

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 254.789 du 20 octobre 2022

A. 236.452/XI-23.997

En cause :

1. **l'association sans but lucratif UNION
PROFESSIONNELLE DES AGENCES DE PARIS,**

2. **la société anonyme DERBY,**

ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de l'Économie et du Travail,

2. **l'État belge**, représenté par
le Ministre des Finances,
chargé de la Loterie nationale,

3. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de la Santé publique,

4. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de la Justice,

5. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles,

6. **le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.**

Partie requérante en intervention :

**la société anonyme de droit public
LA LOTERIE NATIONALE,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Robbe VERBEKE et
Philippe VLAEMMINCK, avocats,
boulevard Bischoffsheim 15/009
1000 Bruxelles..

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 mai 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) Union Professionnelle des Agences de Paris et la société anonyme (SA) Derby demandent d'une part, la suspension de l'exécution de « 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, publié à la seconde édition du *Moniteur belge* du 28 mars 2022 » et d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Par une requête introduite le 13 juillet 2022, la société anonyme de droit public La Loterie Nationale demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Les quatrième et cinquième parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La deuxième partie adverse a déposé une note d'observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 6 octobre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 octobre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Pierre Joassart et Julie Paternostre, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M. Eric De Plaen, attaché, comparaissant pour la deuxième partie adverse, M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour les quatrième et cinquième parties adverses et M^e Robbe Verbeke, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Mise hors cause de la sixième partie adverse

Par un arrêté royal du 28 juin 2022, publié au *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2022, la compétence relative à la Loterie nationale, précédemment dévolue au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a été attribuée au Ministre des Finances.

Il y a donc lieu de mettre hors cause le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.

IV. Exposé des faits de la cause

L'arrêté royal attaqué du 20 mars 2022 modifie 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 ainsi que 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.

L'arrêté royal entrepris, qui a été publié dans le *Moniteur belge* du 28 mars 2022, prévoit que :

« CHAPITRE 1^{er}. - Modifications de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II

Article 1^{er}. Dans l'intitulé de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II, les mots "des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II" sont remplacés par les mots "des établissements de jeux de hasard de classe I, de classe II et des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV".

Art. 2. L'article 1^{er} du même arrêté est remplacé comme suit :

" Art. 1^{er}. Le système visé à l'article 55 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 porte la dénomination EPIS, Excluded Persons Information System.

L'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I, classe II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et la pratique des jeux de hasard doivent être refusés aux personnes figurant dans le système d'information EPIS, conformément à l'article 54 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.

La Commission des jeux de hasard utilise le système d'information EPIS pour participer au contrôle du respect des exclusions des personnes visées à l'article 54

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".

Art. 3. L'article 2 du même arrêté est remplacé comme suit :

"Art. 2. La Commission des jeux de hasard est le responsable du traitement du système d'information EPIS".

Art. 4. L'article 3 du même arrêté est supprimé.

Art. 5. L'article 4 du même arrêté est remplacé comme suit :

" Art. 4. Le président de la Commission des jeux de hasard, et les fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 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, peuvent consulter toutes les données d'EPIS.

Les membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard dont la fonction le nécessite et les personnes, dont la fonction le nécessite et désignées par la commission des jeux de hasard pour la gestion du système peuvent consulter toutes les données d'EPIS".

Art. 6. L'article 5 du même arrêté est remplacé comme suit :

" Art. 5. L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixes de classe IV ou une personne déléguée par celui-ci, doit introduire le nom, le prénom, la date de naissance et, si disponible, le numéro du Registre national du joueur, dans le système EPIS. Si cette personne figure dans EPIS, le terme 'oui' apparaît sur l'écran. Dans les autres cas, le terme 'non' apparaît.

En vue de l'enregistrement du joueur et de la consultation du système d'information EPIS, l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV ou une personne déléguée par celui-ci est autorisé à collecter le numéro de Registre national du joueur visé à l'alinéa 1^{er}".

Art. 7. L'article 6 du même arrêté est remplacé comme suit :

" Art. 6. L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV ou une personne déléguée par celui-ci, peut consulter EPIS.

Les communications entrantes et sortantes du système EPIS sont conformes aux règles en matière de sécurisation des communications via le web de données à caractère personnel.

Afin de ne pas diminuer le niveau de sécurisation offert par le serveur web, le serveur web permettant la consultation d'EPIS utilise une version récente du protocole de sécurisation et refuse toute connexion avec un navigateur web qui n'accepte pas l'emploi d'une version récente du protocole de sécurisation.

Le système de gestion des utilisateurs et des accès à EPIS est réalisé au moyen d'une authentification forte multi facteurs soit vis-à-vis de l'application de l'établissement de jeux de hasard soit vis-à-vis de l'application de la Commission des jeux de hasard.

L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV fournit à première demande, à la Commission des jeux de hasard l'identité du membre de son personnel qui a consulté ou pris connaissance des données à caractère personnel.

Tous les frais d'établissement de la connexion visée au présent article sont à charge de l'établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV".

Art. 8. Dans l'article 7 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 1^{er}, les mots "une autre liste" sont remplacés par les mots "une liste digitale séparée" ;

2° à l'alinéa 2, les mots "date et lieu de naissance, adresse et profession" sont remplacés par les mots "date de naissance et, si disponible, le numéro du Registre national" ;

3° l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

"L'exploitant informe immédiatement la commission des jeux de hasard et le sous-traitant choisi par la commission des jeux de hasard pour l'hébergement du système EPIS et la gestion des accès au système EPIS, de la manière déterminée par la commission des jeux de hasard, de l'impossibilité d'accéder à EPIS" ;

4° l'alinéa 5 est remplacé comme suit :

"Après ce contrôle, la liste est immédiatement détruite par le responsable de l'établissement de jeux de hasard de la classe I, II ou de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV".

Art. 9. Dans l'article 8 du même arrêté les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots "par l'exploitant" sont insérés entre les mots "d'EPIS" et les mots "ainsi que les résultats" ;

2° le mot "cinq" est remplacé par le mot "dix" ;

3° l'article est complété comme suit :

"Le fichier reprend pour chaque consultation les informations suivantes :

1° l'identité de la personne qui a eu accès aux données ;

2° le nom de l'établissement de jeux de hasard à partir duquel le système EPIS a été consulté ;

3° la catégorie de données consultées ;

4° la finalité de la consultation.

Les accès au fichier sont limités aux fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 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 et aux membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard dont la fonction le nécessite pour la seule fin de vérifier si l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV remplit correctement ses obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée des établissements de jeux de hasard".

CHAPITRE 2. - Modifications de 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 et II

Art. 10. Dans l'intitulé de 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 et II, les mots "de classe I et II" sont remplacés par les mots "de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV".

Art. 11. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du même arrêté est remplacé comme suit :

" § 1^{er}. L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, ou une personne déléguée par celui-ci doit tenir un registre d'accès afin d'identifier chaque joueur présent dans l'établissement de jeux de hasard concerné.

La finalité de la tenue du registre est de permettre à la commission des jeux de hasard de vérifier *a posteriori* si les consultations EPIS ont bien été réalisées sur les joueurs qui fréquentent les établissements de jeux de hasard de classe I, II, ou l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV".

Art. 12. L'article 2 du même arrêté est remplacé comme suit :

"Art. 2. Le registre d'accès est tenu de manière digitale.

Le logiciel utilisé doit préalablement recevoir l'autorisation de la commission des jeux de hasard. Chaque changement dans le logiciel doit être communiqué à la commission des jeux de hasard.

Une copie de la pièce d'identité est conservée dans le registre d'accès.

Le registre d'accès est signé par la personne qui entre dans l'établissement de jeux de hasard lors de la première visite ou à chaque fois qu'une nouvelle pièce d'identité est présentée".

Art. 13. L'article 3 du même arrêté est remplacé comme suit :

"Art. 3. La consultation du registre est limitée à l'exploitant de l'établissement de jeux de hasard de classe I, II ou de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV et aux membres du personnel désignés par celui-ci et chargés de l'enregistrement des joueurs dans la stricte mesure du nécessaire pour la réalisation de cette inscription.

Le registre est directement accessible aux personnes suivantes :

1° le président de la Commission des jeux de hasard ;

2° les fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 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 ;

3° les membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard dont la fonction le nécessite ;

4° les personnes, dont la fonction le nécessite, désignées par la commission des jeux de hasard pour la gestion du système".

Art. 14. Dans l'article 4 du même arrêté les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

"L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, et d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, ou une personne déléguée par celui-ci, doit procéder au contrôle de l'identité de toute personne désirant accéder aux salles de jeux" ;

2 ° à l'alinéa 3, les mots "classe I ou II" sont remplacés par les mots "classe, I, II ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV", et les mots "les paris," sont insérés entre les mots "sur les jeux de hasard," et les mots "les établissements de jeux de hasard".

Art. 15. L'article 5, alinéa 2, du même arrêté est complété par les mots "et à chaque fois qu'une nouvelle carte d'identité ou pièce ayant servi à l'identification est présentée".

CHAPITRE 3. - Dispositions finales

Art. 16. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} octobre 2022.

(...) ».

Il ressort du rapport au Roi précédant le règlement contesté que :

« Le présent projet d'arrêté royal qui Vous est soumis vise à étendre le champ d'application du système EPIS (Excluded Persons Information System) de la Commission des jeux de hasard aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (agences de paris), conformément aux articles 55 et 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, telle que modifiée par la loi du 7 mai 2019.

Pour ce faire, deux arrêtés royaux sont modifiés afin de faire référence aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV en plus des établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) et II (salles de jeux automatiques) :

- l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II ;

- 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 et II ;
Le projet d'arrêté royal vise aussi à simplifier et à rafraîchir les textes des deux arrêtés royaux.

Le projet a été soumis à l'Autorité de protection des données qui a rendu un avis n° 178/2021 le 4 octobre 2021. La grande majorité des remarques de l'Autorité de protection des données ont été suivies.

Depuis 2004, la Belgique dispose de l'Excluded Persons Information System (EPIS), un système électronique qui regroupe tous les joueurs exclus. Ce système est applicable à tous les jeux on line et à l'entrée des casinos et salles de jeux. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019, il doit aussi être présent dans les agences de paris. Les nom, prénom et date de naissance du joueur doivent obligatoirement être enregistrés dans EPIS afin de vérifier si le joueur peut être admis. Il s'agit incontestablement d'un instrument très efficace dans la lutte contre la dépendance au jeu.

L'objectif principal du présent projet d'arrêté royal est d'étendre ce système aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV : les agences de paris.

Cette extension est prévue à l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, mais n'a pas encore été mise en œuvre. L'adaptation actuelle des arrêtés d'exécution, s'inscrit dans l'objectif de poursuivre une politique active de protection des joueurs.

En effet, les agences de paris proposent des paris et des méthodes de pari qui comportent des risques importants en termes d'addiction.

Ces risques sont particulièrement élevés pour certains groupes de personnes, à savoir les personnes figurant sur la liste EPIS (c'est-à-dire les personnes ayant un problème de jeu connu).

Par établissement de jeux de hasard "fixe" de classe IV, on entend l'établissement permanent, clairement délimité dans l'espace, qui est destiné uniquement à l'engagement de paris, à l'exception de :

- la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets;
- la vente de boissons non alcoolisées;
- l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris.

Commentaire des articles

Les articles 1 à 9 modifient l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II.

Les articles 10 à 15 modifient 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 et II.

Les articles 16 et 17 contiennent les dispositions finales.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet modifie le titre de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II, en ajoutant les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Article 2

L'article 2 simplifie le texte de l'article 1^{er} du même arrêté royal, et ajoute la référence aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV en plus des établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) et II (salles de jeux automatiques). Désormais, l'accès aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV doit être refusé aux personnes figurant dans EPIS. Conformément à l'article 54, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi sur les jeux de hasard, les magistrats, notaires, huissiers et membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions peuvent accéder aux agences de paris.

L'avis de l'Autorité de protection des données a été suivi concernant cet article.

Article 3

Conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données, cet article précise que la Commission des jeux de hasard est le responsable du traitement du système EPIS.

Article 4

Cet article supprime l'article 3 de l'arrêté royal. Cet article stipulait que la Commission des jeux de hasard devait verser un euro par an au SPF Justice pour la consultation d'EPIS. Etant donné qu'EPIS est depuis le début entièrement géré par les services informatiques de la Commission des jeux de hasard, cet arrangement n'a jamais été appliqué et est devenu obsolète.

Article 5

Cet article concerne la consultation d'EPIS par les autorités compétentes.

La consultation est prévue pour le président de la Commission des jeux de hasard, et non plus l'ensemble de la Commission, ainsi que pour les fonctionnaires de police visé à l'article 15, § 3, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard. 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 à EPIS.

La consultation des données par le président de la Commission des jeux de hasard et par ces fonctionnaires de police est nécessaire en raison de leur fonction.

Conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données, les membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard dont la fonction le nécessite, peuvent également consulter les 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.

Enfin, peuvent aussi consulter les données d'EPIS, les personnes, dont la fonction le nécessite, désignées par la commission des jeux de hasard pour la gestion du système. Il s'agit ici par exemple des personnes chargées de développer les applications d'information au nom de la Commission des jeux de hasard.

Article 6

L'article 6 ajoute les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'article 5 de l'arrêté royal de 15 décembre 2004.

En même temps, le numéro du Registre national est ajouté aux données à caractère personnel à introduire dans le système EPIS et qui sont énumérées à l'article 5 de l'arrêté royal, et ceci pour une meilleure identification du joueur.

Enfin, l'avis de l'Autorité de protection des données a été suivi en ce qui concerne l'autorisation explicite des exploitants à collecter le numéro de registre national à la seule fin de consulter EPIS.

Article 7

Cet article ajoute les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'article 6 de l'arrêté royal de 15 décembre 2004.

L'article a été complété conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données pour ce qui concerne les modalités de sécurisation des consultations d'EPIS.

Article 8

L'article 7 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 fixe la procédure à suivre si EPIS est inaccessible pour quelque raison que ce soit. Cet article est modernisé. Tout d'abord, il est prévu que les joueurs doivent être repris dans une liste digitale séparée. En outre, l'exploitant doit informer la Commission des jeux de hasard si le système EPIS est inaccessible de la manière déterminée par la commission et non plus par fax. Cette démarche doit être effectuée par courrier électronique.

Pour éviter la confusion dans le rôle des intervenants, la remarque de l'Autorité de protection des données concernant le remplacement du terme "gestionnaire" par "sous-traitant choisi par la Commission des jeux de hasard pour l'hébergement du système EPIS et la gestion des accès audit système" a été suivie.

En revanche, la demande de l'Autorité de protection des données d'inverser le système et donc de prévoir que c'est à la Commission des jeux de hasard d'avertir les exploitants en cas d'impossibilité d'accéder à EPIS n'est pas suivie. En effet, en pratique, ce sont les opérateurs qui consultent EPIS, et non pas la Commission des jeux de hasard qui met uniquement le système à disposition des exploitants. En tant qu'utilisateurs de première ligne, ce sont les exploitants qui sont en premier lieu face aux éventuels dysfonctionnements d'EPIS et qui dès lors doivent en informer la Commission des jeux de hasard.

Article 9

Cet article stipule que le logfile, dans lequel sont enregistrés toutes les consultations d'EPIS par l'exploitant et leurs résultats ne doit plus être conservé pendant cinq ans, mais pendant dix ans. De cette manière, la durée de conservation des données d'enregistrement et de l'EPIS est harmonisée, et permet de respecter les délais de conservation légale prévus par la législation anti-blanchiment.

Comme indiqué par l'Autorité de protection des données, cet article traite du fichier de journalisation des accès à EPIS. Il a été complété, comme stipulé dans l'avis de l'Autorité de protection des données, avec les informations qui doivent figurer dans ledit fichier. Il faut noter que l'exploitant doit aussi indiquer le nom de l'établissement pour lequel EPIS est consulté. En effet, rependre dans le fichier uniquement l'identité de la personne qui a eu accès aux données n'est pas suffisant dans la mesure où la Commission des jeux de hasard ne sait pas toujours dans quel établissement travaille la personne ou un membre du personnel peut travailler dans plusieurs établissements de jeux différents.

Dans son avis, l'Autorité de protection des données demande que l'accès aux données des fichiers de journalisation soit uniquement accessible à la Commission des jeux de hasard à la seule fin de vérifier si l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV remplit correctement ses obligations légales en matière de contrôle d'accès à l'entrée des établissements de jeux de hasard. La finalité de la consultation a bien été reprise dans le projet mais l'accès est toutefois prévu pour l'ensemble des personnes visées à l'article 4 de l'arrêté royal.

En effet, par exemple, les fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 3, de la loi sur les jeux de hasard doivent pouvoir accéder à ce fichier pour les motifs suivants :

- contrôle du respect du contrôle d'accès ;
- contrôle à la suite de demandes d'exclusion émanant de tiers ;
- contrôle dans le cadre d'informations et d'instructions judiciaires.

Article 10

L'article 10 du projet modifie l'intitulé de 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 et II, en ajoutant les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Articles 11 à 15

Les articles 11 à 15 ajoutent, le cas échéant, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV au champ d'application de l'arrêté royal.

Article 11

Conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données, la finalité de la tenue du registre a été ajoutée à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 décembre 2004.

Article 12

Cet article remplace l'article 2 de l'arrêté royal. Premièrement, l'article prévoit que le registre d'accès sera conservé sous forme digitale uniquement. Un support papier ne sera donc plus possible. Une copie d'une pièce d'identité est conservée dans le registre d'accès. Par pièce d'identité, on entend non seulement la carte d'identité officielle, mais aussi tout document officiel valide prouvant l'identité (par exemple, le permis de conduire ou le passeport de voyage).

Les remarques de l'Autorité de protection des données sur cet article n'ont pas toutes été suivies.

Comme suggéré par l'Autorité de protection des données, l'autorisation préalable de la Commission des jeux de hasard pour l'utilisation d'un logiciel est conservée.

Même s'il s'agit d'une répétition de l'article 62 de la loi, la conservation d'une copie de la carte d'identité est maintenue dans l'arrêté royal.

Article 13

Par analogie avec l'article 5 en projet, il est prévu que l'accès au registre soit possible pour le président de la Commission des jeux de hasard, les fonctionnaires de police visés à l'article 15, § 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, les membres du secrétariat dont la fonction le nécessite et les personnes, dont la fonction le nécessite, désignées par la Commission des jeux de hasard pour la gestion du système.

Article 14

Cet article ne contient aucune modification de fond. Il ajoute les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

L'avis de l'Autorité de protection des données est suivi et les mots "carte d'identité" ne sont plus remplacés par les mots "pièce d'identité".

Article 15

Cet article contient également des modifications purement terminologiques.

Article 16

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal.

(...) ».

V. Intervention

La société anonyme de droit public La Loterie Nationale dispose de l'intérêt requis pour intervenir dans la présente affaire. La requête en intervention introduite par la société anonyme de droit public La Loterie Nationale est accueillie.

VI. Conditions de la suspension ordinaire

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Recevabilité de la demande de suspension

Thèses des parties

Les parties requérantes soutiennent qu'il ressort d'un rapport d'un réviseur interne pour lequel elles sollicitent le traitement confidentiel, que les mesures d'enregistrement et de conservation des données imposées par l'acte attaqué engendrent des conséquences démesurées pour les établissements de classe IV ; qu'en 2017, la commune de Courtrai a imposé à la S.A. Derby un système de

contrôle dans l'agence de paris située sur son territoire consistant à vérifier la carte d'identité de chaque client, soit une mesure moins exigeante que les contrôles EPIS et du registre d'accès à l'établissement prévus dans l'acte attaqué; qu'à la suite de la mesure mise en œuvre à Courtrai, la S.A. Derby a remarqué une baisse significative de son chiffre d'affaires et est en mesure de constater l'effet de cette mesure entre janvier 2017 et février 2020; que cette expérience à l'échelle d'une agence a permis à son réviseur interne d'estimer l'impact des mesures issues de l'exécution de l'acte attaqué; que cette estimation figure dans un rapport d'audit confidentiel du 9 mai 2022 dans lequel le réviseur interne a, dans un premier temps, projeté le résultat de l'activité de la S.A. Derby sur l'exercice 2022 pour ensuite, dans un second temps, appliquer l'effet d'une mise en œuvre du contrôle EPIS; que l'année 2022 voit le niveau d'activité influencé par une modification des habitudes des joueurs ainsi que par l'interdiction des paris virtuels partiellement compensée par le lancement des machines de classe 4; qu'à la suite de la mise en œuvre de l'EPIS check, le PBIT (Profit Before Interest and Tax) de la société Derby devient systématiquement négatif (entre 2,2 m€ et 6,6 m€) nécessitant la fermeture d'agences qui ne sont plus rentables et, après fermeture des agences, le PBIT demeure négatif à concurrence de 1,8 m€; que le rapport conclut qu'au total, « 42 agences devront être fermées suite à l'impact cumulé de la pandémie, de l'interdiction des paris virtuels et de l'implémentation des mesures EPIS tandis que, sur une période de 3 années suivant l'implémentation des mesures EPIS :

- o le résultat de la société Derby (EBITDA et PBIT) se verra réduit de 32,8 m€ ;
 - o la taxe sur les jeux et paris (Betting Tax) sera réduite de 6,4 m€ ;
 - o les commissions perçues par les agents diminueront de 10,8 m€ ;
 - o l'impôt des sociétés sur le résultat de la société Derby et sur les commissions sera réduit de 10,9 m€ ;
 - o l'aide à la filière hippique sera mise à zéro (impact de 1,5 m€) »;
- que ce rapport présente ces conséquences comme suit : « La mise en place des mesures EPIS, de l'interdiction des paris virtuels et de la pandémie a pour effet (colonne "Cumulated EPIS, Paris virtuels et Covid") entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2025 :
- o une réduction du résultat de la société de 32,8 m€ (EBITDA et PBIT). Il convient de souligner que la société passe d'un résultat (PBIT) positif de 17,5 m€ en 2019 à un résultat négatif récurrent ;
 - o les taxes pour l'État belge et les régions (...) vont être réduites de 17,3 m€ ;
 - o les commissions octroyées aux agents franchisés et l'aide accordée à la filière hippique se réduisent de, respectivement, 10,8 m€ et 1,5 m€ »;
- que la mise en œuvre concrète des traitements de données tels qu'étendus aux établissements de classes IV par l'acte attaqué aura pour conséquence des coûts supplémentaires, que le rapport du réviseur interne définit comme suit : « les coûts

liés au personnel complémentaire nécessaire pour la réalisation des contrôles. En effet, à la différence des salles de jeux et des casinos qui peuvent être gérées par un unique employé dont les tâches se limitent au contrôle d'identité à l'entrée du point de vente et au paiement des gains, dans les agences de paris, les clients viennent au comptoir pour faire encoder leurs paris. Il serait donc impossible pour une personne seule d'assumer, en plus de l'encodage des paris, le contrôle d'identité à l'entrée du point de vente (et) les investissements liés aux systèmes informatiques nécessaires aux contrôles »; qu'à ces considérations s'additionnent les conséquences désastreuses en termes de personnel en raison du licenciement de 85 ETP, engendrant ainsi un coût de l'ordre de 5,2 m€ tandis que l'État belge verrait le montant annuel du précompte professionnel et de l'ONSS réduit de 2,6 m€; que ce licenciement collectif de 85 ETP ne tient pas compte de l'ensemble des commissionnaires indépendants qui exploitent les 42 agences qui, d'après les estimations effectuées par l'audit interne, devront fermer par manque de rentabilité; que si l'arrêté royal attaqué devait effectivement être mis en œuvre le 1^{er} octobre 2022, cela créerait un préjudice considérable pour la S.A. Derby par rapport à ses clients qui ne pourront qu'être heurtés par le fait qu'un contrôle manifestement illégal sera opéré sur leurs données à caractère personnel car l'adoption de l'arrêté royal attaqué équivaut à fouler aux pieds le principe de séparation des pouvoirs (qui laisse au législateur le soin de déterminer les éléments essentiels d'une ingérence dans le droit à la vie privée) ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle, l'avis de l'Autorité de protection des données et celui du Conseil d'État; que les clients de la seconde partie requérante ne pourront interpréter l'application de ce dispositif manifestement illégal que comme une forme de complicité et, confrontés à une violation illégale de leur vie privée, les joueurs se détourneront de la filière légale du jeu; que le caractère flagrant de l'illégalité, commise sciemment par le Ministre de la Justice, celui-là même qui doit veiller au respect de l'état de droit, justifie également que la suspension puisse être ordonnée; et que les préjudices ainsi décrits ne sont pas susceptibles d'être réparés par un arrêt d'annulation et sont incompatibles avec le délai de traitement d'un recours en annulation.

Les quatrième et cinquième parties adverses répondent que l'urgence invoquée l'est uniquement à partir des chiffres liés à l'activité de la seconde partie requérante et la première partie requérante, qui agit dans l'intérêt collectif de ses membres, n'apporte pas d'éléments qui lui sont propres; que les extraits du rapport du réviseur, soustrait à la contradiction, révèlent que le rapport du réviseur n'a pas tenu compte des seuls effets résultant de l'acte attaqué mais qu'il les a conjugués avec des mesures antérieures, à savoir la pandémie et l'interdiction des paris virtuels; que le préjudice invoqué n'est donc pas le seul préjudice craint par l'instauration de la mesure attaquée devant le Conseil d'État et ne découle pas directement et

exclusivement de l'acte attaqué; que le rapport ne permet pas de prouver la réalité du péril en lien avec l'acte attaqué; que les chiffres produits semblent consister en une extrapolation des chiffres tirés d'une expérience de contrôle d'identité instaurée par la commune de Courtrai entre 2017 et 2020, à l'échelle de toutes les agences que compte la seconde requérante (sans que celle-ci n'en précise le nombre exact); que sauf à produire la totalité du rapport du réviseur et à connaître sa méthodologie, cette extrapolation ne peut pas être prise en considération; que l'extrapolation ne s'intéresse qu'aux chiffres des agences de paris alors que la seconde requérante a d'autres activités, par exemple, celles découlant d'une licence pour des jeux de hasard en ligne; qu'il n'est ainsi pas démontré que l'impact – non mesuré – du contrôle EPIS à l'entrée des agences de paris aurait un impact tel sur l'activité de la seconde requérante, que cette dernière irait jusqu'à la faillite; que l'imminence du péril n'est pas davantage démontré, dans la mesure où l'estimation qui semble avoir été faite par le réviseur s'échelonne entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2025 sans qu'il soit prouvé que la seconde requérante ferait effectivement faillite avant que le Conseil d'État statue sur le recours en annulation; que si les pertes se chiffraient à 32,8 millions d'euros, celles-ci seront partiellement compensées par une diminution des charges fiscales (impôt des sociétés et betting tax), des commissions versées aux agents et de l'aide à la filière hippique, pour un total de 29,6 millions d'euros en telle sorte que les pertes seraient limitées à 3,2 millions d'euros entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2025 et il n'est pas démontré que la santé financière de la seconde requérante soit à ce point catastrophique qu'elle ne pourrait pas résorber ces pertes par sa trésorerie ou son patrimoine, le cas échéant tiré d'autres activités commerciales; que la seconde requérante fait encore valoir une augmentation de certains coûts, mais sans les chiffrer, de sorte qu'il est impossible d'évaluer l'impact réel de ces coûts supplémentaires; que la seconde requérante invoque qu'elle devra engager du personnel supplémentaire pour réaliser les contrôles, tout en soutenant au paragraphe suivant qu'elle sera contrainte de licencier du personnel à hauteur de 85 ETP; que ce n'est donc pas le réviseur qui a évalué la perte d'emplois mais la seconde requérante elle-même et il s'agit dès lors d'une déclaration unilatérale de sa part, qui ne repose sur aucun élément probant; que quant au préjudice considérable consistant à ce que la clientèle soit heurtée par la nouvelle mesure et se détourne de la filière légale de jeux, outre qu'il n'est pas démontré, il apparaît qu'il n'est pas imminent et qu'il pourra être, le cas échéant, réparé par une annulation de l'acte attaqué car il s'agit d'un dommage moral qui, vraisemblablement, s'échelonnera sur plusieurs mois et n'arrivera sans doute pas du jour au lendemain; qu'on peut aussi avoir une autre lecture de cet argument, à savoir que la seconde requérante compte sur une partie de la clientèle dépendante aux jeux, que les parties adverses cherchent justement à protéger de cette addiction comme le révèle la motivation de l'acte attaqué et que les parties requérantes invoquent le

« caractère flagrant de l'illégalité » pour justifier l'urgence à statuer mais l'urgence ne se confond pas avec le sérieux des moyens.

La partie intervenante expose qu'il n'y a pas d'urgence et que la protection des joueurs prévaut sur les intérêts commerciaux des parties requérantes.

Appréciation

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Celle-ci doit engendrer des conséquences dommageables irréversibles au détriment direct et personnel du seul requérant, et celui-ci n'est, sous peine d'admettre l'action populaire, pas recevable à invoquer l'urgence qui existerait dans le chef de la partie adverse ou de tiers.

Comme le relèvent les quatrième et cinquième parties adverses, la première requérante n'invoque aucune conséquence dommageable qui lui soit personnelle. La condition d'urgence n'est donc pas établie en ce qui la concerne.

S'agissant des conséquences dommageables invoquées par la seconde requérante qui seraient causées à des tiers, tels que l'État ou les régions (préjudice pour les finances publiques), les agents ou les clients, à les supposer établies, elles n'affectent pas personnellement cette requérante de telle sorte qu'elle ne peut s'en prévaloir.

Concernant les conséquences financières dommageables alléguées, il y a lieu de relever qu'à les supposer établies, la seconde requérante ne les attribue pas à l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué mais à l'accumulation de plusieurs causes, à savoir la pandémie, l'interdiction des paris virtuels et l'implémentation des mesures EPIS. La seconde requérante ne démontre donc pas que ces conséquences seraient dues à l'exécution immédiate du règlement entrepris comme cela est requis en vertu de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État. Par ailleurs, la seconde requérante n'établit pas que ces prétendues conséquences seraient irréversibles au regard de sa situation financière et de ses autres activités, comme le relèvent les parties adverses.

Les explications de la seconde requérante relatives au coût lié au recrutement de personnel supplémentaire sont en contradiction avec son affirmation selon laquelle elle devra licencier des membres de son personnel. Elle ne démontre pas qu'elle ne pourrait faire appel à une partie de son personnel existant pour accomplir les nouvelles tâches nécessitées par la mise en œuvre du règlement attaqué plutôt que de le licencier. Ces conséquences dommageables alléguées ne sont donc pas non plus avérées.

L'existence d'une irrégularité n'établit pas en soi l'urgence à statuer dès lors que l'allégation d'un moyen sérieux et la démonstration de l'urgence constituent, au vœu de la loi, deux conditions distinctes et cumulatives du référé. La circonstance qu'il existerait une ou plusieurs prétendues illégalités manifestes affectant l'acte attaqué ne justifie donc pas, par elle-même, l'existence de la nécessité de voir suspendre, sous le bénéfice de l'urgence, l'exécution de l'acte attaqué.

Enfin, la seconde requérante n'établit pas que l'inconvénient éventuel que ressentiraient les joueurs du fait des mesures imposées par le règlement entrepris serait tel qu'il prévaudrait sur leur volonté de continuer à se livrer aux jeux de hasard, ni que cela les inciterait à prendre le risque de recourir à des activités de jeux illégales.

Pour les motifs qui précède, l'urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation n'est, dès lors, pas établie.

Une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VIII. Confidentialité du rapport d'audit interne de la S.A. DERBY

Thèses des parties

Les parties requérantes soutiennent que « le rapport du réviseur interne de la S.A. DERBY du 9 mai 2022 relatif aux effets de l'implémentation des contrôles EPIS au 1^{er} janvier 2023 dans les agences de paris (pièce confidentielle A) contient, notamment, des chiffres précis sur les montants bruts des sommes engagées par les joueurs (diminué des gains distribués) ainsi que les dettes commerciales, salariales et fiscales de la société », qu'il « est évident que ces chiffres ne sont pas repris dans les comptes annuels publiés et qu'ils sont couverts par le secret des affaires, de sorte

qu'il convient de garder ce rapport confidentiel », que « l'utilisation de ces données par la partie adverse ou par des concurrents économiques de la seconde requérante pourrait mener à une concurrence déloyale entre entreprises et nuire à ses intérêts économiques, qui pourraient être gravement affectés en cas de divulgation », que « si ce document est communiqué à la partie adverse ou à une éventuelle partie intervenante, rien ne l'empêcherait de circuler et d'être utilisé à des fins commerciales ou économiques déloyales contre la deuxième partie requérante, en suscitant par exemple une modification de stratégie chez les concurrents de cette dernière » et qu'à « l'inverse, attribuer au document concerné la confidentialité demandée n'empêcherait pas la partie adverse et une éventuelle partie intervenante de comprendre et de répliquer au recours dans la mesure où la teneur de la pièce en question est synthétisée dans la présente requête et où les résultats de l'étude ne sont pas repris en montants précis mais en pourcentages au stade de l'urgence (...) ».

Les quatrième et cinquième parties adverses font valoir que la pièce soustraite à la contradiction des débats est une pièce essentielle pour démontrer la gravité du préjudice invoqué à l'appui de l'urgence, condition nécessaire pour obtenir la suspension d'un acte administratif, que la pièce ainsi produite est absolument déterminante pour examiner si l'urgence est, ou non, établie dans le chef à tout le moins de la seconde requérante, qu'en vue de garantir un procès équitable, les parties adverses doivent pouvoir utilement contredire cette pièce afin d'apprécier concrètement les chiffres avancés, leur rapport avec le chiffre d'affaire global de la seconde requérante mais aussi la méthodologie appliquée par le réviseur pour arriver à ces chiffres, qu'il apparaît *prima facie* que l'impact financier de la mesure attaquée a été globalisé avec l'impact d'autres mesures, à savoir, d'une part, la pandémie et, d'autre part, l'interdiction des paris virtuels, que certaines estimations proviennent directement de la seconde requérante et non d'une analyse du réviseur, que pour faire la clarté sur les chiffres avancés, il est dès lors indispensable de pouvoir lever la confidentialité de cette pièce, que si votre Conseil estime que la confidentialité de tout ou partie des chiffres devait être maintenue, les parties adverses sollicitent la production du rapport du réviseur en biffant les chiffres litigieux, que cela permettra, à tout le moins, d'apprécier la méthodologie du réviseur et de prendre connaissance de ses conclusions globales, expurgées des chiffres qui seraient protégés par le secret des affaires.

Appréciation

À ce stade de la procédure, il peut être fait droit à la demande de confidentialité des parties requérantes. Eu égard aux explications apportées dans la partie de la requête relative à l'urgence, quant au contenu du rapport du réviseur

interne du 9 mai 2022, les parties adverses ont pu adéquatement et suffisamment contredire les allégations des requérantes au sujet de ce document.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration est mis hors cause.

Article 2.

La requête en intervention introduite par la société anonyme de droit public La Loterie Nationale est accueillie.

Article 3.

La demande de suspension est rejetée.

Article 4.

La confidentialité de la pièce A jointe à la requête est maintenue.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le 20 octobre 2022 par :

Yves Houyet,
Xavier Dupont,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet