



Projet de règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (RaLJAR)

Avis du 16 décembre 2024

Mots clés: jeux d'argent, données personnelles, traitement, collaboration entre autorités, autorités compétentes, devoir de collaboration, communication spontanée, entraide, vidéosurveillance

Contexte: Par courriels des 18 octobre, 1^{er} et 29 novembre 2024, la Direction générale de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), du Département de l'économie et de l'emploi (DEE), a sollicité l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) dans le cadre d'un projet de règlement d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (RaLJAR). Ce texte a comme objets, notamment, de déterminer la compétence des autorités de mise en œuvre en matière de "jeux de petite envergure" et de régler les procédures d'annonce, d'autorisation et de contrôle ainsi que les droits et obligations des personnes morales susceptibles d'exploiter un jeu de petite envergure.

Bases juridiques: art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

Faisant suite à ses courriels des 18 octobre, 1^{er} et 29 novembre 2024, la Direction générale de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), du Département de l'économie et de l'emploi (DEE), a sollicité l'avis du Préposé cantonal dans le cadre d'un projet de règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (RaLJAR). Il est indiqué que ledit projet fait suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2019, de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (LJAR; RS 935.51) et de son ordonnance du 7 novembre 2018 (OJAR; RS 935.511), ainsi que, le 1^{er} janvier 2021, de la loi cantonale d'application du 26 juin 2020 (LaLJAR; RSGe I 3 11).

A ce propos, les réglementations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent ont essentiellement pour but de protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (jeu excessif). Le projet de règlement précise notamment les compétences des différentes autorités de mise en œuvre, règle les procédures d'annonce, d'autorisation et de contrôle ainsi que les droits et obligations des personnes morales susceptibles d'exploiter un jeu de petite envergure. Ce règlement ayant un impact sur les données traitées par les acteurs concernés, il est soumis au Préposé cantonal.

Le commentaire joint au projet de règlement indique que le champ d'application de ce dernier *"est limité aux jeux de petite envergure au vu des compétences résiduelles données par la loi fédérale aux cantons en la matière, étant précisé que les dispositions d'application relatives aux jeux de grande envergure figurent dans le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA). Le RaLJAR précise donc, entre autres, les rôles et compétences des différentes autorités de mise en œuvre, règle les procédures d'annonce et d'autorisation des jeux, les droits et obligations de l'exploitant, les obligations de la responsable d'exploitation et de sa suppléante ou son suppléant ainsi que le contrôle du respect des prescriptions. Sont*

*notamment considérés comme **jeu de petite envergure** au sens de la loi fédérale les petites loteries, [...] les tombolas et les margottons, ainsi que les petits tournois occasionnels ou réguliers de poker. Dans la mesure où les jeux d'argent de petite envergure sont régis par le droit fédéral et cantonal et relèvent de la compétence de différentes autorités, le projet RaLJAR renvoie aux dispositions topiques applicables, afin de garantir la mise en œuvre coordonnée de ce dispositif."*

Le projet de règlement prévoit plusieurs dispositions (art. 4, 7, 18, 19, 20 notamment) qui sont des règles procédurales (autorisation d'exploiter, conditions, émoluments, durée de validité des autorisations par exemple), sur lesquelles le Préposé cantonal ne s'attardera pas, car elles n'appellent pas de commentaires particuliers, puisqu'elles n'ont pas d'impact en matière de protection des données.

De même, les dispositions qui reposent sur une base légale formelle suffisamment détaillée et qui ne font que la préciser sans en modifier la portée pour les personnes concernées ne font pas non plus l'objet de commentaires.

Les **dispositions suivantes** permettent à l'autorité compétente de **requérir des informations portant sur des données personnelles** ou ont **trait à la protection des données personnelles**; elles sont ainsi libellées:

Art. 3 Entraide (art. 2 al. 2, de la loi)

¹ *Sous l'égide de la PCTN, les autorités se concertent pour déterminer quels éléments doivent être mutuellement et spontanément transmis dans le cadre de l'entraide visée à l'article 2, alinéa 2, de la loi cantonale.*

² *La PCTN dénonce à l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (ci-après: autorité intercantonale) tout crime et délit, au sens de l'article 130 de la loi fédérale, dont elle a connaissance.*

Art. 5 Requête en autorisation

¹ *La requête en autorisation doit être déposée auprès de la PCTN au moyen de la formule officielle, dûment complétée, signée et accompagnée de toutes les pièces mentionnées dans la formule.*

² *La requête en autorisation ne réalisant pas les conditions de l'alinéa 1 est retournée à l'expéditeur sans fixation d'un délai pour la compléter.*

³ *La requête réalisant les conditions de l'alinéa 1 est traitée dans un délai de 30 jours, sous réserve d'une instruction complémentaire au sens de l'article 6 alinéas 1 et 2 du présent règlement*

Art. 9 Obligations de la ou du responsable d'exploitation et de sa suppléante ou son suppléant

¹ *La ou le responsable d'exploitation et sa suppléante ou son suppléant doivent jouir d'une bonne réputation.*

² *La ou le responsable d'exploitation ou sa suppléante ou son suppléant doit être présent dans les lieux où se déroule le jeu de petite envergure. Elle ou il a notamment pour obligations:*

- a) d'informer préalablement et de manière appropriée les joueuses et les joueurs des règles du jeu;*
- b) de remettre aux joueuses ou aux joueurs la documentation relative à la prévention contre le jeu excessif;*
- c) d'exclure toute personne qui ne respecte pas les règles du jeu ou perturbe son déroulement;*
- d) de signaler par écrit, et sans délai, à la PCTN toute suspicion de criminalité.*

³ La ou le responsable d'exploitation ou sa suppléante ou son suppléant a, en outre, les obligations visées à:

- a) l'article 13 du présent règlement, lors de petites loteries et les loteries récréatives;
- b) l'article 22 du présent règlement, lors de petits tournois de poker occasionnels ou réguliers.

Art. 22 Obligations de la ou du responsable d'exploitation ou de sa suppléante ou son suppléant

Petits tournois occasionnels ou réguliers

¹ En sus des obligations visées à l'article 9 du présent règlement, la ou le responsable d'exploitation ou sa suppléante ou son suppléant doit interdire la participation au tournoi des personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

Petits tournois réguliers

² Pour des petits tournois réguliers de poker, la ou le responsable d'exploitation ou sa suppléante ou son suppléant doit, en outre:

- a) relever dans un registre l'identité, l'âge et l'adresse de domicile de chaque joueuse ou joueur;
- b) interdire la participation au tournoi à toute personne qui prend part à son organisation ou à son exploitation;
- c) orienter les joueuses et les joueurs qui présentent des signes d'addiction au jeu vers le Centre de prévention du jeu excessif;
- d) signaler le nombre de joueuses et joueurs présentant des signes d'addiction au jeu au service du médecin cantonal à des fins statistiques.

S'agissant de la **question des données personnelles spécifiquement**:

Art. 21 al. 3 Obligations et droits de l'exploitant

³ L'exploitant d'un petit tournoi régulier de poker doit équiper de systèmes de vidéosurveillance les lieux hébergeant le tournoi. Il doit le signaler au public de manière adéquate et visible et limiter la vidéosurveillance au périmètre nécessaire au contrôle du respect des règles du jeu.

Art. 25 Données personnelles

¹ Le traitement des données personnelles par l'exploitant est soumis à la loi fédérale sur la protection des données, du 25 septembre 2020, sous réserve de l'alinéa 2.

² Les données collectées conformément aux articles 21, alinéa 3, et 22, alinéa 2, lettre a, du présent règlement doivent être conservées 6 mois après la transmission des rapports visés aux articles 16 et 21, alinéa 5, du présent règlement et détruites après 12 mois.

³ Le traitement des données par les autorités est effectué conformément à la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001.

⁴ Les données sont conservées aussi longtemps que le but poursuivi l'exige, mais 10 ans au plus.

2. Les règles de protection des données personnelles à Genève

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08), a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b: "*protéger les droits*

fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant".

Par **données personnelles**, il faut comprendre "*toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable*" (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles **sensibles** comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

Un **profil de personnalité** s'entend d'un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique (art. 4 litt. c LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de **principes généraux** régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- **Base légale** (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que des données personnelles **sensibles ou des profils de la personnalité** ne peuvent être traités que si une loi définit clairement la tâche considérée et si le traitement en question est absolument indispensable à l'accomplissement de cette tâche ou s'il est nécessaire et intervient avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée.

- **Bonne foi** (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- **Proportionnalité** (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- **Finalité** (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- **Reconnaissabilité de la collecte** (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- **Exactitude** (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexactes.

- **Sécurité des données** (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- **Destruction des données** (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

3. **Appréciation**

L'art. 3 du projet RaLJAR, concernant **l'entraide**, est fondé sur l'art. 2 al. 2 LaLJAR, dont la teneur est la suivante: *[l]es autorités participant à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution collaborent entre elles. Elles se transmettent mutuellement les renseignements et documents en tant que cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches*". Selon le commentaire à l'appui de l'art. 3 du projet RaLJAR, *[l]'alinéa 1 prévoit une concertation entre les différentes autorités afin de déterminer des règles concrètes d'entraide en vue de la mise en œuvre coordonnée du dispositif*". Le Préposé cantonal constate que, dans l'hypothèse où des données sensibles ou des profils de la personnalité devaient, dans ce cadre, être transmis, le projet RaLJAR, qui autorise cette collaboration, le ferait sur la base d'une loi formelle, respectant ainsi la LIPAD.

Le commentaire à l'appui de la requête en autorisation d'exploiter (**art. 5 du projet RaLJAR**) stipule que *"la requête doit être faite au moyen du **formulaire officiel**, lequel est disponible sur le site Internet de l'Etat de Genève. Ce formulaire énumère les pièces à produire par l'exploitant. Les documents exigibles doivent permettre de vérifier, selon le jeu de petite envergure considéré, la réalisation des conditions prescrites par le droit fédéral (art. 33 à 36 LJAr et art. 37 à 39 OJAR) et le droit cantonal (notamment les art. 5, al. 2, 6, al. 2 et 4, 11, al. 2 et 4, et 13 LaLJAR ainsi que les art. 4, al. 3, 8, al. 3 et 4, 9, al. 1, 12, al. 1, 18, 21, al. 3 et 4, du présent PR)"* (art. 5 al. 1). *"L'alinéa 2 informe la personne morale requérante qu'à défaut d'être complète, la requête lui sera retournée sans fixation d'un délai et ne sera pas considérée déposée"*. Le Préposé cantonal n'a pas eu accès au formulaire dont il est question, pas plus qu'à l'énumération des pièces à produire. Il ne peut donc se prononcer sur la question des données – sensibles ou non – qui pourraient y figurer, notamment en regard du respect du principe de proportionnalité. Il conviendra dès lors d'être attentif à ces questions. Néanmoins, au vu de la thématique, on peut imaginer de fortes similitudes avec le formulaire de requête en autorisation d'exploiter un établissement soumis à la LRDBHD, qui requiert le dépôt de pièces comportant des données personnelles et sensibles (notamment un extrait du casier judiciaire, un certificat de bonne vie et mœurs). De plus, l'alinéa 2 ne mentionne que *"la requête"* à retourner si elle est incomplète; le Préposé cantonal est d'avis qu'il serait prudent et judicieux d'ajouter *"ainsi que les pièces produites par l'exploitant"* ou d'indiquer que lesdites pièces seront détruites, afin de respecter le principe de finalité de la collecte des données.

L'art. 9 al. 3 litt. b du projet RaLJAR renvoie à l'**art. 22**, pour ce qui a trait aux **obligations spécifiques** du responsable d'exploitation ou de son suppléant lors de petits tournois occasionnels ou réguliers de poker. À ce propos, la ou le responsable d'exploitation ou sa

suppléante ou suppléant, à l'occasion de tournois réguliers de poker doit, en outre, relever dans un registre l'identité, l'âge et l'adresse de domicile de chaque joueuse et joueur (art. 22 al. 2 lit. a). Les données collectées conformément à cette disposition doivent être conservées 6 mois après la transmission des rapports visés aux articles 16 et 21 alinéa 5 du projet et détruites après 12 mois (art. 25 al. 2). Le Préposé cantonal salue cette disposition qui prévoit expressément la durée de conservation des données collectées dans ce cadre spécifique. En effet, pour la sécurité du droit, une telle précision est souhaitable. À ce propos, on peut relever que l'alinéa 4 ajoute une durée de conservation des données *"aussi longtemps que le but poursuivi l'exige, mais 10 ans au plus"*. Le Préposé cantonal suggère d'ajouter "pour les autres données collectées", afin d'éviter de possibles malentendus avec l'alinéa 2. Au surplus, il relève qu'une limite de 10 ans ne semble pas excessive, comme il l'avait déjà relevé dans son avis du 3 janvier 2020 relatif au projet de loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (<https://www.ge.ch/document/26234/telecharger>) .

Cependant, le Préposé cantonal s'interroge sur la **question** de l'application de la **LIPAD** ou de la **LPD**, en relation avec l'exigence d'équiper les lieux hébergeant un tournoi régulier de poker de systèmes de **vidéosurveillance** (art. 21 al. 3 du projet RaLJAR). En effet, si la **LPD** gère la problématique dans le cadre d'acteurs privés, le Préposé cantonal relève que si la finalité de cette obligation consiste à surveiller par exemple des tricheries ou pour signaler des addictions (art. 22 al. 2 litt. d du projet), il y a de fortes chances que ces vidéos parviennent en mains d'acteurs étatiques. Or, l'art. 25 al. 1 du projet RaLJAR soumet le traitement des données personnelles par cet exploitant à la **LPD**, alors que leur traitement par les autorités est, lui, soumis à la **LIPAD**. Ainsi, la finalité et les personnes autorisées à visionner les possibles enregistrements devraient être mentionnées dans le projet RaLJAR et un éventuel enregistrement devrait être détruit dans les 7 jours/3 mois ou jusqu'à l'issue d'une possible procédure (art. 42 al. 2 **LIPAD**), notamment afin de respecter les principes en matière de protection des données prévues par la **LIPAD**.

Les autres dispositions du projet n'apparaissant pas viser directement des questions de transparence ou de protection des données, elles ne font pas l'objet d'un commentaire.

* * * * *

Le Préposé cantonal remercie la Direction générale de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail de l'avoir consulté et se tient à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Alexandra Stampfli Haenni
Juriste

Stéphane Werly
Préposé cantonal