



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 177/2020 du 4 octobre 2021

Objet : Demande d'avis sur les articles 1, 2 et 4 du projet d'arrêté royal (AR) sur les dispositions relatives à la limitation des jeux de hasard en ligne (CO-A-2021-171)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le 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* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice du gouvernement fédéral, Vincent Van Quickenborne, reçue le 23 juillet 2021 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 6 septembre 2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

émet, le 4 octobre 2021, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le Ministre de la Justice du gouvernement fédéral a sollicité l'avis de l'Autorité sur les articles 1, 2 et 4 du projet d'arrêté royal (AR) sur les dispositions relatives à la limitation des jeux de hasard en ligne (ci-après « l'avant-projet d'AR »).
2. L'article 55/1 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs prévoit que, « *pour permettre à la commission des jeux de hasard d'exercer les missions de protection des joueurs qui lui sont attribuées par cette loi de 1999 et ses arrêtés d'exécution, le Roi fixe les modalités selon lesquelles la commission peut demander à la Banque nationale de Belgique (BNB) si une personne est en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la BNB* ». L'article 6, §1 de l'AR du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information attribue à la commission des jeux de hasard la mission d'intervenir quand un joueur sollicite une augmentation de sa limite financière de jeux. Elle est ainsi chargée de traiter, à la demande des titulaires de licence de jeux auprès desquels la demande d'augmentation de la limite de jeux a été faite, de vérifier si le joueur est connu dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la BNB comme étant en défaut de paiement afin le cas échéant de lui refuser l'augmentation de sa limite de jeux. La Commission est également chargée de vérifier mensuellement le respect de cette condition dans le chef des joueurs qui se sont vu accorder ladite augmentation afin, le cas échéant, de mettre fin à leur autorisation.
3. Le projet d'AR soumis pour avis vise d'une part, à déterminer les modalités de consultation de la Centrale des crédits aux particuliers par la commission des jeux de hasard et d'autre part, à modifier l'AR précité de 2018 pour réduire le montant maximal des comptes joueurs en ligne de 500 euros à 200 euros.
4. Seules les dispositions qui appellent des remarques de la part de l'Autorité au regard des principes de protection des données à caractère personnel feront l'objet de commentaires ci-après.

II. Examen

5. Tout d'abord, l'Autorité relève que le titre du projet d'AR soumis pour avis mérite d'être revu pour mieux refléter son contenu. Il convient également de viser la détermination des modalités de consultation de la Centrale des crédits aux particuliers par la commission des jeux de hasard.

6. L'article 1^{er} du projet d'AR prévoit que la BNB et la commission des jeux de hasard établissent un accord de coopération afin que cette commission puisse vérifier si une personne est connue comme étant en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la BNG.
7. L'Autorité relève que cette obligation de conclusion d'un accord de coopération est redondante par rapport à l'article 20 de la LTD et peut donc à ce titre être supprimée de l'article 1^{er}. En outre, cet article 1^{er} ne fait que préciser le type d'information qui sera consulté par la commission de jeux de hasard au sein de la Centrale des crédits (ce qui est déjà déterminé par l'article 55/1 de la loi précitée de 1999) sans préciser la finalité de ce traitement de données à caractère personnel. Interrogée quant aux missions concrètes de protection des joueurs de la commission de jeux de hasard qui nécessitent de consulter la centrale des crédits aux particuliers de la BNB, la déléguée du Ministre a confirmé qu'il s'agissait uniquement de vérifier si un joueur sollicitant une augmentation de sa limite de jeux ou l'ayant obtenu est mentionné auprès de la Centrale des crédits comme étant en situation de défaut de paiement. Cette finalité étant explicitée à l'article 6, §1 de l'AR précité de 2018 (gestion par la commission des jeux de hasard des requêtes d'augmentation de limite de jeux et vérification mensuelle de la nécessité de mettre fin à l'autorisation d'augmentation de cette limite), il convient que le libellé de l'article 1^{er} s'y réfère à défaut de la reprendre explicitement.
8. L'article 3 du projet d'AR prévoit que les modalités techniques selon lesquelles la consultation de la Centrale des crédits pourra être réalisée seront adoptées de commun accord par la BNB et la commission des jeux de hasard. Ainsi qu'il ressort de l'article VII.148 du Code de droit économique, c'est la BNB qui est chargée d'assurer la tenue de la Centrale des crédits aux particuliers et de communiquer les données y reprises aux tiers limitativement déterminés par le législateur dans le respect des conditions légales qui encadrent lesdites communications.
9. En tant que responsable de traitement d'un tel fichier qui contient des informations financières sur toutes les personnes physiques qui concluent des contrats de crédit (volet positif) et sur les personnes qui sont en défaut de paiement découlant de ces contrats (volet négatif), c'est à la BNB¹ qu'il appartient d'une part, de déterminer les conditions techniques dans lesquelles ces consultations peuvent être réalisées de manière telle que le niveau de sécurité de l'information de la Centrale des crédits ne soit pas diminué et reste conforme au prescrit de l'article 32 du RGPD et d'autre part, de les imposer aux organisations habilitées à la consulter. L'article 3 du projet d'AR sera donc adapté en conséquence.

¹ à défaut que cela soit déjà fait par ou en vertu de la loi.

10. L'article 4 du projet d'AR prévoit que « *Dans le cadre de l'exécution du présent accord, les données suivantes de joueurs peuvent être échangées : le numéro de registre national du joueur, s'il est connu du titulaire de la licence ; et si le numéro de registre national du joueur n'est pas connu du titulaire de la licence, le nom, le premier prénom officiel et la date de naissance du joueur* ».
11. Tout d'abord, il convient (i) de corriger la référence erronée à la notion d'accord (le projet d'AR n'étant pas un « accord) et (ii) de viser également l'échange de l'information selon laquelle le(s) joueur(s) à propos du(des)quel(s) une consultation est faite est (sont) en défaut de paiement au sens de l'article VII.148 du Code de droit économique.
12. Ensuite, contrairement à son libellé actuel, l'article 4 en projet n'énumère pas la liste des données échangées mais bien la liste des critères de recherche au sein de la Centrale des crédits qui seront mis à disposition de la commission des jeux de hasard afin de recevoir l'information décrite ci-avant.. Par souci de prévisibilité, il convient de corriger le libellé de l'article 4 en projet en ce sens.
13. Quant à la liste de ces critères de recherche (numéro de registre national du joueur ou en l'absence d'un tel numéro, le nom, le prénom et la date de naissance du joueur), l'Autorité n'a pas de remarque à formuler mis à part le fait que le numéro d'identification du Registre national est un numéro d'identification unique spécifiquement protégé.
14. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée.
15. L'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (LRN) limite l'utilisation du numéro d'identification du Registre aux tâches d'intérêt général et dispense d'autorisation préalable par Arrêté ministériel les organismes qui sont habilités à utiliser ce numéro à cet effet par ou en vertu d'une loi. Toute disposition légale qui prévoit une telle utilisation doit répondre aux critères usuels de qualité en prévoyant à tout le moins clairement la finalité concrète pour laquelle le numéro d'identification du Registre national sera utilisé.
16. Par conséquent, en plus de l'habilitation de la commission des jeux de hasard à utiliser ce numéro comme critère de recherche au sein de la Centrale des crédits, l'auteur du projet d'AR devra veiller à habilitier les exploitants d'établissements de jeux de hasard concernés à collecter ce numéro explicitement pour le communiquer à la commission des jeux de hasard lorsqu'ils lui adressent les requêtes d'augmentation de la limite de jeu. Par ailleurs, il convient également de préciser que la commission des jeux de hasard sera habilitée à conserver ce numéro des joueurs concernés

pendant la durée nécessaire pour sa mission de vérification mensuelle si l'autorisation d'augmentation de la limite de jeux peut subsister.

17. Le dernier alinéa de l'article 4 du projet d'AR prévoit que « aucune donnée sur les crédits enregistrés n'est fournie ». Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre a précisé que « la commission des jeux de hasard aura uniquement l'information si oui ou non le ou les joueurs à propos du(des)quel(s) une consultation est faite est (sont) en défaut de paiement au sens de l'article VII.148 du Code de droit économique » ; ce qui est conforme à l'article 55/1 de la loi précitée de 1999 ainsi qu'à l'avis 36/2018 de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité.

18. Pour le surplus quant aux données communiquées par la BNB à la commission des jeux de hasard, l'Autorité relève que cet article 55/1 de la loi précitée de 1999 n'habilite pas le Roi à étendre les données auxquelles la commission des jeux de hasard peut avoir accès au sein de la Centrale des crédits aux particuliers de la BNB. Ainsi qu'il ressort des informations communiquées dans le cadre de la demande d'avis, il apparaît qu'il est de l'intention de l'auteur du projet d'AR que la commission des jeux de hasard consulte auprès de la BNB l'information selon laquelle une personne est en situation de règlement collectif de dettes. Cela pose question au regard de ce défaut d'habilitation du Roi et au regard du fait que, si cette information est nécessaire pour l'exercice d'autres missions de la commission des jeux de hasard que celle visée par le projet d'AR, elle doit être consultée auprès de la source qui détient cette information dans les meilleures conditions de qualité et de mise à jour, à savoir auprès du fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt institué auprès du SPF Justice en vertu des articles 1389bis/8 et suivants du Code judiciaire. L'article 1390quater du Code judiciaire prévoit en effet que dans les vingt-quatre heures du prononcé de la décision d'admissibilité visée à l'article 1675/6, le greffier adresse au fichier central, un avis de règlement collectif de dettes reprenant les données d'identification de la personne sous règlement collectif de dette déclaré admissible. Les personnes habilitées à consulter ce fichier sont énumérées de manière exhaustive à l'article 1391 du Code judiciaire. Si un tel accès est nécessaire pour la commission des jeux de hasard pour l'exécution de certaines de ses missions, il doit être prévu à l'article 1391 du Code judiciaire. Comme cela a déjà été mis en évidence par l'Autorité et par la Commission de la protection de la vie privée, « les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public doivent reposer sur une base légale, étant entendu qu'un protocole d'échange ne pourra jamais constituer la base légale d'un traitement de données »². Pour le surplus concernant les modalités de conclusion des protocoles d'échange de

² Recommandation 02/2020 de l'Autorité du 31 janvier 2020 sur la portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral, p. 10.

données à caractère personnel visés à l'article 20 de la LTD, il est renvoyé à la recommandation 02/2020 de l'Autorité.

19. Afin d'assurer la traçabilité des consultations de la Centrale des crédits aux particuliers que la commission des jeux de hasard opérera, il importe de lui imposer de tenir un fichier de journalisation des consultations opérées qui indique l'identification de l'utilisateur individuel ou à défaut le processus ou le système qui a accédé aux données, le type de requête faite, la date et l'heure de la consultation ainsi que la finalité concrète pour laquelle les données ont été consultées. Ce fichier doit être protégé contre toute modification, conservé pendant 10 ans à partir de la date de la consultation et être tenu à disposition de l'Autorité de protection des données à première demande. Quant à la BNB, elle doit également se voir imposer par le projet d'AR la tenue d'un tel fichier de journalisation qui reprend l'identification de l'utilisateur qui a accédé aux données ou obtenu communication de celles-ci, la date et heure de consultation, le type de requête faite, ainsi que la date et l'heure de la consultation ou de la communication.
20. Afin d'assurer la sécurité juridique de la gestion des accès à la Centrale des crédits qui centralise la liste des personnes en situation de défaut de paiement, il importe également de prévoir explicitement que les agents de la commission des jeux de hasard, pour lesquels la fonction nécessite d'accéder à cette information, ne peuvent accéder à l'information selon laquelle une personne est reprise dans le volet négatif de la Centrale des crédits qu'après une authentification forte multi-facteurs (telle que le module d'authentification de la carte d'identité électronique) soit vis-à-vis de l'application de la commission des jeux de hasard soit vis-à-vis de l'application de la BNB. Il sera aussi explicitement prévu dans le projet d'AR que la commission des jeux de hasard doit pouvoir fournir à première demande, à la BNB et/ou à l'Autorité, l'identité du membre de son personnel qui a consulté ou pris connaissance des données à caractère personnel.
21. Enfin, l'Autorité constate que l'auteur du projet d'AR omet de préciser dans son projet la durée pendant laquelle la commission des jeux de hasard va conserver les données à caractère personnel consultées auprès de la Centrale des crédits aux particuliers de la BNB. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de déterminer dans le projet d'AR cette durée ou au moins de reprendre dans le projet les critères permettant de déterminer cette durée de conservation.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que le projet d'AR soumis pour avis doit être adapté en ce sens :

1. Révision de son titre pour qu'il reflète plus adéquatement son objet (cons. 5) ;
2. Suppression de l'obligation de conclusion d'un accord de coopération à l'article 1er pour redondance avec l'article 20 de la LTD et précision de la finalité pour laquelle la commission des jeux de hasard accède à la centrale des crédits conformément au considérant 7 ;
3. Suppression à l'article 3 de l'intervention de la commission des jeux de hasard dans la détermination des conditions techniques dans lesquelles la consultation de la Centrale des crédits peut être opérée étant donné qu'il s'agit d'une prérogative de la BNB en tant que responsable de traitement de cette Centrale des crédits (cons. 8 et 9);
4. Correction du libellé de l'article 4 conformément aux considérants 11 et 12 ;
5. Encadrement de l'utilisation du numéro de registre national conformément aux considérants 15 et 16 ;
6. Insertion d'une obligation de tenue d'un fichier de journalisation dans le chef de la commission des jeux de hasard et de la BNB conformément au considérant 19 et ajout de l'obligation pour la commission de communiquer à 1^{ère} demande l'identité du membre de son personnel qui a eu accès à l'information si oui ou non une personne est en défaut de paiement ;
7. Limitation des droits d'accès à la Centrale des crédits aux seuls membres du personnel de la commission des jeux de hasard dont la fonction le nécessite et imposition de l'utilisation d'un système d'authentification fort pour la gestion des accès (cons. 20) ;
8. Prévision de la durée de conservation des données collectées auprès de la Centrale (cons. 21).

Si l'information selon laquelle une personne est en règlement collectif de dettes est nécessaire pour l'exercice des missions de la commission de jeux de hasard, l'Autorité recommande que la collecte de cette information soit faite auprès du fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt et prévue par les dispositions du Code judiciaire qui encadrent les accès à ce fichier central dans le respect des critères de qualité des lois encadrent des traitements de données à caractère personnel. (cons. 18)

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice