



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.218/4
du 19 avril 2022

advies 71.218/4
van 19 april 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les modalités de
consultation de la Centrale des
crédits aux particuliers par la
Commission des jeux de
hasard et modifiant les
dispositions relatives à la
limitation des jeux de hasard
en ligne'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
nadere regels voor de
raadpleging van de Centrale
voor Kredieten aan
Particulieren door de
Kansspelcommissie en tot
wijziging van de bepalingen
betreffende de beperking van
de online kansspelen'

Le 18 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités de consultation de la Centrale des crédits aux particuliers par la Commission des jeux de hasard et modifiant les dispositions relatives à la limitation des jeux de hasard en ligne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 avril 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 avril 2022.

*

Op 18 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de nadere regels voor de raadpleging van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren door de Kansspelcommissie en tot wijziging van de bepalingen betreffende de beperking van de online kansspelen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 april 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is opgesteld door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 april 2022.

*

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Sur la base de l'article 55/1 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', l'arrêté royal à l'examen prévoit les modalités de consultation de la Centrale des crédits aux particuliers (ci-après : la CCP) de la Banque nationale de Belgique par la Commission des jeux de hasard (ci-après : la CJH).

Ce faisant, l'arrêté royal en projet prévoit de nouveaux traitements de données à caractère personnel.

1.2. Dans son avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' ¹, la section de législation a observé ce qui suit :

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

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

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

Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ². Si les ingérences prévues par l'avant-projet de loi à l'examen poursuivent un objectif légitime, à savoir la protection de la santé ainsi que la protection

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, pp. 55 à 127, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

² *Note de bas de page n° 172 de l'avis cité* : Avis C.E. n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/001, pp. 402 à 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf> ; avis C.E. n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur l'avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/63202.pdf>.

des droits et libertés d'autrui³, il convient de vérifier le respect des exigences de légalité, de pertinence et de proportionnalité.

c) Le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution

101. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle⁴.

En réservant 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, l'article 22 de la Constitution garantit 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 porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur⁵.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données »⁶.

1.3. Interrogée à propos du respect du principe de légalité rappelé ci-dessus et sur l'existence d'une disposition légale précisant ces éléments essentiels, la déléguée du Ministre a indiqué :

« À notre sens, les éléments essentiels se trouvent déjà dans l'article de loi habilitant le Roi à fixer les modalités de consultation de la Centrale des crédits aux particuliers par la Commission des jeux de hasard. En effet l'article 55/1 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, énonce : 'Pour permettre à la commission d'exercer les missions de protection du joueur qui lui sont attribuées par la présente loi et ses arrêtés d'exécution, le Roi fixe les modalités selon lesquelles la commission peut demander à la Banque nationale de Belgique si une personne est en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque nationale de Belgique'.

Cette disposition reprend les éléments essentiels énoncés dans votre question :

- la catégorie de donnée traitée : si une personne est en défaut de paiement
- la catégorie de personnes concernées : les particuliers
- la finalité du traitement : permettre à la commission d'exercer les missions de protection du joueur qui lui sont attribuées par la loi et ses arrêtés d'exécution
- les catégories de personnes ayant accès aux données : la commission

³ Note de bas de page n° 173 de l'avis cité : Article 8, § 2, de la CEDH.

⁴ Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

⁵ Note de bas de page n° 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁶ Jurisprudence également reprise plus récemment dans C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.

Le projet d'AR règle les modalités techniques de consultation et dans ce but, revient en détails sur les différents éléments essentiels sans pour autant les modifier, et donc sans modifier la loi ».

1.4. S'agissant des catégories de données traitées, il convient d'observer que l'article 55/1 de la loi du 7 mai 1999 ne permet pas d'identifier les catégories de données traitées dans le cadre de la mission de contrôle de la CJH. Ces catégories sont précisément prévues à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o et 2^o, et § 2, alinéa 3, du projet d'arrêté.

Par ailleurs, s'agissant du délai maximal de conservation des données, les articles 4 et 7 du projet prévoient cette durée de conservation, en des termes qui sont fort larges.

L'habilitation mise en œuvre par le Roi pour adopter les dispositions précitées devrait être davantage encadrée de manière à garantir la conformité de cette habilitation au principe de légalité rappelé ci-dessus et à mieux assurer la sécurité juridique.

2. La modification prévue par l'article 9 du projet concerne l'article 6, § 1^{er}, 1^o, a), de l'arrêté royal 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' et vise à fixer le montant maximal de l'alimentation des comptes joueur en ligne à 200 euros par semaine au lieu de 500 euros par semaine et à abroger la précision selon laquelle cette limite s'impose au joueur « sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe ».

S'agissant de la proportionnalité de la mesure envisagée à l'article 9, le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 25 octobre 2018 indique, dans sa partie générale, tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans le domaine des jeux de hasard selon laquelle la limitation des activités liées aux jeux de hasard peut trouver sa justification dans des motifs contraignants d'intérêt général, tels que la protection du consommateur, la lutte contre la fraude et la volonté d'éviter que les citoyens ne soient incités à dilapider leur argent au jeu. Ce rapport indique également que « vu les objectifs en matière de protection des joueurs et le fait qu'il faut éviter toute incitation des joueurs à gaspiller de l'argent, l'imposition de règles plus strictes est raisonnablement justifiée à proportion qu'un certain type de jeu présente un risque élevé de dépendance et de gaspillage d'argent ». À propos de l'article 6 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018, le rapport au Roi mentionne que « pour contrer effectivement le gaspillage d'argent et la dépendance au jeu, il faut imposer des limites de jeu : un joueur peut alimenter ses comptes joueur en ligne de tout au plus 500 euros par semaine sur la totalité des jeux et paris auxquels il participe ».

Si la modification envisagée de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, a), de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 apparaît plus restrictive, en ce qu'elle abaisse le montant maximal d'alimentation des comptes joueur en ligne à 200 euros, elle semble surtout plus permissive, en ce qu'elle ne prévoit plus que cette limite vaut « sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe », ce qu'il faut comprendre en ce sens que la limite ne vaut que par site de jeux ou paris en ligne pour lequel un joueur dispose d'un compte.

Le rapport au Roi justifie la suppression des mots « sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe » de la manière suivante :

« La première modification concerne le point a), lequel prévoit qu'«un joueur peut alimenter ses comptes joueur en ligne de tout au plus 500 euros par semaine sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe». Le montant de la limite de jeu par défaut est revu à la baisse et fixée à 200 euros en vue de renforcer la protection du joueur. Par ailleurs, les mots 'sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe' sont supprimés. Il s'avère en effet qu'une limite de jeu globale (valable sur tous les sites), laquelle n'a pas été mise en œuvre dans la pratique depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal en 2018, est techniquement irréaliste. Elle présente en outre de nombreux inconvénients. Il est donc préférable de supprimer le caractère global de la limite et de s'en tenir à une limite par site web, tout en abaissant la limite par défaut. Cela protège mieux les joueurs et surtout les plus vulnérables d'entre eux ».

Il ressort de la modification envisagée qu'alors qu'en théorie, sur la base de la règle actuellement en vigueur, le joueur se voit imposer une limite de crédit fixée à 500 euros par semaine sur tous les jeux de hasard et paris auquel il participe, en vertu du dispositif en projet, le joueur pourra, dans l'hypothèse où il dispose d'une pluralité de comptes joueur sur des sites de jeux en ligne différents, alimenter ses comptes joueur jusqu'à un montant nettement supérieur, par exemple 1000 euros par semaine au total dans l'hypothèse où il dispose de cinq comptes joueur.

Au vu de l'objectif poursuivi de protection des consommateurs et de contrer effectivement le gaspillage d'argent et la dépendance au jeu, le rapport au Roi sera complété en vue d'exposer plus clairement les éléments permettant de considérer que la modification envisagée est effectivement de nature à mieux protéger « les joueurs et surtout les plus vulnérables d'entre eux ».

3. C'est sous réserve de ces observations fondamentales que sont formulées les observations particulières qui suivent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le seul fondement juridique du projet visé à l'alinéa 1^{er} est l'article 55/1 de la loi du 7 mai 1999. Or, cette disposition n'habilite le Roi ni à modifier l'arrêté royal du 25 octobre 2018, ni à déterminer l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b), de celui-ci.

De l'accord de la déléguée du Ministre, l'alinéa 1^{er} sera complété par le visa de l'article 43/8, § 2, 2^o, de la loi du 7 mai 1999, qui habilite le Roi à modifier l'arrêté royal du 25 octobre 2018.

S'agissant de l'article 10 du projet, qui fixe l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b), du même arrêté royal, il est renvoyé à l'observation particulière formulée sous cet article 10.

DISPOSITIF

Article 3

Compte tenu de ce qu'au moment où les données d'identification d'un joueur sont transmises à la Banque nationale de Belgique pour vérification, il n'est pas encore établi que celui-ci est en défaut de paiement au sens de l'article VII.148 du Code de droit économique, il est incorrect, à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, d'indiquer que

« Les données d'identification des joueurs en défaut de paiement au sens de l'article VII.148 du Code de droit économique peuvent être transmises [...] ».

Interpellée sur ce point, la déléguée du Ministre suggère la rédaction suivante de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet :

« Les données d'identification du joueur qui sollicite une augmentation de sa limite de jeu en application de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b, de l'AR du 25/10/2018 peuvent être transmises à la Banque nationale de Belgique pour qu'elle vérifie si le joueur est connu comme étant en défaut de paiement au sens de l'article VII.148 du Code de droit économique dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers ».

Le texte sera adapté en ce sens, les mots « de l'AR du 25/10/2018 » étant remplacés par les mots « de l'arrêté royal 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 ».

Article 9

1. La mesure envisagée par l'article 9, qui vise à modifier l'article 6, § 1^{er}, 1^o, a), de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 de manière à fixer le montant maximal de l'alimentation des comptes joueur en ligne à 200 euros au lieu de 500 euros par semaine, est susceptible d'avoir un impact sur la compétence fiscale des entités fédérées. À ce propos, la section de législation a observé, dans son avis n° 63.662/VR donné le 17 juillet 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 octobre 2018 ⁷ :

« Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 114/2005 du 30 juin 2005 ⁸, la compétence pour déterminer les conditions auxquelles peuvent s'exercer les activités de jeux et de paris qui sont tolérées ainsi que pour organiser le contrôle nécessité par le caractère dangereux de ces activités incombe à l'autorité fédérale ⁹.

Le projet d'arrêté à l'examen s'inscrit dans ce cadre et relève dès lors de la compétence de son auteur ».

Cette observation est réitérée à propos de l'article 9 du projet.

⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63662.pdf>.

⁸ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Considérant B.13.

⁹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Sur les limites qui, en vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', assortissent la compétence fiscale de l'autorité fédérale en ce qui concerne les jeux et paris, voir C.C., 22 mars 2018, n° 34/2018, considérant B.13.

2. L'arrêté royal du 25 octobre 2018 fait ou a fait l'objet, en tout ou en partie, de nombreuses requêtes en annulation¹⁰ ; certaines d'entre elles ont abouti à des arrêts d'annulation de certaines dispositions de cet arrêté royal¹¹. Le recours portant la référence G/A. 227.138/XI.22.372 tend à l'annulation « à tout le moins, subsidiairement, [de] ses articles 1^{er}, 6, § 1^{er}, 1^o, et 6, § 2 ».

Ce contentieux abondant, ainsi que les difficultés pratiques de mise en œuvre de la modification envisagée de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, a), de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 sont soulignés par l'Inspecteur des Finances dans son avis du 5 juillet 2021, d'une manière qui peut être résumée comme suit :

- modification de cette disposition alors que des procédures sont pendantes au Conseil d'État ;
- risque de multiplication des demandes d'augmentation de la limite d'alimentation des comptes, auprès du même opérateur ou d'un autre opérateur, si un joueur fait l'objet d'un refus alors qu'il estime être dans les conditions pour obtenir cette augmentation ;
- caractère « automatique » du refus si le joueur est repris dans la Centrale des crédits, alors que des erreurs peuvent exister ;
- des recours administratifs seront immanquablement introduits.

Interrogée sur ces difficultés, la déléguée du Ministre ne nie pas la possibilité d'introduction de recours, le risque de volatilité des joueurs qui pourraient constamment changer d'opérateurs et précise que

« Il faut noter que sur base d'informations transmises par la CJH en juin 2021, parmi les 100.000 joueurs quotidiens, environ 45 % sont susceptibles de demander une augmentation de leur limite de jeu. En outre, il y a en moyenne 70.000 nouvelles inscriptions de joueurs par mois, et la CJH estime qu'environ 40 % de ces joueurs pourraient demander une augmentation de leur limite de jeu ».

Si la circonstance que la mise en œuvre, y compris dans son financement, d'une disposition réglementaire peut s'avérer compliquée n'est pas une preuve de son illégalité, le fait de modifier une disposition réglementaire par ailleurs contestée devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État est de nature à soulever des difficultés au regard de la sécurité juridique.

Article 10

L'article 10 du projet prévoit l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b), de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 « le même jour que le présent arrêté ».

¹⁰ Voir les références G/A. 227.048/XI-22.358, G/A. 227.050/VII-40.459, G/A. 227.051/XI-22.359, G/A. 227.052/VII-40.460, G/A. 227.068/VII-40.461, G/A. 227.073/VII-40.463 et G/A. 227.109/XI-22.369, G/A. 227.138/XI.22.372.

¹¹ Ainsi, dans l'affaire G/A. 227.048, l'arrêt n° 246.998 du 6 février 2020 a annulé les articles 1^{er}, alinéa 1^{er} et 3, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 et dans l'affaire G/A. 227.051, l'arrêt n° 246.999 du 6 février 2020 a annulé les mots « sauf sur leur propre site » de l'article 5, 1^o, et l'article 11 du même arrêté royal.

Or, l'entrée en vigueur de cette disposition est prévue à l'article 13, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal, de la manière suivante :

« Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du huitième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b) qui entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2019 ou le cas échéant, à une date ultérieure fixée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Le rapport au Roi précise à propos de l'article 13 :

« L'article 13 prévoit une période transitoire de huit mois de manière à ce que les opérateurs des jeux de hasard et paris puissent s'adapter aux nouvelles exigences de licence, à l'exception de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b) qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019 au plus tard ».

Compte tenu de cette indication claire dans le rapport au Roi, il y a lieu de considérer qu'à défaut d'arrêté royal adopté avant le 1^{er} janvier 2019, l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b), est entré en vigueur à cette date.

L'article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 ne peut être compris comme permettant au Roi d'adopter un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après la date du 1^{er} janvier 2019, qui fixerait l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b), du même arrêté, dans la mesure où cela retirerait toute portée juridique au prescrit selon lequel cette disposition entre en vigueur « au plus tard le 1^{er} janvier 2019 ».

Par conséquent, l'article 10 du projet sera omis.

*

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

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Bij voorliggend koninklijk besluit worden op grond van artikel 55/1 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ de nadere regels bepaald voor de raadpleging, door de Kansspelcommissie (hierna: de KSC), van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (hierna: de CKP) van de Nationale Bank van België.

Aldus voorziet het ontworpen koninklijk besluit in nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens.

1.2. In haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:¹

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

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

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

Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een objectieve en redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.² Hoewel de inmengingen waarin het voorliggende voorontwerp van wet voorziet een legitiem doel nastreven, namelijk de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van

¹ *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 55-127, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>.

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

anderen³, dient nagegaan te worden of aan de vereisten van wettelijkheid, relevantie en evenredigheid wordt voldaan.

c) Het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet

101. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel⁴ dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens."⁶

1.3. Naar aanleiding van een vraag over de naleving van het legaliteitsbeginsel dat hierboven in herinnering gebracht is, en over het bestaan van een wettelijke bepaling waarin die essentiële elementen nader vermeld worden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“À notre sens, les éléments essentiels se trouvent déjà dans l'article de loi habilitant le Roi à fixer les modalités de consultation de la Centrale des crédits aux particuliers par la Commission des jeux de hasard. En effet l'article 55/1 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, énonce : 'Pour permettre à la commission d'exercer les missions de protection du joueur qui lui sont attribuées par la présente loi et ses arrêtés d'exécution, le Roi fixe les modalités selon lesquelles la commission peut demander à la Banque nationale de Belgique si une personne est en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque nationale de Belgique'.

Cette disposition reprend les éléments essentiels énoncés dans votre question :

- la catégorie de donnée traitée : si une personne est en défaut de paiement
- la catégorie de personnes concernées : les particuliers

³ Voetnoot 173 van het geciteerde advies: Artikel 8, § 2, EVRM.

⁴ Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

⁵ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁶ Rechtspraak die onlangs ook overgenomen is in GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

- la finalité du traitement : permettre à la commission d'exercer les missions de protection du joueur qui lui sont attribuées par la loi et ses arrêtés d'exécution
- les catégories de personnes ayant accès aux données : la commission

Le projet d'AR règle les modalités techniques de consultation et dans ce but, revient en détails sur les différents éléments essentiels sans pour autant les modifier, et donc sans modifier la loi.”

1.4. Wat de categorieën van verwerkte gegevens betreft, dient opgemerkt te worden dat uit artikel 55/1 van de wet van 7 mei 1999 niet opgemaakt kan worden welke categorieën van gegevens in het kader van de controleopdrachten van de KSC verwerkt worden. Die categorieën worden net in artikel 3, § 1, tweede lid, 1° en 2°, en § 2, derde lid, van het ontwerpbesluit bepaald.

Voorts wordt de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens in de artikelen 4 en 7 van het ontwerp vastgesteld, in zeer algemene bewoordingen.

De machtiging op grond waarvan de Koning de voornoemde bepalingen vaststelt, zou beter afgebakend moeten worden zodat gegarandeerd kan worden dat die machtiging in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel waaraan *supra* herinnerd is en zodat de rechtszekerheid beter gewaarborgd kan worden.

2. De wijziging die vervat is in artikel 9 van het ontwerp heeft betrekking op artikel 6, § 1, 1°, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 ‘betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten’, strekt ertoe het maximumbedrag dat op een online speelrekening opgeladen kan worden, op 200 euro per week vast te stellen in plaats van op 500 euro per week en de precisering te schrappen dat die limiet geldt voor “alle kansspelen en weddenschappen (...) waaraan [de speler] kan deelnemen”.

Wat de proportionaliteit betreft van de maatregel die in artikel 9 in het vooruitzicht gesteld wordt, wordt in het algemeen gedeelte van het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 vermeld dat rekening gehouden wordt met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van kansspelen, naar luid waarvan beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging kunnen vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord. In dat verslag aan de Koning wordt ook het volgende gesteld: “Gelet op de doelstellingen inzake spelersbescherming en het vermijden dat spelers tot geldverkwisting worden aangespoord, is het redelijk verantwoord om strengere regels op te leggen naarmate een bepaald type kansspel een hoger risico vertoont op vlak van gokverslaving en geldverkwisting”. Over artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt in het verslag aan de Koning het volgende vermeld: “Een effectief middel om geldverkwisting en gokverslaving tegen te gaan is het opleggen van verplichte speellimieten: Per week mag door een speler maximaal 500 euro worden opgeladen op zijn online speelrekeningen overheen alle kansspelen en weddenschappen waaraan hij deelneemt.”

De voorgenomen wijziging van artikel 6, § 1, 1°, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 lijkt weliswaar restrictiever, doordat het maximumbedrag dat op online speelrekeningen opgeladen kan worden daarbij naar 200 euro verlaagd wordt, maar ze lijkt vooral permissiever doordat in de gewijzigde bepaling niet meer voorgeschreven wordt dat die limiet geldt voor “alle kansspelen en weddenschappen (...) waaraan [de speler] kan deelnemen”, hetgeen in die zin verstaan dient te worden dat die limiet slechts geldt per website voor online spelen of weddenschappen waarvoor de speler een account heeft.

In het verslag aan de Koning wordt voor de weglating van de woorden “alle kansspelen en weddenschappen inbegrepen waaraan hij kan deelnemen” de volgende reden opgegeven:

“De eerste wijziging betreft punt a), waarin wordt bepaald dat ‘(...) door een speler maximaal 500 euro [per week mag] worden opgeladen op zijn online speelrekeningen[,] alle kansspelen en weddenschappen inbegrepen waaraan hij kan deelnemen.’ Het bedrag van de standaard speellimiet wordt verlaagd tot 200 euro om de bescherming van de speler te versterken. Bovendien worden de woorden ‘alle kansspelen en weddenschappen waaraan hij kan deelnemen’ geschrapt. Het blijkt namelijk dat een globale speellimiet (geldig op alle websites), die sinds de inwerkingtreding van het koninklijk besluit in 2018 nog niet in de praktijk is gebracht, technisch onrealistisch is. Het heeft ook veel nadelen. Daarom verdient het de voorkeur het globale karakter van de limiet op te heffen en vast te houden aan een limiet per website, waarbij de standaardlimiet wordt verlaagd. Hierdoor worden de spelers, en met name de meest kwetsbaren onder hen, beter beschermd.”

Uit de voorgenomen wijziging blijkt dat de speler op basis van de thans geldende regel in theorie een kredietlimiet opgelegd krijgt van 500 euro per week voor alle kansspelen en weddenschappen waaraan hij deelneemt, maar dat hij krachtens het ontworpen dispositief en ingeval hij beschikt over verscheidene spelersaccounts op verschillende websites voor online spelen, zijn speelrekeningen zal kunnen opladen tot een aanzienlijk hoger bedrag, bijvoorbeeld in totaal 1 000 euro per week in het geval waarin hij vijf spelersaccounts heeft.

Gelet op de nagestreefde doelstelling inzake consumentenbescherming en effectief tegengaan van geldverkwisting en gokverslaving, moet het verslag aan de Koning aangevuld worden teneinde concreter aan te geven op grond van welke gegevens ervan uitgegaan kan worden dat de voorgenomen wijziging daadwerkelijk van dien aard is dat “de spelers, en met name de meest kwetsbaren onder hen” beter beschermd zullen worden.

3. Het is onder voorbehoud van deze fundamentele opmerkingen dat de hiernavolgende bijzondere opmerkingen geformuleerd worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De enige rechtsgrond van het ontwerp die in het eerste lid vermeld wordt, is artikel 55/1 van de wet van 7 mei 1999. Bij die bepaling wordt de Koning evenwel niet gemachtigd om het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 te wijzigen, noch om de inwerkingtreding van artikel 6, § 1, 1°, b), van dat besluit vast te stellen.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het eerste lid aangevuld moet worden met een verwijzing naar artikel 43/8, § 2, 2°, van de wet van 7 mei 1999, bij welke bepaling de Koning ertoe gemachtigd wordt het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 te wijzigen.

In verband met artikel 10 van het ontwerp, waarbij bepaald wordt wanneer artikel 6, § 1, 1°, b), van hetzelfde koninklijk besluit in werking treedt, wordt verwezen naar de bijzondere opmerking die infra bij dat artikel 10 gemaakt wordt.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Aangezien op het ogenblik waarop de identificatiegegevens van een speler ter verificatie aan de Nationale Bank van België overgezonden worden, nog niet vaststaat dat hij in wanbetaling verkeert in de zin van artikel VII.148 van het Wetboek van economisch recht, is het geen goede zaak dat in artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp gesteld wordt dat

“[d]e identificatiegegevens van de spelers die in gebreke van betaling zijn in de zin van artikel VII.148 van het Wetboek van economisch recht kunnen worden overgezonden (...)”.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende redactie van artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp voorgesteld:

“Les données d’identification du joueur qui sollicite une augmentation de sa limite de jeu en application de l’article 6, § 1er, 1°, b, de l’AR du 25/10/2018 peuvent être transmises à la Banque nationale de Belgique pour qu’elle vérifie si le joueur est connu comme étant en défaut de paiement au sens de l’article VII.148 du Code de droit économique dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.”

De tekst moet in die zin aangepast worden, met dien verstande dat men de woorden “het KB van 25/10/2018” dient te vervangen door de woorden “het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten”.

Artikel 9

1. De maatregel die in artikel 9 in het vooruitzicht gesteld wordt en die ertoe strekt artikel 6, § 1, 1°, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 aldus te wijzigen dat in plaats van 500 euro nog slechts maximaal 200 euro per week op online speelrekeningen opgeladen kan worden, kan een weerslag hebben op de fiscale bevoegdheden van de deelstaten. Daarover heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 63.662/VR van 17 juli 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 oktober 2018:⁷

“Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 114/2005 van 30 juni 2005 in herinnering gebracht heeft,⁸ komt de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaronder de toegestane activiteiten inzake spelen en weddenschappen uitgeoefend kunnen worden en om de controle te organiseren die noodzakelijk is wegens het gevaarlijke karakter van die activiteiten toe aan de federale overheid.⁹

Het ontwerpbesluit dat thans voorligt, past in dat kader en valt bijgevolg onder de bevoegdheid van de steller ervan.”

Die opmerking wordt herhaald in verband met artikel 9 van het ontwerp.

2. Er zijn, nu en in het verleden, veel beroepen ingediend tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 of onderdelen ervan;¹⁰ sommige daarvan hebben geleid tot arresten tot nietigverklaring van een aantal bepalingen van dat koninklijk besluit.¹¹ Het beroep met als rolnummer G/A. 227.138/XI.22.372 strekt tot nietigverklaring van op zijn minst, in ondergeschikte orde, de artikelen 1, 6, § 1, 1°, en 6, § 2, ervan.

Op die vele geschillen alsook op de praktische moeilijkheden om de voorgenomen wijziging van artikel 6, § 1, 1°, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 ten uitvoer te leggen is door de inspecteur van Financiën in zijn advies van 5 juli 2021 gewezen op een wijze die als volgt samengevat kan worden:

– die bepaling wordt gewijzigd terwijl bij de Raad van State nog procedures aanhangig zijn;

⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63662.pdf>.

⁸ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Overweging B.13.

⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Wat de beperkingen betreft die krachtens artikel 3, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ verbonden zijn aan de fiscale bevoegdheid van de federale overheid inzake spelen en weddenschappen, zie GwH 22 maart 2018, nr. 34/2018, overweging B.13.

¹⁰ Zie de rolnummers G/A. 227.048/XI-22.358, G/A. 227.050/VII-40.459, G/A. 227.051/XI-22.359, G/A. 227.052/VII-40.460, G/A. 227.068/VII-40.461, G/A. 227.073/VII-40.463 en G/A 227.109/XI-22.369, G/A. 227.138/XI.22.372.

¹¹ Zo zijn in zaak G/A. 227.048 bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020 de artikelen 1, eerste lid, en 3, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 vernietigd en zijn in zaak G/A. 227.051 bij arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020 de woorden “behalve op hun eigen site” van artikel 5, 1°, alsook artikel 11 van datzelfde koninklijk besluit vernietigd.

- gevaar voor een toenemend aantal verzoeken tot verhoging van de oplaadlimiet voor accounts, bij dezelfde of bij een andere operator, indien dat een speler geweigerd wordt terwijl hij meent te voldoen aan de voorwaarden om die verhoging te genieten;
- “automatische” weigering wanneer de speler in de bestanden van de Centrale voor Kredieten opgenomen is, terwijl vergissingen niet uitgesloten zijn;
- het is onvermijdelijk dat administratieve beroepen ingesteld zullen worden.

Naar aanleiding van een vraag over die moeilijkheden, ontkent de gemachtigde van de minister niet dat er mogelijk beroepen zullen worden ingesteld en dat er een gevaar van volatiliteit bestaat, aangezien spelers voortdurend van operator zouden kunnen wisselen. Ze stelt ook het volgende:

“Il faut noter que sur base d’informations transmises par la CJH en juin 2021, parmi les 100.000 joueurs quotidiens, environ 45 % sont susceptibles de demander une augmentation de leur limite de jeu. En outre, il y a en moyenne 70.000 nouvelles inscriptions de joueurs par mois, et la CJH estime qu’environ 40 % de ces joueurs pourraient demander une augmentation de leur limite de jeu.”

De omstandigheid dat de tenuitvoerlegging van een verordeningsbepaling, ook qua financiering, complex kan blijken, bewijst nog niet dat die maatregel onwettig is, maar wijzigingen aanbrengen in een verordeningsbepaling die reeds voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State betwist wordt, kan moeilijkheden op het vlak van de rechtszekerheid doen rijzen.

Artikel 10

Volgens artikel 10 van het ontwerp treedt artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in werking “op dezelfde dag als dit besluit”.

De inwerkingtreding van die bepaling wordt in artikel 13, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit echter als volgt geregeld:

“Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de achtste maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van artikel 6, § 1, 1°, b) dat uiterlijk in werking treedt op 1 januari 2019 of in voorkomend geval, op een latere datum bepaald door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit.”

In het verslag aan de Koning wordt over artikel 13 het volgende gesteld:

“Artikel 13 voorziet in een overgangperiode van acht maanden zodat de kansspel- en wedoperators zich aan de nieuwe vergunningsvereisten kunnen aanpassen met uitzondering van artikel 6, § 1, 1°, b) dat uiterlijk in werking treedt op 1 januari 2019.”

Gelet op die duidelijke vermelding in het verslag aan de Koning, dient men ervan uit te gaan dat, bij ontstentenis van een koninklijk besluit dat vóór 1 januari 2019 vastgesteld is, artikel 6, § 1, 1°, b), op die datum in werking getreden is.

Artikel 13, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 kan niet aldus opgevat worden dat het de Koning de mogelijkheid zou bieden om na 1 januari 2019 na overleg in de Ministerraad een koninklijk besluit uit te vaardigen tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 6, § 1, 1°, b), van hetzelfde koninklijk besluit doordat het voorschrift naar luid waarvan die bepaling “uiterlijk (...) op 1 januari 2019” in werking treedt, daardoor elke juridische betekenis zou verliezen.

Bijgevolg moet artikel 10 van het ontwerp weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET