

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 september 2026

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet
van 21 december 1998 betreffende
de veiligheid bij voetbalwedstrijden en
van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling
van de private en bijzondere veiligheid,
teneinde de veiligheid
bij voetbalwedstrijden te vergroten

Advies
van de Gegevensbeschermingsautoriteit

Zie:

Doc 56 **1218/ (2025/2026):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Dubois c.s.
- 002: Advies van de Raad van State.
- 003: Advies van het Controleorgaan op de politionele informatie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 septembre 2026

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi
du 21 décembre 1998 relative à
la sécurité lors des matches de football et
la loi du 2 octobre 2017 réglementant
la sécurité privée et particulière,
en vue de renforcer la sécurité
lors des matches de football

Avis
de l'Autorité de protection des données

Voir:

Doc 56 **1218/ (2025/2026):**

- 001: Proposition de loi de M. Dubois et consorts.
- 002: Avis du Conseil d'État.
- 003: Avis de l'Organe de contrôle de l'information policière.

04384

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 162/2026 van 05 augustus 2026

Betreft: een wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, teneinde de veiligheid bij voetbalwedstrijden te vergroten* (ADV-2026-00021)

Trefwoorden: essentiële elementen – definities – toegangscontrole – kopiëren, inhouden of bewaren van identiteitsdocumenten

Originele versie

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Peter De Roover, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 6 mei 2026;

Gelet op de aanvullende informatie, ontvangen op 19 juni 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 05 augustus 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, teneinde de veiligheid bij voetbalwedstrijden te vergroten* (hierna "wetsvoorstel").

Context en voorgaanden

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot wijziging van de wet van 21 december 1998 *betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden* en de wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*, met oog op het tegengaan van diverse vormen van geweld bij voetbalwedstrijden.

3. De krachtlijnen waarmee dit wetsvoorstel de diverse vormen van geweld wil tegengaan zijn de volgende:

1. meer verantwoordelijkheid leggen bij de organisatoren van wedstrijden;
2. de opdracht van de beveiligingssector en de vaststellende beambten uitbreiden;
3. de sancties voor amokmakers en voor plegers van racistische en xenofobe daden verstrengen;
4. de rechtbanken een verruimde territoriale bevoegdheid geven om voetbalgerelateerde misdrijven te behandelen.¹

4. De Raad van State wees de aanvrager op het feit dat het voorgestelde artikel 25 van de wet van 21 december 1998 'betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden' en de voorgestelde artikelen 145/6, 145/11, 145/13 en 145/20 van de wet van 2 oktober 2017 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' (artikelen 13 en 18 van het voorstel) betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens, en dat bijgevolg advies van de Autoriteit dient te worden ingewonnen.²

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Voorafgaande opmerkingen aangaande het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

5. De Autoriteit wijst op het feit dat voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd (krachtens artikel 22 van de *Grondwet*).

¹ Samenvatting bij het wetsvoorstel, p. 1.

² RvS, Advies nr. 78.841/2 van 12 maart 2026 over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, teneinde de veiligheid bij voetbalwedstrijden te vergroten.

6. 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.

7. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel 'essentiële elementen' uit: 1° de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2° de categorie(ën) van betrokkenen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling(en); 4° de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

8. De Raad van State wees al op het feit dat het voorliggende wetsvoorstel moet worden aangevuld zodat het de voorziene verwerking juridisch afbakt.³ De Autoriteit gaat hieronder op dit punt verder in.

B. Artikel 13 wetsvoorstel

9. Artikel 13 wetsvoorstel beoogt artikel 25 van de wet van 21 december 1998 *betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden* te vervangen door:

"Art. 25. § 1. De feiten die kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 18 en 24 tot 24quater worden bij proces-verbaal vastgesteld door een politieambtenaar of een agent van politie. Het proces-verbaal heeft bewijskracht tot het tegendeel is bewezen. Dat bewijs van het tegendeel mag met alle rechtsmiddelen worden geleverd.

Een afschrift van het proces-verbaal wordt aan de overtreders gezonden binnen een termijn van eenentwintig dagen, te rekenen vanaf de datum van de vaststelling van de inbreuk, bij gebreke waaraan het betreffende proces-verbaal enkel geldt als loutere inlichting.

De feiten die kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 18 en 24 tot 24quater kunnen tevens bij proces-verbaal worden vastgesteld door gemeenteambtenaren.

De feiten die kunnen worden bestraft overeenkomstig artikel 18 kunnen tevens bij proces-verbaal worden vastgesteld door een door de Koning aangesteld ambtenaar.

Agenten van bewakingsondernemingen kunnen via een aangifteprocedure inbreuken melden, evenwel uitsluitend bij de in het eerste lid beoogde personen en met inachtneming van de voorwaarden als bedoeld in en krachtens de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

³ RvS, Advies nr. 78.841/2 van 12 maart 2026 over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, teneinde de veiligheid bij voetbalwedstrijden te vergroten.

Het origineel van het proces-verbaal wordt binnen de drie maanden, te rekenen vanaf de datum van vaststelling van de feiten, bezorgd aan een ambtenaar bedoeld in artikel 26, § 1, eerste lid. Voor de feiten bedoeld in de artikelen 20 tot 23quater wordt gelijktijdig een afschrift van het proces-verbaal bezorgd aan de procureur des Konings.

§ 2. In geval van vaststellingen of aangiften van inbreuken die kunnen leiden tot een administratieve sanctie, waarvan ze rechtstreeks getuige zijn en binnen het strikte kader van de hun toegekende bevoegdheden, kunnen de in paragraaf 1, tweede tot vierde lid, bedoelde personen de voorlegging vragen van een identiteitsbewijs om de juiste identiteit van de overtreder te bepalen. Zij geven het identiteitsbewijs nadien onmiddellijk terug aan de betrokkene.”

10. Het voorgestelde artikel 25 laat bijgevolg agenten van bewakingsondernemingen toe om via een aangifteprocedure inbreuken op de voetbalwet te melden aan politieambtenaren en politieagenten. Ook ontworpen artikel 145/8 van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ bevat deze mogelijkheid.⁴

11. De aanvrager verduidelijkt het volgende: « *Cette communication prend la forme d’une déclaration reprenant les éléments de fait personnellement observés par l’agent, tels que la date, l’heure, le lieu, les circonstances de l’incident ainsi que, le cas échéant, l’identité de la ou des personnes concernées.*

Le fonctionnaire de police examine ensuite les informations transmises et, s’il estime que les éléments sont suffisants, établit le constat ou le procès-verbal requis conformément aux dispositions légales applicables. Ce document est ensuite transmis au fonctionnaire sanctionnateur compétent, qui apprécie les faits et décide des suites administratives à réserver au dossier.

L’agent de gardiennage intervient donc uniquement en qualité de déclarant des faits qu’il a constatés. Le traitement officiel de l’infraction ainsi que l’éventuelle mise en œuvre de la procédure de sanction administrative relèvent exclusivement des autorités légalement habilitées à cet effet. »

12. Gegevensverwerkingen door politiediensten met het oog op de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, zijn onderworpen aan titel 2 van de WVP. De bevoegde toezichthoudende autoriteit in dit kader is het controleorgaan op de politionele informatie. De Autoriteit zal zich bijgevolg enkel uitspreken over de communicatie van de veiligheidsagenten aan de politieambtenaren en politieagenten.

13. In dit kader merkt de Autoriteit op dat zowel de tekst van het wetsvoorstel als de toelichting erg kort is. Uit de antwoorden van de aanvrager blijkt dat de aangifte minstens de volgende gegevens kan bevatten:

- datum van het incident;

⁴ “Overeenkomstig de voetbalwet kunnen beëdigde veiligheidsagenten via een aangifteprocedure inbreuken op voormelde bepalingen melden bij de leden van de politiediensten. Zij genieten de bevoegdheden die hun volgens voormelde bepalingen worden toegekend.”

- tijdstip;
- plaats;
- omstandigheden van de feiten;
- identiteit van de betrokken persoon of personen.

14. Deze gegevenscategorieën blijken evenwel uitsluitend uit de toelichting van de indiener en niet uit de normatieve tekst van het wetsvoorstel zelf. De wet zelf moet de essentiële elementen van de gegevensverwerking bepalen; artikel 25 wetsvoorstel dient te worden aangevuld met de essentiële elementen, zoals hierboven vermeld in randnummer 7.

C. Artikel 18 wetsvoorstel

15. Artikel 18 wetsvoorstel beoogt artikelen 145/1 tot 145/21 toe te voegen aan de wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*. In het bijzonder hebben de artikelen 145/6, 145/11, 145/13 en 145/20 betrekking op een verwerking van persoonsgegevens.

- *Ontworpen artikel 145/6: toegangscontrole*

16. Ontworpen artikel 145/6 verleent veiligheidsagenten de bevoegdheid om de overeenstemming te controleren tussen de identiteit vermeld op een toegangsbewijs en de identiteit vermeld op de identiteitsdocumenten van de persoon die zich aanbiedt aan de ingang van het stadion of een stadiondeel.

17. In dit verband verwijst de Autoriteit naar advies nr. 51.310/AG van de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁵ betreffende het toenmalige ontwerp inzake veiligheidsdiensten van openbare vervoersmaatschappijen. De Raad van State stelde daarin dat identiteitscontroles als dusdanig niet noodzakelijk een inmenging vormen in het recht op eerbiediging van het privéleven, onder verwijzing naar de beslissing *Reyntjens t. België* van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 9 september 1992: "*L'obligation d'être porteur d'une carte d'identité et de la présenter à toute réquisition de la police ne constitue pas en tant que telle une ingérence dans la vie privée d'une personne au sens de l'article 8 de la Convention.*"

18. In dit kader bepaalt ontworpen artikel 145/6 uitdrukkelijk dat de identiteitsdocumenten niet mogen worden gekopieerd, ingehouden of bewaard.

⁵ RvS, Advies nr. 51.310/AG van 5 juni 2012 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid en tot opheffing van het koninklijk besluit van 4 april 2006 betreffende de afbakening van de plaatsen die deel uitmaken van de infrastructuur, uitgebaat door de openbare vervoersmaatschappijen, waarop de bepalingen van hoofdstuk IIIbis van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van toepassing zijn met het oog het versterken van de veiligheid in het openbaar vervoer.

19. Aangezien de identiteitscontrole evenwel verricht kan worden door veiligheidsagenten in plaats van door politieagenten, en vooral aangezien de omstandigheden van de controle bovendien de eerbaarheid of de persoonlijkheid van de betrokkene kunnen raken (bv. willekeurige controles of wanneer ze discriminerend zijn), kan niet worden uitgesloten dat sommige controles inmengingen kunnen vormen in het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, gelet onder meer op de ruime interpretatie die daaraan wordt gegeven in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁶ Er dient derhalve te worden nagegaan of de wettelijke regeling voldoet aan de vereisten van artikel 22 van de Grondwet, uitgelegd in het licht van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

20. In dit kader stelt de Autoriteit vast dat de wettelijke regeling grotendeels voldoet aan de vereisten van artikel 22 van de Grondwet. Het onderzoek van de proportionaliteit van de maatregel geeft evenwel aanleiding tot de volgende opmerking:

21. De Autoriteit stelt vast dat de identiteitscontrole niet uitsluitend betrekking heeft op een onmiddellijke toegangscontrole. Overeenkomstig artikel 145/6 kan de controle plaatsvinden "bij de ingang van het voetbalstadion of stadiondeel" en eveneens "binnen het stadion of de stadionomgeving."

22. De aanvrager verduidelijkt omtrent de gebruikte noties het volgende:

« Il convient de distinguer les notions suivantes :

- *Stade : tout lieu où se déroule un match de football. Ce lieu doit être délimité par une clôture extérieure définissant son périmètre. À défaut de clôture extérieure, la clôture intérieure est prise en compte pour cette délimitation;*
- *Périmètre : l'espace jouxtant la clôture extérieure du stade ou, à défaut de clôture extérieure, la clôture intérieure entourant le terrain de jeu. Ses limites géographiques sont fixées par le Roi, après consultation du bourgmestre, des services de police et de l'organisateur concernés. Ce périmètre ne peut excéder un rayon de 5 000 mètres à partir de la clôture extérieure ou intérieure concernée ;*
- *Partie de stade : les parties du stade accessibles au public. La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football y fait référence à plusieurs reprises, notamment à l'article 15, alinéa 4, et à l'article 21, § 2.*

Par conséquent, la notion de « partie de stade » vise les zones accessibles au public à l'intérieur du stade, tandis que la notion d'« environnement du stade » renvoie au périmètre défini autour de celui-ci. »

⁶ Zo bijvoorbeeld wordt in het arrest *Gilberg t. Zweden*, dat de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 3 april 2012 heeft uitgesproken, gesteld dat: "[l]a notion de 'vie privée' est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive, qui recouvre l'intégrité physique et morale de la personne. Elle peut donc englober de multiples aspects de l'identité physique et sociale d'un individu. L'article 8 protège en outre un droit à l'épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur" (§ 66).

23. De Autoriteit vraagt zich eerst en vooral af hoe dit kan worden gerijmd met artikel 106, lid 1, 3° wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*⁷ en artikel 21, §2 wet van 21 december 1998 *betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden*⁸ (die niet worden gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel), die stellen dat toegangscontroles enkel mogen plaatsvinden aan de ingang van de voetbalstadions of aan de ingang van bepaalde gedeeltes van deze stadions. Ontworpen artikel 145/6 is bijgevolg ruimer dan hetgeen momenteel wordt bepaald.

24. Over de controle in de stadionomgeving (lees: “de perimeter”, zie hieronder), spreekt de Autoriteit haar meer algemene bezorgdheid uit over de legitimiteit en het gerechtvaardigde karakter van de mogelijkheid om binnen de context van het wetsvoorstel een gebied te controleren binnen een straal van 5000 meter vanaf de betreffende buiten- of binnenomheining waarbinnen persoonsgegevens van eenieder zouden kunnen worden verwerkt ter vrijwaring van de in het wetsvoorstel vermelde doeleinden. De Autoriteit is van oordeel dat een dergelijke ruime straal onvoldoende (lees: niet) wordt gerechtvaardigd en aldus in verschillende opzichten vragen doet rijzen over de proportionaliteit van dergelijke maatregelen. Zulks geldt in het bijzonder rekening houdend met het arrest nr. 44/2015 van het Grondwettelijk Hof, waarin het Hof – inzake het plaatsverbod – heeft geoordeeld dat dit alleen verenigbaar is met de persoonlijke bewegingsvrijheid voor zover de perimeter in kwestie niet ruimer is dan hetgeen noodzakelijk is om de verstoring van de openbare orde te verhinderen of te beëindigen.⁹ Een perimeter van 5000 meter gaat volgens de Autoriteit mogelijk veel verder dan noodzakelijk is; dit dient te worden gerechtvaardigd.

25. Verder is de Autoriteit van oordeel dat, indien deze bepaling behouden blijft, in de Nederlandstalige versie van het wetsvoorstel in plaats van naar “stadionomgeving” dient te worden verwezen naar “perimeter, zoals gedefinieerd in artikel 2, 9° wet van 21 december 1998 *betreffende*

⁷ Art. 106. Bewakingsagenten kunnen, uitsluitend op verzoek van de opdrachtgever, personen identiteitsdocumenten laten voorleggen:
[...]

3° bij de ingang van de voetbalstadions of bij de ingang van bepaalde gedeeltes van deze stadions, voor zover de bewakingsagent aangewezen is door de organisatoren van een voetbalwedstrijd bedoeld in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, en voor zover het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden van toepassing is op de toegangscontrole van de personen die zich aandienen, teneinde de overeenstemming na te gaan tussen de identiteit vermeld op het toegangsbewijs en deze voorkomend op de identiteitsdocumenten van de persoon houder van het toegangsbewijs.

⁸ Art. 21. § 2. De volgende personen kunnen overgaan tot de toegangscontrole van de personen die zich aandienen aan de ingang van de voetbalstadions of aan de ingang van bepaalde gedeeltes van deze stadions:
1° de stewards;

2° de gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken;

3° de bewakingsagenten, met inachtneming van de voorwaarden bepaald door en krachtens de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.
De stewards en de gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken kunnen, in dit kader, in geval van toepassing van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden, de overeenstemming tussen de identiteit vermeld op het toegangsbewijs en deze voorkomend op de identiteitsdocumenten van de persoon, houder van het toegangsbewijs, nagaan. De voorgelegde identiteitsdocumenten kunnen niet gekopieerd, ingehouden of bewaard worden.

Indien de overeenstemming tussen de identiteit vermeld op het toegangsbewijs en die voorkomend op de identiteitsdocumenten van de persoon, houder van het toegangsbewijs niet wordt aangetoond, wordt de toegang tot het stadion of een gedeelte van het stadion ontzegd.

⁹ GwH, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, B.57.6.

de veiligheid bij voetbalwedstrijden" en dat "stadiondeel" dient te worden gedefinieerd in de wet en dat hiernaar dient te worden gerefereerd.¹⁰ Dit is momenteel onvoldoende duidelijk.

- *Ontworpen artikel 145/11 en 145/13: het kopiëren en inhouden van identiteitsdocumenten*

26. Ontworpen artikel 145/11 bepaalt dat veiligheidsagenten, nadat een persoon een misdaad, wanbedrijf of inbreuk op de voetbalwet heeft begaan, de identiteitsdocumenten van deze persoon mogen controleren, kopiëren en inhouden.

27. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (voorloper van de Autoriteit) heeft in haar aanbeveling nr. 03/2011 aangeraden dat de wetgever de gevallen beperkt waarin het nemen van een kopie van de kaart vereist is, tot de strikt noodzakelijke gevallen voor redenen van openbaar belang (openbare veiligheid, strijd tegen witwassen, etc.).¹¹

28. De aanvrager verduidelijkt hieromtrent het volgende: « *L'agent de gardiennage ne peut contrôler, copier ou retenir un document d'identité que pendant le temps strictement nécessaire à la vérification de l'identité de la personne concernée et uniquement dans les situations prévues par la loi, à savoir lorsqu'il existe des indices de commission d'un crime, d'un délit ou d'une infraction à la législation relative à la sécurité lors des matches de football.*

La possibilité de copier le document d'identité répond à un objectif de fiabilité et de preuve. Une simple inspection visuelle ne permet pas toujours de garantir l'exactitude des données d'identification ni d'éviter les contestations ultérieures concernant l'identité de la personne concernée.

La proposition de loi ne prévoit toutefois pas la conservation systématique et permanente d'une copie du document d'identité dans les dossiers du service de sécurité.

Lorsque des données d'identification sont enregistrées dans le cadre de l'exercice de ces compétences particulières, elles doivent être traitées conformément à la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel. La proposition de loi prévoit notamment la tenue d'un registre pour certaines interventions réalisées en application des articles 145/14 à 145/18. La durée de conservation des données reprises dans ce registre n'est pas fixée directement par la loi, mais doit être déterminée par arrêté ministériel.

Il ne peut dès lors être déduit de l'article 145/13 qu'une copie du document d'identité est systématiquement conservée après le contrôle. La loi autorise la réalisation d'une copie lorsqu'elle est nécessaire à l'exercice des compétences légales des agents de gardiennage, mais impose que cette mesure demeure proportionnée, limitée à sa finalité et conforme aux règles applicables en matière de protection des données à caractère personnel. »

29. De Autoriteit erkent dat een correcte identificatie van personen die een inbreuk op de voetbalwet hebben gepleegd een legitieme doelstelling vormt. De Autoriteit wijst op het feit dat deze uitleg eveneens best wordt opgenomen in de toelichting bij het wetsvoorstel.

¹⁰ In de Franstalige versie dient een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 2, 9° wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en dient men "partie du stade" te definiëren in de wet.

¹¹ Autoriteit, Aanbeveling uit eigen beweging nr. 03/2021 van 25 mei 2011 over het nemen van een kopie van de identiteitskaart en over het gebruik en de elektronische lezing ervan.

30. Verder is de Autoriteit van mening dat de essentiële elementen (zoals uitgezet in randnummer 7) van deze verwerking dienen te worden opgenomen in de wet (zoals welke gegevens net worden verzameld, wie de gegevens zal ontvangen, hoe lang een kopie zal worden bewaard (namelijk enkel tot het moment waarop (al dan niet) wordt beslist om de documenten aan de politie te bezorgen...). In dit kader wijst de Autoriteit op het feit dat het register – ook hier ontbreken trouwens de essentiële elementen, zie randnummers 36-38 – waarnaar wordt verwezen in de uitleg van de aanvrager (zie ontworpen artikel 145/20) enkel betrekking heeft op de “artikelen 145/14 tot 145/18 bedoelde handelingen” en dus niet op het kopiëren of inhouden van identiteitsdocumenten.

31. De Autoriteit stelt in dit kader eveneens vast dat het wetsvoorstel met haar artikel 17 wetsvoorstel artikel 106 van de wet van 2 oktober 2017 wijzigt door de huidige bepaling te schrappen volgens dewelke: *"Bewakingsagenten kunnen geen identiteitsdocumenten kopiëren, inhouden of bewaren."*

32. De Autoriteit merkt op dat deze bepaling momenteel een passende waarborg vormt voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals reeds opgemerkt in haar advies nr. 46/2023.¹²

33. Het huidige artikel 106 vertrekt immers van het uitgangspunt dat bewakingsagenten in beginsel niet bevoegd zijn om identiteitsdocumenten te reproduceren, te bewaren of tijdelijk aan het bezit van de betrokkene te onttrekken. Door deze algemene waarborg integraal te schrappen, wordt de logica van het bestaande systeem fundamenteel gewijzigd. De Autoriteit vraagt zich bijgevolg af waarom deze algemene waarborg wordt geschrapt.

34. De Autoriteit wijst erop dat de regeling voor veiligheidsdiensten van openbare vervoersmaatschappijen een meer evenwichtige benadering hanteert. Artikel 174 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt immers:

"In afwijking van artikel 106 kunnen veiligheidsagenten in de volgende gevallen personen vragen identiteitsdocumenten voor te leggen of te overhandigen en deze controleren, kopiëren of inhouden: [...]."

Deze techniek behoudt het algemene verbod als uitgangspunt en beperkt afwijkingen tot duidelijk omschreven situaties.

35. Een dergelijke systematiek verdient vanuit het oogpunt van gegevensbescherming de voorkeur. Zij waarborgt dat het verbod op het kopiëren, bewaren of inhouden van identiteitsdocumenten de algemene regel blijft, dat uitzonderingen restrictief worden geïnterpreteerd

¹² Autoriteit, advies nr. 46/2023 van 9 maart 2023 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

en dat betrokkenen op voldoende voorzienbare wijze kunnen weten in welke omstandigheden een dergelijke verwerking mogelijk is.

36. De Autoriteit is dan ook van oordeel dat het, gelet op artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en het beginsel van minimale gegevensverwerking zoals neergelegd in artikel 5, lid 1, c), AVG, de voorkeur verdient het huidige verbod van artikel 106, tweede lid te behouden.

- *Ontworpen artikel 145/20: het register van de in artikelen 145/14 tot 145/18 bedoelde handelingen*

37. Ontworpen artikel 145/20 verplicht de veiligheidsdienst een register bij te houden van de handelingen bedoeld in de artikelen 145/14 tot 145/18. Een delegatie wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken gegeven om “de vorm, de inhoud en het gebruik van dit register, alsmede de tijdsduur van de opname van de te vermelden gegevens”.

38. De Autoriteit wijst hier op het feit dat de verordende bevoegdheid komt krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten in de eerste plaats toe aan de Koning. Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen, een delegatie aan een minister van bevoegdheden van louter bijkomstige of detailmatige aard, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om zulk een delegatie van louter bijkomstige of detailmatige aard te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort.¹³

39. Belangrijker nog, herinnert de Autoriteit eraan dat de uitvoerende macht in beginsel slechts gemachtigd kan worden om verdere preciseringen aan te brengen binnen de grenzen van de omschrijving van de essentiële elementen in deze norm met rang van wet.¹⁴ De Autoriteit wijst bijgevolg op het feit dat de essentiële elementen (zie randnummer 7) dienen te worden opgenomen in de wet zelf.

¹³ Zie bv. RvS, advies nr. 55.239/3 van 4 maart 2014 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2014 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en houdende diverse bepalingen.

¹⁴ Zie ter zake o.m.: GwH, Arrest nr. 33/2022 van 10 maart 2022, B.13.1, GwH, Arrest nr. 26/2023 van 16 februari 2023, B.74.1, GwH, Arrest nr. 97/2024 van 26 september 2024, B.24.1.

OM DEZE REDENEN**de Autoriteit,****is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het wetsvoorstel:**

- de essentiële elementen van de in artikel 25 van de wet van 21 december 1998 *betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden* bedoelde aangifteprocedure opnemen in de wet zelf (randnummers 9-14);
- motiveren (en eventueel herzien) van de omvang van de toegangscontrole, in het licht van hetgeen uiteengezet in randnummer 21-24;
- verwijzen in ontworpen artikel 145/6 wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid* naar "perimeter, zoals gedefinieerd in artikel 2, 9° wet van 21 december 1998 *betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden*" in plaats van naar "stadionomgeving" en het definiëren van "stadiondeel" in de wet (randnummer 25);
- de essentiële elementen van de mogelijkheid om identiteitsdocumenten te kopiëren en in te houden in ontworpen artikel 145/11 of 145/13 wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid* opnemen (randnummers 26-30);
- het algemene verbod van artikel 106, tweede lid wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid* dat bewakingsagenten geen identiteitsdocumenten kunnen kopiëren, inhouden of bewaren behouden, overeenkomstig randnummers 31-36;
- de essentiële elementen van het register van de in artikelen 145/14 tot 145/18 bedoelde handelingen dienen te worden opgenomen in ontworpen artikel 145/20 wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid* zelf (randnummers 37-39).



Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
Alexandra Jaspar, Directeur





Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 162/2026 du 5 août 2026

Objet : une proposition de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, en vue de renforcer la sécurité lors des matches de football (ADV-2026-00021)

Mots-clés : éléments essentiels - définitions - contrôle d'accès - copier, retenir ou conserver des documents d'identité

Traduction

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 le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après 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 6 mai 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 19 juin 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 5 août 2026 :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

I. **OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, en vue de renforcer la sécurité lors des matches de football* (ci-après "la proposition de loi").

Contexte et antécédents

2. La proposition de loi qui est soumise pour avis vise à modifier la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football* et la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière*, afin de lutter contre diverses formes de violence lors des matches de football.

3. Pour répondre aux multiples formes de violence, la proposition de loi poursuit quatre objectifs principaux :

1. responsabiliser davantage les organisateurs de matches ;
2. élargir les missions du secteur de gardiennage et des agents constateurs ;
3. durcir les sanctions contre les auteurs de trouble et les actes de racisme et de xénophobie ;
4. assurer une meilleure compétence territoriale des tribunaux pour traiter les infractions liées au football¹.

4. Le Conseil d'État a attiré l'attention du demandeur sur le fait que l'article 25 proposé de la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matches de football' et les articles 145/6, 145/11, 145/13 et 145/20 proposés de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' (articles 13 et 18 de la proposition de loi) concernent le traitement de données à caractère personnel, et que l'avis de l'Autorité doit par conséquent être recueilli².

II. **EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

A. Remarques préalables concernant les principes de légalité et de prévisibilité

5. L'Autorité attire l'attention sur le fait que tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, doit respecter le principe de légalité formelle (en vertu de l'article 22 de la *Constitution*).

¹ Résumé de la proposition de loi, p. 1.

² Conseil d'État, avis n° 78.841/2 du 12 mars 2026 concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, en vue de renforcer la sécurité lors des matches de football*.

6. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer les conditions et les cas dans lesquels 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, sauf 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 qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les "éléments essentiels" ont été fixés préalablement par le législateur.

7. Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être définis au niveau de la loi. Les 'éléments essentiels' sont en principe les suivants : 1°) la (les) catégorie(s) de données traitées ; 2°) la (les) catégorie(s) de personnes concernées ; 3°) la (les) finalité(s) poursuivie(s) par le traitement ; 4°) la (les) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données.

8. Le Conseil d'État a déjà souligné le fait que la présente proposition de loi doit être complétée afin d'encadrer juridiquement le traitement prévu³. L'Autorité aborde ce point en détail ci-dessous.

B. Article 13 de la proposition de loi

9. L'article 13 de la proposition de loi vise à remplacer l'article 25 de la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football* comme suit :

"Art. 25. § 1^{er}. Les faits sanctionnés en vertu des articles 18 et 24 à 24quater sont constatés dans un procès-verbal par un fonctionnaire de police ou un agent de police. Le procès-verbal a force probante jusqu'à preuve du contraire. Cette preuve contraire peut être apportée par toutes voies de droit.

Une copie du procès-verbal est envoyée aux contrevenants dans un délai de 21 jours ouvrables à compter de la date de la constatation de l'infraction à défaut de quoi le procès-verbal en question n'a valeur que de simple information.

Les faits sanctionnés en vertu des articles 18 et 24 à 24quater peuvent également être constatés par des agents communaux dans un procès-verbal.

Les faits sanctionnés en vertu de l'article 18 peuvent également être constatés dans un procès-verbal par un fonctionnaire désigné par le Roi.

Les agents des entreprises de gardiennage peuvent dénoncer les infractions par un processus de déclaration exclusivement auprès des personnes visées à l'alinéa 1^{er} et dans le respect des conditions prévues par, et en vertu de, la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

L'original du procès-verbal est envoyé dans les trois mois à dater de la constatation des faits à un fonctionnaire visé à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Pour les faits visés aux articles 20 à 23quater, une copie du procès-verbal est envoyée en même temps au procureur du Roi.

³ Conseil d'État, avis n° 78.841/2 du 12 mars 2026 concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, en vue de renforcer la sécurité lors des matches de football.*

§ 2 . En cas de constatations ou de déclarations d'infractions pouvant donner lieu à une sanction administrative, dont ils [NdT : il convient de lire "elles"] sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leurs sont accordées, les personnes visées au § 1^{er}, alinéas 2 à 4, peuvent demander la présentation d'une pièce d'identité afin de déterminer l'identité exacte du contrevenant. Elles restituent ensuite immédiatement cette pièce d'identité à l'intéressée."

10. L'article 25 proposé permet par conséquent aux agents des entreprises de gardiennage de dénoncer des infractions à la loi football à des fonctionnaires de police et à des agents de police via un processus de déclaration. Le projet d'article 145/8 de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' reprend également cette possibilité⁴.

11. Le demandeur précise ce qui suit : *«Cette communication prend la forme d'une déclaration reprenant les éléments de fait personnellement observés par l'agent, tels que la date, l'heure, le lieu, les circonstances de l'incident ainsi que, le cas échéant, l'identité de la ou des personnes concernées.*

Le fonctionnaire de police examine ensuite les informations transmises et, s'il estime que les éléments sont suffisants, établit le constat ou le procès-verbal requis conformément aux dispositions légales applicables. Ce document est ensuite transmis au fonctionnaire sanctionnateur compétent, qui apprécie les faits et décide des suites administratives à réserver au dossier.

L'agent de gardiennage intervient donc uniquement en qualité de déclarant des faits qu'il a constatés. Le traitement officiel de l'infraction ainsi que l'éventuelle mise en œuvre de la procédure de sanction administrative relèvent exclusivement des autorités légalement habilitées à cet effet."

12. Les traitements de données par les services de police à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre des menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces relèvent du titre 2 de la LTD. L'autorité de contrôle compétente dans ce cadre est l'organe de contrôle de l'information policière. L'Autorité se prononcera donc uniquement sur la communication des agents de sécurité aux fonctionnaires de police et aux agents de police.

13. Dans ce cadre, l'Autorité observe que tant le texte de la proposition de loi que celui des Développements sont très courts. D'après les réponses du demandeur, la déclaration peut comporter au moins les données suivantes :

- date de l'incident ;
- heure ;
- lieu ;
- circonstances des faits ;
- identité de la ou des personne(s) concernée(s).

⁴ "Conformément à la loi football, les agents de sécurité assermentés peuvent dénoncer via un processus de déclaration les infractions prévues par ces dispositions auprès des membres des services de police. Ils jouissent des compétences qui leur sont accordées selon ces dispositions."

14. Ces catégories de données ressortent toutefois uniquement des explications fournies par le demandeur et pas du texte normatif de la proposition de loi proprement dite. Les éléments essentiels du traitement de données doivent être établis dans la loi elle-même ; l'article 25 de la proposition de loi doit être complété par les éléments essentiels, tels que mentionnés au point 7.

C. Article 18 de la proposition de loi

15. L'article 18 de la proposition de loi vise à ajouter les articles 145/1 à 145/21 à la loi du 2 octobre 2017 *réglémentant la sécurité privée et particulière*. Les articles 145/6, 145/11, 145/13 et 145/20 en particulier concernent un traitement de données à caractère personnel.

- *Projet d'article 145/6 : contrôle d'accès*

16. Le projet d'article 145/6 octroie aux agents de sécurité la compétence de vérifier la correspondance entre l'identité mentionnée sur un titre d'accès et celle figurant sur les documents d'identité de la personne qui se présente à l'entrée du stade ou d'une partie du stade.

17. À cet égard, l'Autorité se réfère à l'avis n° 51.310/AG de la Section Législation du Conseil d'État⁵ concernant le projet de l'époque relatif aux services de sécurité des sociétés publiques de transports en commun. Dans cet avis, le Conseil d'État déclare que les contrôles d'identité ne constituent pas nécessairement une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, en se référant à la décision *Reyntjens c. Belgique* de la Commission européenne des droits de l'homme du 9 septembre 1992 : "*L'obligation d'être porteur d'une carte d'identité et de la présenter à toute réquisition de la police ne constitue pas en tant que telle une ingérence dans la vie privée d'une personne au sens de l'article 8 de la Convention.*"

18. À cet égard, le projet d'article 145/6 dispose expressément que les documents d'identité ne peuvent pas être copiés, retenus ou conservés.

19. Vu que le contrôle d'identité peut toutefois être effectué par des agents de sécurité plutôt que par des agents de police, et surtout vu que les circonstances du contrôle peuvent en outre porter atteinte à l'intégrité ou à la vie privée de la personne concernée (par ex. en cas de contrôles aléatoires ou lorsqu'ils sont discriminatoires), il ne peut pas être exclu que certains contrôles puissent constituer

⁵ Conseil d'État, avis n° 51.310/AG du 5 juin 2012 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et abrogeant l'arrêté royal du 4 avril 2006 relatif à la délimitation des lieux, faisant partie de l'infrastructure exploitée par les sociétés publiques de transports en commun, auxquels s'appliquent les dispositions visées au chapitre III *bis* de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée en particulier, en vue de renforcer la sécurité dans les transports en commun.

une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, en raison notamment de l'interprétation large qui y est donnée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁶. Il convient dès lors de vérifier si la disposition légale répond aux exigences de l'article 22 de la *Constitution*, expliqué à la lumière de l'article 8, alinéa 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

20. Dans ce cadre, l'Autorité constate que la disposition légale répond en grande partie aux exigences de l'article 22 de la *Constitution*. L'analyse de la proportionnalité de la mesure donne toutefois lieu à la remarque suivante :

21. L'Autorité constate que le contrôle d'identité ne concerne pas uniquement un contrôle d'accès immédiat. Conformément à l'article 145/6, le contrôle peut avoir lieu "*à l'entrée des stades de football ou à l'entrée de certaines parties du stade*" ainsi que "*dans le stade ou dans le périmètre du stade*".

22. Le demandeur apporte les précisions suivantes concernant les notions utilisées :

« *Il convient de distinguer les notions suivantes :*

- *Stade : tout lieu où se déroule un match de football. À défaut de clôture extérieure, la clôture intérieure est prise en compte pour cette délimitation ;*
- *Périmètre : l'espace jouxtant la clôture extérieure du stade ou, à défaut de clôture extérieure, la clôture intérieure entourant le terrain de jeu. Ses limites géographiques sont fixées par le Roi, après consultation du bourgmestre, des services de police et de l'organisateur concernés.*
- *Partie de stade : les parties du stade accessibles au public.*

Par conséquent, la notion de « partie de stade » vise les zones accessibles au public à l'intérieur du stade, tandis que la notion d'« environnement du stade » renvoie au périmètre défini autour de celui-ci. »

23. L'Autorité se demande avant tout comment ces éléments peuvent être conciliés avec l'article 106, alinéa premier, 3° de la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière*⁷ et l'article 21, § 2 de la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football*⁸ (qui ne sont pas modifiés par la présente proposition de loi), qui prévoient que les contrôles

⁶ Ainsi par exemple, l'arrêt *Gilbert c. Suède*, prononcé par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme le 3 avril 2012, indique que :

Elle peut donc englober de multiples aspects de l'identité physique et sociale d'un individu.

⁷ Art. 106. Les agents de gardiennage peuvent se faire présenter des documents d'identité de personnes, exclusivement à la demande du mandant :

[...]

3° à l'entrée des stades de football ou à l'entrée de certaines parties de ces stades, pour autant que l'agent de gardiennage soit désigné par les organisateurs d'un match de football visé par la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football*, et pour autant que l'arrêté royal du 20 juillet 2005 *régulant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football* soit d'application au contrôle d'accès des personnes qui se présentent, afin de vérifier la correspondance entre l'identité mentionnée sur le titre d'accès et celle figurant sur les documents d'identité de la personne détentrice du titre d'accès.

⁸ Art. 21. § 2. Les personnes suivantes peuvent procéder au contrôle d'accès des personnes qui se présentent à l'entrée des stades de football ou à l'entrée de certaines parties de ces stades :

1° les stewards ;

2° les responsables de la sécurité mandatés ;

3° les agents de gardiennage, dans le respect des conditions prévues par et en vertu de la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière*.

Les stewards et les responsables de la sécurité mandatés peuvent, dans ce cadre, en cas d'application de l'arrêté royal du

d'accès peuvent uniquement avoir lieu à l'entrée des stades de football ou à l'entrée de certaines parties de ces stades.

Le projet d'article 145/6 est donc plus large que les dispositions actuelles.

24. En ce qui concerne le contrôle aux abords du stade (lisez "périmètre", voir ci-dessous), l'Autorité exprime sa préoccupation plus générale quant à la légitimité de la possibilité, dans le contexte de la proposition de loi, de contrôler une zone dans un rayon de 5000 mètres à partir de la clôture extérieure ou intérieure concernée, au sein de laquelle des données à caractère personnel de toute personne pourraient être traitées pour atteindre les finalités mentionnées dans la proposition de loi. L'Autorité estime qu'un rayon aussi large n'est pas suffisamment (lisez "pas") justifié et soulève donc des questions à différents égards concernant la proportionnalité de telles mesures. Ceci vaut en particulier compte tenu de l'arrêt n° 44/2015 de la Cour constitutionnelle, dans lequel la Cour a estimé - à propos de l'interdiction de lieu - qu'une telle mesure n'est compatible avec la liberté personnelle d'aller et venir 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 public⁹. Selon l'Autorité, un périmètre de 5000 mètres va probablement bien au-delà de ce qui est nécessaire ; il convient de le justifier.

25. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'en cas de maintien de cette disposition, il convient, dans la version française, d'ajouter une référence à l'article 2, 9° de la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors de matches de football* et de définir la notion de "partie du stade" dans la loi.¹⁰ Ces éléments manquent actuellement de clarté.

- *Projets d'articles 145/11 et 145/13 : la copie et la retenue de documents d'identité*

26. Le projet d'article 145/11 dispose que les agents de sécurité peuvent contrôler, copier ou retenir les documents d'identité d'une personne après qu'elle a commis un crime, un délit ou une infraction à la loi football.

27. Dans sa recommandation n° 03/2011, la Commission de la protection de la vie privée (prédécesseur en droit de l'Autorité) a préconisé que le législateur limite les cas où la copie de la carte

20 juillet 2005 *réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football*, vérifier la correspondance entre l'identité mentionnée sur le titre d'accès et celle figurant sur les documents d'identité de la personne détentrice du titre d'accès. Les documents d'identité présentés ne peuvent pas être copiés, retenus ou conservés. Si la correspondance entre l'identité mentionnée sur le titre d'accès et celle figurant sur les documents d'identité de la personne détentrice du titre d'accès n'est pas démontrée, l'accès au stade ou à la partie du stade est refusé.

⁹ C. const. arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B. 57.6.

¹⁰ Dans la version néerlandaise, l'Autorité estime qu'il convient de remplacer "stadionomgeving" par "perimeter, zoals gedefinieerd in artikel 2, 9° wet van 21 december 1998 *betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden*", que la notion de "parties du stade" doit être définie dans la loi et qu'il y a lieu d'y faire référence.

est requise aux hypothèses strictement nécessaires pour des motifs d'intérêt public (sécurité publique, lutte contre le blanchiment, etc.)¹¹.

28. À ce propos, le demandeur a précisé ce qui suit : « *L'agent de gardiennage ne peut contrôler, copier ou retenir un document d'identité que pendant le temps strictement nécessaire à la vérification de l'identité de la personne concernée et uniquement dans les situations prévues par la loi, à savoir lorsqu'il existe des indices de commission d'un crime, d'un délit ou d'une infraction à la législation relative à la sécurité lors des matches de football.*

La possibilité de copier le document d'identité répond à un objectif de fiabilité et de preuve. Une simple inspection visuelle ne permet pas toujours de garantir l'exactitude des données d'identification ni d'éviter les contestations ultérieures concernant l'identité de la personne concernée.

Lorsque des données d'identification sont enregistrées dans le cadre de l'exercice de ces compétences particulières, elles doivent être traitées conformément à la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel. . La durée de conservation des données reprises dans ce registre n'est pas fixée directement par la loi, mais doit être déterminée par arrêté ministériel.

La loi autorise la réalisation d'une copie lorsqu'elle est nécessaire à l'exercice des compétences légales des agents de gardiennage, mais impose que cette mesure demeure proportionnée, limitée à sa finalité et conforme aux règles applicables en matière de protection des données à caractère personnel. »

29. L'Autorité reconnaît qu'une identification correcte des personnes ayant commis une infraction à la loi football constitue une finalité légitime. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'il conviendrait de reprendre cette explication dans les développements de la proposition de loi.

30. L'Autorité estime en outre qu'il convient de reprendre dans la loi les éléments essentiels du traitement (tels qu'exposés au point 7) (comme les données qui seront collectées, qui en seront les destinataires, quel sera le délai de conservation d'une copie (à savoir uniquement jusqu'au moment où il est décidé de transmettre (ou non) les documents à la police...). Dans ce contexte, l'Autorité attire l'attention sur le fait que le registre (ici aussi, les éléments essentiels font d'ailleurs défaut, voir les points 36-38) auquel le demandeur se réfère dans son explication (voir le projet d'article 145/20) concerne uniquement les "*les actions prévues aux articles 145/14 à 145/18 inclus*" et donc pas la copie ou la retenue de documents d'identité.

31. À cet égard, l'Autorité relève également que par son article 17, la proposition de loi modifie l'article 106 de la loi du 2 octobre 2017 en supprimant la disposition existante en vertu de laquelle : "*Les agents de gardiennage ne peuvent pas copier, retenir ou conserver des documents d'identité*".

¹¹ Autorité de protection des données, Recommandation d'initiative n° 03/2011 du 25 mai 2011 *relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique*.

32. L'Autorité fait remarquer que cette disposition représente actuellement une garantie appropriée pour les droits et libertés des personnes concernées, comme elle l'a déjà souligné dans son avis n° 46/2023¹².

33. L'actuel article 106 part en effet du principe que les agents de gardiennage ne sont en principe pas habilités à reproduire, conserver ou soustraire temporairement des documents d'identité à la possession de la personne concernée. Soustraire intégralement cette garantie générale modifie fondamentalement la logique du système existant. Par conséquent, l'Autorité s'interroge sur la raison de supprimer cette garantie générale.

34. L'Autorité attire l'attention sur le fait que la réglementation pour les services de sécurité des sociétés de transport en commun applique une approche plus équilibrée. L'article 174 de la loi du 2 octobre 2017 dispose en effet que :

"Par dérogation à l'article 106, les agents de sécurité peuvent demander à des personnes de présenter ou transmettre des documents d'identité, les contrôler, les copier ou les retenir, dans les cas suivants : [...]."

Cette technique maintient l'interdiction générale comme principe de départ et limite les dérogations à des situations clairement définies.

35. Une telle approche est préférable du point de vue de la protection des données. Elle garantit que l'interdiction de copier, de conserver ou de retenir des documents d'identité reste la règle générale, que les exceptions sont interprétées de façon restrictive et que les personnes concernées peuvent savoir de façon suffisamment prévisible dans quelles circonstances un tel traitement est possible.

36. L'Autorité considère donc qu'au regard de l'article 22 de la *Constitution*, de l'article 8 de la CEDH et du principe de minimisation des données tel qu'ancré à l'article 5.1.c) du RGPD, il est préférable de maintenir l'interdiction actuelle prévue à l'article 106, alinéa 2.

- *Projet d'article 145/20 : le registre des actions prévues aux articles 145/14 à 145/18 inclus*

37. Le projet d'article 145/20 impose au service de sécurité de tenir un registre à jour concernant les actions prévues aux articles 145/14 à 145/18 inclus. Une délégation est octroyée au ministre de l'Intérieur ; afin de déterminer *"la forme, le contenu et l'utilisation de ce registre, ainsi que la durée de l'enregistrement des données à mentionner"*.

¹² Autorité de protection des données, avis n° 46/2023 du 9 mars 2023 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière*.

38. L'Autorité souligne ici le fait qu'en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu en premier lieu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la *Constitution*)¹³.

39. Plus important encore, l'Autorité rappelle que le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'à apporter des précisions supplémentaires dans les limites de la définition des éléments essentiels dans cette norme ayant rang de loi¹⁴. L'Autorité attire dès lors l'attention sur le fait que les éléments essentiels (voir le point 7) doivent être repris dans la loi proprement dite.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans la proposition de loi :

- reprendre dans la loi elle-même les éléments essentiels du processus de déclaration visé à l'article 25 de la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football* (points 9-14) ;
- motiver (et éventuellement revoir) l'ampleur du contrôle d'accès à la lumière des éléments exposés aux points 21-24 ;
- se référer, dans le projet d'article 145/6 de la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière*, au "périmètre, tel que défini à l'article 2, 9° de la loi du 21 décembre 1998 *relative à la sécurité lors des matches de football*" plutôt qu'au "périmètre du stade" et définir la notion de "partie du stade" dans la loi (point 25) ;
- reprendre, dans les projets d'article 145/11 ou 145/13 de la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière*, les éléments essentiels de la possibilité de copier et de retenir des documents d'identité (points 26-30) ;

¹³ Voir par ex. Conseil d'État, avis n° 55.239/3 du 4 mars 2014 sur l'avant-projet ayant donné lieu à la loi du 12 mai 2014 'modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant des dispositions diverses'.

¹⁴ Voir à cet égard notamment : Cour const. arrêt n° 33/2022 du 10 mars 2022, B.13.1 ; Cour const. arrêt n° 26/2023 du 16 février 2023, B.74.1 ; Cour const. arrêt n° 97/2024 du 26 septembre 2024, B.24.1

- maintenir l'interdiction générale pour les agents de sécurité de copier, de conserver ou de retenir des documents d'identité, reprise à l'article 106, alinéa 2 de la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière*, conformément aux points 31-36 ;
- Reprendre les éléments essentiels du registre des actions prévues aux articles 145/14 à 145/18 inclus dans le texte même du projet d'article 145/20 de la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière* (points 37-39).



Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
Alexandra Jaspar, Directrice

