



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 06/2025 du 30 janvier 2025

Objet : Avis concernant une proposition de loi relative à la sécurité dans les domaines récréatifs (les articles 14, 16, 20, 21, 25, 32, 33, 34) (CO-A-2024-282)

Mots clés : domaines récréatifs - sanction administrative - interdiction de domaine - interdiction de périmètre - contrôle de l'accès - police - services de gardiennage - registre central des sanctions - mineurs - proportionnalité et minimisation des données

Traduction

Introduction

La proposition de loi *relative à la sécurité dans les domaines récréatifs* qui est soumise pour avis s'inscrit dans le cadre de la gestion et du traitement des comportements inacceptables au sein et aux abords des domaines récréatifs et établit un cadre (légal) visant à punir ces comportements, basé sur la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football*.

Bien que l'Autorité comprenne en principe la présente problématique, elle constate néanmoins que plusieurs adaptations du projet s'imposent.

La principale remarque à cet égard concerne la nécessité de déjà définir explicitement les modalités techniques et organisationnelles du contrôle de l'accès (et du système 'hit'/'no hit') dans le projet de façon à ce qu'aucun couplage n'ait lieu entre le contrôle de l'identité proprement dit et le registre central des sanctions et qu'il ne soit en aucun cas possible pour les exploitants du domaine et leurs préposés d'avoir une vue directe sur les données (à caractère personnel) qui sont enregistrées dans ce registre.

En outre, l'Autorité formule encore plusieurs remarques concernant la nécessité d'établir la qualité des exploitants de domaines, les définitions à appliquer pour certaines catégories de données à caractère personnel et (le moment où débutent) les délais de conservation des données à caractère personnel.

Enfin, l'Autorité se pose des questions majeures sur la proportionnalité et la nécessité du périmètre maximal établi autour des domaines récréatifs et la possibilité d'y intervenir avec une grande sévérité envers des personnes.

Pour une énumération exhaustive des remarques, l'Autorité renvoie au [dispositif](#).

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

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 "la LCA") ;

Vu l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix ;

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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après le "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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants, (ci-après : le demandeur), reçue le 4/11/2024 ;

Émet, le 30 janvier 2025, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 4 novembre 2024, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité au sujet des articles 14, 16, 20 – 21, 25 et 32 – 34 de la proposition de loi *relative à la sécurité dans les domaines récréatifs* (ci-après : le projet).
2. Cette proposition de loi reprend partiellement le texte des propositions DOC 53 2224/001, DOC 54 373/001 et DOC 55 3434/001, en tenant compte en particulier des avis déjà recueillis concernant la proposition DOC 55 3434/001. Enfin, il faut également se référer à cet égard à

l'avis n° 18/2023¹ de l'Autorité concernant une proposition de loi *modifiant la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs*, avec pour principales critiques l'absence de définition claire de la notion de "domaine récréatif", le manque de clarté quant à savoir à quelles conditions et dans quelles circonstances une personne peut être sanctionnée², l'encadrement insuffisant du rôle des exploitants de domaines récréatifs en matière de sanction et de contrôle des interdictions de domaine et des interdictions de périmètre et le nombre insuffisant de mesures prises pour garantir le respect du droit à la protection des données. Dans le présent avis, l'Autorité examine en particulier dans quelle mesure ces critiques ont été prises en compte.

3. Le projet se situe dans le cadre de la gestion et du traitement des comportements inacceptables au sein et aux abords des domaines récréatifs. Conformément aux développements du projet, le demandeur vise à instaurer un cadre obligeant les exploitants de domaines récréatifs à créer eux-mêmes une série de conditions de sécurité, telles que par exemple l'élaboration d'un règlement d'ordre intérieur³. Sont ensuite déterminés le champ d'application *ratione temporis* (les horaires durant lesquels il est possible d'infliger des sanctions administratives) et *ratione materiae* (les infractions passibles de sanctions). Concrètement en ce qui concerne les sanctions qui peuvent être infligées, l'on s'inspire de la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football* (ci-après : la loi football), vu que le demandeur estime qu'il existe d'importantes similitudes entre les infractions visées dans les deux réglementations.⁴
4. Le projet définit également les modalités pour l'infliction d'avertissements officiels et de sanctions effectives ainsi que les règles (particulières) pour la notification de la décision, la formation d'un recours ainsi que les délais à respecter et les exceptions à cet égard.
5. Enfin, le Titre 7 du projet définit les règles en matière de traitement de données et d'échange d'informations. Dans ce contexte la création d'un registre centralisé des personnes physiques

¹ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-18-2023.pdf>.

² En particulier, la constatation selon laquelle la proposition de loi susmentionnée ne comportait aucune disposition sur les conditions et les circonstances dans lesquelles une personne pouvait être sanctionnée a donné lieu à une remarque fondamentale sur la licéité des traitements de données à caractère personnel visés. À la lumière des articles 7 et 8 de la de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des articles 12 et 22 de la Constitution, le législateur ne peut pas se contenter, pour l'infliction de sanctions, de renvoyer au libre arbitre des exploitants de domaines récréatifs. Il incombe par contre au législateur, en tenant compte des principes de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité, de définir un cadre légal qui (1) détermine dans quelles circonstances et à quelle conditions une personne peut être sanctionnée et (2) qui impose aux exploitants de domaines récréatifs l'obligation d'assurer (prendre part à/au) l'application et le contrôle du respect des sanctions infligées. Voir en particulier les points 10 - 29 de l'avis n° 18/2023.

³ En ce qui concerne l'obligation pour les exploitants de domaines d'élaborer un règlement d'ordre intérieur, il paraît indiqué de préciser explicitement que ce règlement doit reprendre au moins les infractions visées par le projet. Il semble en outre nécessaire de définir les conditions dans lesquelles l'exploitant peut, le cas échéant, aller au-delà de ce que prescrit le projet. En tout état de cause, les mesures prévues dans le règlement d'ordre intérieur doivent toujours être manifestement proportionnées et ne peuvent pas être de nature à discriminer *ab initio* certains groupes de population, de manière directe ou indirecte.

⁴ Toutefois, dans ce contexte, l'Autorité se réfère à l'avis négatif n° 2024/3 de l'IFDH concernant la présente proposition de loi, qui conteste fortement la légitimité invoquée du lien avec la loi football. Voir : https://federaalinstituutmensenrechten.be/sites/default/files/2024-12/20241128_Advies%20recreatiedomeinen_2024_FR.pdf.

ayant fait l'objet d'une ou plusieurs sanctions visées dans le projet est envisagée. Ce registre est accessible aux fonctionnaires désignés par le Roi qui sont chargés de l'infliction de ces sanctions et (de manière limitée) aux exploitants et aux responsables de la sécurité des domaines récréatifs ainsi qu'aux personnes qu'ils désignent qui sont chargées du contrôle de l'accès.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

6. *Rappel des principes* : Toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision dans le chef des personnes concernées. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit définir les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique.

Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair) ;

Toutefois, si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la norme légale doit également définir les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les catégories de destinataires des données à caractère personnel ainsi que les circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

7. *Application de ces principes* : Dans le cas présent, au vu de la nature et de l'ampleur des traitements de données envisagés, des (catégories de) personnes concernées et des (catégories de) données à caractère personnel à traiter, il est indubitablement question d'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Il est en effet question de traitements ayant lieu à des fins de surveillance ou de contrôle, à savoir la sanction de personnes, dont, le cas échéant, des mineurs, qui commettent des infractions au sens du projet. L'identité de

ces personnes ainsi que l'infraction (les infractions) sont enregistrées dans un registre central afin de permettre aux fonctionnaires sanctionneurs et aux exploitants de domaines récréatifs de faire appliquer les sanctions infligées (parmi lesquelles, par exemple, une interdiction de domaine ou de périmètre). Il est donc nécessaire que les éléments essentiels 'complémentaires' du traitement soient établis dans une norme légale formelle.

b. Finalité

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. Il a déjà été clarifié ci-avant que le projet se situe dans le contexte de la sanction de comportements inacceptables au sein et aux abords des domaines récréatifs⁵ et du contrôle effectif du respect des sanctions infligées.
10. Tout d'abord, l'article 33, § 2 du projet dispose ce qui suit : "*§ 2. Le traitement des données visé au paragraphe 1^{er} vise à punir toute infraction éventuelle d'une sanction administrative.*" . L'article 34, §§ 1 - 2 du projet spécifie ensuite : "*Toute décision imposant, en vertu de la présente loi, un avertissement, une amende administrative, une interdiction de domaine administrative, une interdiction de domaine judiciaire ou une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité est communiquée à un fonctionnaire désigné par le Roi, selon les modalités fixées par Lui par arrêté délibéré en Conseil des ministres.*
§ 2. Le fonctionnaire visé au paragraphe 1^{er} tient un seul fichier des personnes physiques qui ont fait l'objet d'une ou de plusieurs sanctions visées au paragraphe 1^{er}. (...)
Ce fichier vise à assurer la gestion des sanctions."
Le paragraphe 5 de ce même article ajoute ce qui suit : "*Pour le contrôle du respect de l'interdiction de domaine administrative ou judiciaire infligée ou de l'interdiction de domaine imposée à titre de mesure de sécurité, l'exploitant et le responsable de la sécurité d'un domaine récréatif ont accès aux données à caractère personnel du registre en vue d'obtenir un résultat "hit/no hit" concernant la présence ou l'absence d'une interdiction de domaine imposée (...).*
Il y a un résultat "hit" lorsque l'une des sanctions visées à l'alinéa 1^{er} a été infligée. En cas de résultat "hit", la personne qui consulte le registre obtient la confirmation de l'existence d'un résultat "hit", ainsi qu'une copie de la sanction infligée.

⁵ L'article 2, 1° du projet définit "domaine récréatif" comme suit : "*le domaine, accessible au public et doté d'une enceinte et d'infrastructures récréatives, défini par le Roi, qui est exploité à des fins de détente du public.*" Cette définition permet de délimiter le champ d'application concret du projet et répond ainsi à l'une des principales critiques formulées dans l'avis n° 18/2023 susmentionné.

*Il y a un **résultat "no hit"** lorsqu'aucune sanction visée à l'alinéa 1^{er} n'a été infligée. En cas de résultat "no hit", la personne qui consulte le registre **est informée qu'il y a un résultat "no hit"**.*

La consultation a lieu au travers d'un accès électronique dont les modalités sont fixées par le Roi.

11. La finalité du traitement est donc double. Tout d'abord, les données à caractère personnel des contrevenants (potentiels) doivent être traitées afin de pouvoir constater les infractions et pouvoir ensuite les sanctionner (ou non)⁶. Ensuite, ces données seront enregistrées afin de permettre aux fonctionnaires sanctionneurs et aux exploitants de domaines de contrôler effectivement le respect d'une interdiction de domaine ou de périmètre.
12. Bien que l'Autorité considère qu'il s'agit en principe de finalités déterminées, explicites et légitimes, elle estime néanmoins - malgré la délégation au Roi de préciser les modalités d'accès électronique au registre central des sanctions par les exploitants de domaines - qu'il convient de développer davantage ou de préciser les modalités du système 'hit/ no hit' dans le projet, ou du moins dans les développements. En effet, les modalités de mise en œuvre du contrôle touchent intrinsèquement au caractère légitime et à la proportionnalité espérée des finalités. Dans le présent contexte, il est particulièrement important de préciser à cet égard les modalités du contrôle et plus précisément, s'il aura lieu de façon purement aléatoire ⁷ou bien systématique ⁸(l'aspect organisationnel). Sur le plan technique, le contrôle s'effectue par la présentation et la lecture de la carte d'identité du visiteur concerné afin de vérifier s'il figure dans le registre central et, plus précisément, si une interdiction de domaine ou de périmètre lui a été infligée.
13. Comme expliqué de manière circonstanciée dans l'avis n° 18/2023, il peut suffire à cet effet que le fonctionnaire désigné par le Roi mette le registre des sanctions à disposition sous la forme d'une liste reprenant les données d'identification hachées des personnes concernées, fournie avec un filtre Cuckoo. Un filtre Cuckoo est un fichier de filtrage généré régulièrement (par exemple quotidiennement ou hebdomadairement) sur la base des données d'identité hachées de toutes les personnes auxquelles une sanction a été infligée et qui peuvent se voir refuser l'accès au domaine récréatif. Lors du contrôle de l'accès, la carte d'identité de la personne concernée est croisée ou comparée avec le fichier filtre à l'aide d'un programme, ce qui produit un résultat 'hit' ou 'no hit'. Le filtre peut encore être affiné s'il était souhaitable d'afficher non seulement l'existence d'une

⁶ L'article 23 du projet prévoit en effet un délai de prescription de six mois pour l'imposition d'une sanction administrative à compter du jour où le fait est commis, les éventuelles procédures de recours non comprises.

⁷ Dans ce cas, il existe en effet un risque important de discrimination envers certains groupes qui sont systématiquement - à tort ou raison - associés à des comportements problématiques au sein et aux abords des domaines récréatifs.

⁸ Vu que le projet définit un domaine récréatif comme un domaine doté d'une enceinte, mais accessible au public, il est possible en l'espèce d'opter pour un contrôle d'identité systématique à l'entrée.

sanction active, mais aussi la nature de la sanction⁹ et le mois ou la semaine où la sanction expire. Compte tenu du fait que l'eID de la personne concernée doit de toute façon être présentée lors du contrôle de l'accès, l'Autorité estime que la mention de la nature de la sanction (et, le cas échéant, de son délai d'expiration) peut suffire, en cas de résultat 'hit', à vérifier la légitimité d'un refus d'accès par le contrôleur, mais aussi à le motiver à l'égard du visiteur refusé.

14. L'Autorité observe en outre que lors du contrôle de l'accès, aucune journalisation ne peut avoir lieu sur le dispositif qui lit la carte d'identité et transmet les informations au programme.
15. La méthode de travail décrite ci-dessus permet d'empêcher que le service qui gère le registre central des sanctions reçoive des informations relatives à l'identité des visiteurs d'un domaine récréatif, vu que la procédure de vérification s'effectue entièrement au niveau local et hors ligne (autrement dit, aucun couplage n'a lieu entre les résultats du contrôle de l'accès et le registre central). En outre, cette méthode permet d'éviter que l'exploitant du domaine (ou ses préposés) ai(en)t directement accès aux données à caractère personnel dans le registre (en effet, le programme permet uniquement de vérifier si un visiteur spécifique (dont les données sont connues) apparaît ou non sur la liste). Afin de permettre une certaine forme de contrôle *ex post*¹⁰, il est par contre acceptable que le programme rapporte au service (le responsable du traitement du registre) la fréquence d'utilisation (par jour ou par semaine) et le nombre de 'hits'.
16. À cet égard, il est encore recommandé de préciser la procédure à suivre lorsqu'il est constaté à l'entrée d'un domaine récréatif que le visiteur présente une eID qui ne lui appartient manifestement pas ou ne dispose pas d'une carte d'identité belge (par exemple les touristes). Il convient également de consacrer une attention particulière à la protection des données de journalisation des utilisateurs, par exemple lorsqu'un ticket d'entrée peut être acheté en ligne et qu'une vérification a déjà lieu à ce moment-là (via un lecteur d'eID ou itsme). Enfin, le projet doit prévoir une possibilité de contrôle en cas de suspicion d'enregistrement erroné dans le registre central des sanctions¹¹ (ce qui donnerait lieu à un refus d'accès injustifié). L'existence d'une telle possibilité et ses modalités doivent être reprises dans le règlement d'ordre intérieur et doivent pouvoir être consultées à chaque endroit où un contrôle d'identité peut avoir lieu.
17. De manière générale, l'Autorité fait encore remarquer qu'un éventuel contrôle systématique de l'identité constituerait une ingérence dans les droits fondamentaux des personnes qui accèdent

⁹ Dans ce cas, il peut toutefois uniquement s'agir d'une interdiction de domaine administrative ou judiciaire ou d'une interdiction de domaine imposé en tant que mesure de sécurité. L'existence d'une amende administrative ne constitue en effet pas un motif d'exclusion valable.

¹⁰ Par exemple pour détecter l'utilisation abusive (ou la non utilisation) du système.

¹¹ L'Autorité souligne qu'il ne s'agit pas ici d'une procédure de recours supplémentaires contre des sanctions imposées et passées en force de chose jugée.

ou souhaitent accéder à un domaine récréatif et qu'il convient par conséquent de veiller en tout temps à l'équilibre entre l'importance de maintenir/garantir la tranquillité et l'ordre publics au sein des domaines récréatifs d'une part et les droits fondamentaux des personnes concernées en matière de respect de la vie privée et de protection des données, d'autre part. S'il s'agit par contre de contrôles sélectifs ou aléatoires, il convient de se montrer particulièrement attentif au risque accru de discrimination. À cette fin, il est nécessaire de prendre des dispositions au moins au niveau interne (le cas échéant, par le biais des lignes directrices internes de chaque domaine récréatif) afin de veiller à ce que le contrôle de l'accès repose sur une base objective et que son caractère aléatoire soit établi et démontrable.

c. Responsable du traitement

18. Conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est toute personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. Tant le Comité européen de la protection des données que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher ces concepts dans une perspective factuelle. Il est donc nécessaire de désigner la ou les entités qui, dans les faits, poursuivi(ven)t la finalité du traitement visé et en assure(nt) la maîtrise.

19. L'Autorité fait également remarquer qu'en cas de responsabilité conjointe du traitement, l'article 26 du RGPD s'applique et pour les conséquences pratiques, elle renvoie au point 2 de la deuxième partie des lignes directrices 07/2020 établies le 2 septembre 2020 par le Comité européen de la protection des données *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*.¹² Il conviendra notamment de définir de manière transparente qui est responsable pour répondre aux personnes concernées qui souhaitent exercer les droits qui leur sont conférés dans le cadre du RGPD (sans préjudice du fait que conformément à l'article 26.3 du RGPD, les personnes concernées peuvent exercer leurs droits dans le cadre du RGPD vis-à-vis de chacun des responsables conjoints du traitement).

20. Tout d'abord, l'article 33, § 3 du projet prévoit ce qui suit : *"Le service du fonctionnaire visé à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est compétent pour le traitement de ces données à caractère*

¹² À consulter via le lien suivant (attention : cette traduction n'a pas encore été validée officiellement) : https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf.

personnel." Il s'agit notamment des données traitées par le fonctionnaire désigné par le Roi en vue de sanctionner d'éventuelles infractions au moyen d'une sanction administrative (le fonctionnaire sanctionnateur). Il ressort des développements que par analogie avec la loi football, ce service sera le SPF Intérieur. Il est possible que ce soit l'actuelle cellule football qui sera concrètement chargée de cette mission.

21. L'article 34, § 2 du projet dispose ensuite ce qui suit : *"Le fonctionnaire visé au paragraphe 1^{er} tient un seul fichier des personnes physiques qui ont fait l'objet d'une ou de plusieurs sanctions visées au paragraphe 1^{er}. Le service pour lequel travaille le fonctionnaire est responsable du traitement de ce fichier."*
22. À cet égard, l'Autorité estime qu'en ce qui concerne la constatation et la sanction des infractions, ainsi que l'enregistrement des infractions dans le registre central des sanctions, la désignation du service (SPF Intérieur) comme responsable du traitement correspond au rôle que cet acteur assumera dans la pratique. Néanmoins, il est recommandé de déjà y définir également la qualité concrète des exploitants de domaines. En vertu du projet, certaines obligations et compétences sont en effet imposées / attribuées aux exploitants de domaines. Les exploitants (ou leurs préposés) doivent élaborer un règlement d'ordre intérieur¹³ et contrôler le respect des interdictions de domaines imposées, contrôle dans le cadre duquel ils doivent traiter certaines données de leurs visiteurs et, en outre, pouvoir accéder (de façon indirecte et limitée) au registre des sanctions, conformément à l'article 34, § 5 du projet. Pour ces finalités de traitement, il convient donc de vérifier s'il est question d'une responsabilité unique ou conjointe, ou bien d'une relation de sous-traitance au sens de l'article 28 du RGPD¹⁴. En fonction de la qualification concrète, les dispositions respectives du RGPD devront être prises en compte.
23. Dans ce contexte, il convient de souligner que les dispositions du projet, et plus précisément la désignation du SPF Intérieur en tant que responsable du traitement pour la sanction d'éventuelles infractions et la gestion du registre des sanctions, n'affectent pas la responsabilité des agents de surveillance (externes), des services de police (locale) (les verbalisants) et, le cas échéant, du ministère public pour les traitements de données qu'ils effectuent dans le cadre de leurs missions légales.
24. Enfin (à titre plutôt rédactionnel), eu égard à la constatation selon laquelle le terme 'responsable du traitement' est utilisé à plusieurs reprises dans le projet, l'Autorité recommande de désigner explicitement le service concerné (à savoir le SPF Intérieur) en tant que responsable du traitement

¹³ Voir aussi la note de bas de page 3 ci-avant.

¹⁴ Ceci n'affecte évidemment pas la responsabilité des exploitants de domaines pour les traitements de données qui peuvent avoir lieu, le cas échéant, dans le cadre de la gestion et de l'exploitation normales des domaines récréatifs (logistique, RH...).

à l'article 33, § 3 du projet.¹⁵ Actuellement, il est simplement indiqué que le service précité est compétent pour les traitements de données visés. Cela occasionne des problèmes d'interprétation, en particulier à la lecture de l'article 34 du projet, en vertu duquel les exploitants de domaines doivent communiquer certaines données au "responsable du traitement". Dans ce contexte, il est donc crucial que l'identité du responsable du traitement soit établie sans ambiguïté.

d. Proportionnalité/Minimisation des données

25. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de 'minimisation des données').
26. À cet égard, il convient de faire une distinction entre le traitement de données à caractère personnel de visiteurs et de (potentiels) contrevenants d'une part (tant en ce qui concerne l'infliction de sanctions en soi que la mention dans le registre central des sanctions) et le traitement de données à caractère personnel de certains collaborateurs des exploitants de domaines, d'autre part.
27. Tout d'abord, l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du projet, qui se rapporte aux traitements effectués en vue de sanctionner d'éventuelles infractions, dispose ce qui suit : *"Dans le cadre de l'application de la présente loi, les données à caractère personnel suivantes peuvent être traitées : les données d'identification du contrevenant, notamment ses nom, prénoms et date de naissance, son lieu de résidence principal, son numéro de registre national, les données relatives à la capacité et à la représentation et les données relatives à la tutelle et la filiation.*
28. En ce qui concerne les nom, prénoms, date de naissance et lieu de résidence principal, l'Autorité ne formule aucune remarque particulière.
29. En ce qui concerne le traitement du numéro de Registre national, l'Autorité reconnaît l'importance d'une identification correcte et du traitement de données qui répondent aux exigences de qualité et d'exactitude. Elle souligne toutefois que l'utilisation du numéro de Registre national en Belgique est strictement régie par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*. L'Autorité rappelle également de manière générale que les numéros d'identification uniques bénéficient d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les États membres qui définissent un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne

¹⁵ À cet égard, il convient de faire remarquer que les développements de l'article 33 du projet indiquent que le fonctionnaire sanctionnateur agit en tant que responsable du traitement. Ceci est contraire au texte de l'article 33 du projet, ainsi qu'avec l'esprit des développements de l'article 16 du projet. Le passage en question doit dès lors être utilement modifié.

soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ainsi, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà attiré précédemment¹⁶ l'attention sur le respect des conditions suivantes en la matière :

- l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers ;
- les finalités doivent être précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir/prévoir les types de traitements visés ;
- la durée de conservation et les éventuelles communications à des tiers doivent également être encadrées ;
- des mesures techniques et organisationnelles doivent encadrer adéquatement l'utilisation sécurisée ; et
- le non-respect des dispositions encadrant l'utilisation doit être sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

30. À cet égard, l'Autorité se demande s'il n'est pas indiqué de mentionner également le numéro *bis*, étant donné que tous les contrevenants ne disposeront pas nécessairement d'un numéro de Registre national.

31. L'Autorité estime en outre qu'il est également nécessaire de clarifier ce que recouvre concrètement la notion de "capacité" et dans quel but cette information sera traitée. La capacité peut en effet être liée à l'âge (moins de quatorze ans, entre quatorze et dix-huit ans ou majeur), mais aussi à la capacité juridique (non liée à l'âge) de la personne concernée. Cette distinction est importante car si seule cette dernière catégorie est visée, il sera le cas échéant question d'un traitement de données à caractère personnel liées à la santé ou de données à caractère personnel autrement sensibles, qui bénéficient d'une protection particulière en vertu de l'article 9.1 du RGPD, et dont le traitement est uniquement possible à condition de pouvoir invoquer un des motifs d'exception visés à l'article 9.2 du RGPD. Dans le présent contexte, le traitement de telles données ne peut être légitime que s'il est absolument et manifestement nécessaire à l'appréciation concrète d'une situation particulière¹⁷. Par exemple, si l'incapacité juridique de la personne concernée a pour conséquence qu'il ne soit pas question d'une infraction au sens du projet, ou si elle donne lieu à des circonstances atténuantes. En tout état de cause, l'Autorité demande que les notions d' 'âge' et de 'capacité' soient reprises séparément dans le projet et que la manière dont la notion de 'capacité' doit être interprétée soit explicitement précisée, par exemple dans les développements.

¹⁶ Voir l'avis n° 19/2018 du 29 février 2018 sur un *avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur"*.

¹⁷ Cela signifie que ces données ne peuvent être traitées qu'en ordre secondaire, lorsqu'il peut être déduit d'une situation concrète que la (l'in)capacité (de l'une) des personnes concernées constitue un élément essentiel pour l'évaluation de la gravité des faits ou la fixation de la peine.

32. Enfin, en ce qui concerne les '*données relatives à la tutelle et la filiation*', l'Autorité estime nécessaire de préciser dans les développements que dans le présent contexte, 'filiation' se rapporte uniquement à l'établissement de la parentalité et d'ajouter, par analogie avec l'article 34, § 3, 1^{er} alinéa du projet¹⁸, la partie de phrase suivante : "... ***dans le cas d'un mineur***, les données relatives à la tutelle et à la filiation."
33. L'article 34, § 3, 1^{er} alinéa du projet détermine ensuite quelles données sont reprises dans le registre central des sanctions : "*§ 3. Ce fichier contient les données à caractère personnel et les informations suivantes :*
- 1° *les nom, prénoms et date de naissance, et la résidence principale des personnes qui font l'objet de sanctions ; s'il s'agit d'un mineur, les noms, prénoms et date de naissance, et la résidence de chaque titulaire qui exerce l'autorité parentale sur le mineur ;*
 - 2° *la nature des faits commis ;*
 - 3° *la nature de la sanction, ainsi que le jour où elle a été infligée ;*
 - 4° *les sanctions qui ne sont plus susceptibles de recours."*
34. Bien qu'à la lumière de ce qui a déjà été expliqué ci-dessus, les catégories de données susmentionnées n'appellent aucune remarque particulière (supplémentaire), l'Autorité estime que, en vue du contrôle *ex post* du respect des interdictions de domaine ou de périmètre, il est néanmoins nécessaire d'enregistrer également dans le registre le numéro de registre national ou le numéro *bis* du contrevenant. En effet, dans la mesure où ce contrôle s'effectue par la présentation et la lecture de la carte d'identité de la personne concernée, le numéro de Registre national ou le numéro *bis* constitue la donnée par excellence pour obtenir, après croisement avec le fichier central, un résultat '*hit / no hit*'. Il convient de modifier utilement le projet en ce sens. Il paraît en outre indiqué de préciser que la photo de la personne concernée (sur la carte d'identité) peut également être traitée, notamment en vue du contrôle de l'accès (premièrement afin de pouvoir établir que la personne figurant sur la photo est la même que celle qui présente son eID pour le contrôle).
35. Deuxièmement, les données d'identification de certains collaborateurs des exploitants de domaines sont également traitées. À cet égard, l'article 34, § 5 du projet dispose ce qui suit : "*§ 5. L'exploitant et le responsable de la sécurité d'un domaine récréatif peuvent déléguer aux personnes, nommément désignées par écrit et chargées du contrôle de l'accès, leur accès au registre. Cette délégation doit être motivée et justifiée par les nécessités du service. La liste de ces personnes nommément désignées doit être communiquée sans délai par l'exploitant et le*

¹⁸ Voir aussi ci-dessous les points 33 e.s.

responsable de la sécurité au responsable du traitement. La liste des personnes qui ont ainsi accès au registre doit être tenue à disposition de l'Autorité de protection des données par le responsable du traitement. Le responsable du traitement doit veiller à ce que les personnes désignées soient tenues au respect du caractère confidentiel des données concernées."

36. À cet égard, à des fins de journalisation et de suivi des contrôles d'identité, il semble justifié de tenir une liste des personnes chargées du contrôle de l'accès et de tenir cette liste à la disposition de l'Autorité. Ceci ne porte toutefois pas préjudice à ce qui est exposé au point 13, à savoir que l' 'accès' au registre central des sanctions par les exploitants de domaines ou leurs préposés doit rester limité aux données hachées des personnes concernées, où après lecture de l'eID, seul un résultat 'hit' avec mention de la nature de la sanction ou un résultat 'no hit' s'affiche.
37. Enfin - dans la mesure où **le périmètre** autour du domaine récréatif **implique une zone au sein de laquelle les données à caractère personnel de toute personne pourraient être traitées en vue d'atteindre les finalités visées dans le projet** -, l'Autorité exprime sa préoccupation plus générale concernant la légitimité et le caractère justifié de la possibilité, dans le contexte du projet, d'infliger des sanctions dans ce périmètre, lequel est fixé à **un rayon maximal de 1.000 mètres** à partir de l'enceinte du domaine récréatif. L'Autorité considère qu'un rayon aussi vaste est insuffisamment (lire : n'est pas) légitime et soulève donc, à plusieurs égards, des interrogations sur la proportionnalité de ces mesures, en particulier compte tenu de l'arrêt n° 44/2015 de la Cour constitutionnelle dans lequel la Cour a estimé - en ce qui concerne l'interdiction de lieu¹⁹ - que celle-ci n'est compatible avec la liberté de circulation personnelle que dans la mesure où le périmètre en question n'est pas plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public. Une interdiction de périmètre qui peut s'étendre jusqu'à 1.000 mètres au-delà des limites extérieures du domaine récréatif va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour "*éviter que les troubles ne se déplacent en dehors des limites du domaine récréatif*" - une finalité qui peut d'ailleurs tout aussi bien être poursuivie en recourant aux compétences de police normales dont disposent les bourgmestres en vertu de la Nouvelle loi communale.²⁰
38. Premièrement, l'Autorité estime qu'en l'espèce, il ne peut y avoir aucune comparaison entre la loi football d'une part et la sécurité des domaines récréatifs, d'autre part. En effet, les mesures relatives au périmètre prévues dans la loi football visent (en premier lieu) à protéger des ((dizaines de) milliers de) supporters et les membres des forces de l'ordre qui se trouvent à proximité d'un stade avant ou après un match de football, ou à intercepter à temps les bus organisés transportant des hooligans pour établir l'identité de leurs occupants. L'interdiction de périmètre dans la loi

¹⁹ Article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale.

²⁰ Voir par exemple l'article 133, premier alinéa et l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale.

football est en outre beaucoup plus limitée dans le temps : elle s'applique à partir de cinq heures avant le début du match de football et se termine cinq heures après²¹. Ces finalités ne peuvent donc pas être invoquées *mutatis mutandis* comme motif de justification dans le présent contexte. Il va également de soi que la simple mention dans les développements de l'article 2 du projet que "*les incidents observés au cours des dernières années dans les domaines récréatifs se sont également produits à l'extérieur de l'enceinte de ces domaines*" peut difficilement justifier la portée de certaines mesures.

39. Deuxièmement - compte tenu à nouveau du périmètre particulièrement vaste qui est établi -, l'Autorité se demande comment le fonctionnaire verbalisateur doit démontrer le lien entre les infractions visées aux articles 6 (le jet d'objets) et 11 (l'incitation à la haine ou à la violence) du projet et le maintien de la sécurité dans les domaines récréatifs. De telles infractions peuvent en effet déjà être sanctionnées actuellement, sans qu'il soit nécessaire que le contrevenant concerné agisse avec l'intention de semer la pagaille au sein ou aux abords du domaine récréatif. Dans la mesure où à la suite de tels faits, une interdiction de domaine ou de périmètre serait imposée, le rapport avec le domaine (la sécurité du domaine) récréatif doit être indubitablement établi et démontrable.
40. Troisièmement, l'Autorité attire l'attention sur les conditions strictes qui, en vertu du chapitre 3 de la loi du 2 octobre 2017 *réglant la sécurité privée et particulière*, s'appliquent aux services internes de gardiennage. À cet égard, l'Autorité rappelle que conformément à l'article 24, quatrième alinéa *j*^o l'article 115, 2^o de la même loi, sur la voie publique (lisez : dans le périmètre du domaine récréatif), les agents de gardiennage de tels services (**agrés**) peuvent uniquement exercer des activités de gardiennage relatives au gardiennage d'événements. Ceci est difficilement compatible avec l'article 8 du projet, qui dispose ce qui suit : "*(...) peut encourir une ou plusieurs sanctions visées aux articles 12 et 13, quiconque ne respecte pas dans le domaine récréatif ou **le périmètre** les directives ou injonctions données par un agent de gardiennage ou **un membre du service interne de gardiennage** dans l'exercice de ses tâches (...)*" Un tel pouvoir nécessiterait en effet (au minimum) que l'agent de gardiennage concerné (du service interne) soit en mesure de faire produire aux personnes des documents d'identité (en dehors du cadre du contrôle de l'accès) ou de s'en saisir et, en attendant l'arrivée de la police, de les empêcher de s'enfuir. Il est donc évident que l'article 8 du projet doit être modifié en profondeur, en fonction des prescriptions de la loi précitée.
41. En résumé, l'Autorité estime qu'il est nécessaire de revoir en profondeur à la fois l'étendue du périmètre ainsi que la nature et la gravité des sanctions possibles à cet égard et de les motiver

²¹ Article 24, § 1^{er}, alinéa 3 de la loi football.

explicitement dans les développements. En effet, à l'heure actuelle, l'Autorité se voit contrainte de donner un avis résolument négatif sur cet aspect du projet.

e. Délai de conservation

42. 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.
43. Tout d'abord, l'article 33, § 4 du projet prévoit ce qui suit : "*Les données à caractère personnel sont conservées pendant une période qui, au maximum, est égale au délai de conservation des données dans le registre conformément à l'article 34.²² Les données à caractère personnel sont conservées au maximum pendant la période durant laquelle une sanction administrative peut être infligée conformément à l'article 23²³. Si une sanction administrative est effectivement infligée, les délais de conservation de l'article 34 sont appliqués. En tout état de cause, les données à caractère personnel ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.²⁴*"
44. L'article 34, § 3, alinéa 2 du projet dispose à son tour ce qui suit : "*Les données visées à l'alinéa 1^{er} sont conservées pendant cinq ans à compter du jour où la sanction a été infligée. Passé ce délai, elles sont soit détruites, soit anonymisées.*"
45. L'Autorité estime qu'un tel délai se justifie à la lumière de la durée maximale d'une interdiction de domaine ou de périmètre (à savoir cinq ans) et du délai de conservation actuellement en vigueur pour les sanctions administratives communales. Néanmoins, il paraît indiqué dans ce cas de faire débiter le délai de conservation à partir du moment où la sanction est coulée en force de chose jugée (après l'expiration du délai de recours, ou après épuisement de toutes les voies de recours), afin qu'aucune confusion ne subsiste quant au moment où la sanction a été infligée.

²² Il manque un point à cette phrase dans le projet.

²³ L'article 23 régit le délai de prescription pour les (la sanction des) infractions administratives. L'action administrative s'éteint à l'issue d'un délai de six mois, à compter du jour où l'infraction a été commise. Cela implique que si aucune sanction n'a été infligée dans les six mois qui suivent la commission de l'infraction, toutes les données à caractère personnel collectées dans ce contexte doivent être détruites (ou anonymisées) sans délai.

²⁴ À titre purement rédactionnel, l'Autorité estime que les modifications suivantes au paragraphe susmentionné s'imposent :

- supprimer la première phrase, car elle n'apporte aucune plus-value juridique par rapport au reste du paragraphe ;
- à la deuxième phrase, par analogie avec les développements du projet, ajouter ce qui suit : "*Dans les cas où aucune sanction administrative n'est imposée, les données à caractère personnel sont conservées au maximum (...) conformément à l'article 23.*";
- supprimer la quatrième et dernière phrase, car elle concerne une violation de l'interdiction de retranscription du RGPD, et n'apporte en outre aucune plus-value par rapport à l'article 5.1.e) du RGPD.

46. Un tel délai de conservation ne porte toutefois pas préjudice au fait qu'après l'expiration d'une interdiction de domaine, il ne peut en aucun cas être possible pour l'exploitant de domaine ou ses préposés de prendre connaissance de l'existence de cette interdiction de domaine²⁵.
47. Pour les données qui sont traitées par la police et la justice, on peut évidemment renvoyer aux délais de conservation qui leur sont applicables, conformément à leur législation-cadre respective.
48. Deuxièmement, l'Autorité constate qu'aucun délai de conservation n'est établi pour les données d'identification des préposés au contrôle de l'accès. Il est nécessaire de fixer un délai de conservation maximal pour ces données également. Ce délai de conservation ne peut en aucun cas être plus long que les délais de conservation établis pour les données de journalisation (*infra*).
49. Enfin, l'Autorité formule plusieurs remarques concernant les délais de conservation établis pour les données de journalisation en vertu respectivement des articles 33, § 5 et 34, § 6 du projet :
- vu que les traitements de données visés à l'article 33 du projet concernent en premier lieu la constatation et la sanction effectives des infractions, l'Autorité se demande quelles consultations doivent faire l'objet de la journalisation prescrite²⁶. Il est recommandé de préciser cet aspect. L'Autorité se demande également quel est le motif de justification pour le délai de conservation de cinq ans, à compter de l'expiration du délai de conservation visé à l'article 33, § 4 du projet. L'expiration de ce dernier délai implique en effet qu'aucune sanction n'a été imposée, ou que la sanction en question a été exécutée, qu'il n'existe plus la moindre voie de recours et que les données à caractère personnel concernées ont été détruites ou anonymisées. En tant que tel, l'Autorité ne voit pas quelle est la valeur ajoutée de ce délai de conservation supplémentaire pour les données de journalisation et demande qu'il soit raccourci de manière appropriée²⁷;
 - en ce qui concerne le délai de conservation des fichiers de journalisation visés à l'article 34, 1^{er} alinéa, 2^o du projet²⁸, l'Autorité estime également que des précisions s'imposent. Actuellement, on a l'impression que les fichiers de journalisation seront conservés indéfiniment, tant que le registre central des sanctions est tenu, ce qui permet difficilement de réussir le test de proportionnalité. Par analogie avec les arguments développés au tiret précédent, l'Autorité estime qu'un délai de conservation (pour les fichiers de journalisation)

²⁵ Lorsqu'un visiteur souhaite à nouveau accéder à un domaine récréatif après l'expiration de l'interdiction de domaine qui lui a été imposée, le contrôle de l'accès ne doit générer qu'un résultat *'no hit'*, sans plus.

²⁶ Sauf erreur, il n'est en effet pas encore question à l'heure actuelle d'un enregistrement dans le registre central, ce qui soulève la question de savoir sur quoi portent (doivent porter) les fichiers de journalisation.

²⁷ Un délai de conservation supplémentaire pour les fichiers de journalisation de 2 ans après l'expiration du délai de conservation initial semble en l'espèce pouvoir largement suffire.

²⁸ L'article 34, § 6, alinéa 3 du projet prévoit ce qui suit : *Le délai de conservation des fichiers de journalisation visés à l'alinéa 1^{er}, 2^o, est de cinq ans maximum, à compter du dernier traitement effectué dans le registre. (...)*

de deux ans maximum après la suppression définitive d'un dossier du fichier central peut largement suffire.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

estime que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- préciser davantage les modalités du système '*hit / no hit*' conformément à ce qui est exposé aux points 12 – 17 ;
- définir la qualité de l'exploitant de domaine dans le cadre du contrôle de l'accès et de la 'consultation' du registre central des sanctions 22) ;
- désigner explicitement le service qui est responsable du traitement (point 24) ;
- outre le numéro de Registre national, mentionner également le numéro *bis* (point 30) ;
- préciser la notion de 'capacité' (point 31) ;
- préciser que la notion de 'filiation' concerne uniquement l'établissement de la parentalité (point 32) ;
- reprendre également le numéro de Registre national et le numéro *bis*, ainsi que la photo de la personne concernée dans les catégories de données à caractère personnel qui seront traitées (point 34) ;
- revoir l'étendue du périmètre ainsi que la nature et la sévérité des sanctions qui peuvent être infligées au sein du périmètre, à la lumière de ce qui est exposé aux points 37 – 41 ;
- préciser que le délai de conservation pour les données à caractère personnel débute au moment où la sanction est coulée en force de chose jugée (point 45) ;
- établir un délai de conservation (maximal) pour la liste des personnes chargées du contrôle de l'accès 48 ;
- revoir les dispositions en matière de délais de conservation pour les fichiers de journalisation conformément à ce qui est exposé au point 49.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Cédrine Morlière, Directrice