il contenait des données personnelles sensibles, il convient donc de cesser d'appliquer ce registre.

Le nouveau système d'identification et les registres actuels (tels que EPIS, le Log-EPIS, le registre des professionnels et le registre de sauvegarde) devraient fournir les garanties nécessaires à la Commission des jeux de hasard pour protéger les joueurs, d'une part, et pour contrôler l'application par les titulaires de licence des mesures de protection des joueurs prévues par la loi, d'autre part » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 43-44).

B.8.2.5. L'article 28 de la loi du 7 mai 2024 abroge l'arrêté royal du 15 décembre 2004 « relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ».

Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent à ce sujet :

« Cet article abroge l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, modifié par les arrêtés royaux des 20 mars 2022 et 6 septembre 2022. En effet, la base légale de cet arrêté royal est abrogée et certaines dispositions qui y figuraient sont reprises dans [le] présent projet » (*ibid.*, p. 44).

Par ailleurs, l'article 29, non attaqué, de la loi du 7 mai 2024 abroge la plupart des dispositions 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 », qui portait création du système EPIS et en précisait les modalités de fonctionnement.

Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent à cet égard :

« Cet article abroge les dispositions 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, modifié par les arrêtés royaux des 20 mars 2022 et 6 septembre 2022, qui sont maintenant reprises dans le présent projet de loi » (*ibid.*, pp. 44-45).

B.8.3.1. L'article 15 de la loi du 7 mai 2024 insère un article 54/1 dans la loi du 7 mai 1999. En application de cette disposition, les titulaires de licences des classes A, A+, B, B+, F1+ et F2 – à l'exception des titulaires d'une licence F2 visés à l'article 43/4, § 5, 1^o, de la loi du 7 mai 1999 – doivent « identifier toute personne qui pénètre dans la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou qui souhaite pratiquer des jeux de hasard, à l'exception des personnes qui y pénètrent à des fins professionnelles » (article 54/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999). Cette identification a pour but de vérifier si le document d'identité présenté appartient effectivement à la personne concernée (article 54/1, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la même loi) et si cette personne est autorisée à participer à un jeu de hasard en application de l'article 54, §§ 1^{er} à 4, de la loi du 7 mai 1999 (article 54/1, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de cette même loi).

La personne concernée est authentifiée dans le système EPIS au moyen d'un document d'identité, d'un document de séjour en cours de validité ou d'un autre document (article 54/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999). Au moment du contrôle, la seule information communiquée à la personne chargée de la vérification est la circonstance que la personne concernée est, ou non, « interdite des jeux de hasard ou exclue » (article 54/1, § 4, de la même loi).

Des modalités spécifiques de contrôle sont prévues en ce qui concerne les libraires titulaires d'une licence F2, visés à l'article 43/4, § 5, 1^o, de la loi du 7 mai 1999 (article 54/1, §§ 3 et 4, de la même loi).

B.8.3.2. Au sujet du système mis en place par l'article 54/1 de la loi du 7 mai 1999, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent :

« Cet article insère un nouvel article 54/1 dans le chapitre de la loi relatif aux mesures de protection des joueurs et des parieurs [...].

Il prévoit que les titulaires de licences de classe A, A+, B, B+, F1+ et F2 sont tenus d'identifier toute personne qui entre[nt] dans l'établissement de jeu[x] de hasard dans le but de jouer ou qui [souhaite[nt]] participer au jeu. À noter que pour les libraires, une vérification spécifique est prévue et précisée ci-après. L'avis n° 162/2023 de l'Autorité de protection des données (§ 18 et § 23) a été suivi. Par conséquent, l'article détermine clairement les personnes qui doivent être identifiées et authentifiées et vise également spécifiquement les salles de jeux. En effet, l'Autorité relève qu'«étant donné que certains établissements de jeux de hasard ne contiennent pas que des salles de jeux de hasard, il est indiqué de viser, à tout le moins pour les établissements concernés, les personnes qui pénètrent dans des salles de jeux de hasard et non toutes celles qui pénètrent dans l'établissement». Cette précision concerne en réalité uniquement les établissements de classe A.

Ce nouvel article s'applique à tous les titulaires de licence, à l'exception des licences C (débit de boissons) et licences D (exercice d'une activité professionnelle dans un casino, une salle de jeu ou un[e] agence de paris), des licences F1 (exploitation de l'organisation de paris) et des licences E (la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard).

Par conséquent, outre les casinos, salles de jeux, agences de paris et les jeux offerts en ligne pour lesquels le contrôle des exclusions visé[s] à l'article 54 via EPIS est déjà d'application, le champ d'application de l'identification obligatoire pour l'application d'EPIS est étendu :

- aux librairies (licence F2 qui permet d'engager des paris en dehors d'un établissement de classe IV) selon les modalités qui seront développées ci-dessous,
- aux hippodromes (licence F2 qui permet d'engager des paris en dehors d'un établissement de classe IV),
- aux agences de paris mobiles (licence F2 qui permet l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard mobile de classe IV).

La loi du 7 mai 2019 prévoit une meilleure protection des joueurs en introduisant le contrôle EPIS dans les établissements de jeux de classe IV (agences de paris) mais les paris organisés en dehors des établissements de classe IV échappent totalement à l'attention. Cela concerne principalement les paris qui sont pris par des libraires, ou dans l'enceinte d'un hippodrome. Ceux qui le souhaitent peuvent encore jouer sans aucun contrôle dans les librairies et dans les hippodromes qui ont une licence F2. Cependant, les paris qui y sont proposés ne sont pas nécessairement moins dangereux.

En effet, dans les librairies, la limite quotidienne des paris par personne est fixée à 200 euros par jour, soit plus de 6.000 euros par mois. C'est un montant très élevé, et pour

beaucoup de personnes deux ou trois fois le salaire mensuel. Pour les courses de chevaux, il n'existe aucune limite et il n'y a qu'une obligation de déclaration pour les paris supérieurs à 1.000 euros.

Étant donné que le système EPIS ne s'applique pas dans ces endroits, les joueurs ayant un comportement de jeu problématique ou les personnes qui font l'objet d'un règlement collectif de dettes, et qui sont donc exclues par la loi, peuvent perdre très rapidement, et sans contrôle, de grosses sommes d'argent, avec des conséquences désastreuses. Pour y remédier, cet article vise à appliquer le système EPIS, qui devrait protéger les joueurs vulnérables, à ces lieux également.

En outre, l'extension du contrôle de l'EPIS dans les agences de paris a créé le risque que les joueurs vulnérables et les joueurs problématiques, qui ne pourront plus se rendre dans les agences de paris, placent leurs paris dans les librairies ou les hippodromes. Cela est non seulement pernicieux en termes de protection des joueurs, mais crée également une concurrence déloyale avec les agences de paris.

Le champ d'application d'EPIS est aussi étendu aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, qui se situent généralement à proximité des événements sportifs, y compris les courses hippiques. De cette manière, les établissements où les paris peuvent être pris sont traités de la même manière et le joueur est protégé au maximum.

L'exigence d'identification revêt une grande importance pour la protection des joueurs et vise à vérifier que le document d'identité présenté appartient effectivement à la personne qui pénètre dans la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou qui souhaite pratiquer des jeux de hasard, à l'exception des personnes qui y pénètrent à des fins professionnelles, qui le présente[.] Cette finalité est d'ailleurs explicitement inscrite dans la loi. Il faut préciser que les personnes qui pénètrent dans la salle de jeux à des fins professionnelles sont celles visées à l'article 55/4 nouveau de la loi.

L'identification permet également au titulaire de licence de vérifier si la personne qui se présente est autorisée à accéder à la salle de jeux de l'établissement de jeux de hasard ou à pratiquer des jeux de hasard (dans les établissements de jeux de hasard de classe IV ou par le biais des instruments de la société de l'information) en application de l'article 54, paragraphes 1 à 4. Il s'agit donc de vérifier si la personne n'est pas interdite ou exclue. Il faut noter que cette finalité a été précisée suite à différentes remarques de l'Autorité de protection des données formulées dans son avis n° 162/2023 (notamment, §§ 19, 24, 30 et 55). Par ailleurs, comme cela est déjà précisé à l'article 12 en projet qui crée le système EPIS, il faut rappeler que les titulaires de licence n'ont pas accès à la base de données EPIS elle-même et n'ont donc pas accès aux données qu'elle contient. Ils peuvent toutefois ' consulter ' EPIS en ce sens que s'ils saisissent le nom du client, ils peuvent seulement voir si cette personne peut ou non se voir accorder l'accès au jeu, à l'établissement de jeux ou à la salle de jeux. Il s'agit donc d'une vérification auprès de la base de données EPIS et non d'une consultation de la base de données elle-même. De même, la remarque de l'Autorité relative à la mise à disposition de la liste complète des joueurs interdits de jeux vis-à-vis des exploitants de jeux de hasard (§ 20 et §§ 9-10) n'a pas de sens car la Commission des jeux de hasard n'envoie aucune donnée aux opérateurs et que ces derniers n'ont pas d'accès aux données d'EPIS. La vérification auprès d'EPIS par les opérateurs se fait via un serveur web.

[...]

Un nouveau paragraphe 4 est inséré pour se conformer à l'avis de l'Autorité de protection des données n° 162/2023 en ce qui concerne l'information mise à disposition du préposé de l'établissement de jeux de hasard en charge de la vérification auprès d'EPIS, ou de l'application informatique qui déclenche la mise en marche de l'appareil de jeu de hasard (§ 31)[.] Il est ainsi précisé que seule l'information selon laquelle la personne est interdite de jeux est communiquée.

Suite à l'introduction de cet article dans la loi, l'article 62 qui concerne le registre d'accès que les exploitants des établissements de jeux de hasard doivent tenir en vue d'identifier les joueurs est abrogé (*cf. infra*). Ce registre a été créé pour permettre à la Commission des jeux de hasard de vérifier a posteriori si le titulaire de la licence a procédé à une vérification d'identité correcte. En utilisant le module d'authentification e-ID (ou d'un autre document électronique comme spécifié ci-dessus) ou un moyen d'identification qui répond aux exigences de niveau de garantie substantiel ou élevé telles que définies par la réglementation européenne, ce contrôle a posteriori n'est plus nécessaire car ce système offre des garanties suffisantes » (*Doc. parl., Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 15-22*).

B.8.4.1. L'article 16 de la loi du 7 mai 2024 remplace l'article 55 de la loi du 7 mai 1999. Cette dernière disposition prévoit la création du système EPIS auprès de la Commission des jeux de hasard, qu'elle désigne comme responsable du traitement des données à caractère personnel au sens de l'article 4, paragraphe 7, du RGPD (article 55, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999).

L'article 55 de la loi du 7 mai 1999 énumère les finalités d'EPIS, à savoir : 1° permettre aux titulaires de licences concernés de s'assurer que les personnes qui se présentent pour accéder à la salle de jeux de hasard de leur établissement ou pour pratiquer des jeux de hasard ne sont pas interdites ou exclues sur la base de l'article 54, §§ 2 à 4, de cette même loi; 2° permettre à la Commission des jeux de hasard de gérer les demandes d'exclusion ou de retrait d'exclusion des jeux de hasard ainsi que le contentieux éventuel y relatif; 3° rechercher et constater les infractions à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution (article 55, § 1er, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999).

Les différentes données relatives aux personnes visées à l'article 54, §§ 2 à 4, de la loi du 7 mai 1999 sont : 1° les nom et prénoms; 2° la date de naissance; 3° le numéro d'identification du registre national des personnes physiques ou, à titre subsidiaire, un autre numéro; 4° le motif,

la date de début et la date de fin de l'exclusion. Ces données sont conservées pour une durée de cinq ans à partir de la date de fin de l'exclusion (article 55, § 2, de la loi du 7 mai 1999).

L'accès aux données précitées est limité au président de la Commission des jeux de hasard, aux fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 3, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 et à certains membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard (article 55, § 3, de la loi du 7 mai 1999).

Pour le surplus, il appartient au Roi de déterminer les modalités techniques et financières du système EPIS (article 55, § 4, de la loi du 7 mai 1999).

B.8.4.2. Au sujet du système mis en place par l'article 55 de la loi du 7 mai 1999, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent :

« Cet article remplace l'article 55 de la loi sur les jeux de hasard, relatif à la création du système EPIS, pour se conformer aux règles du RGPD.

Tout comme c'est le cas actuellement, l'article 55 crée le système EPIS et désigne la Commission des jeux de hasard en tant que responsable du traitement de ce système au sens de l'article 4, 7), du RGPD. Dans son avis n° 178/2021 du 4 octobre 2021 sur le projet d'arrêté royal modifiant deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès, l'Autorité de protection des données s'était posé la question de la qualification de la commission des jeux de hasard et non du SPF Justice comme responsable du traitement du système d'information EPIS. Dans son considérant 11, elle avait indiqué ' À ce sujet, l'Autorité rappelle que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles; ce qui implique de désigner l'organisation qui poursuit la finalité pour laquelle le traitement de données à caractère personnel est mis en place et qui dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité. À ce sujet, l'Autorité s'interroge au vu de l'article 55 de la loi précitée de 1999 qui prévoit que le système EPIS est institué auprès du SPF Justice. '.

Par conséquent, le système EPIS est maintenant créé auprès de la commission des jeux de hasard et non plus auprès du SPF Justice.

Par rapport au texte actuel, les finalités d'EPIS sont précisées. Initialement, EPIS avait pour finalité ' de permettre à la commission des jeux de hasard d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi '. Cette finalité n'est toutefois pas suffisamment précise. Ainsi, et conformément à l'avis n° 162/2023 de l'Autorité de protection des données (§ 36), la première finalité est de permettre aux titulaires de licences de vérifier que les personnes qui se présentent pour accéder à la salle de jeux de leur établissement de jeux de hasard, ou pour participer à des jeux de hasard sont interdites ou exclues de jeux de hasard conformément à l'article 54 paragraphes 2 à 4. L'objectif d'EPIS est en effet d'éviter que des personnes qui sont exclues

puissent néanmoins entrer dans un établissement de jeux ou participer à des jeux de hasard. Les titulaires de licence n'ont pas accès à la base de données EPIS elle-même et n'ont donc pas accès aux données qu'elle contient. Ils peuvent toutefois ' consulter ' EPIS en ce sens que s'ils saisissent le nom du client, ils peuvent seulement voir si cette personne peut ou non se voir accorder l'accès au jeu ou à l'établissement de jeux.

La seconde finalité d'EPIS est, conformément à l'avis n° 162/2023 de l'Autorité de protection des données (§ 38), de permettre à la commission de gérer les demandes d'exclusion ou de retrait d'exclusion de jeux de hasard et le cas échéant, le contentieux y relatif.

Par ailleurs, suite à l'avis n° 162/2023 de l'Autorité de protection des données (§ 38), une nouvelle finalité est ajoutée, à savoir la recherche et la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution. L'avis n° 73.369/4 du Conseil d'État du 13 mars 2024 a également été suivi concernant la formulation de cette finalité.

Le paragraphe 2 concerne les données à caractère personnel et informations traitées dans EPIS qui sont également revues. En effet, certaines données actuellement traitées ne sont plus nécessaires et en application du RGPD et du principe de minimisation des données, les données traitées doivent être limitées à ce qui est nécessaire et pertinent. À noter que l'avis n° 162/2023 de l'Autorité de protection des données a été suivi et que la référence à l'article 54 a été précisée (§ 40).

Ainsi, la profession est supprimée de la liste des données traitées dans EPIS. La Commission des jeux de hasard reçoit parfois l'information relative à la profession de la personne mais cette donnée n'est ni nécessaire, ni prise en compte dans la pratique (si un joueur affirme que sa profession est ' employé ', la Commission des jeux de hasard ne peut pas le vérifier). La profession n'est pertinente que dans le cadre de l'application de l'article 54, § 2, qui exclut différentes catégories de profession. La commission des jeux de hasard reçoit ces listes par l'intermédiaire de différents services gouvernementaux. La profession de la personne est donc déjà incluse dans le ' type d'exclusion '. Pour différencier ces personnes exclues par profession, EPIS opère par ' type d'exclusion ', et non pas par ' profession '. La profession elle-même n'est donc pas enregistrée dans EPIS.

[...]

En pratique, la date de début et de la fin de l'exclusion et le type d'exclusion sont stock[ées] dans EPIS. La collecte de la raison de l'exclusion (dans EPIS : ' type d'exclusion ') est importante pour la Commission des jeux de hasard dans le cadre des procédures de contrôle et de gestion des plaintes d'une part, et pour les procédures d'exclusion des joueurs à la demande d'un tiers intéressé, d'autre part. La date d'exclusion est conservée dans EPIS, sauf pour les exclusions sur base de la profession. Pour ce type d'exclusions, la Commission des jeux de hasard reçoit un nouveau fichier quotidiennement contenant les données des personnes exclues sur ces bases (le fichier du jour précédent est complètement écrasé et supprimé d'EPIS). La Commission des jeux de hasard sait donc uniquement que la personne est exclue ce jour-là précis (jour de réception du fichier), mais ne connaît pas la date exacte du début de son exclusion.

Les exclusions des personnes pour lesquelles la demande de règlement collectif de dettes a été déclarée recevable sont également informatisées dans EPIS par l'intermédiaire de la Chambre nationale des huissiers de justice. Une date de début et de fin est également conservée pour cette catégorie.

Un historique est également conservé si la personne exclue sur une de ces bases est exclue, puis autorisée à jouer de nouveau, puis exclue à nouveau, etc. Dans la pratique, la Commission des jeux de hasard reçoit régulièrement des questions de joueurs sur les raisons pour lesquelles ils ne sont pas admis dans un établissement de jeux, ou sur la date à partir de laquelle ils seront autorisés à jouer à nouveau. L'historique est également important lorsque la Commission des jeux de hasard doit se prononcer dans le cadre d'une demande d'exclusion à la demande d'un tiers intéressé. Une personne qui demande régulièrement son exclusion et en demande la levée à nouveau par la suite peut être le signe d'un comportement problématique en matière de jeu.

Il est prévu que ces données et informations soient conservées pour une durée de cinq ans à compter de la date de fin de l'exclusion. Ce délai de cinq ans est un indicateur permettant d'identifier un comportement addictif qui se développerait au cours de ces années. Dans la pratique, la Commission des jeux de hasard se base toujours sur les cinq dernières années pour analyser le comportement du joueur.

L'article 55 actuel prévoit que 'l'accès permanent en ligne à toutes les catégories d'informations est accordé à la commission des jeux de hasard contre paiement d'une contribution'. Cela n'est plus repris dans le nouvel article 55 dans la mesure où c'est maintenant la Commission des jeux de hasard qui est le responsable du traitement d'EPIS au sens de l'article 4, 7) du RGPD et supporte également le coût de son développement.

Le paragraphe 3 détermine les personnes qui ont un accès aux données d'EPIS. Contrairement à ce qu'indique l'Autorité de protection des données dans son avis n° 162/2023, les titulaires de licences ne sont pas ajoutés à la liste des personnes ayant accès aux données dans EPIS (§ 41). En effet, comme cela a déjà été précisé précédemment, les titulaires de licence n'ont pas accès à la base de données EPIS elle-même et n'ont donc pas accès aux données qu'elle contient. Ils reçoivent seulement, via un serveur web, l'information selon laquelle une personne peut ou non se voir accorder l'accès au jeu ou à l'établissement de jeux.

L'accès est limité au président de la Commission des jeux de hasard ainsi qu'aux fonctionnaires de police visé[s] à l'article 15, § 3, de la loi. En effet, la loi du 7 mai 2019 'modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale', a ajouté un paragraphe 3 à l'article 15 de la loi sur les jeux de hasard. Ce paragraphe prévoit que la Commission des jeux de hasard peut engager un maximum de quatre fonctionnaires de police, revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire et d'auxiliaire du procureur du Roi, qui assurent en qualité d'officier de liaison les contacts entre la police intégrée et la commission et ont en outre accès à toutes les informations dont dispose la commission.

Il est donc logique que ces fonctionnaires de police aient accès aux données d'EPIS.

L'accès aux données d'EPIS par le président de la Commission des jeux de hasard et par ces fonctionnaires de police est nécessaire en raison de leur fonction.

De même, les membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard dont la fonction le nécessite, peuvent également avoir accès aux données d'EPIS. Il s'agit notamment des membres du secrétariat chargé des contrôles et des membres du secrétariat exerçant des fonctions liées à la protection des joueurs ou encore du délégué à la protection des données de la Commission des jeux de hasard.

[...]

Comme indiqué ci-avant, les titulaires de licence n'ont en aucun cas accès aux données à caractère personnel contenues dans EPIS. Ils reçoivent uniquement le résultat de la vérification auprès d'EPIS, à savoir si le joueur peut ou non avoir accès à l'établissement de jeux ou être autorisé à jouer.

À noter que conformément à l'avis n° 162/2023 de l'Autorité de protection des données, l'habilitation au Roi a été revue (§ 43). Ainsi le Roi détermine uniquement les modalités techniques et financières d'EPIS tel[les] que par exemple, le fonctionnement du programme. Il n'est plus prévu que le Roi fixe les modalités d'accès à EPIS, les modalités de traitement des informations et les modalités de consultation d'EPIS dans la mesure où ces modalités sont directement reprises dans la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 22-28).

B.8.5.1. L'article 17 de la loi du 7 mai 2024 insère un article 55/2 dans la loi du 7 mai 1999. En application de cette dernière disposition, les consultations d'EPIS sont enregistrées dans le fichier de journalisation « log-EPIS », étant entendu que la Commission des jeux de hasard est désignée comme responsable du traitement des données à caractère personnel au sens de l'article 4, paragraphe 7, du RGPD (article 55/2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999).

L'article 55/2 de la loi du 7 mai 1999 énumère les finalités du fichier log-EPIS, à savoir : 1° vérifier le respect, par les titulaires de licences, des obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée de la salle de jeux ou à la pratique des jeux de hasard et 2° détecter et retracer les consultations douteuses éventuelles d'EPIS (article 55/2, § 1er, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999).

Les données enregistrées dans le fichier log-EPIS sont : 1° la date et l'heure de la consultation d'EPIS; 2° les données visées par l'article 55, § 2, 1° à 3°, de la loi du 7 mai 1999; 3° le numéro de licence de l'établissement de jeux de hasard à partir duquel EPIS a été consulté; 4° le numéro de licence D de la personne qui a consulté EPIS ou l'identité de la personne habilitée à accéder aux données du fichier log-EPIS en application de l'article 55, § 3, de la loi

du 7 mai 1999; 5° le résultat du contrôle EPIS; 6° la finalité de la consultation d'EPIS; 7° le moyen d'identification utilisé en application de l'article 54/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999 (article 55/2, § 2, alinéa 1er, de la même loi).

Les données précitées sont conservées pour une durée de cinq ans à partir de la date de consultation d'EPIS (article 55/2, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999). L'accès à ces données est limité au président de la Commission des jeux de hasard, aux fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 3, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 et à certains membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard (article 55/2, § 3, de la même loi).

B.8.5.2. Au sujet du système mis en place par l'article 55/2 de la loi du 7 mai 1999, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent :

« Cet article concerne le ' Log-EPIS ', le fichier de journalisation reprenant toutes les consultations d'EPIS.

Il s'agit du fichier actuellement dénommé ' logfile ' visé à l'article 8 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 ', tel que modifié par l'arrêté royal du 20 mars 2022.

Ce nouvel article précise en son paragraphe 1er que la Commission des jeux de hasard est le responsable du traitement de ce fichier au sens de l'article 4, 7), du RGPD qui est utilisé pour garder une trace de toutes les consultations réalisées dans EPIS et des résultats.

Les finalités du Log-EPIS sont également reprises dans la loi. Conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données n° 162/2023, la première finalité est de vérifier si les titulaires de licence remplissent correctement leurs obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée de la salle de jeux de leur établissement de jeux de hasard ou pour la participation à des jeux de hasard (§ 46).

La seconde finalité, comme indiqué par l'Autorité de protection des données, est de détecter et retracer des consultations douteuses éventuelles d'EPIS.

Le paragraphe 2 prévoit que pour chaque consultation d'EPIS, les données à caractère personnel et informations reprises dans le Log-EPIS sont les suivantes :

- 1) la date et l'heure de la consultation d'EPIS

Cette donnée est nécessaire à des fins de contrôle. Pour que les services de contrôle puissent mener des enquêtes ciblées en cas de plaintes ou de problèmes, ils ont besoin de ces données spécifiques.

2) les données visées à l'article 55, § 2, 1° à 3°

Il s'agira – des nom et prénoms de la personne consultée : Afin de pouvoir identifier correctement la personne, il est évident qu'au moins les nom et prénoms sont nécessaires. Jusqu'à trois prénoms de la personne sont collectés. – La date de naissance de la personne. Cette donnée est nécessaire pour distinguer les personnes qui auraient des noms et prénoms identiques, et ainsi permettre d'identifier correctement la personne concernée. – Le numéro de registre national utilisé pour le check, donnée nécessaire pour les personnes résidant en Belgique. Il permet une identification précise et correcte de la personne.

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

Cette donnée est nécessaire pour pouvoir identifier l'établissement de jeux de hasard concerné et pour vérifier quel établissement de jeux physique ou quel site web est impliqué[.] Si la consultation a été effectuée à partir de la Commission des jeux de hasard, ce champ ne sera pas rempli.

4) le numéro de licence D de la personne qui a consulté EPIS si EPIS a été consulté à partir d'un établissement de jeux de hasard et l'identité de la personne visée à l'article 55, § 3, si EPIS a été consulté à partir de la Commission des jeux de hasard.

Si la consultation d'EPIS a été faite pour l'accès aux jeux d'argent en ligne, il ne s'agit pas d'une personne qui a consulté EPIS mais d'un service web et ce champ reste vide. Le champ restera également vide si la consultation EPIS a été effectuée à partir d'un débit de boisson, d'une librairie d'un établissement mobile ou d'un hippodrome.

Étant donné que le contrôle EPIS doit être réalisé correctement (car potentiellement punissable en vertu de l'article 4 § 5 nouveau), la Commission des jeux de hasard doit être en mesure de savoir qui a procédé à la consultation proprement dite. Étant donné que la Commission des jeux de hasard est tenue de délivrer des licences à toute personne exerçant une activité professionnelle dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV, elle doit également être en mesure de contrôler et, le cas échéant, de sanctionner ces titulaires de licence en vertu de l'article 15/2.

D'autre part, l'accès à EPIS est également strictement limité pour la Commission des jeux de hasard aux personnes dont la fonction l'exige. C'est pourquoi ces consultations sont également conservées.

5) le résultat du contrôle EPIS

Le résultat du check n'est pas une donnée personnelle en soi mais une simple réponse contenant le résultat du check EPIS, à savoir si la personne est autorisée ou non. Cette information est également importante pour la Commission des jeux de hasard dans la mesure

où elle permet de déterminer le nombre de visites ‘ bloquées ’ et donc l’efficacité de la mise en place du système EPIS. Ces informations sont également pertinentes dans le cadre de sa mission de contrôle.

6) la finalité de la consultation

Il s’agit de la raison pour laquelle le check EPIS a été réalisé, plusieurs valeurs doivent être possibles :

– GAME : lorsque le check EPIS est réalisé car une personne veut entrer dans un établissement de jeux de hasard;

– CJH : lorsqu’un membre du secrétariat de la Commission des jeux de hasard ou les fonctionnaires de police mentionnés ci-dessus consultent les données d’un joueur exclu dans le cadre de leur fonction.

Ces valeurs sont non exhaustives et peuvent être complétées si nécessaire.

L’avis n° 162/2023 de l’Autorité de protection des données a été suivi (§ 49) et le point 6° a été précisé pour le cas échéant, insérer le numéro de dossier pour lequel la consultation est réalisée lorsque la finalité de consultation d’EPIS consiste à exercer des missions de police judiciaire de contrôle du respect de la présente loi et de ses arrêtés d’exécution.

7) le moyen d’identification utilisé visé à l’article 54/1, paragraphe 2

Concrètement, il s’agit donc de mentionner l’utilisation d’un module d’authentification (Itsme, e-id-reader, etc.) ou la saisie manuelle de données aux fins du contrôle EPIS.

Cette donnée permet de s’assurer que l’exploitant a bien procédé à l’identification des joueurs. Supposons qu’il soit établi qu’un joueur exclu a été admis mais que le contrôle EPIS a été effectué avec Itsme, cela pourrait éventuellement constituer un élément permettant de sanctionner le joueur en vertu de l’article 4, § 4 (nouveau) s’il peut être prouvé que le joueur a utilisé un faux document d’identité.

Toutes ces données sont conservées pour une durée de cinq ans à partir de la date de la consultation. Cela permet à l’autorité de contrôle de procéder à des vérifications minutieuses et, le cas échéant, de rechercher si ce joueur a également fait un usage abusif de faux documents d’identité dans le passé, par exemple. Pour ce faire, elle doit pouvoir concentrer ses investigations sur les cinq dernières années.

Pour les mêmes raisons que celles évoquée[s] précédemment, le paragraphe 3 prévoit que l’accès au fichier Log-EPIS est accordé aux mêmes personnes que pour EPIS. Ici également, contrairement à ce qu’indique l’Autorité de protection des données dans son avis n° 162/2023, les titulaires de licences ne sont pas ajoutés à la liste des personnes ayant accès à EPIS (§ 41 et § 50) car les titulaires de licence n’ont pas accès à la base de données EPIS elle-même et n’ont donc pas accès aux données qu’elle contient. En revanche, l’avis a été suivi en ce qui concerne la suppression de la mention de l’accès par les personnes en charge de la maintenance technique

d'EPIS dans la mesure où par nature, toute base de données doit faire l'objet d'une telle maintenance (§ 41 et § 50) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 28-31).

B.8.6.1. L'article 18 de la loi du 7 mai 2024 insère un article 55/3 dans la loi du 7 mai 1999. En application de cette dernière disposition, les données du fichier log-EPIS peuvent être traitées ultérieurement par la Commission des jeux de hasard afin de vérifier si un titulaire de licence remplit correctement ses obligations légales, en application de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999, et d'exercer la mission de protection des joueurs sur la base de l'article 54, § 3, point 4, de la loi du 7 mai 1999 (article 55/3, § 1er, de la même loi).

En outre, les données du fichier log-EPIS peuvent faire l'objet d'un traitement ultérieur pour permettre aux membres des services de police désignés à cet effet d'exercer les missions visées à l'article 15 de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » lorsque les recherches portent sur les infractions visées à l'article 90ter, §§ 2 à 4, du Code d'instruction criminelle, étant entendu que seules les données visées à l'article 55/2, § 2, 1° à 3°, de la loi du 7 mai 1999 peuvent leur être communiquées (article 55/3, § 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999).

Les données du fichier log-EPIS peuvent également être traitées ultérieurement afin de permettre aux membres du service d'enquête du Comité permanent P et aux membres de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale d'exercer les missions visées respectivement à l'article 16 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après : la loi du 18 juillet 1991) et à l'article 4, § 1er, 3° et 4°, de la loi du 15 mai 2007 « sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police » (ci-après : la loi du 15 mai 2007).

B.8.6.2. Au sujet du système mis en place par l'article 55/3 de la loi du 7 mai 1999, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent :

« Dans son avis n° 162/2023 (§§ 45 à 47), l'Autorité de protection des données estime que ' (...) l'auteur du projet de loi déplace, précise et complète les dispositions réglementaires actuelles relatives au fichier de journalisation d'EPIS dans la loi précitée sur les jeux de hasard pour en faire une base de données opérationnelle à part entière qui servira des fins autres que Celle[s] de sécurisation de l'utilisation du registre EPIS et de vérification du respect par les

titulaires de licences de leurs obligations légales en matière de contrôle d'accès aux salles de jeux de hasard (...) ' Pour répondre à ces préoccupations, un nouvel article 55/3 est inséré dans la loi sur les jeux de hasard. Cet article concerne le traitement ultérieur des données du Log-EPIS.

Le paragraphe 1er prévoit que la Commission des jeux de hasard peut procéder à un traitement ultérieur des données du Log-EPIS d'une part, pour les missions qui lui sont attribuées par la loi, en particulier vérifier si un titulaire de licence remplit correctement ses obligations légales en application de l'article 54 et d'autre part, pour exercer la mission de protection des joueurs qui lui est attribuée par l'article 54, § 3, point 4, à savoir les demandes d'exclusion par le joueur ou à la demande d'un tiers. En ce qui concerne la première finalité précitée, l'avis n° 75.369/4 du Conseil d'État du 13 mars 2024 a été suivi.

En effet, en ce qui concerne la deuxième finalité, pour pouvoir juger si un joueur a un problème d'addiction, il ne suffit pas de connaître l'historique des exclusions au cours des cinq dernières années. Il est également important de savoir combien de fois un joueur est identifié par un titulaire de licence (et donc vérifié dans EPIS) et souhaite donc participer à des jeux de hasard. Par exemple, s'il s'avérait qu'un joueur n'a jamais été identifié et contrôlé dans EPIS, cela pourrait indiquer deux choses [:] soit ce joueur ne joue pas du tout et il n'y a pas de problème; soit ce joueur joue sur des sites illégaux. Si ces données montrent qu'un joueur est identifié quotidiennement, cela peut en effet indiquer un comportement de jeu problématique. Concernant l'accès aux données du Log-EPIS par la Commission des jeux de hasard, dans son avis n° 75.369/4 du 13 mars 2024, le Conseil d'État se réfère à l'avis de l'Autorité de protection des données n° 162/2023 qui 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. Toutefois, pour déterminer la fréquence de jeux, il est nécessaire pour la Commission des jeux de hasard de savoir quand et où une personne a joué. Il s'agit d'éléments nécessaires pour déterminer la fréquence.

Ce paragraphe est une application de l'article 6.4 du RGPD qui permet les traitements ultérieurs et sans garanties supplémentaires quand ces traitements ultérieurs sont prévus dans une loi, ce qui est le cas en l'espèce.

Les objectifs de ces traitements ultérieurs sont ceux qui sont prévus à l'article 23.1, e), g) et i), du RGPD :

1° l'intérêt public général lié à la santé publique et en particulier les addictions : en effet, la dépendance au jeu est une forme d'addiction comportementale pouvant mener l'intéressé à devenir un joueur pathologique;

2° la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière : il s'agit notamment ici d'une application de la mission de contrôle de la Commission;

3° la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui : Les jeux de hasard peuvent effectivement affecter la vie du joueur mais également celle de ses proches. Dans son avis n° 162/2023, l'Autorité de protection des données s'interroge sur le caractère légitime de l'utilisation par la Commission des jeux de hasard du fichier Log-EPIS pour gérer

les demandes d'exclusion d'accès aux jeux de hasard par les personnes elles-mêmes ou toute personne intéressé[es] dans la mesure où lorsque la demande émane du joueur lui-même, elle est automatiquement acceptée par la commission des jeux de hasard et que, lorsque la demande émane de toute personne intéressée, elle est analysée sur base des informations communiquées tant par le demandeur [que] et par la personne [à] l'encontre de laquelle une demande d'exclusion est faite (§ 45 et § 47, point 1). Or, les informations fournies par un tiers sont insuffisantes car elles sont subjectives. Les données du Log-EPIS permettent à la commission de voir le comportement du joueur et d'objectiver les demandes d'exclusion émanant des tiers, et ainsi déterminer si elles sont fondées.

Le paragraphe 2 prévoit également des traitements ultérieurs dans le but de soutenir les services de police dans l'exécution des missions de police judiciaire (55/3, § 2, 1°) et le Comité P et le Service d'inspection générale dans l'exécution de leurs missions de contrôle (55/3, § 2, 2° et 3°).

[...]

Concernant l'article 55/3, § 2, 1°, le Conseil d'État estime 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. '. Pour répondre à cette préoccupation, le traitement ultérieur dans le but de soutenir les services de police dans l'exécution des missions de police judiciaire est circonscrit à la recherche des infractions visées à l'article 90^{ter}, §§ 2 à 4 du Code d'Instruction criminelle qui reprend la liste des infractions les plus graves.

En ce qui concerne le soutien des services de police dans l'exécut[i]ons des missions de police judiciaire, les exemples ci-dessous illustrent cette finalité :

- Les établissements de jeux de hasard constituent en effet des lieux où du blanchiment d'argent est susceptible de se produire. Dans le cadre des enquêtes financières et en particulier de celles liées au blanchiment d'argent, savoir si une personne a fréquenté tel établissement constitue donc un élément important.

- Dans le cadre des enquêtes relatives à la criminalité organisée, où il est important de tenter d'établir si des personnes sont en lien ou ont été en lien les unes avec les autres, savoir que plusieurs personnes, susceptibles d'appartenir à un même réseau criminel jouent ensemble (même établissement, créneau horaire similaire) permet de conforter certaines pistes d'enquête.

- La consultation des Log-EPIS permet aussi de vérifier la fiabilité des indicateurs qui travaillent avec la police. Un indicateur qui joue régulièrement par exemple et qui a des dettes d'argent risque d'être soumis à des pressions du milieu criminel.

- S'il y a une disparition inquiétante et que la police recherche les dernières ' traces laissées ' par une personne, savoir qu'elle a joué tel jour à telle heure dans un établissement de jeux peut permettre de relancer des pistes. Savoir quelles autres personnes étaient présentes dans un créneau horaire similaire peut aussi s'avérer utile dans le cadre de l'enquête liée à la disparition inquiétante.

– À l’identique, dans le cadre des recherches des personnes dont la privation de liberté est prévue par la loi, il est très utile de savoir si la personne joue régulièrement, et dans quel établissement.

– Dans le cadre de la vérification d’un alibi pour lequel la personne prétend que tel jour à telle heure, elle se trouvait dans tel établissement de jeux, la consultation du Log-EPIS permet d’effectuer de premières vérifications.

Dans le cadre de ces exemples, les données d’identification précises de la personne qui est venue jouer sont bien entendu un élément essentiel puisqu’il s’agit d’être certain qu’il s’agisse bien de la bonne personne sur laquelle porte[nt] les vérifications.

Le moment de la vérification effectuée est aussi un élément important puisqu’il permet de savoir quand une personne est présente dans un établissement, ainsi que le cas échéant la fréquence avec laquelle la personne joue.

Le lieu/l’établissement où la personne joue constitue aussi un élément important, notamment lorsqu’on cherche à localiser une personne qui a disparu, ou, qui est à rechercher.

En ce qui concerne l’exercice de toutes les missions de police judiciaire des services de police et des tâches qu’ils réalisent dans ce cadre, l’Autorité de protection des données s’interroge sur 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 [lié] 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, de l’utilisation structurelle du Log-EPIS (§ 47, point 2). Sur ce point, il faut préciser que diverses enquêtes sur le crimorg montrent indéniablement les liens entre certains lieux et heures de jeux et le crime organisé.

Par ailleurs, l’Autorité précise que ‘ Quant à la vérification de la fiabilité des indicateurs de la police, il apparaît plus proportionné de rendre cette profession interdite de jeux de hasard ou de vérifier si ces personnes ne sont pas surendettées avant de leur confier une telle mission ’ (§ 47, point 2). Or, être un indicateur n’est pas un métier. Un des pans essentiels est d’évaluer la fiabilité de ceux-ci qui effectivement fluctue. Il est strictement interdit pour des raisons évidentes de protection des enquêtes, des sources et pour assurer leur intégrité de révéler leurs identités.

En ce qui concerne le soutien du Comité P et de l’Inspection générale dans l’accomplissement de leurs missions de contrôle (art. 55/3, § 2, 2° et 3°): L’article 27 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l’Organe de coordination pour l’analyse de la menace permet déjà au Comité P de collecter/de saisir toutes les données auprès des services contrôlés. Aussi l’article 8 de la loi du 15 mai 2007 sur l’Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police permet déjà au membre de l’Inspection générale de consulter sur place, prendre copie, se faire communiquer et si nécessaire saisir tous documents, pièces ou objets utiles à leurs missions auprès des services contrôlés.

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[s] 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[s]) et d'aider à analyser si d'autres collègues sont également mêlés à la fraude.

Dans son avis n° 75.369/4 du 13 mars 2024, le Conseil d'État demande également de justifier plus avant la nécessité et la proportionnalité de la mesure visée à l'article 55/3, § 2, 2° et 3°. À ce[t] égard, il faut rappeler que pour pouvoir diligenter leurs enquêtes de manière indépendante et discrète, le Comité P et l'Inspection générale doivent pouvoir examiner directement les données à partir des sources authentiques afin de déterminer précisément et par eux-mêmes les informations dont il[s] ont besoin dans le cadre de leur enquête. Par ailleurs, conférer un accès direct à une banque de données ne signifie bien entendu pas que les données à caractère personnel soient accessibles sans que les principes de base de gestion/protection des données soient applicables : il est évident que les règles d'intégrité de la banque de données [consultées] doivent être respectées et que l'accès se fera uniquement sur la base du besoin d'en connaître et que les accès seront eux aussi journalisés et pourront donc faire, le cas échéant, l'objet d'un contrôle de légalité.

Le paragraphe 2 de l'article 55/3 constitue également une application de l'article 6.4 du RGPD.

Les objectifs de ces traitements ultérieurs sont ceux qui sont prévus à l'article 23.1, e), et g) du RGPD, à savoir :

1° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces;

2° la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 31-37).

B.9.1.1. Le Conseil des ministres soutient que le premier moyen dans l'affaire n° 8356 est irrecevable en sa première branche, dès lors que l'obligation de réaliser un contrôle EPIS dans les établissements de classe IV n'est pas une nouveauté de la disposition attaquée.

B.9.1.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation doit être introduit dans les six mois de la publication de la norme attaquée.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

Toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

Il faut dès lors vérifier si le recours est dirigé contre des dispositions nouvelles ou s'il concerne des dispositions non modifiées.

B.9.1.3. Comme il est dit en B.8.2.3 et ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.8.3.2, l'application du système EPIS aux établissements de classe IV n'est pas une nouveauté introduite par la loi du 7 mai 2024, mais résulte de la loi du 7 mai 2019.

B.9.1.4. Néanmoins, les griefs de la partie requérante ne concernent pas l'application en soi du système EPIS aux établissements précités, mais bien la circonstance qu'au sein de ces établissements, le système EPIS traiterait de manière identique les données des personnes qui sont interdites de la pratique des jeux de hasard en raison de leur profession, en vertu de l'article 54, § 2, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, et les données des personnes qui en sont exclues sur la base d'une décision de la Commission des jeux de hasard, en vertu de l'article 54, §§ 3 et 4, de cette même loi, ce qui empêcherait les personnes relevant de la première catégorie d'accéder à ces établissements.

La critique des parties requérantes doit donc être considérée comme portant sur certaines modalités du système EPIS, à savoir, d'une part, la circonstance qu'au moment du contrôle EPIS, la seule information communiquée est, le cas échéant, l'exclusion ou l'interdiction de la pratique des jeux de hasard, et, d'autre part, le fait que le système EPIS ne reprend pas la profession de la personne concernée.

B.9.1.5. Comme il est dit en B.8.2.5, avant la loi du 7 mai 2024, le fonctionnement du contrôle EPIS était en partie réglé par 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 », qui précisait notamment les informations qui sont communiquées au moment du contrôle.

À la suite de la loi du 7 mai 2024, le fonctionnement du contrôle EPIS est désormais déterminé dans la loi du 7 mai 1999, et l'arrêté royal précité a été abrogé. À cette occasion, le législateur a également entendu modifier certaines modalités de fonctionnement du système EPIS. En particulier, la profession des personnes concernées ne constitue plus une donnée traitée dans ce système, en application de l'article 55 de la loi du 7 mai 1999, comme il ressort des travaux préparatoires reproduits en B.8.4.2.

B.9.1.6. Partant, le premier moyen dans l'affaire n° 8356, en sa première branche, doit être considéré comme portant sur des dispositions nouvelles. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.9.2.1. Comme il est dit en B.2.9, certaines personnes sont, en application de l'article 54, § 2, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, interdites d'accéder et de pratiquer certains jeux de hasard en raison de leur profession. Il s'agit des magistrats, des notaires, des huissiers et des membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Pour ces professions, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit, tout comme la pratique des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999 pour lesquels il existe une obligation d'enregistrement, à l'exception des paris.

Il s'ensuit que les membres des professions précitées peuvent, notamment, accéder aux établissements de classe IV et engager des paris.

B.9.2.2. Il ressort des articles 54/1, § 1er, alinéa 2, 2°, et 55, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999 qu'un des buts poursuivis par le système EPIS est de vérifier si la personne qui souhaite participer à un jeu de hasard ne fait pas l'objet d'une interdiction ou d'une exclusion sur la base de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999.

Au sujet des personnes visées à l'article 54, § 2, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, les travaux préparatoires reproduits en B.8.4.2 précisent qu'il n'est pas nécessaire que le système EPIS reprenne la profession concernée dès lors qu'il fonctionne par « type d'exclusion », à partir d'un fichier fourni quotidiennement par les services gouvernementaux concernés, étant entendu que le fichier du jour précédent est systématiquement écrasé et supprimé d'EPIS, de sorte que la date exacte de début de l'interdiction n'est pas connue.

B.9.2.3. Dans l'hypothèse où le système EPIS fonctionne par « type d'exclusion » et que les données des personnes interdites de la pratique de certains jeux de hasard en raison de leur profession sont reprises dans un fichier journalier particulier, l'existence d'un contrôle EPIS n'est pas de nature à empêcher les personnes précitées d'accéder aux établissements de classe IV ni d'engager des paris.

Il reste que ces modalités ne sont pas prévues par la loi du 7 mai 1999, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 7 mai 2024.

B.9.2.4. En application de l'article 55, § 4, de la loi du 7 mai 1999, il revient au Roi de prévoir les modalités techniques du système EPIS.

Ni l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ni aucune disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de statuer sur les modalités d'exécution d'une disposition législative.

Il appartient au juge ordinaire et au Conseil d'État, section du contentieux administratif, de contrôler, le cas échéant, la manière dont l'habilitation contenue dans l'article 55, § 4, de la loi

du 7 mai 1999 est mise en œuvre et de vérifier, à cette occasion, si les modalités techniques prévues par le Roi permettent effectivement aux personnes visées en B.9.2.1 d'accéder aux établissements de classe IV et d'engager des paris, conformément à l'article 54, § 2, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999.

B.9.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 8356, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.10.1. Dans le premier moyen, en ses deuxième et troisième branches, la partie requérante dans l'affaire n° 8356 soutient que la conservation des données, prévue par les articles 16 et 17 de la loi du 7 mai 2024, pour une durée de cinq années, à partir respectivement de la date de fin de l'exclusion du joueur et de la date de consultation du système EPIS, n'est pas raisonnablement justifiée au regard des finalités poursuivies par le système EPIS et par le fichier de journalisation log-EPIS.

Eu égard à leur connexité, la Cour examine ces branches conjointement.

B.10.2. Il ressort des dispositions de contrôle citées en B.7.1 à B.7.11 qu'une disposition législative doit fixer le délai maximal de conservation des données à caractère personnel et que ce délai doit être raisonnablement justifié au regard des finalités du traitement, en application du principe de minimisation des données.

B.10.3.1. Par son arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.177), lorsqu'elle a examiné un moyen qui était dirigé contre l'extension du champ d'application de l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, la Cour a jugé que l'absence de fixation, par le législateur, d'une durée maximale de conservation pour les données à caractère personnel inscrites dans le registre d'accès visé à cet article et d'une durée maximale de conservation pour la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur violait l'article 22 de la Constitution :

« B.53.5. La disposition attaquée [l'article 31 de la loi du 7 mai 2019] ne prévoit toutefois aucune durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999. En outre, elle ne prévoit aucune durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur, dès

lors que l'article 62, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit seulement une durée minimale de conservation de cinq ans à dater de la dernière activité de jeu du joueur.

B.54. L'article 31 de la loi du 7 mai 2019 viole l'article 22 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur ».

La Cour a, par conséquent, annulé l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 « uniquement en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 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 ' et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur ».

B.10.3.2. À la suite de cet arrêt, le législateur est intervenu par l'article 41, 2° et 3°, de la loi du 30 juillet 2022 « visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II » (ci-après : la loi du 30 juillet 2022). L'article 62, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 41, 2°, de la loi du 30 juillet 2022, et l'article 62, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 41, 3°, de la loi du 30 juillet 2022, prévoyaient respectivement que la durée de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre d'accès et la durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur étaient de dix années à dater de la dernière activité de jeu de la personne concernée.

Par son arrêt n° 154/2023 du 23 novembre 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.154), la Cour a jugé qu'un tel délai de conservation des données violait l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte et avec l'article 5, paragraphe 1, e), du RGPD :

« B.32. [...] Selon les travaux préparatoires [de la loi du 30 juillet 2022], la durée de conservation prévue par la disposition attaquée est motivée par un souci d'harmonisation avec la durée de conservation de dix ans qui est prévue à l'article 60 de 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 ’ (ci-après : loi du 18 septembre 2017) :

‘ La durée maximale de conservation des données d’une part et de la copie de la pièce ayant servi à l’identification du joueur d’autre part est fixée à 10 ans. De cette manière, la durée de conservation est harmonisée, et permet de respecter les délais de conservation légaux prévus par l’article 60 de la loi 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 ’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2774/001, p. 51).

B.33. La proportionnalité de la durée de conservation doit être appréciée au regard de la finalité pour laquelle les données à caractère personnel sont traitées.

En l’espèce, comme il est dit en B.13, la conservation, dans le registre d’accès visé à l’article 62 de la loi du 7 mai 1999, de données à caractère personnel relatives au joueur et de la copie de la pièce ayant servi à l’identification de celui-ci a pour finalité de permettre à la Commission des jeux de hasard de vérifier *a posteriori* si les consultations du système EPIS ont bien été réalisées par rapport aux joueurs qui fréquentent les établissements de jeux de hasard de classes I et II et les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Le registre d’accès visé à l’article 62 de la loi du 7 mai 1999 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 – imposées 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).

Il s’ensuit que l’harmonisation visée avec la durée de conservation prévue à l’article 60 de la loi du 18 septembre 2017 ne permet pas de justifier raisonnablement une durée de conservation de dix ans en ce qui concerne le registre d’accès visé à l’article 62 de la loi du 7 mai 1999.

B.34. Les infractions aux articles 54 et 62 de la loi du 7 mai 1999 peuvent être punies par une peine d’emprisonnement d’un mois à trois ans et/ou par une amende pénale de 26 euros à 25 000 euros, à majorer des décimes additionnels (article 64 de la loi du 7 mai 1999). Dès lors que ces infractions sont ainsi punies d’une peine correctionnelle et constituent dès lors des délits, le délai de prescription applicable est de cinq ans (article 21, alinéa 1er, 4^o, du titre préliminaire du Code de procédure pénale). À titre de sanction alternative, les infractions aux articles 54 et 62 de la loi du 7 mai 1999 peuvent être punies par une amende administrative (article 15/3 de la loi du 7 mai 1999); dans ce cas, le délai de prescription applicable est également de cinq ans (article 15/3, § 5, de la loi du 7 mai 1999).

Dès lors que le registre d’accès a pour finalité de permettre à la Commission des jeux de hasard de contrôler l’application correcte du système EPIS et que le législateur a prévu que les infractions aux articles 54 et 62 de la loi du 7 mai 1999 se prescrivent par cinq ans, la durée de dix ans durant laquelle les données à caractère personnel relatives au joueur et la copie de la pièce ayant servi à l’identification de celui-ci doivent être conservées dans le registre d’accès excède ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie ».

La Cour a, par conséquent, annulé l'article 41, 1° et 3°, de la loi du 30 juillet 2022.

B.10.4.1. Comme il est dit en B.8.4.1, les finalités du système EPIS sont, en application de l'article 55, § 1er, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, les suivantes : 1° permettre aux titulaires de licences concernés de s'assurer que les personnes qui se présentent pour accéder à la salle de jeux de hasard de leur établissement ou pour pratiquer des jeux de hasard ne sont pas interdites ou exclues sur la base de l'article 54, §§ 2 à 4, de cette même loi; 2° permettre à la Commission des jeux de hasard de gérer les demandes d'exclusion ou de retrait d'exclusion des jeux de hasard ainsi que le contentieux éventuel y relatif; 3° rechercher et constater les infractions à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution.

B.10.4.2. Les finalités du fichier de journalisation log-EPIS, quant à elles, sont les suivantes en application de l'article 55/2, § 1er, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 : 1° permettre la vérification du respect, par les titulaires de licences, des obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée de la salle de jeux ou à la pratique des jeux de hasard et 2° permettre de détecter et de retracer les consultations douteuses éventuelles d'EPIS, comme il est dit en B.8.5.1.

B.10.5.1. Les travaux préparatoires reproduits en B.8.4.2 précisent que la durée de conservation de cinq ans à partir de la fin de l'exclusion du joueur qui est prévue pour les données du système EPIS permet d'identifier un comportement addictif, dès lors que la Commission des jeux de hasard se base sur les cinq dernières années pour analyser le comportement des joueurs.

En outre, il ressort des travaux préparatoires cités en B.8.5.2 que la conservation des données pour une durée de cinq ans à partir de la consultation du système EPIS vise à permettre aux autorités de contrôle d'exercer leurs missions et d'identifier, le cas échéant, l'usage de faux documents d'identité par les joueurs exclus.

B.10.5.2. Il convient par ailleurs de relever qu'en application de l'article 4, §§ 4 et 5, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 2, non attaqué, de la loi du 7 mai 2024, et de l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, qui n'a pas été modifié sur ce point par la loi du 7 mai 2024, une amende administrative peut être infligée par la Commission des jeux de hasard à la personne qui utilise des données à caractère personnel qui ne lui appartiennent pas en vue

d'accéder à un établissement de jeux de hasard ou de pratiquer un jeu de hasard, à la personne qui met à disposition d'autrui des données à caractère personnel en sachant que ces données seront utilisées en vue d'accéder à un établissement de jeux de hasard ou de pratiquer un jeu de hasard, et à la personne qui autorise l'accès à un établissement de jeux de hasard ou la pratique des jeux de hasard aux personnes pour lesquelles cet accès ou cette pratique n'est pas autorisé en application de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999.

Aux termes de l'article 15/3, § 5, de la loi du 7 mai 1999, qui n'est pas modifié par la loi du 7 mai 2024, « [l]a décision d'infliger une amende administrative ne peut plus être prise cinq ans après le fait constitutif d'infractions fixées par la présente loi ».

B.10.6. Il ressort de ce qui précède que le délai de cinq ans prévu pour la conservation des données permet à la Commission des jeux de hasard de gérer les demandes d'exclusion ou de retrait d'exclusion, ce qui constitue l'une de ses missions en application de l'article 54, § 3, point 4, et § 4, de la loi du 7 mai 1999.

Un tel délai permet également de contrôler le respect de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 et, le cas échéant, d'infliger aux contrevenants une amende administrative dont le délai de prescription applicable est précisément de cinq ans à compter des faits.

B.10.7. En ce qu'ils prévoient un délai de conservation des données à caractère personnel de cinq ans, les articles 16 et 17 de la loi du 7 mai 2024 sont donc raisonnablement justifiés au regard des normes de contrôle citées en B.7.1 à B.7.11.

Le premier moyen dans l'affaire n° 8356, en ses deuxième et troisième branches, n'est pas fondé.

B.11.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 8356, en sa quatrième branche, porte sur la possibilité d'un traitement ultérieur des données à caractère personnel visées par le fichier de journalisation log-EPIS, en application de l'article 55/3 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 18 de la loi du 7 mai 2024. La partie requérante soutient que ce traitement

n'est pas raisonnablement justifié au regard de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD, en particulier en ce qu'il ne prévoit pas de délai de conservation maximal des données concernées.

B.11.2. L'article 5, paragraphe 1, *b)*, du RGPD prévoit que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées selon des modalités incompatibles avec les finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

L'article 6, paragraphe 4, du RGPD permet toutefois le traitement de données à caractère personnel à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été initialement collectées, à condition que ce traitement soit prévu par une disposition législative qui, dans une société démocratique, constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les objectifs mentionnés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD.

L'article 23, paragraphe 1, du RGPD dispose :

« Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir :

- a)* la sécurité nationale;
- b)* la défense nationale;
- c)* la sécurité publique;
- d)* la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces;
- e)* d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale;
- f)* la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires;
- g)* la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière;

h) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points *a)* à *e)* et *g)*;

i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui;

j) l'exécution des demandes de droit civil ».

Le considérant 50 du RGPD mentionne :

« Le traitement de données à caractère personnel pour d'autres finalités que celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement ne devrait être autorisé que s'il est compatible avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement. Dans ce cas, aucune base juridique distincte de celle qui a permis la collecte des données à caractère personnel n'est requise. Si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, le droit de l'Union ou le droit d'un État membre peut déterminer et préciser les missions et les finalités pour lesquelles le traitement ultérieur devrait être considéré comme compatible et licite. Le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques devrait être considéré comme une opération de traitement licite compatible. La base juridique prévue par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel peut également constituer la base juridique pour un traitement ultérieur. Afin d'établir si les finalités d'un traitement ultérieur sont compatibles avec celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement, le responsable du traitement, après avoir respecté toutes les exigences liées à la licéité du traitement initial, devrait tenir compte, entre autres: de tout lien entre ces finalités et les finalités du traitement ultérieur prévu; du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier les attentes raisonnables des personnes concernées, en fonction de leur relation avec le responsable du traitement, quant à l'utilisation ultérieure desdites données; la nature des données à caractère personnel; les conséquences pour les personnes concernées du traitement ultérieur prévu; et l'existence de garanties appropriées à la fois dans le cadre du traitement initial et du traitement ultérieur prévu.

Lorsque la personne concernée a donné son consentement ou que le traitement est fondé sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir, en particulier, d'importants objectifs d'intérêt public général, le responsable du traitement devrait être autorisé à effectuer un traitement ultérieur des données à caractère personnel indépendamment de la compatibilité des finalités. En tout état de cause, l'application des principes énoncés dans le présent règlement et, en particulier, l'information de la personne concernée au sujet de ces autres finalités et de ses droits, y compris le droit de s'opposer au traitement, devraient être assurées. Le fait, pour le responsable du traitement, de révéler l'existence d'éventuelles infractions pénales ou de menaces pour la sécurité publique et de transmettre à une autorité compétente les données à caractère personnel concernées dans des cas individuels ou dans plusieurs cas relatifs à une même infraction pénale ou à des mêmes menaces pour la sécurité publique devrait être considéré comme relevant de l'intérêt légitime du responsable du traitement. Néanmoins, cette

transmission dans l'intérêt légitime du responsable du traitement ou le traitement ultérieur des données à caractère personnel devrait être interdit lorsque le traitement est incompatible avec une obligation de confidentialité légale, professionnelle ou toute autre obligation de confidentialité contraignante ».

B.11.3. Lorsque le traitement des données à caractère personnel est effectué à une fin autre que celle pour laquelle ces données ont été collectées, il résulte de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD, lu à la lumière du considérant 50 de ce règlement, qu'un tel traitement est permis à condition qu'il soit fondé, notamment, sur le droit d'un État membre, et qu'il constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir l'un des objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD. Comme l'indique ce considérant, afin de sauvegarder ces objectifs importants d'intérêt public général, le responsable du traitement est ainsi autorisé à effectuer un traitement ultérieur des données à caractère personnel indépendamment de la compatibilité de ce traitement avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement (CJUE, 2 mars 2023, C-268/21, *Norra Stockholm Bygg AB*, ECLI:EU:C:2023:145, point 33).

B.11.4. En application de l'article 55/3 de la loi du 7 mai 1999, les données du fichier log-EPIS – c'est-à-dire celles visées à l'article 55/2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 – peuvent « être traitées ultérieurement ». Dans ce cadre, comme le Conseil des ministres le met en évidence, le législateur ne déroge pas au principe, établi par l'article 55/2, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, selon lequel ces données sont conservées pour une durée de cinq ans à partir de la consultation du système EPIS.

Comme son libellé l'indique, la disposition attaquée, en faisant référence à un traitement ultérieur, doit être comprise comme permettant un traitement de données à caractère personnel à une fin autre que celle pour laquelle ces données ont été initialement collectées, conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 23, paragraphe 1, du RGPD.

B.11.5.1. Par ailleurs, comme les travaux préparatoires reproduits en B.8.6.2 le mettent en évidence, le législateur a pu estimer que le traitement ultérieur attaqué est raisonnablement justifié au regard des objectifs mentionnés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD.

B.11.5.2. Les données visées à l'article 55/3 de la loi du 7 mai 1999 sont celles énumérées à l'article 55/2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999. Celles-ci permettent de déterminer le moment, la finalité et le résultat du contrôle EPIS (article 55/2, § 2, alinéa 1er, 1°, 5° et 6°) et d'identifier le joueur concerné (2° et 7°) ainsi que le titulaire de licence qui a consulté le système EPIS (3° et 4°).

B.11.5.3. Concernant l'article 55/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, le traitement ultérieur de ces données est nécessaire pour permettre à la Commission des jeux de hasard de vérifier si les titulaires de licences remplissent correctement les obligations qui découlent de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 et de gérer les demandes d'exclusion en évaluant, à travers le nombre d'identifications dans le système EPIS, si un joueur présente des risques d'addiction, ce qui exige de déterminer la fréquence de participation à un jeu de hasard, et donc le moment et le lieu de cette participation.

Ce faisant, le législateur s'inscrit dans le cadre des objectifs mentionnés à l'article 23, paragraphe 1, *e*) et *i*), du RGPD, à savoir la lutte contre les addictions aux jeux de hasard, qui constitue en particulier un intérêt de santé publique, et la protection du joueur concerné et de son entourage.

B.11.5.4. En ce qui concerne l'article 55/3, § 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999, le traitement ultérieur des données du fichier de journalisation log-EPIS permet aux services de police de réaliser les enquêtes nécessaires à la poursuite des infractions visées à l'article 90ter, §§ 2 à 4, du Code d'instruction criminelle. Les travaux préparatoires précités révèlent que le législateur a souhaité circonscrire la portée de cette mesure à la recherche des infractions les plus graves, à savoir celles relatives à la criminalité organisée qui présente des liens avec le secteur des jeux de hasard, et qu'il a, pour ce faire, limité les catégories de données traitées, dès lors que seules les données visées à l'article 55/2, § 2, 1° à 3°, de la loi du 7 mai 1999 sont concernées. En outre, les exemples cités par ces mêmes travaux préparatoires démontrent que le traitement des données du fichier de journalisation log-EPIS est nécessaire au regard de cette finalité, notamment pour vérifier la fiabilité des indicateurs.

Au sujet de l'article 55/3, § 2, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 1999, le traitement précité est nécessaire pour permettre au Comité permanent P et à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale de mener leurs enquêtes vis-à-vis des membres des services de police qui

fréquentent les établissements de jeux de hasard, en application d'autres dispositions, à savoir l'article 27 de la loi du 18 juillet 1991 et l'article 8 de la loi du 15 mai 2007, comme les travaux préparatoires précités le mettent en évidence.

Ces finalités s'inscrivent dans le cadre des objectifs mentionnés à l'article 23, paragraphe 1, *d)* et *g)*, du RGPD, à savoir la prévention et la détection d'infractions pénales graves présentant un lien avec le secteur des jeux de hasard, d'une part, et la prévention et la détection des manquements à la déontologie des membres des services de police, d'autre part.

B.11.5.5. Pour le surplus, lorsque les autorités et services précités procèdent effectivement au traitement ultérieur de données du log-EPIS, dans le cadre des finalités déterminées par l'article 55/3 de la loi du 7 mai 1999, ils sont tenus au respect des normes de contrôle citées en B.7.1 à B.7.11, en particulier le principe de proportionnalité qui en découle, sous le contrôle du juge compétent.

B.11.6. Le premier moyen dans l'affaire n° 8356, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le principe de légalité en matière pénale

B.12.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8356 est pris de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante soutient que les sanctions administratives visées à l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 6 de la loi du 7 mai 2024, et les infractions pénales visées à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, méconnaissent le principe de légalité en matière pénale, tant dans sa dimension formelle (première branche) que dans sa dimension matérielle (seconde branche).

B.12.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 8361 est pris de la violation, d'une part, des articles 12 et 14 de la Constitution et, d'autre part, des articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 10 et 11.

Les parties requérantes soutiennent que l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, érige en infraction pénale la violation de l'article 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, lequel prévoit l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard, sans que les éléments essentiels de cette infraction soient définis par la loi, étant donné l'habilitation conférée au Roi en application de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999. Le principe de légalité en matière pénale serait violé tant dans sa dimension formelle que dans sa dimension matérielle, tout comme les dispositions qui règlent la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

B.13.1. Le Conseil des ministres soutient que les griefs sont irrecevables dès lors qu'ils ne concernent pas une nouveauté de la loi du 7 mai 2024.

B.13.2. Comme il est dit en B.9.1.2, lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication; toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

Il faut dès lors vérifier si les griefs sont dirigés contre des dispositions nouvelles ou s'ils concernent des dispositions non modifiées.

B.14.1. Avant sa modification par l'article 6 de la loi du 7 mai 2024, l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 46, 54, 58, 60, 62 [de la loi du 7 mai 1999] et aux dispositions prises en exécution de ces articles et de l'article 61, alinéa 2, et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1er, impose aux auteurs une amende administrative ».

À la suite de sa modification par l'article 6 de la loi du 7 mai 2024, l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 fait désormais référence « aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3,

43/4, 43/8, 46, 58, 60, 61, alinéas 2 et 3 [de la loi du 7 mai 1999] et aux dispositions prises en exécution de ces articles ». Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent à cet égard :

« Conformément à l'article 15/3, paragraphe 1er, de loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, la Commission des jeux de hasard impose une amende administrative aux auteurs d'infractions à certains articles de la loi.

L'article 61, ali[néa] 3, de la loi sur les jeux de hasard est ajouté à la liste des articles pour lesquels la Commission des jeux de hasard peut infliger une amende administrative. Cet article concerne l'obligation pour les établissements de jeux de hasard de toujours placer et maintenir, à la disposition du public à un endroit visible, les dépliants mis à leur disposition par la Commission des jeux de hasard contenant des informations sur la dépendance au jeu, le numéro d'appel du service d'aide 0800 ainsi que les adresses des personnes chargées de porter assistance. En cas de violation de cette disposition, les seules sanctions applicables à l'heure actuelle sont, en application de l'article 15/2 de la loi, des avertissements, une suspension ou une révocation de la licence pour une période déterminée et une interdiction provisoire ou définitive de l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

La modification permet à la Commission des jeux de hasard d'imposer une amende administrative en cas d'infraction à cette disposition. Elle résulte aussi de la modification apportée à l'article 64 de la loi (cf. *infra*).

L'article 62 de la loi, relatif au registre d'accès que les exploitants des établissements de jeux de hasard doivent tenir en vue d'identifier les joueurs[,] est abrogé (cf. *infra*). Par conséquent, il est supprimé de la liste des cas dans [lesquels] la Commission des jeux de hasard peut prononcer une amende administrative.

Il faut noter aussi que cette liste comprend l'article 4 dans son ensemble et que dès lors, les nouveaux comportements interdits visés par l'article 4, §§ 4 et 5, peuvent également faire l'objet d'une amende administrative. Par ailleurs l'article 54 est supprimé de la liste car le renvoi à l'article 4, § 5, est suffisant. Alors que l'article 54 oblige les titulaires de licence à identifier correctement les joueurs et les visiteurs et à leur refuser l'accès en cas d'exclusion, l'article 4, paragraphe 5, érige en infraction pénale tout manquement à cette obligation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 9-10).

B.14.2. Avant sa modification par l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Les auteurs des infractions aux dispositions des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60, 62 et aux dispositions prises en exécution de ces articles et de l'article 61, alinéa 2 seront punis d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 26 francs à 25.000 francs ou d'une de ces peines ».

À la suite de sa modification par l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 dispose désormais que « [l]es auteurs des infractions aux articles 4, § 2, § 4 et § 5, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 60, 61, alinéas 2 et 3, et aux arrêtés pris en exécution de ces articles, seront punis d'une amende de 26 euros à 72.000 euros ». Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent à cet égard :

« Parallèlement à ce qui est prévu par la modification de l'article 15/3, § 1er, de la loi sur les jeux de hasard, l'article 61, alinéa 3, de loi qui prévoit l'obligation pour les établissements de jeux de hasard de toujours placer et maintenir, à la disposition du public à un endroit visible, des dépliants avec des informations sur les risques liés aux jeux et sur l'aide aux joueurs, est ajouté à la liste des articles pouvant faire l'objet d'une sanction pénale.

L'objectif est d'envoyer un signal aux titulaires de licences pour les responsabiliser davantage.

Comme déjà mentionné, actuellement, le défaut de mise à disposition des dépliants ne peut donner lieu qu'à une sanction administrative (art. 15/2, de la loi sur les jeux de hasard).

De même, l'article 4, §§ 4 et 5, de loi qui interdit [...]à la fraude à l'identité et le fait d'autoriser l'accès à [un] établissement de jeux de hasard et la participation à de[s] jeux de hasard à des personnes exclues, est ajouté à la liste des articles pouvant faire l'objet d'une sanction pénale.

En outre, pour les mêmes raisons que celle[s] évoquées pour la modification de l'article 63, la peine d'emprisonnement et/ou la peine d'amende est remplacée par une peine d'amende unique.

Le minimum de la peine d'amende reste au même niveau qu'actuellement, à savoir 26 euros. Le maximum de la peine d'amende est en revanche augmenté à 72.000 euros, en application de l'article 41*bis* du Code pénal.

Par ailleurs, dans un avis 72.862/1-2-3-4 du 24 février 2023, le Conseil d'État a émis des réserves sur l'application de peine[s] d'emprisonnement à l'encontre [d']auteurs d'infraction[s] aux dispositions prise[s] en exécution des articles visés à l'article 64 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 42-43).

B.15.1. La partie requérante dans l'affaire n° 8356 ne formule des griefs à l'encontre des articles 6 et 23 de la loi du 7 mai 2024 qu'en ce qu'ils visent les articles 8, 43/2, 43/2/1, 43/4 et 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8361 se limitent quant à elles à critiquer l'article 23 de la loi du 7 mai 2024 en ce qu'il vise l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

B.15.2. La référence, par les articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999, aux articles 8, 43/2, 43/2/1, 43/4 et 61, alinéa 2, de cette même loi n'est pas une nouveauté de la loi du 7 mai 2024, qui ne modifie d'ailleurs pas ces dernières dispositions. En outre, il ne saurait être déduit des travaux préparatoires reproduits en B.14.1 et en B.14.2 qu'à l'occasion de la loi du 7 mai 2024, le législateur a souhaité s'approprier le contenu de dispositions anciennes.

B.16. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8356 et le moyen unique dans l'affaire n° 8361 sont irrecevables.

En ce qui concerne le régime applicable à certains opérateurs de jeux

B.17. La Cour examine successivement les griefs concernant le régime applicable à la Loterie nationale (B.18.1 à B.27), aux hippodromes (B.28.1 à B.33) et aux débits de boissons (B.34.1 à B.39).

La Loterie nationale

B.18.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8356 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie requérante soutient que les articles 14 à 20 de la loi du 7 mai 2024 créent une différence de traitement entre les établissements de classe IV et la Loterie nationale, cette dernière n'étant pas concernée par le contrôle EPIS pour ses jeux de loterie, parmi lesquels les jeux « Woohoo » proposés sur son site web, ce qui ne serait pas raisonnablement justifié au regard de l'objectif poursuivi consistant à protéger les joueurs.

B.18.2.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 8362 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes font valoir que les articles 14, 1°, et 15 de la loi du 7 mai 2024 rendent obligatoire l'identification des joueurs, via le système EPIS, pour les paris sportifs

engagés dans les librairies, mais pas pour les jeux de la Loterie nationale commercialisés dans ces mêmes lieux, de sorte que les dispositions attaquées créent une différence de traitement qui ne serait pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi consistant à protéger les joueurs.

B.18.2.2. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8362 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec la liberté d'entreprendre garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) et par les articles 16 et 52 de la Charte.

Selon les parties requérantes, les articles 5, 10 et 24 de la loi du 7 mai 2024 sont discriminatoires en ce que l'âge minimum de 21 ans qu'ils prévoient ne s'applique pas aux jeux de loterie proposés par la Loterie nationale.

B.19. En ce qui concerne le quatrième moyen dans l'affaire n° 8362, il y a lieu de relever que les griefs des parties requérantes se limitent à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Partant, les moyens sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et des articles 16 et 52 de la Charte.

B.20.1. Le Conseil des ministres soulève en outre plusieurs exceptions d'irrecevabilité.

En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8356 et le premier moyen dans l'affaire n° 8362, il soutient que les griefs ne sont pas imputables aux dispositions attaquées mais à des réformes législatives antérieures, dès lors que les jeux de loterie sont exclus du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 depuis l'adoption de celle-ci.

En ce qui concerne le quatrième moyen dans l'affaire n° 8362, le Conseil des ministres considère que les griefs sont en réalité dirigés contre l'article 5, non attaqué, de la loi du

18 février 2024, qui généralise l'âge minimum de 21 ans pour pouvoir participer à un jeu de hasard, contre l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999, qui exclut les jeux de loterie du champ d'application de cette loi, et contre l'article 37/1 de la loi du 19 avril 2002, qui fixe un âge minimum de 18 ans pour participer à un jeu de loterie.

B.20.2.1. Comme il est dit en B.2.3, en application de l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999, cette loi ne s'applique pas aux loteries publiques organisées sur la base de la loi du 19 avril 2002, dont la Loterie nationale a le monopole en application de l'article 7 de cette dernière loi.

L'article 37/1, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002 dispose quant à lui que « la participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale est interdite aux mineurs ».

B.20.2.2. La circonstance que les jeux de hasard et les loteries publiques sont soumis à des régimes légaux distincts ne saurait empêcher que la Cour connaisse d'une différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale qui serait la conséquence de la modification de l'un de ces deux régimes. À défaut, il serait *de facto* impossible de faire contrôler une telle différence de traitement par la Cour dans le cadre d'un recours en annulation.

B.20.3.1. Avant son remplacement par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« 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.

La pratique des jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans ».

L'article 5 de la loi du 18 février 2024 a remplacé l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, qui dispose désormais :

« L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et IV est interdit aux personnes de moins de vingt-et-un ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans. Il est interdit aux personnes de moins de vingt-et-un ans de participer à des 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 est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans ».

B.20.3.2. Les articles 5, 10 et 24 de la loi du 7 mai 2024 modifient respectivement les articles 15/2, §§ 2 et 3, 43/1, alinéa 1er, et 65, point 2, de la loi du 7 mai 1999, afin de remplacer les références aux personnes de moins de 18 ans et aux mineurs par des références aux personnes de moins de 21 ans dans le cadre des sanctions qui peuvent être imposées par la Commission des jeux de hasard, des interdictions d'organisation de paris et des peines applicables en cas d'infraction à plusieurs dispositions de la loi du 7 mai 1999.

Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent que ces modifications visent à tenir compte du remplacement de l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, qui a généralisé l'âge minimum de 21 ans pour pratiquer les jeux de hasard (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/002, pp. 8-10). En effet, il y a lieu de relever que la loi du 18 février 2024 n'avait pas modifié les articles 15/2, §§ 2 et 3, 43/1, alinéa 1er, et 65, point 2, de la loi du 7 mai 1999 à la suite de cette généralisation.

B.20.3.3. Il s'ensuit que les griefs formulés dans le cadre du quatrième moyen dans l'affaire n° 8362 doivent être compris comme portant effectivement sur la modification des

articles 15/2, §§ 2 et 3, 43/1, alinéa 1er, et 65, point 2, de la loi du 7 mai 1999 par la loi du 7 mai 2024, attaquée.

B.20.4. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

B.21.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.21.2. La Cour examine conjointement les différences de traitement attaquées.

B.22.1. En substance, les différences de traitement attaquées invitent la Cour à comparer la situation des titulaires de licences de jeux de hasard, notamment les libraires en tant qu'ils sont titulaires d'une licence F2 et les établissements de classe IV, avec la situation de la Loterie nationale, dont les jeux de loterie ne sont pas concernés par l'obligation de contrôle EPIS dont il est question aux articles 14 à 20 de la loi du 7 mai 2024, ni par l'âge minimum de 21 ans porté par les articles 5, 10 et 24 de cette même loi.

B.22.2. Les jeux de loterie et les jeux de hasard visent à offrir, contre une mise valant paiement, une espérance de gain en argent. Ils peuvent, le cas échéant, être proposés dans les mêmes endroits, comme les librairies.

Partant, les titulaires de licences de jeux de hasard précités et la Loterie nationale doivent être considérés comme comparables au regard des différences de traitement attaquées.

B.23. Les dispositions attaquées poursuivent un objectif légitime.

En effet, comme il ressort des travaux préparatoires reproduits en B.3.1 et en B.8.3.2, les articles 14 à 20 de la loi du 7 mai 2024 visent à renforcer la protection des joueurs vulnérables, notamment en modifiant les dispositions relatives au système EPIS et en étendant le contrôle EPIS aux jeux de hasard proposés dans les librairies, qui n'étaient auparavant pas concernés.

Par ailleurs, l'âge minimum de 21 ans pour participer à un jeu de hasard, porté par les articles 5, 10 et 24 de cette même loi, doit être considéré comme s'inscrivant dans un objectif similaire, dès lors que les travaux préparatoires de l'article 5 de la loi du 18 février 2024 précisent que cet âge minimum vise à renforcer la protection des jeunes joueurs, qui apparaissent particulièrement vulnérables (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, pp. 19-20 et 22).

B.24. Les différences de traitement attaquées reposent sur la nature du jeu organisé, de telle sorte que les jeux de loterie ne sont pas concernés par l'obligation de contrôle EPIS ni par l'âge minimum de 21 ans. Il s'agit d'un critère objectif.

B.25.1. La Cour doit encore examiner si un tel critère est pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.25.2.1. Ni la loi du 19 avril 2002 ni la loi du 31 décembre 1851 « sur les loteries » ne définissent ce qu'il y a lieu d'entendre par « jeux de loterie ». L'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002 se limite à habiliter le Roi à déterminer les « formes » et les « modalités générales » des loteries publiques.

B.25.2.2. La Cour de cassation a jugé :

« [...] la loterie est une opération offerte au public et destinée à procurer un gain par la voie du sort; [...] les gagnants sont uniquement désignés par le sort, le hasard ou toute autre forme de chance qu'ils ne peuvent influencer de manière déterminante, et qui se produisent sans aucune action ou collaboration active de leur part » (Cass., 3 mai 1993, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19930503.8).

B.25.2.3. Par son arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.100), la Cour a jugé que les jeux de loterie pouvaient faire l'objet d'un traitement différencié en raison de la législation spécifique applicable à la Loterie nationale et en raison du fait que « les heures d'accès et les modalités sont telles que le risque de dépendance est moindre que celui créé par les jeux visés par [la loi du 7 mai 1999] » (B.13.5).

Par ailleurs, par son arrêt n° 36/2021, précité, la Cour a jugé que « les notions de ‘ loteries publiques ’ et de ‘ jeux de hasard ’ ne se recoupent pas et qu'elles ont chacune leur propre contenu. Les loteries publiques présentent des caractéristiques spécifiques liées à la tâche de service public et au monopole qu'a la Loterie Nationale en ce qui les concerne » (B.15.3). À cet égard, on peut également relever qu'un contrat de gestion a été conclu entre l'État et la Loterie nationale, afin de définir les conditions selon lesquelles la Loterie nationale doit remplir ses tâches de service public (article 14 de la loi du 19 avril 2002).

B.25.2.4. En outre, selon le Conseil des ministres et la Loterie nationale, laquelle est partie intervenante, les jeux de loterie présentent des risques d'addiction moindres que les jeux de hasard organisés sur la base de la loi du 7 mai 1999. Contrairement à ces jeux de hasard, le résultat des jeux de loterie ne serait jamais influencé par le comportement des joueurs, dès lors que le gain éventuel serait déterminé au moment de l'achat et non au cours du jeu.

B.25.3.1. Par son arrêt n° 165/2025 du 11 décembre 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.165), la Cour a jugé que, même si les loteries publiques et les jeux de hasard ont des caractéristiques matérielles spécifiques propres, ils peuvent néanmoins entraîner des risques similaires pour les joueurs lorsqu'ils sont proposés en ligne, notamment en matière de dépendance :

« B.23.1.1. Ainsi que la Commission des jeux de hasard l'a mis en évidence dans son avis de février 2022 «⁴ relatif aux amendements déposés les 1er et 9 février 2022 dans le cadre de la proposition de loi 55K0384 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et modifiant la loi du 19 avril 2022 relative à la rationalisation du fonctionnement et la gestion de la Loterie nationale »», il existe d'importantes différences entre le monde réel et le monde virtuel en matière de jeux de hasard (pp. 6 à 9).

B.23.1.2. À cet égard, la Cour a jugé, par son arrêt n° 43/2022 du 17 mars 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.043) :

‘ Les caractéristiques propres à l’offre de jeux de hasard via Internet comportent des risques de nature différente et d’une importance accrue en ce qui concerne d’éventuelles fraudes commises par les opérateurs et des risques de nature différente et d’une importance accrue en matière de protection des consommateurs et singulièrement des jeunes et des personnes ayant une propension particulière au jeu ou susceptibles de développer une telle propension, par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux ’ (B.11.4).

Ainsi, il y a lieu de relever que, contrairement aux jeux de hasard et aux jeux de loterie organisés dans le monde réel, les jeux proposés en ligne sont caractérisés par une plus grande facilité d’accès, dès lors que les joueurs ne doivent pas se déplacer, et par la circonstance que ces jeux sont proposés en continu, sans heures de fermeture.

B.23.1.3. Dans le même sens, la Cour de justice a jugé :

‘ Outre le manque de contact direct entre le consommateur et l’opérateur, précédemment mentionné, la facilité toute particulière et la permanence de l’accès aux jeux proposés sur Internet ainsi que le volume et la fréquence potentiellement élevés d’une telle offre à caractère international, dans un environnement qui est en outre caractérisé par un isolement du joueur, un anonymat et une absence de contrôle social, constituent autant de facteurs de nature à favoriser un développement de l’assuétude au jeu et des dépenses excessives liées à celui-ci ainsi que, partant, à accroître les conséquences sociales et morales négatives qui s’y attachent, telles qu’elles ont été mises en exergue par une jurisprudence constante ’ (CJUE, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*, ECLI:EU:C:2010:505, point 103).

B.23.1.4. Partant, l’encadrement de la pratique des jeux de hasard et des jeux de loterie en ligne requiert certaines adaptations du cadre légal applicable aux jeux organisés dans le monde réel en vue de garantir la protection des joueurs et la politique de canalisation.

B.23.2.1. Les jeux de loterie proposés par la Loterie nationale en ligne se distinguent conceptuellement des jeux de hasard organisés sur la base de la loi du 7 mai 1999, en ce que leur résultat n’est pas influencé par le comportement des joueurs (articles 1er et 14 de l’arrêté royal du 10 juillet 2012 ‘ fixant les modalités générales de la participation aux loteries publiques instantanées organisées par la Loterie Nationale au moyen des outils de la société de l’information ’).

B.23.2.2. Du point de vue de la protection du joueur dans le monde virtuel, il importe toutefois de se concentrer sur l’expérience de jeu ressentie et non, en soi, sur la circonstance que le comportement du joueur est sans incidence sur l’existence éventuelle d’un gain.

Dans ses avis, la Commission des jeux de hasard a relevé que certains jeux de loterie proposés en ligne par la Loterie nationale sont caractérisés par une présentation audiovisuelle, une durée et un déroulement analogues à ceux des jeux de hasard proposés en ligne par les titulaires de licences A+ ou B+, de sorte que, du point de vue des joueurs, l’expérience de jeu est similaire, voire identique, à celle des jeux de hasard précités :

‘ Sur le site internet de la Loterie nationale, les joueurs peuvent participer à des jeux de tirage, à des jeux à gratter et à ce qu’on appelle des *jeux Woohoo*.

Ces derniers ont une présentation audiovisuelle, une durée et un déroulement analogues aux jeux de hasard classiques, qui sont offerts par les titulaires d’une licence de classe A+ ou B+.

Pour ce qui est de l’expérience de jeu, il n’y a quasi aucune différence entre les *jeux Woohoo* et les jeux de hasard classiques, surtout vu la courte durée et la présentation audiovisuelle du jeu.

Il y a par contre, peu de similitudes entre les *jeux Woohoo*, d’une part, et les loteries et les billets à gratter, d’autre part.

Contrairement à ce qui est prévu pour les jeux à gratter en ligne, les *jeux Woohoo* ne sont pas non plus basés sur une variante qui est vendue comme billet à gratter dans le monde réel.

Le site Internet de la Loterie Nationale ne présente d’ailleurs pas les *jeux Woohoo* comme des jeux de grattage et des jeux de tirage mais bien comme une catégorie de jeux à part.

Pour certains *jeu[x] Woohoo*, une participation active du joueur est requise.

Dans d’autres *jeux Woohoo*, le rôle du joueur est limité à la découverte du résultat.

Pour tous les *jeux Woohoo*, la découverte du résultat s’accompagne d’une série d’éléments audiovisuels (images, animations et sons) qui éveillent et maintiennent l’attention du joueur pendant le déroulement du jeu.

Il existe cependant quelques différences entre les *jeux Woohoo* et les jeux de hasard exploités par des opérateurs privés mais elles ne paraissent pas suffisamment pertinentes pour légitimer deux régimes juridiques différents. Ainsi, par exemple :

- Selon la Loterie Nationale, les *jeux Woohoo* fonctionneraient selon un plan de lots et au moment de l’achat, il serait déjà établi si le joueur va gagner ou perdre, les actions ultérieures n’étant qu’une animation pour découvrir ce fait établi. À supposer que ce critère soit pertinent, encore faut-il constater que l’arrêté royal de 2012, tel que modifié en 2017, laisse de la place pour les actions des joueurs qui influencent le résultat du jeu et que cela se reflète dans la présentation du jeu, et dans les actions que le joueur doit entreprendre.

- Dans les *jeux Woohoo*, la fonction *autoplay* ne concerne qu’un seul tour de jeu. Une fois ce tour de jeu terminé, le joueur doit réinitialiser manuellement le jeu alors que certains jeux du secteur privé, mais pas tous, disposent d’une fonction *autoplay* qui permet de démarrer directement plusieurs nouvelles parties’ (Commission des jeux de hasard, note CJH2022D0014 du 16 novembre 2022, pp. 5 à 8; voy. aussi l’avis n° CJH2024R0008 du 5 mars 2025).

B.23.2.3. Bien que les avis de la Commission des jeux de hasard ne soient pas contraignants, il y a toutefois lieu d’avoir égard, dans le cadre des affaires présentement examinées, aux avis précités, dès lors que la Commission des jeux de hasard est l’organisme régulateur du secteur des jeux de hasard (article 9 de la loi du 7 mai 1999) qu’elle exerce ses

missions en toute indépendance (article 10, § 6, de la loi du 7 mai 1999) et qu'elle a examiné le cas des jeux de loterie instantanés, proposés en ligne.

B.23.3.1. Au regard de ce qui précède, il ne saurait être exclu que, lorsqu'ils sont proposés en ligne, les jeux de loterie offrent aux joueurs une expérience de jeu analogue et présentent pour eux des risques comparables aux jeux de hasard, notamment en matière de dépendance.

B.23.3.2. Il appartient au législateur d'opérer les distinctions qui s'imposent dans le monde virtuel en fonction des risques propres à chaque type de jeu, qu'il soit qualifié de jeu de hasard ou de jeu de loterie.

B.23.4. Pour le surplus, ni la loi du 19 avril 2002 ni le contrat de gestion conclu entre la Loterie nationale et l'autorité fédérale ne sauraient, au regard de l'objectif de protection des joueurs dans le monde virtuel, justifier l'exclusion des jeux de loterie du champ d'application de la disposition attaquée ».

B.25.3.2. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la nature du jeu organisé ne constitue pas un critère pertinent lorsque les jeux de hasard et les loteries publiques sont organisés dans le monde virtuel, et que, à cet égard, il appartient au législateur d'opérer les distinctions qui s'imposent dans le monde virtuel en fonction des risques propres à chaque type de jeu, qu'il soit qualifié de jeu de hasard ou de jeu de loterie (B.23.5 et B.30.2).

Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés dans cet arrêt, il y a lieu de considérer que le fait que les jeux de loterie proposés dans le monde virtuel ne sont pas concernés par une obligation de contrôle préalable ni par l'âge minimum de 21 ans viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.25.3.3. Dès lors que, comme il est dit en B.2.3 et en B.20.2.1, la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux loteries publiques, il appartient au législateur de mettre fin à la discrimination mentionnée en B.25.3.2, au plus tard le 31 décembre 2026.

B.25.4. En ce qui concerne les jeux proposés dans le monde réel, le critère de distinction mentionné en B.24 est en revanche pertinent au regard de l'objectif de protection des joueurs vulnérables poursuivi par la loi du 7 mai 2024.

En effet, ces jeux de loterie présentent en principe des risques d'addiction moindres que les jeux de hasard organisés sur la base de la loi du 7 mai 1999, dès lors que leur résultat n'est pas influencé de manière déterminante par le comportement des joueurs et que le déroulement

du jeu ne requiert aucune action ou collaboration active de leur part. En outre, la Loterie nationale est soumise à certaines obligations spécifiques qui découlent de ses tâches de service public, précisées dans le contrat de gestion mentionné en B.25.2.3.

S'il est exact que les gains des paris, qui sont des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999, ne dépendent pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs (article 2, alinéa 1er, 5°, de la loi du 7 mai 1999), il reste que ce type de jeu de hasard présente des risques spécifiques en matière d'addiction. À cet égard, par son arrêt n° 177/2021, précité, la Cour a jugé :

« [...] le développement croissant des paris en direct, à savoir les paris portant sur un événement ou des faits qui sont en cours, dont le résultat n'est pas déjà connu et dont le fait incertain n'est pas déjà survenu, engendre des risques accrus, dès lors que ces paris peuvent être caractérisés par un court intervalle de temps entre la mise et le résultat » (B.28.1).

B.26.1. Pour le surplus, les dispositions attaquées ne produisent pas des effets disproportionnés pour les opérateurs de jeux de hasard qu'elles visent.

B.26.2.1. Tout d'abord, il y a lieu de relever que le système EPIS était déjà applicable, selon d'autres modalités, aux établissements de classe IV avant les articles 14 à 20 de la loi du 7 mai 2024, comme il est dit en B.8.2.3 et en B.9.1.3, de sorte que le principe même du contrôle EPIS ne constitue pas une nouveauté pour ces établissements.

B.26.2.2. Comme il est dit en B.3.1 et en B.8.3.2, si l'application du contrôle EPIS aux libraires qui sont titulaires d'une licence F2 constitue effectivement une nouveauté des dispositions attaquées, le législateur a cependant souhaité éviter une concurrence déloyale entre ces mêmes libraires et les établissements de classe IV – dès lors qu'ils proposent tous les deux des paris –, tout en prévoyant certaines modalités pour les titulaires d'une licence F2 en vue de réduire autant que possible leur charge administrative. À cet égard, l'article 54/1, § 3, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 15 de la loi du 7 mai 2024, prévoit que le contrôle EPIS se déroule de manière automatisée au niveau de l'appareil de jeu lui-même.

Par ailleurs, il découle de l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 et de l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV » que l'engagement de paris ne peut pas constituer l'activité principale des librairies mais doit n'être exercé qu'à titre complémentaire.

B.26.3. En ce qui concerne l'âge minimum de 21 ans pour participer à un jeu de hasard, il convient de rappeler que cet âge n'est pas établi, en soi, par les articles 5, 10 et 24 de la loi du 7 mai 2024, mais qu'il découle de l'article 5 de la loi du 18 février 2024, qui a remplacé l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999. Les dispositions attaquées visent simplement à tenir compte de ce remplacement dans le cadre des sanctions qui peuvent être imposées par la Commission des jeux de hasard, des interdictions d'organisation de paris et des peines applicables en cas d'infraction à plusieurs dispositions de la loi du 7 mai 1999.

À cet égard, par son arrêt n° 165/2025, précité, la Cour a jugé :

« B.28.4. Pour le surplus, [l'article 5 de la loi du 18 février 2024] ne produit pas des effets disproportionnés pour les opérateurs de jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999.

Tout d'abord, en ce qui concerne le choix de l'âge de 21 ans, il y a lieu de relever que le législateur peut, au regard du pouvoir d'appréciation dont il dispose dans la matière des jeux de hasard, appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories qui tout à la fois peuvent ne correspondre aux réalités que de manière simplifiée et approximative et résulter de la nécessité de mettre une limite quelque part.

En outre, la mesure attaquée ne prive les opérateurs précités que d'une partie réduite de leur clientèle, à savoir des personnes majeures âgées de moins de 21 ans, pour la participation aux jeux de hasard dans les établissements de classe III, pour l'accès aux établissements de classe IV et pour la participation à des paris en ligne.

Enfin, la mesure attaquée a été publiée au Moniteur belge du 1er mars 2024 et elle n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 2024 (article 9 de la loi du 18 février 2024), ce qui a permis aux opérateurs précités de prendre les mesures nécessaires afin de s'adapter à la nouvelle réglementation. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent à cet égard qu'« étant donné la nature des modifications, cette période offre un délai suffisant pour procéder aux modifications requises » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, p. 24) ».

B.27. Sans préjudice de l'inconstitutionnalité constatée en B.25.3.2, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8356 ainsi que les premier et quatrième moyens dans l'affaire n° 8362 ne sont pas fondés.

Les hippodromes

B.28.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 8363 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 14, 1°, de la loi du 7 mai 2024, en ce qu'il vise « la pratique des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV ». En substance, les parties requérantes dénoncent l'identité de traitement que l'application du contrôle EPIS fait naître entre les hippodromes, d'une part, et les librairies ainsi que les établissements de classe IV, d'autre part. À titre subsidiaire, les parties requérantes contestent l'application du contrôle EPIS aux événements annuels et exceptionnels organisés dans les hippodromes.

B.28.2.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que la disposition attaquée crée une différence de traitement au préjudice des hippodromes, par rapport à la Loterie nationale et aux débits de boissons, qui ne sont, eux, pas visés par l'obligation de contrôle EPIS.

B.28.2.2. Il n'appartient pas aux parties requérantes de modifier, dans leur mémoire en réponse, les moyens qu'elles ont elles-mêmes formulés dans la requête. Un grief qui, comme en l'espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais diffère de celui qui a été formulé dans la requête constitue dès lors un moyen nouveau et est irrecevable.

B.29. L'article 14 de la loi du 7 mai 2024 modifie l'article 54, § 3, de la loi du 7 mai 1999 en vue, notamment, d'interdire « la pratique des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV » aux personnes qui font l'objet d'une interdiction de jeu par la Commission des jeux de hasard. En application de l'article 54/1, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 15 de la loi du 7 mai 2024, le contrôle EPIS vise notamment à vérifier si la personne concernée est autorisée à pratiquer des jeux de hasard en application, notamment, de l'article 54, § 3, de la loi du 7 mai 1999.

B.30. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Ce principe s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.31.1. Comme il est dit en B.23, par l'application du contrôle EPIS, non seulement aux établissements de classe IV, mais aussi aux libraires et aux hippodromes titulaires d'une licence F2, la loi du 7 mai 2024 poursuit l'objectif légitime de protéger les joueurs vulnérables.

B.31.2. L'identité de traitement attaquée, y compris en ce qu'elle vise des événements annuels et exceptionnels, est pertinente au regard de cet objectif. Comme il est dit en B.3.1 et en B.8.3.2, par l'extension du contrôle EPIS aux hippodromes et aux librairies, le législateur entend éviter, à la fois, que les joueurs exclus de la pratique des jeux de hasard soient détournés vers ces types d'établissements et que les établissements de classe IV subissent une concurrence déloyale.

La fréquence des courses hippiques organisées au sein des hippodromes n'est pas de nature à modifier ce constat, dès lors que les paris sur ces courses peuvent être engagés tant dans les établissements de classe IV que dans les librairies, en application de l'article 43/4, § 1er, alinéa 1er, et § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999, indépendamment du caractère exceptionnel ou non de ces événements.

B.32.1. La Cour doit encore examiner si l'identité de traitement attaquée produit des effets disproportionnés pour les hippodromes, en raison de leurs spécificités.

À cet égard, les parties requérantes elles-mêmes précisent que l'accès à un hippodrome est soumis à l'achat d'un billet d'entrée, que les possibilités de paris y sont limitées par le nombre de courses par jour et que la pratique du jeu de hasard y revêt un caractère accessoire.

B.32.2. Dans un tel contexte, l'on n'aperçoit pas en quoi l'organisation d'un contrôle EPIS apparaît impossible ou exagérément difficile à mettre en œuvre au sein des hippodromes, d'autant plus que les titulaires d'une licence F2 sont déjà tenus d'effectuer un contrôle préalable à l'engagement de paris en vérifiant l'âge des joueurs, en application de l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, qui n'est pas modifié par la loi du 7 mai 2024.

En ce qui concerne le coût financier éventuellement engendré par l'exigence d'un tel contrôle, il y a lieu de relever qu'il appartient au Roi de déterminer les modalités financières d'EPIS, en application de l'article 55, § 4, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 16 de la loi du 7 mai 2024, qui n'est toutefois pas visé au moyen.

Par ailleurs, la circonstance que, par l'article 54/1, § 3, de la loi du 7 mai 1999, le législateur a souhaité alléger la charge administrative des libraires par le biais d'un contrôle EPIS automatisé grâce à un système informatique approprié placé directement sur l'appareil de jeu n'apparaît pas pertinente en ce qui concerne les hippodromes, dès lors que comme les parties requérantes le mettent en évidence, l'engagement des paris pour les courses hippiques s'y effectue à un guichet, auprès d'une personne physique.

B.33. Le moyen unique dans l'affaire n° 8363 n'est pas fondé.

Les débits de boissons

B.34.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8362 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes dénoncent la différence de traitement engendrée par les articles 14, 1°, et 15 de la loi du 7 mai 2024, en ce que le contrôle EPIS est étendu aux librairies et aux hippodromes titulaires d'une licence F2, mais pas aux débits de boissons titulaires d'une licence C. Selon les parties requérantes, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi consistant à protéger les joueurs.

B.34.2. Les griefs portent donc sur l'absence de contrôle EPIS dans les établissements de classe III alors que ce contrôle est imposé aux titulaires d'une licence F2 pour l'engagement de paris en dehors des établissements de classe IV.

Partant, l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres – selon laquelle les griefs ne seraient pas imputables aux dispositions attaquées puisque l'obligation de contrôle EPIS était applicable antérieurement aux établissements de classe IV – doit être rejetée.

B.35. En ce que les personnes qui relèvent des catégories visées au moyen disposent de licences permettant de proposer des jeux de hasard en application de la loi du 7 mai 1999, ces catégories sont comparables au regard de dispositions qui prévoient un contrôle préalable des joueurs pour l'accès aux jeux de hasard.

B.36. Comme il est dit en B.23, la loi du 7 mai 2024, en prévoyant l'application du contrôle EPIS en dehors des établissements de classe IV pour les libraires et les hippodromes titulaires d'une licence F2, poursuit l'objectif légitime de protection des joueurs vulnérables.

B.37. La différence de traitement attaquée repose sur la nature de la licence requise pour l'exploitation d'un jeu de hasard. Il s'agit d'un critère objectif.

B.38.1. La Cour doit examiner si un tel critère est pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.38.2.1. Comme il est dit en B.26.2.2, l'application du contrôle EPIS aux titulaires d'une licence F2 pour l'engagement de paris en dehors des établissements de classe IV, à savoir dans les librairies et dans les hippodromes, constitue une nouveauté de la loi du 7 mai 2024, dès lors qu'un tel contrôle n'était pas prévu antérieurement.

B.38.2.2. Par son arrêt n° 177/2021, précité, la Cour a jugé que l'absence d'obligation d'enregistrement des joueurs pour les catégories de personnes visées par la question préjudicielle, tel que le prévoyait alors l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, était raisonnablement justifiée au regard de leurs caractéristiques particulières par rapport aux établissements de jeux de hasard, tenus par une telle obligation :

« B.37.3. Les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent plusieurs caractéristiques qui les distinguent des libraires.

Premièrement, l'engagement de paris constitue en principe l'activité exclusive des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, tandis qu'elle ne constitue qu'une activité accessoire pour les libraires.

Deuxièmement, sur le fondement de l'article 43/4, § 5, 1^o, de la loi du 7 mai 1999, le Roi a pris l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV', qui détermine notamment les conditions applicables à l'engagement de paris par les libraires. Cet arrêté royal limite l'espace des librairies qui peut être occupé pour l'engagement de paris et limite la publicité axée sur cette activité (article 4) et interdit dans les librairies la présence d'écrans de télévision et d'autres supports audiovisuels faisant la promotion des paris ou diffusant les événements auxquels ils ont trait (article 3). Comme le souligne le Conseil des ministres, cette dernière interdiction est de nature à rendre très difficile dans les librairies la pratique des paris en direct, qui, comme il est dit en B.28.1, présentent des risques accrus selon le législateur.

Troisièmement, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, et non les libraires, peuvent exploiter au 'maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris' (article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999). Comme il est dit en B.28.1, ces jeux de hasard automatiques présentent des risques accrus selon le législateur.

Quatrièmement, la mise maximale est limitée à 200 euros par jour chez un libraire (article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV'). Cette limite oblige le joueur qui souhaite miser un montant supérieur à 200 euros à se déplacer chez un autre titulaire de licence F2 et elle peut dès lors constituer un frein pour le joueur.

B.37.4. Il ressort de ce qui précède que le législateur a raisonnablement pu considérer que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent des risques plus élevés que les libraires et qu'ils doivent dès lors être soumis à des conditions supplémentaires.

[...]

B.61.3. En ce qui concerne les hippodromes, la non-application de l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est raisonnablement justifiée par le caractère temporaire de l'activité d'engagement de paris qui y est exercée. En outre, une obligation d'enregistrement s'y applique pour les paris dont la mise est supérieure au montant ou à la contrepartie de 1 000 euros, qui a été fixé par le Roi sur la base de l'article 43/4, § 3, de la loi du 7 mai 1999 (arrêté royal du 22 décembre 2010 'déterminant le montant ou la contrepartie de la mise de paris pour laquelle une obligation d'enregistrement existe ainsi que le contenu et les modalités de cet enregistrement' et article 7 de l'arrêté royal du

22 décembre 2010 ‘ déterminant les conditions pour l’engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV ’).

B.61.4. En ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe III (débits de boissons), la non-application de l’obligation d’enregistrement prévue à l’article 62 de la loi du 7 mai 1999 est raisonnablement justifiée eu égard, non seulement, à la difficulté pratique de la mettre en œuvre, mais surtout à la circonstance que la fréquentation des débits de boissons n’est pas principalement motivée par les jeux de hasard ».

B.38.2.3. Par la loi du 7 mai 2024, le législateur a estimé que les particularités des librairies et des hippodromes n’étaient plus de nature à exclure la possibilité d’un contrôle EPIS. Comme il est dit en B.26.2.2, le législateur entend éviter, tout à la fois, que les joueurs exclus de la pratique des jeux de hasard soient détournés vers ces types d’établissements et que les établissements de classe IV subissent une concurrence déloyale.

En ce qui concerne les librairies, certaines particularités sont néanmoins prévues quant au déroulement du contrôle EPIS, de manière à réduire la charge administrative. En effet, en application de l’article 54/1, § 3, de la loi du 7 mai 1999, tel qu’il a été inséré par l’article 15 de la loi du 7 mai 2024, ce contrôle est automatisé via un système informatique approprié placé directement sur l’appareil de jeu.

B.38.2.4. Dans son avis relatif à l’avant-projet à l’origine de la loi du 7 mai 2024, la section de législation du Conseil d’État s’est interrogée, au regard du principe d’égalité et de non-discrimination, sur les éléments qui justifient que le contrôle EPIS ne soit pas étendu aux titulaires d’une licence de classe C. En réponse, la déléguée du ministre compétent a précisé :

« 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 nécessiterai[t] 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/001, pp. 74-75).

Le Conseil des ministres précise par ailleurs que l'application du contrôle EPIS aux établissements de classe III nécessiterait un remplacement des jeux de hasard automatiques présents dans ces établissements, ce qui ne serait pas réalisable, et que l'environnement propre aux débits de boissons présente moins de risques pour les joueurs que celui propre aux librairies.

B.38.3.1. L'on n'aperçoit pas en quoi les particularités précitées des débits de boissons sont de nature à justifier l'absence d'application du contrôle EPIS pour les appareils de jeux de hasard exploités par les titulaires d'une licence C au regard de l'objectif de protection des joueurs poursuivi par la loi du 7 mai 2024.

B.38.3.2. En effet, l'environnement propre aux établissements de classe III entraîne certains risques spécifiques de dépendance au jeu, en raison de la vente de boissons, le cas échéant alcoolisées, et de leur consommation sur place, ce qui permet aux joueurs de participer à des jeux de hasard pendant une longue période (arrêt n° 36/2021, précité, B.9.2).

B.38.3.3. En outre, le caractère limité du montant des mises et le fait que la fréquentation de l'établissement n'est pas motivée principalement par les jeux de hasard sont également des éléments caractéristiques des librairies, qui sont effectivement visées par l'obligation de contrôle EPIS en application de la loi du 7 mai 2024, moyennant certains aménagements.

En ce qui concerne la circonstance que certains débits de boissons ne seraient pas reliés à une connexion internet, il y a lieu de rappeler qu'en application de l'article 55, § 4, de la loi du 7 mai 1999, il appartient au Roi de déterminer les modalités techniques et financières du contrôle EPIS par lesquelles les producteurs, vendeurs et loueurs des appareils de jeux de hasard concernés peuvent les équiper des moyens techniques nécessaires pour permettre le contrôle EPIS.

B.38.4. Partant, le critère de distinction mentionné en B.37 n'est pas pertinent au regard de l'objectif poursuivi consistant à protéger les joueurs.

B.39. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8362 est fondé. Il y a lieu d'annuler les articles 14, 1°, et 15 de la loi du 7 mai 2024 en ce qu'ils ne s'appliquent pas aux titulaires d'une licence C.

Afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée et au secteur concerné de s'adapter aux exigences EPIS, les effets de la disposition annulée doivent être maintenus jusqu'au 31 décembre 2027 au plus tard.

En ce qui concerne la contribution aux frais de la Commission des jeux de hasard

B.40. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8362 porte sur l'article 25 de la loi du 7 mai 2024. Les parties requérantes font en substance valoir que la disposition attaquée viole l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution ainsi que les articles 3, alinéa 1er, 1° et 2°, et 4, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale du 16 janvier 1989), en ce que la contribution aux frais de la Commission des jeux de hasard n'est pas une rétribution, mais une taxe sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement, qui relève de la compétence des régions, sous réserve de l'intervention du législateur spécial.

B.41.1. L'article 177 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement des régions.

Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134 ».

B.41.2. L'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, prise en exécution de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« Les impôts suivants sont des impôts régionaux :

1° la taxe sur les jeux et paris;

2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement;

[...]

Ces impôts sont soumis aux dispositions des articles 4, 5, 8 et 11 ».

L'article 4, § 1er, de la même loi spéciale dispose :

« Les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 4° et 6° à 9° ».

B.42.1. L'article 25 de la loi du 7 mai 2024 porte la confirmation de l'arrêté royal du 31 janvier 2024.

Cette disposition est issue d'un amendement. Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2024 précisent à cet égard :

« L'amendement vise à confirmer l'arrêté royal du 31 janvier 2024 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+ et F2 pour l'année civile 2024, conformément à l'article 19, § 1er, alinéa 6, 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, modifié par la loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 précitée, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard.

Cet arrêté fixe le montant des rétributions dû par ces titulaires pour l'année civile 2024. À noter que la loi du 18 janvier 2024 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III (*Moniteur belge* du 26 janvier 2024) supprime les licences G1 et G2. Dès lors, l'arrêté royal du 31 janvier 2024 tient compte de cette loi et ne prévoit plus de contributions pour ces licences en 2024.

Les contributions sont destinées à alimenter le fonds de la Commission des jeux de hasard inscrit au budget du Service Public Fédéral Justice et sont versées par le secteur des jeux de hasard afin de contribuer aux frais de création, de fonctionnement et de personnel de la Commission des jeux de hasard.

Les contributions pour l'année civile 2024 sont les mêmes que celles qui étaient prévues pour l'année civile 2023.

Cet arrêté tend en réalité à compléter l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, B, C et E » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3956/002, pp. 3-4).

B.42.2. Les griefs formulés par les parties requérantes ne portent pas sur la confirmation de l'arrêté royal, mais sur les dispositions de l'article 1er de l'arrêté confirmé. Du fait de l'entrée en vigueur de la loi attaquée, ces dispositions ont acquis force de loi.

L'article 1er de l'arrêté royal du 31 janvier 2024 dispose :

« § 1er. Pour l'année civile 2024, la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard s'élève à :

1° 22.085 euros pour les titulaires d'une licence de classe A;

2° sans préjudice de la contribution visée au 1°, 714 euros par appareil avec un minimum de 21.475 euros pour les titulaires d'une licence de classe A qui exploitent des jeux de hasard automatiques;

3° 11.042 euros pour les titulaires d'une licence de classe A+;

4° 11.042 euros pour les titulaires d'une licence de classe B;

5° 11.042 euros pour les titulaires d'une licence de classe B+;

6° 752 euros pour les titulaires d'une licence de classe C octroyée dans le courant de l'année civile 2024;

7° 12.603 euros pour les titulaires d'une licence de classe F1;

8° 12.603 euros pour les titulaires d'une licence de classe F1+;

9° 3.780 euros pour les titulaires d'une licence de classe F2 qui permet l'engagement de paris dans un établissement de jeux de hasard de classe IV;

10° 1.737 euros pour les titulaires d'une licence de classe F2 qui engagent des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV;

11° 446 euros pour les jeux automatiques tels que définis à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, 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.

§ 2. Pour l'année civile 2024, la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires d'une licence de classe E est calculée sur base des services fournis et s'élève à :

1° 3.682 euros pour les titulaires d'une licence de classe E qui prestent exclusivement des services d'entretien, de réparation ou d'équipement de jeux de hasard dont ils ne sont pas propriétaires;

2° 12.603 euros pour les titulaires d'une licence de classe E qui fournissent les services visés au 1° pour l'exploitation des jeux de hasard via la société de l'information;

3° 1.842 euros pour les autres titulaires d'une licence de classe E par tranche entamée de 50 appareils.

§ 3. Pour les titulaires d'une licence, les montants visés aux paragraphes 1 et 2 sont dus par licence ».

B.43.1. La qualification de la contribution visée par l'arrêté royal du 31 janvier 2024, et donc également la disposition attaquée, concerne les règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions. La Cour est compétente pour en contrôler le respect.

B.43.2. Si la contribution précitée est considérée comme un impôt, le législateur régional est compétent sur la base de l'article 3, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 pour ce qui concerne les aspects visés à l'article 4, § 1er, de cette loi spéciale.

Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 34/2018 du 22 mars 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.034), le législateur fédéral est quant à lui compétent pour déterminer la matière imposable de cette taxe, par une loi adoptée à la majorité spéciale. La modification de l'affectation du produit de cette taxe requiert une modification des dispositions précitées de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

B.43.3. Par son arrêt n° 100/2001, précité, la Cour a jugé qu'étant donné que l'autorité fédérale est compétente pour régler les établissements de jeux de hasard, celle-ci est également compétente en vertu de l'article 173 de la Constitution pour imposer une contribution en vue de son financement (B.10.3.2).

B.43.4. La contribution doit cependant satisfaire effectivement aux conditions d'une rétribution. Il n'est question d'une rétribution que si la contribution porte sur la rémunération d'un service accompli par l'autorité publique au bénéfice d'un redevable de la contribution considéré isolément et si elle revêt un caractère purement indemnitaire. Pour ce faire, il faut qu'existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.44.1. Par son arrêt n° 94/2022 du 7 juillet 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.094), la Cour s'est prononcée au sujet d'un moyen analogue à celui mentionné en B.40, qui était dirigé contre la loi du 30 mai 2021 « portant confirmation de l'arrêté royal du 28 janvier 2021 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2021 ».

Sauf en ce qui concerne les contributions pour les licences G1 et G2, qui ont désormais été supprimées comme le précisent les travaux préparatoires reproduits en B.42.1, le montant des contributions attaquées en l'espèce est identique à celui des contributions que la Cour a examinées par son arrêt n° 94/2022, précité.

B.44.2. Les parties requérantes soutiennent qu'en ce qui concerne la question de la qualification comme « impôt » ou comme « rétribution » de la contribution attaquée, il convient de tenir compte, en l'espèce, de l'article 2.12.5 de la loi du 22 décembre 2023 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024 » (ci-après : la loi du 22 décembre 2023), aux termes duquel « les moyens disponibles du Fonds de la Commission des jeux de hasard (programme 12-62-5) sont désaffectés, à concurrence d'un montant de 290.000 EUR, et sont ajoutés aux ressources générales du Trésor ».

B.44.3. Bien que l'article 2.12.5 de la loi du 22 décembre 2023 ne fasse pas l'objet du recours présentement examiné, il convient de tenir compte de ce qu'une réaffectation des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard peut, comme la Cour l'a déjà jugé par les arrêts n^{os} 42/2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.042), 3/2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.003) et 94/2022, précité, avoir une incidence sur la qualification comme « impôt » ou comme « rétribution » de la contribution attaquée, et donc sur la compétence du législateur fédéral, lorsque la désaffectation des moyens du fonds et leur transfert aux ressources générales du Trésor sont d'une importance telle qu'il en résulterait que la contribution que l'autorité fédérale impose aux établissements de jeux de hasard n'est pas raisonnablement proportionnée au coût ou à la valeur du service fourni, et qu'elle ne constitue dès lors pas une rétribution mais un impôt.

B.44.4. Les travaux préparatoires de l'article 2.12.5 de la loi du 22 décembre 2023 mentionnent :

« Cette disposition permet de désaffecter 290.000 EUR des recettes relatives aux rétributions des licences des jeux de hasard pour compenser les dépenses dans le cadre de la lutte contre le surendettement à charge des crédit[s] normaux du SPF Economie suite à l'article 20 et 20*bis* de la loi du 5 juillet 1998 [relative] au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis et les charges de personnel

résiduelles du SPF Economie après la suppression du Fonds Jeux de hasard auprès de ce SPF » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3647/001, pp. 25-26).

B.44.5. Par son arrêt n° 3/2020, précité, la Cour a jugé que, pour l'année budgétaire 2018, la réaffectation, à concurrence d'un montant de 290 000 euros, des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard n'a pas pour effet d'empêcher la qualification comme « rétribution » des contributions dues par les établissements de jeux de hasard :

« B.18. Pour l'année budgétaire 2018, la disposition attaquée désaffecte des moyens financiers jusqu'à concurrence de 290 000 euros du fonds de la Commission des jeux de hasard et les ajoute aux ressources générales de l'autorité fédérale.

Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.3 qu'en ce qui concerne le montant précité, il y a lieu d'établir une distinction entre, d'une part, une somme de 200 000 euros qui correspond à des dépenses dans le cadre du règlement collectif de dettes et, d'autre part, une somme de 90 000 euros qui concerne des dépenses de personnel à charge du Service public fédéral Économie.

[...]

B.20.1. Il ressort de l'article 20, § 3, de la loi du 5 juillet 1998 et de l'article 19, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 que la Commission des jeux de hasard perçoit la contribution annuelle due dans le cadre du règlement collectif de dettes pour le compte des établissements de jeux de hasard, qui sont ainsi les véritables redevables de cette contribution.

B.20.2. Cette contribution constitue un élément essentiel d'un système qui, en cas de surendettement, vise à protéger les débiteurs et les créanciers, notamment lorsque ces dettes sont la conséquence de jeux de hasard, et à pallier ainsi les risques que les jeux et paris font courir aux joueurs et à la société. Cette contribution doit dès lors être considérée comme la rémunération d'un service accompli par l'autorité publique au bénéfice des établissements de jeux de hasard, ainsi que de leurs clients. En décidant que le financement doit se faire dans le cadre du règlement collectif de dettes à l'aide d'une contribution à charge des établissements de jeux de hasard, le législateur fédéral n'a pas établi une taxe ' sur les jeux et paris ' au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

B.20.3. La répartition de la contribution sur les établissements de jeux de hasard est fixée annuellement dans l'arrêté royal qui détermine la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard, en utilisant la même clé de répartition que celle contenue dans cet arrêté royal (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 113-115). Lors de l'établissement de la contribution, il est tenu compte des licences et du chiffre d'exploitation des établissements de jeux de hasard, ce qui doit garantir l'existence d'un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.21. L'étendue de la réaffectation des moyens qui résulte de la disposition attaquée ne permet pas de déduire que la contribution imposée aux établissements de jeux de hasard dans le cadre du règlement collectif de dettes ne constituerait pas une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution. Le fait que, par souci de simplification administrative, la Commission des jeux de hasard perçoit la contribution pour le compte des établissements de jeux de hasard et doit reverser le montant perçu au Trésor ne modifie pas ce constat.

B.22. En désaffectant les moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard jusqu'à concurrence de 200 000 euros et en les ajoutant aux ressources générales du Trésor, le législateur fédéral ne viole donc pas les normes de référence mentionnées en B.15.

B.23.1. Il résulte également de la disposition attaquée que les moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard sont également désaffectés jusqu'à concurrence d'un montant de 90 000 euros qui est ajouté aux ressources générales du Trésor.

Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, mentionnés en B.1.3, cette somme correspond aux charges de personnel résiduelles du SPF Économie, après la suppression du Fonds Jeux de hasard auprès de ce service.

B.23.2. Comme il est dit en B.6, le Fonds ' Jeux de hasard ' du budget du SPF Économie avait été conçu comme un instrument pour financer les contrôles d'agrément de modèle et les contrôles subséquents menés auprès des établissements de jeux de hasard. L'article 26 de la loi-programme (I) du 26 décembre 2015 a abrogé ce Fonds parce que les contrôles précités ont été confiés à la Commission des jeux de hasard.

B.23.3. L'étendue du montant temporairement réaffecté par la disposition attaquée n'est pas à ce point considérable qu'il faut en déduire que les contributions dues par les établissements de jeux de hasard ne peuvent plus être qualifiées de rétribution.

En désaffectant les moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard jusqu'à concurrence de 90 000 euros et en les ajoutant aux ressources générales du Trésor, le législateur fédéral ne viole donc pas les normes de référence mentionnées en B.15 ».

Dans le même sens, au sujet de contributions aux montants identiques à ceux prévus par l'arrêté royal du 31 janvier 2024 et de la réaffectation, à concurrence d'un montant de 870 000 euros, pour l'année budgétaire 2021, des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard, la Cour a jugé, par son arrêt n° 94/2022, précité :

« B.10.1. Quant à la réaffectation, en ce qui concerne l'année budgétaire 2021, des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard à concurrence d'un montant de 870 000 euros, les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 2020 mentionnent :

' Cette disposition permet de désaffecter 870 000 EUR des recettes relatives aux rétributions des licences des jeux de hasard pour compenser les dépenses dans le cadre de la lutte contre le surendettement à charge des crédit[s] normaux du SPF Economie suite à

l'article 20 et 20bis de la loi du 5 juillet 1998 [relative] au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis et les charges de personnel résiduelles du SPF Economie après la suppression du Fonds Jeux de hasard auprès de ce SPF. Ce montant de 870 000 EUR comprend la compensation pour les années 2019 à 2021 inclus (290 000 EUR sur base annuelle) ' (Doc. parl., Chambre, 2020-2021, DOC 55-1578/001, p. 27).

B.10.2. Il en ressort que la réaffectation, en ce qui concerne l'année budgétaire 2021, des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard est dictée par les mêmes motifs que la réaffectation des moyens pour l'année budgétaire 2018. Il en ressort également que le montant de 870 000 euros doit être considéré comme une compensation des dépenses de l'autorité fédérale y afférentes pour les années 2019, 2020 et 2021, à concurrence d'un montant de 290 000 euros par an.

B.11. Compte tenu de ces considérations, la réaffectation, par l'article 2.12.7 de la loi du 22 décembre 2020, des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard n'est pas, pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés dans l'arrêt n° 3/2020, de nature à empêcher la qualification comme ' rétribution ' des contributions dues par les établissements de jeux de hasard ».

B.44.6. Les montants prévus pour les contributions dues par les titulaires d'une licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+ et F2 pour l'année civile 2024 sont identiques à ceux des contributions examinées pour ces titulaires de licences par la Cour à l'occasion de son arrêt n° 94/2022, précité. Le montant de réaffectation prévu par la loi du 22 décembre 2023 pour l'année budgétaire 2024 est également identique à celui dont il était question par année dans les arrêts n°s 94/2022 et 3/2020, précités. Par ailleurs, la justification de la réaffectation visée par la loi du 22 décembre 2023 est analogue aux justifications examinées dans ces arrêts, comme il ressort des travaux préparatoires reproduits en B.44.4.

B.45. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8362 n'est pas fondé, pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés dans les arrêts n°s 94/2022 et 3/2020, précités.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 14, 1^o, et 15 de la loi du 7 mai 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 et portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard » en ce qu'ils ne s'appliquent pas aux titulaires d'une licence C;

- maintient les effets de la disposition partiellement annulée, jusqu'au 31 décembre 2027 au plus tard;

- sans préjudice de l'inconstitutionnalité mentionnée en B.25.3.3, rejette les recours pour le surplus; il appartient au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité, au plus tard le 31 décembre 2026.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 avril 2026.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul