CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.995 du 5 mars 2021

A. 222.423/XV-3448

En cause : **la société anonyme DERBY**,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles,

contre :

l'Autorité de protection des données
(anciennement Commission de la protection de la vie privée),
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue de Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 16 juin 2017, la société anonyme (SA) Derby demande l'annulation de « la délibération de la Commission de la protection de la vie privée n° 97/2016 du 7 décembre 2016, lui refusant l'accès aux informations du Registre national ainsi que l'utilisation du numéro de registre national ».

II. Procédure

Un arrêt n° 243.695 du 15 février 2019 a ordonné la réouverture des débats et a posé une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle. Il a été notifié aux parties.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 mars 2021.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Par des courriels du 25 février 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

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. Faits

Les faits utiles à la présente cause ont été exposés dans l'arrêt n° 243.695 du 15 février 2019. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Compétence du Conseil d'État

Par l'arrêt n° 243.695, précité, le Conseil d'État a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle rédigée comme suit :

« L'article 14, § 1^er^, alinéa 1^er^, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en tant qu'il exclut les recours formés contre les décisions de la Commission de protection de la vie privée autres que celles relatives aux marchés publics et aux membres de son personnel, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il prive, par là, les destinataires de ces décisions du droit d'en solliciter l'annulation devant le Conseil d'État, alors que les destinataires des décisions des autorités visées à l'article 14, § 1^er^, alinéa 1^er^, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, peuvent introduire auprès de celui-ci un recours contre les décisions de ces autorités administratives ? ».

Par l'arrêt n° 74/2020 du 28 mai 2020, la Cour constitutionnelle a répondu qu' « En ce qu'il ne permet pas au destinataire d'une décision de la Commission de la protection de la vie privée en matière d'accès au Registre national d'introduire, auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, un

recours en annulation d'une décision de refus, l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».

La Cour a notamment jugé ce qui suit :

« B.8.3. L'absence de recours contre cette décision est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Cette absence n'est pas pertinente par rapport au souci légitime de sauvegarder l'indépendance de la Chambre des représentants. L'intérêt protégé par l'instauration d'un recours en annulation est aussi réel et aussi légitime pour les destinataires d'une décision de la Commission de la protection de la vie privée en matière d'accès au Registre national que pour les destinataires d'une décision de la même Commission relative aux marchés publics, aux membres de son personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

B.9. La disposition en cause est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas aux destinataires d'une décision de la Commission de la protection de la vie privée en matière d'accès au Registre national d'introduire, auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, un recours en annulation d'une décision de refus.

B.10. Dès lors que le constat de la lacune qui a été fait en B.9 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à la violation de ces normes ».

Il résulte de cet arrêt que la section du contentieux administratif du Conseil d'État est compétente pour connaître du recours dirigé contre l'acte attaqué et qu'elle est invitée à mettre fin à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation « de l'article 31*bis* de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel, des articles 2 et suivants de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante expose que les motifs invoqués dans l'acte attaqué sont erronés et ne sont pas pertinents pour lui refuser l'accès au registre national alors que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et

admissibles, et que ces motifs doivent figurer dans l'acte lorsque celui-ci a une portée individuelle.

Elle indique qu'en demandant un accès au registre national, elle poursuit deux finalités, l'une étant de se conformer à la législation en matière de jeux de hasard pour ce qui concerne l'âge des joueurs ou leur non-enregistrement dans le système EPIS, l'autre étant liée à la législation sur la lutte contre le blanchiment d'argent afin de pouvoir vérifier l'identité des joueurs.

Pour ce qui concerne la finalité du respect de la législation sur les jeux de hasard, elle expose, après un rappel du contenu de la décision attaquée, que celle-ci est fondée sur la circonstance qu'un arrêté royal doit encore être adopté dont le contenu n'est pas connu alors que les actes administratifs sont soumis au principe *tempus regit actum*, qui implique que tout acte doit être pris conformément aux règles en vigueur au jour de son adoption en telle sorte que l'acte ici attaqué ne repose pas sur des motifs adéquats, pertinents et admissibles car la partie adverse devait se fonder sur la législation telle qu'en vigueur au jour de son adoption, et constater que l'accès au registre national lui est nécessaire pour qu'elle puisse se conformer à la législation en matière de jeux de hasard.

Quant à la finalité liée à la législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, elle soutient que, même si l'autorité n'est pas tenue de répondre à chacun des arguments soulevés par la personne qui introduit une demande, elle doit néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à sa décision et répondre aux moyens pertinents invoqués alors qu'en l'espèce, la partie adverse balaie ses arguments, en précisant qu'une réglementation doit être adoptée par la Commission des jeux de hasard. Selon elle, ce motif n'est ni pertinent ni adéquat et ne lui permet pas de comprendre pourquoi ses arguments n'ont pas été suivis. Par ailleurs, elle affirme que la partie adverse devait fonder sa décision sur la réglementation en vigueur au jour de l'adoption de l'acte attaqué.

Enfin, elle prétend que la partie adverse excède ses pouvoirs lorsqu'elle émet, dans le cadre d'une demande d'accès au registre national, des recommandations sur la réglementation qu'il conviendrait d'adopter car l'article 31*bis* de la loi du 8 décembre 1992, précitée, prévoit, en son premier paragraphe, que les comités sectoriels sont compétents pour instruire et statuer sur des demandes relatives au traitement ou à la communication de données faisant l'objet de législations particulières, dans les limites déterminées par celles-ci alors qu'en l'espèce, sous le couvert de l'article 31*bis*, précité, la partie adverse a formulé

un avis sur la manière dont la réglementation devrait permettre le contrôle de l'identité des joueurs par les organismes de jeux et paris en excédant ainsi les compétences qui lui étaient dévolues par cette disposition.

Elle affirme encore que les motifs contenus dans l'acte attaqué sont erronés, dans la mesure où ils ne répondent pas à la demande qu'elle a formulée.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que les critiques de la partie requérante sont liées exclusivement au principe *tempus regit actum* lequel n'est cependant pas visé au moyen et ne constitue pas une règle de droit ni un principe général du droit consacré par la jurisprudence du Conseil d'État. Elle conclut à son irrecevabilité.

En réplique, la partie requérante souligne que le moyen n'est pas pris de la violation du principe *tempus regit actum* mais que la motivation de la décision est viciée en faisant référence à une règlementation future. Elle ajoute que la partie adverse ne peut se retrancher derrière une prétendue obligation pour le Roi et pour la Commission des jeux de hasard d'adopter une règlementation générale et qu'il est erroné de prétendre qu'en l'absence de dispositions réglementaires, elle ne pouvait exercer son contrôle.

Pour ce qui concerne la législation sur les jeux de hasard, elle précise que, depuis l'entrée en vigueur au 1er janvier 2011, des articles 43/8 et 62, alinéa 5, 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, elle doit pouvoir s'assurer de l'identité des joueurs et vérifier qu'ils peuvent jouer sans que cette obligation soit soumise à l'adoption d'un arrêté royal.

Quant à la législation relative à la lutte contre le blanchiment, elle estime que la partie adverse ne peut décider qu'une règlementation générale prise par la Commission des jeux de hasard est nécessaire et qu'en l'absence de cette règlementation, elle rejettera toutes les demandes d'accès au registre national.

Enfin quant à son intérêt au moyen, elle expose que les illégalités dénoncées ont eu un impact sur le sens de la décision attaquée car la partie adverse s'est fondée sur l'absence de règlementation générale pour refuser l'accès au registre national tout en formulant des recommandations pour une règlementation future en s'écartant de la demande formulée, l'opérateur de jeux de hasard n'ayant d'autres choix que de consulter lui-même le registre national pour respecter ses obligations légales.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments. En ce qui concerne le respect de la loi anti-blanchiment, elle précise que depuis la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, l'ensemble des prestataires de services de jeux d'argent et de hasard sont, par principe, soumis au régime anti-blanchiment sauf les exemptions décidées par le Roi sur la base d'une évaluation spécifique des risques de la part de la Commission des jeux de hasard. Elle fait ainsi référence à cette analyse de laquelle il ressort que seuls les débits de boissons et les jeux média ont été exemptés et que les autres prestataires doivent comme elle, se conformer aux obligations de la nouvelle loi anti-blanchiment.

V.2. Appréciation

Les dispositions pertinentes pour le cas d'espèce sont les suivantes :

L'article 3, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques est rédigé comme suit :

« Art. 3. Pour chaque personne inscrite ou mentionnée dans les registres visés à l'article 2, § 1er, 1°, 2° et 3°, les informations suivantes sont enregistrées et conservées par le Registre national :
1° les nom et prénoms;
2° le lieu et la date de naissance;
[…] ».

L'article 5 de la même loi se présentait, lorsque la partie adverse a statué en l'espèce, comme suit :

« Art. 5. L'autorisation d'accéder aux informations visées à l'article 3, alinéas 1er et 2 ou d'en obtenir communication, et l'autorisation d'accéder aux informations concernant les étrangers inscrits au registre d'attente visé à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, sont accordées par le comité sectoriel du Registre national institué par l'article 15,
1° aux autorités publiques belges pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance;
2° aux organismes publics ou privés de droit belge pour les informations nécessaires à l'accomplissement de tâches d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ou de tâches reconnues explicitement comme telles par le comité sectoriel précité;
3° aux personnes physiques ou morales qui agissent en qualité de sous-traitants des autorités publiques belges et des organismes publics ou privés de droit belge visés aux 1° et 2°; l'éventuelle sous-traitance se fait à la demande, sous le contrôle et sous la responsabilité desdits autorités et organismes; ces sous-traitants doivent s'engager formellement à respecter les dispositions de la présente loi et de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie

privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et prennent les mesures nécessaires à cette fin, dont ils font état aux personnes pour lesquelles ils agissent en qualité de sous-traitants;
4° […];
5° […];
6° […].
Le comité sectoriel juge si les finalités en vue desquelles l'accès aux données du Registre national des personnes physiques ou la communication de certaines de ces données a été demandé, et si les finalités en vue desquelles l'accès aux données du registre d'attente a été demandé, sont déterminées, explicites et légitimes, et, le cas échéant, si les données du Registre national ou du registre d'attente demandées sont adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités.
Avant de donner son autorisation, le comité sectoriel vérifie si l'accès ou la communication se fait en conformité avec la présente loi, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et leurs dispositions d'exécution, ainsi qu'avec les autres normes pertinentes en matière de protection de la vie privée ou des données à caractère personnel.
Le comité sectoriel envoie dans les trente jours après sa décision une copie de celle-ci au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Justice.
[…] ».

L’article 16, alinéas 1er, 1° à 4°, de la même loi est rédigé comme il suit :

« Art. 16. Le comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15 est chargé des tâches suivantes :
1° octroyer l'autorisation d'accéder aux informations du Registre national ou d'en obtenir communication conformément à l'article 5, ainsi que l'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national conformément à l'article 8;
2° veiller au respect de la présente loi et de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour;
3° formuler toutes les recommandations qu'il jugera utiles en vue de l'application et du respect de la présente loi et de ses mesures d'exécution;
4° aider à la solution de tout problème de principe ou de tout litige relatif à l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution;
[…] ».

L’article 4 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, désormais abrogée par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, se présentait comme il suit :

« Art. 4. Dans la mesure où elles le prévoient expressément, les dispositions de la présente loi sont également applicables aux personnes physiques ou morales qui exploitent un ou plusieurs jeux de hasard de classe I visés dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ».

L’article 9 de cette loi était rédigé comme il suit :

« Art. 9. Les personnes visées à l'article 4 doivent identifier et vérifier, à l'aide d'un document probant dont il est pris copie, sur support papier ou électronique,

l'identité de leurs clients lorsque ceux-ci souhaitent réaliser une opération financière en relation avec le jeu pour un montant de 1.000 euros au moins, qu'elle soit effectuée en une seule ou plusieurs opérations entre lesquelles semble exister un lien ou, même si le montant est inférieur à 1.000 euros, dès qu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. L'article 7, § 1er, alinéas 3 et 4, et § 4, ainsi que l'article 8, §§ 1er, 3 et 4 sont applicables ».

L'article 7, § 1er, alinéas 3 et 4, se présentait comme il suit :

« Art. 7. § 1er. […]
Pour les personnes physiques, l'identification et la vérification de l'identité portent sur le nom, le prénom, le lieu et la date de naissance. Des informations pertinentes doivent en outre être recueillies, dans la mesure du possible, concernant l'adresse des personnes identifiées.
Pour les personnes morales, les trusts, les fiducies et les constructions juridiques similaires, l'identification et la vérification de l'identité portent sur la dénomination sociale, le siège social, les administrateurs et la connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale, le trust, la fiducie ou la construction juridique similaire.
[…] ».

L'article 7, § 4, se lisait comme suit :

« § 4. Lorsque les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1er, et 3 ne peuvent accomplir leur devoir de vigilance conformément aux paragraphes 1er, 2 et 3, ils ne peuvent ni nouer ou maintenir une relation d'affaires, ni effectuer une opération pour le client. Dans ce cas, ils déterminent s'il y a lieu d'en informer la Cellule de traitement des informations financières, conformément aux articles 23 à 28 ».

L'article 8, §§ 1er, 3 et 4 était rédigé comme il suit :

« Art. 8. § 1er. Le cas échéant, les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1er et 3 doivent identifier le ou les bénéficiaires effectifs du client et prendre des mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier leur identité.
Au sens de la présente loi, il faut entendre par bénéficiaires effectifs, la ou les personnes physiques pour le compte ou au bénéfice de laquelle ou desquelles une transaction est exécutée ou une relation d'affaires nouée ou encore la ou les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier ressort le client.
Sont des bénéficiaires effectifs au sens de la présente loi, notamment :
1° lorsque le client est une société :
a. la ou les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent directement ou indirectement plus de 25 % des actions ou des droits de vote de cette société;
b. la ou les personnes physiques qui exercent autrement le pouvoir de contrôle sur la direction de la société.
Lorsque le client ou le détenteur d'une participation de contrôle est une société cotée sur un marché réglementé au sens de la Directive 2004/3 9/CE dans un pays de l'Espace économique européen ou dans un pays tiers désigné par le Roi en vertu de l'article 37, § 2, alinéa 1er, 3°, où elle est soumise à des exigences de publicité compatibles avec la législation communautaire, il n'est pas requis d'identifier ses actionnaires, ni de vérifier leur identité;
2° lorsque le client est une personne morale, autre qu'une société, telle qu'une fondation et une association sans but lucratif ou est un trust, une fiducie ou une construction juridique similaire, qui gère ou distribue des fonds :

a. lorsque les futurs bénéficiaires ont déjà été désignés, la ou les personnes physiques qui sont bénéficiaires d'au moins 25 % des biens de la personne morale ou de la construction juridique;
b. lorsque les personnes physiques qui sont les bénéficiaires de la personne morale ou de la construction juridique n'ont pas encore été désignées, le groupe de personnes, défini *in abstracto*, dans l'intérêt duquel la personne morale ou la construction juridique a été principalement constituée ou a principalement produit ses effets;
c. la ou les personnes physiques qui exercent un contrôle sur au moins 25 % des biens d'une personne morale ou d'une construction juridique.

L'identification du bénéficiaire effectif porte sur son nom et son prénom, ainsi que, dans la mesure du possible, sur la date et le lieu de sa naissance. Des informations pertinentes doivent en outre être recueillies, dans la mesure du possible, concernant son adresse. En outre, des mesures adéquates et adaptées au risque doivent être prises afin de vérifier ces données. Toutefois, dans le cas visé à l'alinéa 3, 2°, b), l'identification porte sur la définition *in abstracto* du groupe concerné de personnes.

§ 2. […]

§ 3. Les sociétés, personnes morales et constructions juridiques visées au § 1er, alinéa 3, sont tenues de communiquer l'identité de leurs bénéficiaires effectifs aux organismes ou aux personnes visés aux articles 2, § 1er, et 3 avec lesquels ces sociétés, personnes morales et constructions juridiques souhaitent nouer une relation d'affaires visée à l'article 7, § 1er, alinéa 1er, 1°, ou réaliser une opération visée à l'article 7, § 1er, alinéa 1er, 2°. Elles sont également tenues de leur fournir, sur demande, une mise à jour de ces informations, en vue de leur permettre de satisfaire à l'obligation visée au paragraphe 2.

Les organismes et personnes visés aux articles 2, § 1er, et 3 vérifient la pertinence et la vraisemblance des informations qui leur sont ainsi communiquées.

§ 4. Lorsque les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1er, et 3 ne peuvent accomplir leur devoir de vigilance conformément aux paragraphes 1er et 2, ils ne peuvent ni nouer ou maintenir une relation d'affaires, ni effectuer une opération pour le client. Il en va de même lorsque les clients visés au paragraphe 3 restent en défaut de leur fournir les informations requises ou leur fournissent des informations qui n'apparaissent pas pertinentes ou vraisemblables. Les organismes et personnes visés déterminent dans ces cas s'il y a lieu d'informer la Cellule de traitement des informations financières, conformément aux articles 23 à 28 ».

L'article 4, § 1er, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, maintenant abrogée par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, était rédigé comme suit :

« Art. 4. § 1er. Les données à caractère personnel doivent être :
1° traitées loyalement et licitement;
2° collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée;
3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;
4° exactes et, si nécessaire, mises à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des

finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées;

5° conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Le Roi prévoit, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques ».

L'article 5, alinéa 1er, c), de la même loi se présentait comme suit :

« Art. 5. Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants :
[…]
c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance;
[…] ».

L'article 30 de la même loi était rédigé comme suit :

« Art. 30. § 1er. La Commission peut émettre, soit d'initiative, soit sur demande […], des recommandations sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée dans le cadre de la présente loi, ainsi que des lois contenant des dispositions relatives à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
§ 2. Avant d'adresser une recommandation au responsable du traitement, la Commission lui donne l'occasion de faire connaître son point de vue.
§ 3. Les recommandations de la Commission sont motivées. Une copie de chaque recommandation est transmise au Ministre de la Justice ».

L'article 31*bis*, § 1er, de cette loi se lisait comme suit :

« Art. 31*bis*. § 1er. La loi institue au sein de la Commission des comités sectoriels compétents pour instruire et statuer sur des demandes relatives au traitement ou à la communication de données faisant l'objet de législations particulières, dans les limites déterminées par celle-ci ».

L'article 20, alinéa 4, 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 est rédigé comme suit :

« Art. 20. […] Pour l'application de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la commission des jeux de hasard constitue l'autorité de contrôle et de tutelle au sens des articles 21 et 22 de cette loi ».

Au moment où l'acte attaqué a été adopté, l'article 54 de la même loi se lisait comme suit :

« Art. 54.§ 1er. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception du

personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. L'accès aux établissements de jeux de hasard de classe IV est interdit aux mineurs.
La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III ainsi que la pratique des jeux de hasard et paris dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, sont interdites aux mineurs.
Cette interdiction pour les mineurs s'applique également aux paris autorisés en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV.
La pratique des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information, à l'exception des paris, est interdite aux personnes de moins de 21 ans. La pratique des paris par le biais des instruments de la société de l'information est interdite aux mineurs ».

L'article 43/8, §§ 1er et 2, 2°, de la même loi est rédigé ainsi :

« Art. 43/8. § 1er. La commission peut octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. La licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.
§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres :
[…]
2° les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix;
[…] ».

L'article 62, alinéa 5, de la même loi se présente comme suit :

« Art. 62.Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II n'est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.
L'exploitant fait signer ce registre par la personne concernée.
Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu de celui-ci.
Le Roi détermine les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs.
Il arrête les conditions d'accès aux registres.
L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I ou II par la commission.
Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir ».

L'article 75 de la même loi est rédigé comme suit :

« Art. 75. À l'article 2*bis* de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, modifiée par la loi du 10 août 1998, le 5° est remplacé par la disposition suivante :

“ 5° les personnes physiques ou morales qui exploitent un ou plusieurs jeux de hasard de classe I visés dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs” ».

a) Recevabilité du moyen unique

Une lecture raisonnable du moyen unique ne permet pas de conclure qu'il serait fondé sur la violation de l'adage *tempus regit actum*. Le moyen reproche à la décision attaquée de ne pas se fonder sur des motifs exacts, pertinents et admissibles notamment en raison de l'absence d'un arrêté royal d'exécution des dispositions de la loi du 7 mai 1999, précitée.

Le moyen unique est ainsi recevable.

b) Sur le fond

En principe, comme tout acte administratif, la décision attaquée doit être lue dans son ensemble et non partiellement pour n'en critiquer que quelques motifs isolés.

La partie adverse a été saisie d'une demande d'accès partiel aux informations mentionnées à l'article 3, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi du 8 août 1983, précitée, soit les noms, prénoms et la date de naissance des joueurs ainsi que d'une demande d'utilisation du numéro de registre national.

Pour ce qui est de la législation en matière de jeux de hasard, la décision attaquée considère que la partie requérante entre bien en ligne de compte pour bénéficier d'une autorisation d'accès aux données du registre national en tant qu'elles portent essentiellement sur l'âge du joueur ou du parieur. Après avoir estimé que la finalité annoncée par la partie requérante était déterminée, explicite et légitime, au sens des dispositions légales applicables, la partie adverse relève qu'une autorisation d'accès à ces informations a déjà été accordée à la Commission des jeux de hasard, dans le cadre de la même finalité dont la vérification de l'âge du joueur et que cette commission offrait des services web à l'ensemble des opérateurs en vue de permettre le contrôle notamment de l'identité du joueur et de son éventuelle exclusion. À l'appui de son argumentation, la partie adverse fait référence à une réponse du ministre de la Justice à propos de l'opérationnalité des services web offerts aux opérateurs dans l'attente de l'arrêté royal d'exécution relatif aux procédures d'identification des joueurs en ligne. La partie adverse relève également que les arrêtés royaux d'exécution n'ont pas encore été pris en telle sorte que tous les éléments nécessaires à la prise de décision ne sont pas réunis et qu'un contrôle de

proportionnalité au sens de l'article 4, § 1er, 3°, de la loi du 8 décembre 1992, précitée, ne peut être effectué.

La décision attaquée se fonde ainsi sur deux motifs distincts, le premier étant la circonstance qu'un accès aux mêmes données pour la même finalité a déjà été octroyé à la Commission des jeux de hasard qui met des services web à la disposition des opérateurs leur permettant d'effectuer les contrôles légaux et, le second, que les arrêtés royaux d'exécution n'ont pas encore été pris.

Ces deux motifs sont des motifs exacts, pertinents et admissibles. Par ailleurs, la partie requérante ne conteste pas qu'elle a bien la possibilité de s'adresser à la Commission des jeux de hasard pour opérer les vérifications liées à l'âge et l'identité des joueurs et à leur éventuelle exclusion.

L'accès aux données est refusé, d'une part, parce que l'obligation légale peut déjà être respectée grâce au recours aux services web de la Commission des jeux de hasard et, d'autre part, parce que les arrêtés d'exécution n'ont pas encore été pris, ce qui constitue un motif surabondant, la partie adverse ayant précédemment constaté que l'obligation légale pouvait être rencontrée, et qu'un contrôle de proportionnalité n'était pas possible.

Ce faisant, la partie adverse est un organe collatéral de la Chambre des représentants et n'a pas à répondre des éventuelles carences du pouvoir exécutif. Lorsqu'elle statue sur une demande d'accès à des données du registre national, elle doit examiner la situation factuelle et juridique ainsi que vérifier, conformément à l'article 4, § 1er, 3°, de la loi du 8 décembre 1992, précitée, ou à l'article 5 de la loi du 8 août 1983, précitée, si la demande d'accès respecte le principe de proportionnalité. Cette analyse commande d'effectuer une mise en balance des intérêts en cause, étant celui du demandeur d'accès à des informations relatives à la vie privée des citoyens, et celui de ces citoyens au respect de leur vie privée.

En constatant que les obligations légales imposées au demandeur peuvent être rencontrées via les services web de la Commission des jeux de hasard et qu'il n'est pas possible d'examiner la proportionnalité concernant les données et l'usage demandé, à défaut d'un cadre réglementaire complet, la partie adverse procède à une appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable.

Quant au respect de la législation en matière de lutte contre le blanchiment, la décision attaquée considère également que la partie requérante entre

en ligne de compte pour bénéficier d'une autorisation d'accès aux données du registre national.

Toutefois, l'article 4 de la loi anti-blanchiment tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, ne s'applique qu'aux établissements de classe I, soit les casinos. Or, la partie requérante n'exploite pas des jeux ou des établissements de classe I et n'indique pas quelle disposition légale la soumettrait au champ d'application de la loi du 11 janvier 1993, précitée. Il n'apparaît donc pas que la demande avait un fondement légal, sur ce point.

Dans son dernier mémoire, elle fait référence à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, qui a élargi son champ d'application à l'ensemble des prestataires de services de jeux de hasard. Toutefois cette loi est postérieure à l'acte attaqué de sorte que les activités de la partie requérante n'étaient pas visées par ce régime à l'époque de sa demande d'accès.

Elle ne peut, dès lors, justifier d'un intérêt à obtenir l'annulation de la décision attaquée en se prévalant d'une violation de cette législation.

À titre subsidiaire, la décision attaquée est motivée par la circonstance que l'obligation d'identification de l'article 9 de la loi anti-blanchiment n'implique pas une autorisation ou une obligation de consulter le registre national. La partie adverse indique que les modalités de vérification se font, comme le prescrit la loi, à l'aide d'un document probant dont il est pris copie sur support papier ou électronique et que la mission légale est remplie lorsqu'une copie de la carte d'identité est fournie sans qu'il ne soit exigé des démarches actives pour vérifier les données d'identité en consultant le registre national.

Cette constatation n'est pas remise en cause par la partie requérante et constitue à elle seule un motif suffisant pour la motivation matérielle et formelle de l'acte attaqué.

Pour ce qui concerne les « recommandations », le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi ces « remarques » formulées *in fine* dans la décision attaquée, par la partie adverse, inscrites sous les numéros 22 à 25, pourraient léser ou affecter d'une quelconque manière la situation juridique de la partie requérante en telle sorte qu'elle n'a intérêt ni au moyen ni à l'annulation de ces éléments.

Au vu de ce qui précède, le moyen unique est en partie irrecevable et en partie non fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 5 mars 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht