

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 février 2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la nouvelle loi communale
en vue de faciliter l'instauration
d'une interdiction nationale d'accès
aux domaines récréatifs**

**AVIS DE L'AUTORITÉ DE PROTECTION
DES DONNÉES
N° 18/2023 DU 20 JANVIER 2023**

Voir:

Doc 55 **2827/ (2021/2022)**:
001: Proposition de loi de M. Demon.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 februari 2023

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet
houdende het faciliteren
van een nationaal toegangsverbod
voor recreatiedomeinen**

**ADVIES VAN
DE GEGEVENSBECHERMINGSAUTORITEIT
Nr. 18/2023 VAN 20 JANUARI 2023**

Zie:

Doc 55 **2827/ (2021/2022)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Demon.

08864

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 18/2023 du 20 janvier 2023

Objet: Demande d'avis 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 (CO-A-2022-287)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon 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 « LCA »);

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

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

Vu la demande d'avis de la Présidente de la Chambre des représentants, Eliane Tillieux, reçue le 14 novembre 2022 ;

émet, à la majorité de ses membres, conformément à l'article 25 de la LCA, le 20 janvier 2023, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Présidente de la Chambre des Représentants a sollicité l'avis 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* (ci-après « la proposition de loi » ou « la proposition »).
2. La proposition de loi, qui entend insérer un sixième paragraphe à l'article 134sexies de la Nouvelle loi communale (ci-après « la NLC »), vise à mettre en place auprès d'un fonctionnaire désigné par le Roi une **base de données centralisée** des décisions relatives aux « **interdictions temporaires de lieux** » qui concernent un périmètre comportant un « domaine récréatif » ou une « zone récréative »¹. La proposition de loi entend également permettre au fonctionnaire désigné par le Roi (qui tient la base de données centralisée) de **communiquer « les données nécessaires à l'identification [des personnes] faisant l'objet d'une interdiction temporaire de lieu aux exploitants de domaine récréatifs et de zones récréatives »**. En outre, la proposition de loi prévoit la **création d'un « fichier central de photographies des personnes qui font l'objet d'une interdiction de lieu »** et la communication d'une photographie des personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu aux « *exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives* ».
3. Aux termes de l'article 134sexies § 1^{er} de la NLC, le bourgmestre d'une commune « *peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements* ».
4. L'interdiction temporaire de lieu constitue une « mesure de police », c'est-à-dire qu'elle vise essentiellement à « *remédier à une menace de danger ou à un risque de nouveaux troubles de l'ordre public ou de nouvelles incivilités à venir* »². Il ne s'agit donc pas d'une sanction administrative à caractère pénal³.
5. L'article 134sexies § 2 définit l'interdiction temporaire de lieu comme « *l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public⁴, situés au sein d'une*

¹ Aucune de ces deux notions (« domaine récréatif » ou « zone récréative ») n'est définie dans la proposition de loi. Dans la suite de l'avis, le terme « domaine récréatif » doit être lu comme englobant également le concept de « zone récréative ».

² C.C. arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, cons. B. 57.7

³ Le législateur a conçu l'interdiction de lieu comme une mesure de police administrative, et non comme une sanction. La Cour constitutionnelle a confirmé cette qualification de l'interdiction administrative de lieu (C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, cons. B. 57.7).

⁴ L'article 134sexies § 2 précise que « *Est considéré comme lieu accessible au public tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant* ».

commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire »⁵. L'interdiction temporaire de lieu doit donc « *concerner [...] un périmètre précis de lieux déterminés, de sorte qu'elle ne peut viser de manière générale et abstraite un quartier ou un ensemble de rues de la commune mais doit au contraire préciser clairement les lieux concernés* »⁶.

6. Une interdiction temporaire de lieu a dès lors toujours un **champ d'application territorial strictement limité** qui ne peut **jamais dépasser les frontières de la commune** du bourgmestre qui l'a prononcée. Une interdiction temporaire de lieu ne peut donc **pas viser tous les domaines récréatifs** ou toutes les zones récréatives **de Belgique**. **L'interdiction temporaire de lieu se distingue** en cela de **l'interdiction de stade**^{7,8} qui vise l'ensemble des stades⁹ de football sur le territoire national, et non pas un ou plusieurs stade(s) de football dans un périmètre géographique limité.
7. La proposition de loi n'entend pas modifier le champ d'application territorial de l'interdiction temporaire de lieu qui peut être prononcée par un bourgmestre : celle-ci ne peut donc porter que sur « *un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune [...]* ». La proposition de loi ne **visé pas**, non plus, **à créer un nouveau type d'interdiction temporaire de lieu qui viserait tous les domaines récréatifs** et zones récréatives de Belgique (une « interdiction de domaines récréatifs »)¹⁰. **L'objectif** de la proposition de loi est de **créer des outils** (centralisation des décisions et communication de ces décisions auprès de tous les exploitants

⁵ C'est l'Autorité qui souligne.

⁶ C.C. arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, cons. B. 57.6. C'est l'Autorité qui souligne.

⁷ L'interdiction de stade est prévue par la loi du 21 décembre 1998 sur la sécurité des stades de football. L'interdiction de stade peut être prononcée comme une sanction. Elle peut alors être prononcée soit par un fonctionnaire désigné par le Roi, soit par un juge. L'interdiction de stade peut également être prononcée au titre de « mesure de sécurité ». Il s'agit alors d'une interdiction immédiate de stade qui peut être prononcée en cas de constatation d'un fait punissable d'une sanction administrative par un fonctionnaire de police verbalisant, un officier de police judiciaire ou de police administrative.

⁸ L'Autorité relève par ailleurs qu'en l'absence de définition donnée à la notion de « domaine récréatif » ou de « zone récréative » (cf. infra cons. 31), la question se pose de savoir si un « stade de football » constitue un « domaine récréatif » ou une « zone récréative ».

⁹ La notion de stade est définie comme suit : « *tout lieu où se déroule un match de football; ce lieu doit être délimité par une clôture extérieure qui en définit le périmètre; en l'absence de clôture extérieure, la clôture intérieure servira à le délimiter* »

¹⁰ Notez que, lors de l'insertion de l'article 134sexies dans la NLC, un amendement avait été déposé afin de supprimer la possibilité pour le bourgmestre d'imposer une interdiction de lieu au motif que ce type de décision devrait être prise à un niveau national (et non communale) parce que les troubles à l'ordre public qui sont combattus par ce type de mesure ne s'arrêtent pas aux frontières communales. Ainsi, les auteurs de l'amendement ont-ils avancé que « *par définition, l'interdiction de lieu prévue dans*

ce projet de loi ne pourra s'appliquer que sur le territoire de sa commune. Or, dans de nombreux cas, l'imbrication des territoires, la proximité des établissements devrait entraîner une interdiction de lieu plus large que sur le territoire d'une seule commune. Ainsi, un individu qui cause des troubles dans les transports en commun ou sur les arrêts de bus pourrait se voir interdire de stationner dans les arrêts de bus sur une commune, mais pas dans l'arrêt suivant, distant parfois de quelques centaines de mètres mais situé sur le territoire voisin. De même, la personne qui cause des troubles dans un parc, une plaine de jeux ou un terrain de sports se ferait interdire de lieux sur le territoire d'une commune et serait automatiquement conduit à se rendre quelques centaines de mètres plus loin dans le même équipement de la commune voisine. Pour ces raisons, les auteurs du présent amendement entendent supprimer l'article 47 [qui insérerait le nouvel article 134sexies dans la NLC] » (amendement n° 52, 53-2712/002, p. 39). L'amendement n'a toutefois pas été adopté et le législateur a confirmé sa volonté d'autoriser les bourgmestres à prononcer une interdiction de lieu dont le champ d'application territorial est limité et ne peut, en tout cas, pas dépasser les frontières communales. Par ailleurs, l'Autorité relève également qu'une proposition de loi relative à la sécurité dans les domaines récréatifs a été déposée le 1^{er} juin 2012, mais que celle-ci n'a pas été votée et qu'elle est devenue caduque à la fin de la législature en 2014. Cette proposition de loi prévoyait la possibilité d'imposer, à titre de sanction administrative, une interdiction administrative de domaine qui aurait une portée nationale (Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2011-2012, 53-2224/001).

Avis 18/2023 - 4/15

de domaines récréatifs¹¹) pour permettre aux **exploitants** de domaines récréatifs de disposer de l'information nécessaire pour leur permettre de prendre la décision de **refuser**, en dehors de tout cadre normatif spécifique, **l'accès** aux personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu qui porte sur un périmètre dans lequel se trouve un domaine récréatif (alors que le domaine récréatif qu'ils exploitent n'est pas visé par cette interdiction de lieu).

8. Les auteurs de la proposition de loi ont rédigé leur proposition de loi **en s'inspirant très fortement de l'article 45** de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après « **la loi football** ») qui :
 - (1) impose la communication à un fonctionnaire désigné par le Roi de toutes les décisions prononçant une interdiction de stade ;
 - (2) permet au fonctionnaire désigné par le Roi de communiquer à la fédération sportive coordinatrice ou à l'organisateur uniquement les données strictement nécessaires à l'identification de la personne qui fait l'objet d'une telle interdiction de stade afin de leur permettre de contrôler le respect de l'obligation de stade ;
 - (3) crée un fichier central de photographies des personnes qui font l'objet d'une interdiction de stade ; et
 - (4) impose aux services de police d'envoyer les photographies des personnes faisant l'objet d'une interdiction de stade aux responsables de sécurité¹² afin de leur permettre de contrôler le respect de l'obligation de stade.

9. La proposition de loi entend créer des mesures similaires pour les interdictions temporaires de lieux qui portent sur un périmètre dans lequel se trouve un domaine récréatif ou une zone récréative. Mais, l'Autorité rappelle qu'à la différence de l'interdiction de stade – qui vaut pour tous les stades de Belgique et que tous les organisateurs de matches de football doivent faire respecter¹³ – l'interdiction temporaire de lieu qui vise un domaine récréatif ne concerne que ce domaine récréatif (et non les autres domaines récréatifs de Belgique).

¹¹ Ou zones récréatives

¹² Le responsable de sécurité est défini comme suit par la loi football : « *personne de référence habilitée par l'organisateur à assurer le contrôle de l'infrastructure du stade et de la conformité de celui-ci aux normes de sécurité, à exercer l'autorité hiérarchique et le pouvoir administratif sur les stewards, à organiser des briefings pour les stewards et à représenter l'organisateur dans le conseil consultatif local, le forum de coordination et les réunions préparatoires visées à l'article 5 de la présente loi. Elle sera également la personne de référence habilitée à fournir aux services de police toutes les informations relatives à la sécurité dans le stade* » (article 2, 13°).

¹³ L'article 10 § 1^{er}, 5°, de la loi du loi football impose aux organisateurs d'« *aider à contrôler les interdictions de stade* ». L'article 13 de cette même loi impose aux « stewards » de refuser l'accès au stade « *à toute personne dont ils savent qu'elle fait l'objet d'une interdiction de stade* » (le « steward » est défini comme « *une personne physique, engagée par l'organisateur en vertu de l'article 7, pour accueillir et assister les spectateurs lors d'un match national de football, d'un match international de football ou lors de tout événement footballistique tel que défini au 10° afin d'assurer le bon déroulement de la rencontre ou de l'événement footballistique pour la sécurité des spectateurs* »).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a) Remarque préalable fondamentale concernant la licéité (au sens des articles 5.1.a) et 6 du RGPD) des traitements de données d'identification des personnes concernées par une interdiction temporaire de lieu qui vise un domaine récréatif afin de permettre aux exploitants d'autres domaines récréatifs de refuser l'accès à ces personnes.

10. L'Autorité rappelle que tout traitement de données à caractère personnel doit être licite (articles 5.1.a) et 6 du RGPD). Or, au vu du contexte normatif dans lequel s'inscrit la proposition de loi, les traitements de données qui y sont envisagés risquent d'être illicites.
11. En effet, la proposition de loi repose sur la prémisse selon laquelle les exploitants d'un domaine récréatif ou d'une zone récréative – qu'il s'agisse de personnes privées ou de personnes publiques – peuvent, en dehors de tout cadre normatif spécifique, refuser l'accès à des personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu qui vise un autre domaine récréatif ou une autre zone récréative (qui sont des lieux accessibles au public).
12. Dans le commentaire des articles, les auteurs de la proposition de loi indiquent que le « *le règlement de parc d'un domaine récréatif peut être considéré comme un contrat réciproque qui, conformément à l'article 1134 du Code civil, doit être exécuté de bonne foi. Le règlement de parc peut prévoir des conditions relatives à l'accès au domaine récréatif. Les exploitants peuvent donc inscrire, dans ce règlement, que l'accès est refusé à toute personne visée ailleurs par une interdiction temporaire de lieu qui lui refuse l'accès à un domaine récréatif. Tout exploitant qui aura inscrit cette interdiction dans le règlement de son parc pourra la faire respecter sur la base des données mises à sa disposition par le fonctionnaire désigné par le Roi* »¹⁴.

¹⁴ Dans les développements, les auteurs de la proposition de loi indiquent encore que les « *exploitants des domaines récréatifs et des zones récréatives [...] pourront [...] inscrire, comme prévu par voie de circulaire, dans leurs règlements respectifs, une interdiction d'accès qui s'appliquera aux personnes visées par une interdiction de lieu temporaire dans n'importe quel autre domaine récréatif* » (c'est l'Autorité qui souligne). La circulaire visée par les auteurs de la proposition de loi est la circulaire du 1^{er} juin 2022 relative aux nuisances dans les domaines récréatifs et zones récréatives. L'Autorité ne peut pas souscrire à la position des auteurs de la proposition de loi. En effet, dans cette circulaire, la ministre de l'Intérieur indique qu'un règlement d'ordre intérieur d'un domaine récréatif peut interdire (ou imposer) certains comportements au sein du domaine récréatif. Aux termes de la circulaire, un tel règlement peut, en outre, prévoir que les personnes qui ne respecteraient pas les interdictions (ou obligations) qui y sont inscrites pourraient être sanctionnées par un refus d'accès au, ou une exclusion du, domaine récréatif. Sans se prononcer sur l'admissibilité de prévoir, dans un règlement d'ordre intérieur, et non une norme étatique, ou *a fortiori* une norme législative, la possibilité pour les exploitants d'un domaine récréatif de refuser l'accès à leur domaine (alors qu'il s'agit d'un lieu accessible au public) aux personnes qui adoptent un comportement contraire aux règles inscrites dans le règlement d'ordre intérieur, l'Autorité note que – contrairement à ce qu'avancent les auteurs de la proposition – la circulaire n'indique pas qu'un règlement d'ordre intérieur peut prévoir que les personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu qui vise un autre domaine récréatif que celui auquel elles se présentent n'y seront pas admises.

Avis 18/2023 - 6/15

13. Il importe de rappeler que si un exploitant d'un domaine récréatif (qu'il s'agisse d'une personne privée ou d'une personne publique) refuse l'accès à une personne qui fait l'objet d'une interdiction temporaire de lieu visant un autre domaine récréatif, sa décision – ainsi que les traitements de données à caractère personnel qui précèdent la prise de cette décision – constituent une ingérence significative dans les droits fondamentaux des personnes concernées par ce refus, en particulier le droit au respect de leur vie privée et leur liberté d'aller et venir.
14. L'Autorité rappelle, à ce propos, que les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 12 et 22 de la Constitution imposent à l'Etat, non seulement, une **obligation négative** de ne **pas interférer**, sans justification raisonnable, avec les droits fondamentaux des individus qu'ils consacrent (la liberté d'aller et venir et le droit à la vie privée)¹⁵, mais également une **obligation positive** de veiller à ce que les **droits fondamentaux** qu'ils consacrent (la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée) sont **effectivement respectés, y compris dans les relations entre particuliers**¹⁶.
15. Si le législateur entend créer et organiser un flux de données d'identification des personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu visant un domaine récréatif afin de permettre aux exploitants d'autres domaines récréatifs de refuser l'accès à leur domaine récréatif, il incombe au **législateur** de **déterminer**, dans le respect des principes de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité, dans **quelles circonstances** et à **quelles conditions** une **personne peut se voir refuser l'accès à un domaine récréatif**.
16. Cette exigence découle, à la fois, de l'obligation négative qui pèse sur l'Etat de respecter les différents droits fondamentaux qui sont impactés par une telle décision et les traitements de données qui la précèdent (lorsque l'exploitant du domaine récréatif est une autorité publique) et de l'obligation positive qui pèse sur l'Etat de garantir le respect effectif, y compris dans les relations entre particuliers, de ces différents droits fondamentaux (lorsque l'exploitant est une personne privée). Tant l'obligation négative de respecter ces droits fondamentaux que l'obligation positive de les protéger imposent, en effet, au législateur de veiller à ce qu'il existe un **juste équilibre entre les différents droits et intérêts en présence** (d'une part, l'intérêt de maintenir/garantir la tranquillité et l'ordre public dans les domaines récréatifs et, d'autre part, le droit fondamental des personnes concernées au respect de leur vie privée ainsi que le respect de leur liberté d'aller et venir).

¹⁵ Si l'exploitant du domaine récréatif est une personne publique (à l'instar d'une commune ou d'une province), cet exploitant est tenu de ne pas interférer, sans justification raisonnable, avec les droits fondamentaux des individus, comme liberté d'aller et venir ou encore le droit au respect de la vie privée (« obligation négative de respecter les droits fondamentaux »).

¹⁶ L'Etat est donc tenu, notamment, de prendre des mesures afin d'éviter que des personnes privées qui exploitent des domaines récréatifs interfèrent, sans justification raisonnable, avec la liberté d'aller et venir ou le droit au respect de la vie privée d'autres personnes (« obligation positive de protéger les droits fondamentaux dans les rapports entre personnes privées »).

17. Le législateur ne peut donc pas se contenter de se référer à la libre volonté des exploitants de domaines récréatifs (par le biais d'un règlement d'accès au parc), mais doit déterminer lui-même les circonstances et conditions dans lesquelles une personne doit se voir interdire l'accès à un domaine récréatif en raison de comportements qui se sont déroulés en dehors du domaine récréatif de l'exploitant¹⁷.
18. **À défaut** de prévoir (1) un cadre légal créant et organisant, dans le respect des principes de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité, une « interdiction de domaines récréatifs » s'appliquant à tous les « domaines récréatifs » de Belgique et (2) une obligation légale à charge des exploitants de domaines récréatifs de (participer à) contrôler le respect de cette interdiction, **les traitements** des données d'identification des personnes concernées par une interdiction temporaire de lieu qui vise un domaine récréatif effectué par les exploitants d'autres domaines récréatifs, afin de refuser à ces personnes l'accès à un autre domaine récréatif **risqueraient très fortement de ne pas reposer sur une base de légitimité/licéité au sens de l'article 6 du RGPD**.
19. En effet, à l'évidence, ni le consentement des personnes concernées (article 6.1.a) du RGPD) ni la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne (article 6.1.d) du RGPD) ne peuvent être utilisés pour légitimer (au sens de l'article 6 du RGPD) de tels traitements de données.
20. Ces traitements ne pourraient pas, non plus, être considérés comme étant nécessaire « à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ». L'Autorité rappelle, à ce propos, que le Comité européen de la protection des données a rappelé récemment que cette base de licéité « exécution du contrat » ne peut être utilisée que si le traitement de données est objectivement nécessaire pour permettre la réalisation du contrat¹⁸. Or il n'est pas nécessaire pour pouvoir vendre ou acheter des prestations offertes dans un domaine récréatif d'avoir accès aux données d'identification des personnes faisant l'objet d'une interdiction de lieu qui vise un autre domaine récréatif.

¹⁷ Voyez, dans un sens similaire, notamment, les avis suivants de l'APD : avis n° 163/2021 du 23 septembre 2021, avis n° 164/2021 du 28 septembre 2021, avis n° 187/2021 du 12 octobre 2021.

¹⁸ Voyez, les décisions contraignantes de l'EDPB n° 3/2022 et n° 4/2022, adoptées le 5 décembre 2022, dans les affaires Meta.

21. En l'absence de cadre légal imposant une obligation légale aux exploitants de domaines récréatifs d'interdire l'accès à leur domaine à des personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu qui vise un autre domaine, l'article 6.1.c) du RGPD ne peut pas, non plus, être invoquée pour légitimer les traitements de données qui seraient effectués par les exploitants en vue de refuser l'accès à leur domaine. L'article 6.1.e) du RGPD (nécessité pour « *l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement* ») ne peut pas non plus être mobilisé dans cette situation : les exploitants de domaines récréatifs n'ont pas été investis d'une telle mission de police administrative.
22. Enfin, l'Autorité doute très fortement que l'article 6.1.f) du RGPD puisse être invoqué par les exploitants de domaines récréatifs. En effet, s'il peut être admis que les traitements de données envisagés pourraient être nécessaires pour assurer la tranquillité des visiteurs des domaines récréatifs (ce qui peut être considéré comme un « intérêt légitime » tant du responsable du traitement (l'exploitant du domaine) que des tiers (les autres visiteurs du domaine), l'Autorité doute très fortement que cet intérêt légitime puisse prévaloir sur les droits fondamentaux (en particulier : liberté d'aller et venir, droit à la protection des données et droit au respect de la vie privée) des personnes concernées. Or le recours à l'article 6.1.f) du RGPD ne peut légitimer un traitement de données que dans la mesure où les « *intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers* » prévalent sur « *les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel* ». En tout état de cause, la balance des intérêts qui doit être effectuée par le responsable du traitement doit être réalisée pour chaque traitement, en prenant en compte toutes les circonstances de l'espèce. Dans un avis de 2005 concernant un encadrement des listes noires, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, considérait déjà qu'il était très douteux que les responsables du traitement puissent s'appuyer sur leur « intérêt légitime » pour légitimer de tels traitements de données¹⁹. À toutes fins utiles, l'Autorité ajoute, en outre, que lorsque les exploitants de domaines récréatifs sont des autorités publiques, le RGPD exclut de toute façon le recours à l'article 6.1.f) comme base de licéité potentielle.

¹⁹ CPVP, avis n° 09/2005 du 15 juin 2005, p. 6 (« *les divers responsables dans le secteur privé invoquent fréquemment qu'ils ont un intérêt économique important à établir des listes noires (lutter contre la fraude commise par des clients). Cependant un tel intérêt doit être examiné, au cas par cas, au regard de l'article 5 f) de la LVP [ndlr : intérêt légitime du responsable du traitement] et, in concreto, de l'article 4 de la LVP ; la base juridique d'un tel traitement est donc inexistant ou du moins douteuse* »).

23. Dès lors, pour éviter d'induire les exploitants en erreur quant à leur possibilité de pouvoir traiter licitement les données qui seraient mises à leur disposition par le biais du « fichier central » créée par la proposition de loi, il incombe au législateur de prévoir un cadre légal spécifique qui²⁰:

(1) prévoit **dans quelles circonstances et à quelles conditions une interdiction d'accès** à tous les domaines récréatifs de Belgique (ou à certains d'entre eux, et le cas échéant lesquels) **peut être prononcée** (il s'agit de créer une mesure d'« interdiction de domaines récréatifs », à l'instar de l'interdiction de stade)²¹, et

(2) **impose aux exploitants** des domaines récréatifs de participer au **contrôle du respect de cette interdiction**.

24. **En l'absence d'un tel cadre légal spécifique**, les **exploitants de domaines récréatifs** qui traiteraient les données reprises dans le « fichier central » afin de refuser l'accès à leur domaine aux personnes qui y sont reprises **risquent très fortement d'enfreindre le RGPD**, à défaut de pouvoir s'appuyer sur une base de licéité (au sens de l'article 6 du RGPD) suffisamment solide.

25. Par ailleurs, l'Autorité relève que, comme toute législation qui interfère avec les droits fondamentaux, **ce cadre légal** devra respecter les principes de **prévisibilité**, de **nécessité** et de **proportionnalité** ; ce qui implique, notamment, que le législateur devra être en mesure de démontrer, en s'appuyant sur des éléments factuels et concrets, que l'adoption de ce cadre légal répond bien à « *un besoin social impérieux* »²². Il conviendra, en d'autres termes, qu'il montre que la situation est telle que les mesures qui peuvent déjà être prises pour maintenir l'ordre public et assurer la sécurité de la population (en particulier de la population fréquentant les domaines récréatifs et zones récréatives) ne suffisent pas (ou plus) pour atteindre ces objectifs légitimes et qu'il existe un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en présence.

26. En outre, les principes de **nécessité** et de **proportionnalité** imposent de **limiter strictement le champ d'application** d'une interdiction de domaines récréatifs **aux seuls lieux récréatifs spécifiques** qui répondent à des conditions objectives et pertinentes au regard de l'objectif poursuivi par cette interdiction, à savoir veiller à garantir l'ordre et la tranquillité publics. Il apparaît ainsi que seules les catégories de lieux récréatifs dans lesquels il est attesté qu'il y a, de manière répétée, de sérieuses atteintes à l'ordre et la tranquillité publics devraient pouvoir faire l'objet d'une interdiction de domaine récréatif.

²⁰ Ce cadre légal spécifique pourrait, entendu, être prévu par la proposition de loi qui fait l'objet du présent avis.

²¹ L'Autorité relève d'ores et déjà qu'il serait utile que ce cadre légal précise que les données d'identification qui seraient communiquées aux exploitants de domaines récréatifs ne pourraient être conservées que pendant la durée pendant laquelle l'interdiction vaut et qu'elles devront être effacées dès que la mesure d'interdiction est levée. Il conviendrait également de

27. De plus, afin d'assurer la licéité des traitements de données réalisés par les exploitants de domaine récréatif lorsqu'ils participent à contrôler le respect de l'« interdiction de domaines récréatifs » prononcée par ailleurs²³, il conviendra de s'assurer qu'il est constitutionnellement admissible de déléguer à des exploitants de domaines récréatifs, qui sont, pour la plupart, des personnes privées, une partie de l'*imperium* de l'Etat, à savoir : contrôler le respect d'une telle interdiction en refusant l'accès aux personnes qui font l'objet de cette interdiction.

28. **En conclusion**, le législateur doit **soit** abandonner l'idée d'organiser un flux de données d'identification des personnes qui font l'objet d'une interdiction temporaire de lieu qui vise un domaine récréatif, **soit** créer – sur le modèle des « interdictions de stade » prévue dans la loi football – un cadre légal spécifique qui, dans le respect des exigences de **prévisibilité**, de **nécessité** et de **proportionnalité**,

(1) **détermine** à quelles **conditions**, et dans quelles **circonstances**, une personne peut se voir **interdire l'accès aux « domaines récréatifs »** (étant donné que le concept de « domaine récréatif » doit être défini de manière restrictive et ne viser que les lieux pour lesquels il existe des atteintes sérieuses et répétées à l'ordre et la tranquillité publics), et

(2) **impose** aux exploitants de ces domaines récréatifs de **participer à contrôler le respect** de cette « interdiction de domaines récréatifs ».

29. En outre, l'Autorité recommande au législateur de consulter le Conseil d'Etat afin que la licéité de ladite proposition au regard des autres droits fondamentaux et des autres principes fondamentaux du droit constitutionnel belge soit également analysée.

b) Autres remarques plus spécifiques concernant la proposition de loi

30. Si les auteurs de la proposition de loi persistent à vouloir mettre en place le flux de données envisagé par la proposition de loi et qu'ils complètent la proposition de loi afin de créer le cadre légal spécifique nécessaire pour assurer la licéité des traitements de données effectués par les exploitants de domaines récréatifs en vue de faire respecter une interdiction de domaines récréatif, **l'Autorité pointe** ci-après des **éléments de la proposition de loi** qui apparaissent **problématiques** au regard des principes fondamentaux de la protection des données.

31. **Premièrement**, l'Autorité relève que les notions de « domaine récréatif » et de « zones récréatives » ne sont pas définies alors qu'elles participent à déterminer le champ d'application matériel de la

préciser que les données ne pourraient, en aucun cas, être utilisées pour d'autres finalités que celles prévues par ledit cadre légal.

²² Pour reprendre la terminologie utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme.

²³ Que l'interdiction de lieu ait été prononcée par une autorité administrative ou par un juge.

proposition de loi, et dès lors la finalité des traitements de données à caractère personnel qui seront réalisés afin de permettre aux exploitants de domaines récréatifs de participer à contrôler le respect de cette interdiction. L'exigence de prévisibilité commande dès lors de **définir ces notions**, et ce dans le **respect des principes de nécessité et de proportionnalité**. L'Autorité rappelle que le champ d'application d'une interdiction de domaine récréatif – et donc la notion de « domaine récréatif » – doit être strictement limité aux lieux récréatifs pour lesquels il est attesté qu'il y a, de manière répétée, de sérieuses atteintes à l'ordre et la tranquillité publics.

32. **Deuxièmement**, l'Autorité constate que la communication aux exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives des données nécessaires à l'identification des personnes faisant l'objet d'une interdiction temporaire de lieu est conçue comme une faculté dans le chef du fonctionnaire désigné par le Roi. Or, au vu de ce qui précède et, en particulier, du fait qu'il faudrait mettre en place un cadre légal créant une interdiction de domaines récréatif et imposant aux exploitants des domaines récréatifs d'aider à contrôler son respect, **la communication des données d'identification** nécessaires à cette fin **devrait être obligatoire**, et non facultative.
33. **Troisièmement**, il convient que le législateur encadre la manière dont le contrôle d'une interdiction de domaines récréatifs doit être réalisée. À ce propos, l'Autorité identifie deux modèles de contrôle qui présentent, chacun, des avantages et des inconvénients au regard de leur effectivité et des droits fondamentaux des personnes concernées, y compris leur droit à la protection des données.
34. Le **premier modèle** est celui des « *watchlists* » : les exploitants de domaines récréatifs reçoivent une liste reprenant l'identité des personnes qui font l'objet d'une interdiction de domaines récréatifs et une liste reprenant leur photographie. Ils utilisent ces listes afin de repérer si des personnes qui y sont reprises sont présentes dans, ou cherchent à accéder à, leur domaine récréatif, mais sans toutefois mettre en place de contrôle systématique et généralisé de toute personne qui accède ou est présente dans le domaine récréatif.
35. Avec un tel système de contrôle, l'objectif est de ne contrôler que les personnes qui figurent sur la liste et d'éviter, au maximum, que les personnes qui ne s'y trouvent pas fassent l'objet d'un contrôle de leur identité. Le fait de chercher à limiter le contrôle aux seules personnes présentes sur la « watchlist » peut amener à considérer que ce type de contrôle est moins intrusif au regard du droit à la vie privée qu'un contrôle systématique de toute personne qui souhaite accéder à un domaine récréatif. En outre, les modalités d'un tel contrôle le rendent possible à la fois pour les domaines récréatifs qui sont « ouverts » (domaines accessibles librement) et pour ceux qui sont « fermés » (domaines accessibles uniquement sur présentation d'un billet d'entrée). Toutefois, il convient de souligner que ce type de contrôle présente également des risques au regard du droit à la protection des données. En effet, la diffusion parmi les membres du personnel chargés d'assurer la sécurité du

domaine récréatif, de listes reprenant des noms et des photographies des personnes faisant l'objet d'une interdiction de domaines récréatifs va de pair, notamment, avec des risques de « fuites »²⁴ de ces données et de traitements illicites de ces données, y compris dans le cadre d'un détournement de finalité. Par ailleurs, l'Autorité relève que le caractère non-systématique du contrôle implique que son effectivité sera moindre par rapport à un système de contrôle plus systématique. En outre, l'Autorité souligne que le contrôle sur la base d'une photographie emporte un risque d'erreur quant à la personne faisant l'objet de l'interdiction et un risque accru de « *contrôle au faciès* » et de discrimination

36. Le **deuxième modèle** de contrôle qui peut être envisagé est celui d'un **contrôle systématique** à l'entrée du domaine récréatif qui est effectué en imposant à la personne qui souhaite accéder au domaine de **présenter sa carte d'identité électronique** pour qu'elle soit lue par un lecteur de cartes afin de vérifier si cette personne est reprise dans la liste des personnes qui font l'objet d'une interdiction de domaine récréatif²⁵. Avant que le visiteur du domaine n'insère sa carte dans le lecteur de carte, il conviendrait que l'exploitant du domaine récréatif vérifie que la personne porteuse de la carte est bien la personne titulaire de ladite carte, et plus particulièrement vérifie que l'apparence de son visage corresponde à l'apparence de la photo sur la carte.
37. Afin d'éviter que le fonctionnaire désigné par le Roi qui conserve, de manière centralisée, cette liste puisse connaître l'identité des personnes qui ont cherché à accéder aux différents domaines récréatifs, il conviendrait de mettre quotidiennement à disposition des exploitants de domaines récréatifs la liste actualisée des personnes qui font l'objet d'une interdiction de domaines récréatifs en cours sous la forme d'une liste composée des hash de leur numéro RN, numéro de carte d'identité et nom. Cette liste pourrait, en outre, être transmise avec un filtre de Bloom de telle sorte que la confidentialité des personnes figurant sur cette liste serait assurée. Les exploitants des domaines récréatifs vérifieraient localement si les personnes qui souhaitent accéder à leurs domaines récréatifs sont, ou non, interdites de domaines récréatifs.
38. Une telle façon de procéder présente l'avantage de permettre un contrôle systématique tout en garantissant l'anonymat personnes contrôlées. En effet, l'exploitant du domaine récréatif qui effectue le contrôle ne connaît pas l'identité des personnes qui sont reprises dans la liste qui lui est transmise journalièrement (en raison du hachage des informations qui y figurent) ni celle des personnes qui accèdent à son domaine (les personnes ne présentent pas leur carte d'identité à une personne chargée de vérifier si leur nom figure sur une liste), le fonctionnaire désigné par le Roi qui détient le fichier central ne sait pas qui a cherché à accéder à quel domaine récréatif.

²⁴ Pour rappel, l'article 4.12 du RGPD définit la « violation de données à caractère personnel » comme « *une violation de la sécurité entraînant, de manière accidentelle ou illicite, la destruction, la perte, l'altération, la divulgation non autorisée de données à caractère personnel transmises, conservées ou traitées d'une autre manière, ou l'accès non autorisé à de telles données* ».

²⁵ Pour une recommandation similaire, voyez l'avis n° 178/2021 du 4 octobre 2021.

39. Il convient toutefois de souligner que la mise en place de ce type de contrôle présente également des inconvénients. D'une part, le caractère systématique d'une forme de contrôle d'identité (puisque'il faut présenter systématiquement sa carte d'identité électronique) constitue une ingérence dans les droits fondamentaux de toutes les personnes qui accèdent ou souhaitent accéder à un domaine récréatif, et pas seulement aux personnes qui font l'objet d'une interdiction de domaine récréatif. En outre, la mise en place d'un tel système de contrôle nécessite l'installation d'un système informatique particulier et n'est possible que pour les domaines récréatifs « fermés », c'est-à-dire ceux pour lesquels une forme de contrôle d'accès est déjà mise en place ou pour lesquels un tel contrôle peut être mis en place ; ce qui n'est pas le cas pour les domaines ou les zones récréatives « ouvertes » (comme les plages, les parcs communaux ou les plaines de jeux publiques).
40. En **l'absence de précision** concernant les « domaines récréatifs » qui seraient visés par une possible « interdiction de domaines récréatifs » (à savoir : s'agira-t-il de domaines « fermés » pour lesquels il y a déjà un forme de contrôle d'accès et/ou de domaines ouverts accessibles au public sans aucune forme de contrôle d'accès, la notion de « domaines récréatifs » ne visera-t-elle que quelques catégories bien délimitées de domaines récréatifs ?), l'Autorité ne peut pas déterminer quel est le modèle de contrôle qui concilie au mieux l'effectivité de l'interdiction avec les droits fondamentaux des personnes concernées, et en particulier le droit à la protection des données à caractère personnel. **L'Autorité ne peut dès lors pas recommander, en l'état actuel de la proposition, un modèle de contrôle plutôt qu'un autre.**
41. Toutefois, l'Autorité relève qu'il ne serait, **en tout état de cause, pas admissible de prévoir** que le contrôle du respect d'une interdiction de domaines récréatifs puisse être effectué **en ayant recours à la technologie de la reconnaissance faciale**. Si le législateur persiste dans son intention de créer une interdiction de domaine récréatif et qu'il adopte un cadre légal pour ce faire, il importe qu'il y inscrive explicitement l'interdiction d'utiliser la technologie de reconnaissance faciale pour contrôler le respect de ladite interdiction.

PAR CES MOTIFS,**L'Autorité estime que les modifications suivantes doivent être apportées à la proposition de loi :**

- Si les auteurs de la proposition de loi maintiennent leur intention de mettre en place un flux de données à caractère personnel afin de veiller à ce que les personnes qui ont causé des troubles à l'ordre public dans une domaine récréatif (et qui risquent d'en causer de nouveaux) ne puissent pas accéder à d'autres domaines récréatifs, il convient de compléter la proposition de loi afin qu'elle :
 - (1) détermine, dans le respect des exigences de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité, à quelles conditions, et dans quelles circonstances, une personne peut se voir interdire l'accès aux « domaines récréatifs », et
 - (2) impose aux exploitants de ces domaines récréatifs de participer à contrôler le respect de cette « interdiction de domaines récréatifs » (cons. 10-28).
- Définir la notion de « domaine récréatif » d'une manière telle que l'éventuelle nouvelle interdiction de domaine récréatif qui serait créée réponde à l'exigence de prévisibilité et de proportionnalité (cons. 26 ; 31)
- Prévoir que le fonctionnaire désigné par le Roi pour centraliser les interdictions de domaines récréatifs est tenu de (et pas simplement autorisé à) communiquer les données nécessaires à l'identification des personnes faisant l'objet d'une interdiction de domaines récréatifs aux exploitants de domaines récréatifs (cons. 32)
- Encadrer la manière dont le contrôle d'une interdiction de domaines récréatifs doit être réalisé par les exploitants des domaines récréatifs en veillant à concilier l'effectivité de l'interdiction de domaines récréatifs qui serait créée avec le droit à la protection des données à caractère personnel (cons. 33-40)

Avis 18/2023 - 15/15

- Si le législateur maintient la création d'un fichier central des photographies, il doit interdire explicitement que les exploitants de domaines récréatifs puissent avoir recours à une technologie de reconnaissance faciale pour contrôler le respect de l'interdiction de domaines récréatifs (cons. 41).

En outre, **l'Autorité recommande** au législateur de consulter le Conseil d'Etat afin qu'il examine également la conformité de la proposition de loi avec les autres droits fondamentaux et autres principes fondamentaux du droit constitutionnel (cons. 29).



Pour le Centre de Connaissances,
Cédrine Morlière, Directrice





Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 18/2023 van 20 januari 2023

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen (CO-A-2022-287)

Vertaling¹

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 mevrouw Eliane Tillieux, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ontvangen op 14 november 2022;

brengt, bij meerderheid van stemmen, overeenkomstig artikel 25 van de WOG, op 20 januari 2023 het volgende advies uit:

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, *cf.* de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over een wetsvoorstel *tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen* (hierna "het wetsvoorstel" of "het voorstel").
2. Het wetsvoorstel dat ertoe strekt een zesde lid in artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet (hierna "NGW") in te voegen, beoogt de oprichting bij een door de Koning aangewezen ambtenaar van een **gecentraliseerde gegevensbank** van beslissingen betreffende een "**tijdelijk plaatsverbod**" dat geldt voor een perimeter die een "recreatiedomein" of een "recreatiezone" omvat². Het wetsvoorstel beoogt ook de door de Koning aangewezen ambtenaar (die de gecentraliseerde gegevensbank bijhoudt) toe te laten "**de gegevens die noodzakelijk zijn voor de identificatie van de persoon die het voorwerp uitmaakt van een dergelijk plaatsverbod**", mee te delen "**aan de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones**". Bovendien voorziet het wetsvoorstel in **het aanleggen van een "centraal bestand van foto's van personen die het voorwerp uitmaken van een plaatsverbod"**, en de mededeling van een foto van personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod aan "**de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones**".
3. Overeenkomstig artikel 134sexies §1 van de NGW kan de burgemeester van een gemeente "*in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen*".
4. Het tijdelijk plaatsverbod is een "politie-maatregel", dat wil zeggen dat hij voornamelijk gericht is op "*de beveiliging tegen een gevaarsdreiging of een risico op nieuwe verstoringen van de openbare orde of het veroorzaken van overlast in de toekomst*"³. Het gaat dus niet om een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard⁴.

² Geen van beide begrippen ("recreatiedomein" of "recreatiezone") wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd. In de rest van het advies moet onder de term "recreatiedomein" ook het begrip "recreatiezone" worden verstaan.

³ GwH, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punt B.57.7.

⁴ De wetgever heeft het plaatsverbod opgevat als een administratieve politiemaatregel, en niet als een sanctie. Het Grondwettelijk Hof heeft deze kwalificatie van het administratief plaatsverbod bevestigd (GwH, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, overweging B. 57.7).

Advies 18/2023 - 3/15

5. Artikel 134sexies §2 definieert het tijdelijk plaatsverbod als *"het verbod binnen te treden in een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald⁵], gelegen binnen een gemeente, zonder evenwel het geheel van het grondgebied te beslaan"*⁶. Het tijdelijk plaatsverbod moet dus *"betrekking hebben op [...] een duidelijke perimeter van bepaalde plaatsen zodat het niet algemeen en abstract kan gelden voor een wijk of een geheel van straten van de gemeente, maar daarentegen de betrokken plaatsen duidelijk moet aangeven"*⁷.
6. Een tijdelijk plaatsverbod heeft dus altijd een **strikt beperkte territoriale reikwijdte**, die **nooit verder kan reiken dan de grenzen van de gemeente** van de burgemeester die het heeft opgelegd. Een tijdelijk plaatsverbod kan dus **niet gelden voor alle recreatiedomeinen of alle recreatiezones van België**. Het **tijdelijk plaatsverbod onderscheidt zich** van het **stadionverbod**^{8,9} dat geldt voor alle voetbalstadions¹⁰ op het nationale grondgebied, en niet voor een of meerdere voetbalstadions binnen een geografische beperkte parameter.
7. Het wetsvoorstel heeft niet de bedoeling het territoriale toepassingsgebied te wijzigen van het tijdelijke plaatsverbod dat door een burgemeester kan worden uitgevaardigd: het kan dus niet betrekking hebben op *"een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente [...]"*. Het wetsvoorstel heeft **evenmin de bedoeling** een nieuw type tijdelijk plaatsverbod in te **stellen dat voor alle recreatiedomeinen** en recreatiezones van België zou gelden (een "verbod voor recreatiedomeinen")¹¹. **Het doel** van het

⁵ Artikel 134sexies, § 2, bepaalt: *"Worden beschouwd als plaats die toegankelijk is voor het publiek elke plaats die gelegen is in de gemeente die niet enkel toegankelijk is voor de beheerder van de plaats, voor degene die er werkt of voor degenen die er individueel worden uitgenodigd, met uitzondering van de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder"*.

⁶ Onderstreept door de Autoriteit.

⁷ GwH, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punt B.57.6. Onderstreept door de Autoriteit.

⁸ In het stadionverbod wordt voorzien door de wet van 21 december 1998 over de veiligheid van voetbalstadions. Het stadionverbod kan als sanctie worden opgelegd. Het kan door een door de Koning aangewezen ambtenaar of door een rechter worden uitgesproken. Het stadionverbod kan ook als "veiligheidsmaatregel" worden opgelegd. Dan gaat het om een onmiddellijk stadionverbod dat kan worden opgelegd in geval van de vaststelling van een met een administratieve sanctie strafbaar feit door een verbaliserend politieambtenaar, een officier van gerechtelijke politie of een officier van bestuurlijke politie.

⁹ De Autoriteit wijst er verder op dat bij gebrek aan een definitie van het begrip "recreatiedomein" of "recreatiezone" (cf. infra overweging 31), de vraag rijst of een "voetbalstadion" een "recreatiedomein" of een "recreatiezone" is.

¹⁰ Het begrip stadion wordt als volgt gedefinieerd: *"elke plaats waar een voetbalwedstrijd gespeeld wordt; deze plaats wordt afgebakend door een buitenomheining die de perimeter ervan definieert; bij afwezigheid van een buitenomheining doet de binnenomheining dienst als afbakening"*.

¹¹ Het zij opgemerkt dat bij de invoeging van artikel 134sexies in de NGW, een amendement was ingediend om de mogelijkheid voor de burgemeester om een plaatsverbod op te leggen, te schrappen, om reden dat dit soort beslissing op nationaal (en niet gemeentelijk) niveau moet worden genomen, omdat de verstoringen van de openbare orde die met dit soort maatregelen worden bestreden niet bij gemeentegrenzen stoppen. De opstellers van het amendement merkten op dat *"het bij dit wetsontwerp in uitzicht gestelde plaatsverbod per definitie alleen [zal] mogen worden toegepast op het grondgebied van de desbetreffende gemeente. Er zou evenwel een ruimer plaatsverbod moeten komen dan een verbod op het grondgebied van één enkele gemeente, want de ligging van de gemeenten is nu eenmaal wat ze is en in veel gevallen liggen installaties van diverse gemeenten in elkaars buurt: zo kan een persoon die op het openbaar vervoer of aan de bushaltes amok maakt, in één gemeente het verbod opgelegd krijgen zich bij de bushaltes op te houden, maar niet bij de volgende halte, die soms maar een paar honderd meter verder gelegen is maar wel op het grondgebied van een andere gemeente; evenzo kan iemand die overlast veroorzaakt in een park, in een speeltuin of op een sportveld, in die gemeente een plaatsverbod opgelegd krijgen, waarop hij dan gewoon enkele honderden meters verder gaat, naar soortgelijke voorzieningen van de naburige gemeente. Om die redenen wensen de indieners van dit amendement artikel 47 weg te laten [dat het nieuwe artikel 134sexies in de NGW zou invoegen]"* (amendement nr. 52, 53-2712/002, pag. 39). Het amendement werd echter niet aangenomen en de wetgever bevestigde zijn voornemen om burgemeesters toe te staan een plaatsverbod op te leggen waarvan het territoriale toepassingsgebied beperkt

Advies 18/2023 - 4/15

wetsvoorstel is **instrumenten te creëren** (centralisatie van beslissingen en mededeling van deze beslissingen aan alle uitbaters van recreatiedomeinen) om de ¹²uitbaters van recreatiedomeinen toe te laten over de nodige informatie te beschikken om de beslissing te kunnen nemen om, buiten elk specifiek normatief kader om, de **toegang te weigeren** aan personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod dat betrekking heeft op een perimeter waarin zich een recreatiedomein bevindt (terwijl het recreatiedomein dat wordt uitgebaat niet beoogd wordt met dit plaatsverbod).

8. De auteurs van het wetsvoorstel hebben hun wetsvoorstel opgesteld en zich daarbij sterk laten inspireren door artikel 45 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna "de voetbalwet") dat:
 - (1) verplicht tot het meedelen aan een door de Koning aangewezen ambtenaar van alle beslissingen waarin een stadionverbod wordt opgelegd;
 - (2) de door de Koning aangewezen ambtenaar toelaat aan de coördinerende sportfederatie of de organisator uitsluitend de gegevens mee te delen die strikt noodzakelijk zijn voor de identificatie van de persoon die het voorwerp uitmaakt van een dergelijk stadionverbod, zodat zij de naleving van het stadionverbod kunnen controleren;
 - (3) een centraal bestand van foto's aanlegt van personen die het voorwerp uitmaken van een stadionverbod; en
 - (4) de politiediensten gelast de foto's van personen die het voorwerp uitmaken van een stadionverbod naar de veiligheidsverantwoordelijken¹³ te sturen, zodat deze de naleving van het stadionverbod kunnen controleren.
9. Het wetsvoorstel beoogt soortgelijke maatregelen in te voeren voor tijdelijke plaatsverboden die gelden voor een perimeter waarin zich een recreatiedomein of een recreatiezone bevindt. De Autoriteit wijst er nogmaals op dat in tegenstelling tot het stadionverbod - dat voor alle stadions van België geldt en dat door alle organisatoren van voetbalwedstrijden moet worden nageleefd¹⁴ - het tijdelijk plaatsverbod

is en in ieder geval de gemeentegrenzen niet mag overschrijden. De Autoriteit merkt ook op dat op 1 juni 2012 een wetsvoorstel inzake veiligheid in recreatiedomeinen is ingediend, maar dat hierover niet is gestemd en dat het op het einde van de legislatuur in 2014 is vervallen. Dit wetsvoorstel voorzag in de mogelijkheid om als administratieve sanctie een administratief domeinverbod op te leggen met nationale reikwijdte (Parl. St. Kamer, zittingsperiode 2011-2012, 53-2224/001).

¹² Of recreatiezones.

¹³ De veiligheidsverantwoordelijke wordt in de voetbalwet als volgt gedefinieerd: "referentiepersoon die gemachtigd wordt door de organisator om in te staan voor de controle op de stadioninfrastructuur en haar conformiteit met de veiligheidsnormen, het hiërarchisch gezag en de bestuursmacht uitoefent over de stewards, de briefing organiseert voor de stewards en de organisator vertegenwoordigt in de lokale adviesraad, het coördinatieforum en de voorbereidende vergaderingen voorzien in artikel 5 van deze wet. Hij is ook de referentiepersoon om aan de politiediensten alle inlichtingen betreffende de veiligheid in het stadion te verstrekken." (artikel 2, 13°).

¹⁴ Artikel 10, §1, 5°, van de voetbalwet verplicht organisatoren tot "het helpen toezien op de naleving van de stadionverboden". Artikel 13 van diezelfde wet verplicht "stewards" tot het ontzeggen van de toegang tot het stadion "aan eenieder waarvan zij weten dat hij of zij het voorwerp uitmaakt van een stadionverbod" (de "steward" wordt gedefinieerd als "een natuurlijke persoon, aangeworven door de organisator krachtens artikel 7, om de toeschouwers te ontvangen en te begeleiden bij een nationale voetbalwedstrijd, een internationale voetbalwedstrijd of bij elk voetbalevenement zoals gedefinieerd in 10° ten einde het goede verloop van de wedstrijd of van het voetbalevenement met het oog op de veiligheid van de toeschouwers te waarborgen").

dat voor een recreatiedomein geldt enkel betrekking heeft op dat recreatiedomein (en niet de andere recreatiedomeinen van België).

I. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

a) Fundamentele opmerking vooraf over de rechtmatigheid (in de zin van artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 6 van de AVG) van de verwerking van identificatiegegevens van personen voor wie een tijdelijk plaatsverbod voor een recreatiedomein geldt, om de uitbaters van andere recreatiedomeinen in staat te stellen die personen de toegang te weigeren.

10. De Autoriteit herinnert eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens rechtmatig moet zijn (artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 6 van de AVG). Gezien de normatieve context van het wetsvoorstel lopen de daarin beoogde gegevensverwerkingen het risico onrechtmatig te zijn.
11. Het wetsvoorstel gaat er immers van uit dat de uitbaters van een recreatiedomein of een recreatiezone - private of openbare personen - buiten een specifiek normatief kader, de toegang kunnen weigeren aan personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod dat voor een ander recreatiedomein of een andere recreatiezone geldt (die voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn).
12. In het commentaar bij de artikelen geven de opstellers van het wetsvoorstel aan dat *"het parkreglement van een recreatiedomein beschouwd [kan] worden als een wederkerige toetredingsovereenkomst die volgens artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek te goeder trouw moet worden uitgevoerd. Een dergelijk parkreglement kan voorwaarden bevatten met betrekking tot de toegang tot het recreatiegebied. Aldus beschikken uitbaters over de mogelijkheid om in het parkreglement in te schrijven dat de toegang ontzegd wordt aan personen die elders een tijdelijk plaatsverbod hebben opgelegd gekregen waardoor hen de toegang tot een recreatiedomein wordt ontzegd. Wanneer zij dergelijk verbod in hun parkreglement hebben ingeschreven, zullen zij dit dus kunnen handhaven aan de hand van de gegevens die door de door de Koning aangewezen ambtenaar ter beschikking worden gesteld"*¹⁵.

¹⁵ In de toelichting geven de opstellers van het wetsvoorstel ook aan: "de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones [...] kunnen [...], zoals [...] toegelicht in de omzendbrief, een toegangsverbod in hun parkreglement inschrijven voor personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod elders in enig ander recreatiedomein" (onderstreept door de Autoriteit). De omzendbrief die door de opstellers van het wetsvoorstel wordt bedoeld is de omzendbrief van 1 juni 2022 betreffende overlast in recreatiedomeinen en recreatiezones. De Autoriteit is het niet eens met het standpunt van de opstellers van het wetsvoorstel. In deze omzendbrief stelt de minister van Binnenlandse Zaken immers dat een reglement van interne orde van een recreatiedomein bepaalde gedragingen binnen het recreatiedomein kan verbieden (of opleggen). Volgens de omzendbrief kan een dergelijk reglement bovendien bepalen dat personen die zich niet houden aan de daarin vervatte verboden (of verplichtingen) kunnen worden bestraft met een weigering van toegang tot of een uitsluiting van het recreatiedomein. Zonder zich uit te spreken over de toelaatbaarheid van het bepalen in een reglement van interne orde en niet in een overheidsnorm,

13. Er moet aan worden herinnerd dat indien een uitbater van een recreatiedomein (een private of openbare persoon) de toegang weigert aan een persoon die het voorwerp uitmaakt van een tijdelijk plaatsverbod dat voor een ander recreatiedomein geldt, zijn beslissing, evenals de verwerkingen van persoonsgegevens die aan deze beslissing voorafgaan, een aanzienlijke inmenging vormt in de grondrechten van de personen op wie deze weigering betrekking heeft, met name het recht op hun persoonlijke levenssfeer en hun vrijheid van komen en gaan.
14. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en de artikelen 12 en 22 van de Grondwet, de staat niet alleen een **negatieve verplichting** opleggen om zonder redelijke rechtvaardiging **niet in te grijpen** in de grondrechten van personen die daarin zijn vastgelegd (bewegingsvrijheid en het recht op een persoonlijke levenssfeer)¹⁶, maar ook een **positieve verplichting** om ervoor te zorgen dat de **grondrechten** die daarin zijn vastgelegd (de vrijheid van komen en gaan en het recht op een persoonlijke levenssfeer) **daadwerkelijk worden geëerbiedigd, ook in de betrekkingen tussen privépersonen**¹⁷.
15. Indien het de bedoeling van de wetgever is een stroom van identificatiegegevens tot stand te brengen en te organiseren van personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod dat geldt voor een recreatiedomein, om uitbaters van andere recreatiedomeinen in staat te stellen de toegang tot hun recreatiedomein te weigeren, is het aan **de wetgever om**, met inachtneming van de beginselen van voorspelbaarheid, noodzaak en evenredigheid, **te bepalen in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een persoon de toegang tot een recreatiedomein kan worden ontzegd**.

of a fortiori een wettelijke norm, van de mogelijkheid voor uitbaters van een recreatiedomein om de toegang tot hun domein te weigeren (ook al gaat het om een publiek toegankelijke plaats) aan personen die zich gedragen op een manier die in strijd is met de in het reglement van interne orde vastgestelde regels, **merkt de Autoriteit op dat - in tegenstelling tot wat de opstellers van het voorstel beweren - de omzendbrief niet vermeldt dat een reglement van interne orde mag bepalen dat personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod dat voor een ander recreatiedomein geldt dan het domein waar zij zich aanbieden, er niet zullen worden toegelaten**.

¹⁶ Indien de uitbater van een recreatiedomein een publiek persoon is (bijvoorbeeld een gemeente of een provincie), is die uitbater ertoe gehouden om zonder redelijke rechtvaardiging niet in te grijpen in de grondrechten van personen, zoals de vrijheid van komen en gaan of het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (negatieve verplichting tot eerbiediging van de grondrechten).

¹⁷ De staat is dus met name verplicht maatregelen te treffen om te vermijden dat private personen die recreatiedomeinen uitbaten, zonder redelijke rechtvaardiging, ingrijpen in de vrijheid van komen en gaan of het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van andere personen ("positieve verplichting tot bescherming van de grondrechten in de betrekkingen tussen privépersonen").

16. Deze vereiste vloeit zowel voort uit de negatieve verplichting die op de staat rust om de verschillende grondrechten die worden aangetast door een dergelijke beslissing en de gegevensverwerkingen die daaraan voorafgaan, te eerbiedigen (wanneer de uitbater van een recreatiedomein een overheidsinstantie is), als uit de positieve verplichting die op de staat rust om ervoor te zorgen dat deze verschillende grondrechten, ook in de betrekkingen tussen privépersonen, worden geëerbiedigd (wanneer de uitbater een private persoon is). Zowel de negatieve verplichting om deze grondrechten te eerbiedigen als de positieve verplichting om deze te beschermen nopen de wetgever immers te zorgen voor een **billijk evenwicht tussen de verschillende betrokken rechten en belangen** (enerzijds het belang om de openbare rust en orde in recreatiedomeinen te handhaven/verzekeren, en anderzijds, het grondrecht van de betrokkenen met betrekking tot de eerbiediging van hun privacy en hun vrijheid van komen en gaan).
17. De wetgever kan dus niet enkel verwijzen naar de vrije wil van de uitbaters van recreatiedomeinen (door middel van een toegangsreglement voor het park), maar moet zelf bepalen in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een persoon de toegang tot een recreatiedomein moet worden ontzegd wegens gedrag dat heeft plaatsgevonden buiten het recreatiedomein van de uitbater¹⁸.
18. **Bij gebrek aan** (1) een wettelijk kader dat met inachtneming van de beginselen van voorspelbaarheid, noodzaak en evenredigheid, een "verbod voor recreatiedomeinen" instelt en organiseert voor alle "recreatiedomeinen" van België, en (2) een wettelijke verplichting voor de uitbaters van recreatiedomeinen tot (deelname aan de) controle op de naleving van dat verbod, zouden **de verwerkingen** van de identificatiegegevens van personen voor wie een tijdelijk plaatsverbod voor een recreatiedomein geldt, die door uitbaters van andere recreatiedomeinen worden uitgevoerd om die personen de toegang tot een ander recreatiedomein te weigeren, **zeer waarschijnlijk niet gebaseerd zijn op legitimiteit/rechtmatigheid in de zin van artikel 6 van de AVG**.
19. Het is immers duidelijk dat noch de toestemming van de betrokkenen (artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG), noch de bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of van een andere persoon (artikel 6, lid 1, punt d), van de AVG), kan worden gebruikt om dergelijke gegevensverwerkingen (in de zin van artikel 6 van de AVG) te rechtvaardigen.

¹⁸ Zie in soortgelijke zin de volgende adviezen van de GBA: advies nr. 163/2021 van 23 september 2021, advies nr. 164/2021 van 28 september 2021, advies nr. 187/2021 van 12 oktober 2021.

20. Deze verwerkingen kunnen ook niet worden beschouwd als noodzakelijk *"voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen"*. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat het Europees Comité voor gegevensbescherming er onlangs op heeft gewezen dat deze rechtmatigheidsgrond "uitvoering van een overeenkomst" enkel mag worden gebruikt indien de gegevensverwerking objectief noodzakelijk is voor de uitvoering van de overeenkomst¹⁹. Om in een recreatiedomein aangeboden diensten te kunnen verkopen of kopen is het echter niet noodzakelijk om toegang te hebben tot de identificatiegegevens van personen voor wie een plaatsverbod voor een ander recreatiedomein geldt.
21. Bij gebrek aan een wettelijk kader dat uitbaters van recreatiedomeinen een wettelijke verplichting oplegt om personen voor wie een tijdelijk plaatsverbod voor een ander domein geldt de toegang tot hun domein te weigeren, kan artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG ook niet worden ingeroepen om de gegevensverwerkingen te rechtvaardigen die uitbaters zouden uitvoeren om de toegang tot hun domein te verbieden. Artikel 6, lid 1, punt e), van de AVG (noodzaak voor *"de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen"*) kan in deze situatie evenmin worden ingeroepen: de uitbaters van recreatiedomeinen hebben geen dergelijke bestuurlijke politietaak gekregen.
22. Ten slotte twijfelt de Autoriteit er sterk aan of artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG door uitbaters van recreatiedomeinen kan worden ingeroepen. Hoewel kan worden toegegeven dat de beoogde gegevensverwerkingen nodig kunnen zijn om de rust van de bezoekers van recreatiedomeinen te waarborgen (wat kan worden beschouwd als een "gerechtvaardigd belang" van zowel de verwerkingsverantwoordelijke (uitbater van het domein) als van derden (de andere bezoekers van het domein)), twijfelt de Autoriteit er sterk aan dat dit gerechtvaardigd belang zwaarder weegt dan de grondrechten (met name: de vrijheid van komen en gaan, het recht op gegevensbescherming en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) van de betrokkenen. Het inroepen van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG kan een gegevensverwerking slechts rechtvaardigen voor zover de *"door de verwerkingsverantwoordelijke of een derde nagestreefde gerechtvaardigde belangen"* zwaarder wegen dan *"de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen"*. In ieder geval moet de belangenafweging die de verwerkingsverantwoordelijke moet maken, voor elke verwerking plaatsvinden, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval. In een advies van 2005 betreffende een omkadering van zwarte lijsten, achtte de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voorganger in rechte van de Autoriteit, het al zeer twijfelachtig of verwerkingsverantwoordelijken zich kunnen beroepen op hun "gerechtvaardigde belangen" om dergelijke gegevensverwerkingen te

¹⁹ Zie de op 5 december 2022 aangenomen bindende besluiten nrs. 3/2022 en 4/2022 van de EDPB, in de zaken Meta.

Advies 18/2023 - 9/15

rechtvaardigen²⁰. Voor de goede orde voegt de Autoriteit er bovendien aan toe dat wanneer uitbaters van recreatiedomeinen overheidsinstanties zijn, de AVG in ieder geval het gebruik van artikel 6, lid 1, punt f), als mogelijke rechtmatigheidsgrond uitsluit.

23. Derhalve, om te vermijden dat uitbaters worden misleid ten aanzien van hun mogelijkheden om de gegevens die hun via het door het ontwerp gecreëerde "centrale bestand" ter beschikking zouden worden gesteld, rechtmatig te verwerken, is het aan de wetgever om te voorzien in een specifiek wettelijk kader dat ²¹:

(1) bepaalt **in welke omstandigheden en op welke voorwaarden een toegangsverbod** voor alle recreatiegebieden van België (of sommige daarvan, en, in voorkomend geval, welke) **kan worden opgelegd** (het gaat om de invoering van een maatregel tot een "verbod voor recreatiedomeinen" vergelijkbaar met een stadionverbod)²², en

(2) **de uitbaters van recreatiedomeinen verplicht deel te nemen aan de controle op de naleving van dit verbod.**

24. **Zonder een dergelijk specifiek wettelijk kader** zouden uitbaters van recreatiedomeinen die de in het "centrale bestand" opgenomen gegevens zouden verwerken om de daarin vermelde personen de toegang tot hun domein te verbieden, **zeer waarschijnlijk in strijd met de AVG handelen**, tenzij zij zich kunnen beroepen op een voldoende sterke rechtmatigheidsgrond (in de zin van artikel 6 van de AVG).

25. De Autoriteit wijst er bovendien op dat, zoals elke wetgeving die ingrijpt in de grondrechten, dit kader de **beginselen van** voorspelbaarheid, noodzaak en evenredigheid moet eerbiedigen, **hetgeen met name inhoudt dat de** wetgever in staat moet zijn om aan de hand van feitelijke en concrete elementen aan te tonen dat de vaststelling van dit wettelijk kader beantwoordt aan *"een dringende maatschappelijke behoefte"*²³. Met andere woorden, hij moet kunnen aantonen dat de situatie zodanig is dat de maatregelen die reeds worden getroffen om de algemene orde te handhaven en de veiligheid

²⁰ CBPL, advies nr. 09/2005 van 15 juni 2005, p. 6 (*"De diverse verantwoordelijken in de private sector voeren herhaaldelijk aan dat zij een zwaarwegend economisch belang hebben voor het opstellen van dergelijke zwarte lijsten (bestrijden van fraude door klanten). Nochtans moet een dergelijk belang geval per geval op basis van artikel 5 f) WVP [nvd: en in concreto in het licht van artikel 4 WVP worden onderzocht. De juridische basis voor dergelijke verwerking is aldus onbestaande of minstens onzeker.]"*)

²¹ In dit specifieke wettelijke kader zou natuurlijk kunnen worden voorzien door het wetsvoorstel waarop het onderhavige advies betrekking heeft.

²² De Autoriteit wijst er meteen al op dat het nuttig zou zijn dat in dit wettelijk kader zou worden gepreciseerd dat de identificatiegegevens die aan de uitbaters van recreatiedomeinen worden meegegeeld, niet langer mogen worden bewaard dan de periode waarin het verbod van kracht is, en dat zij moeten worden gewist zodra het verbod wordt opgeheven. Ook moet vermeld worden dat de gegevens in geen geval gebruikt mogen worden voor andere doeleinden dan die waarin het genoemde wettelijk kader voorziet.

²³ Om de terminologie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te gebruiken.

van de bevolking te waarborgen (met name van de bevolking die recreatiedomeinen en recreatiezones bezoeken), niet (meer) volstaan om deze legitieme doelstellingen te bereiken en dat er een billijk evenwicht is tussen de verschillende betrokken rechten en belangen.

26. De beginselen van **noodzaak en evenredigheid** vereisen dat **het toepassingsgebied van een verbod voor** recreatiedomeinen **strikt wordt beperkt tot specifieke recreatiegebieden die beantwoorden** aan objectieve en relevante voorwaarden ten aanzien van het met dat verbod nagestreefde doel, namelijk het waarborgen van de openbare orde en rust. Aldus blijkt dat alleen de categorieën van recreatiegebieden waarin er sprake is van herhaalde ernstige verstoringen van de openbare orde en rust, het voorwerp moeten kunnen uitmaken van een verbod voor recreatiedomeinen.
27. Bovendien, om de rechtmatigheid van gegevensverwerkingen door uitbaters van een recreatiedomein te waarborgen wanneer zij deelnemen aan de controle op de naleving van het elders²⁴ uitgesproken "verbod voor recreatiedomeinen", zal er voorts voor moeten worden gezorgd dat het grondwettelijk is toegestaan om aan uitbaters van recreatiedomeinen, die voor het merendeel private personen zijn, een deel van het *imperium* van de staat over te dragen, namelijk: de naleving van een dergelijk verbod controleren door de toegang te weigeren aan personen die het voorwerp van dat verbod uitmaken.
28. **Kortom**, de wetgever moet **ofwel** het idee laten varen om een stroom van identificatiegegevens te organiseren van personen die het voorwerp uitmaken van een tijdelijk plaatsverbod dat voor een recreatiedomein geldt, **ofwel** - naar het model van de "stadionverboden" zoals voorzien in de voetbalwet - een specifiek wettelijk kader organiseren dat, met inachtneming van de vereisten van **voorspelbaarheid, noodzaak en evenredigheid**,
- (1) **bepaalt** onder welke **voorwaarden** en in welke **omstandigheden** een persoon **de toegang** tot "recreatiedomeinen" **kan worden ontzegd** (aangezien het begrip "recreatiedomein" restrictief moet worden gedefinieerd en enkel betrekking moet hebben op plaatsen waar er sprake is van ernstige en herhaalde verstoringen van de openbare orde en rust), en
 - (2) de uitbaters van deze recreatiedomeinen **verplicht deel te nemen aan de controle op de naleving** van dit "verbod voor recreatiedomeinen".
29. De Autoriteit beveelt de wetgever voorts aan de Raad van State te raadplegen, zodat de rechtmatigheid van het genoemde voorstel ten aanzien van de andere grondrechten en andere fundamentele beginselen van het Belgisch grondwettelijk recht ook wordt onderzocht.

²⁴ Of het plaatsverbod nu is uitgesproken door een administratieve autoriteit of door een rechter.

b) Andere, meer specifieke opmerkingen bij het wetsvoorstel

30. Indien de opstellers van het wetsvoorstel bij hun voornemen blijven de door het wetsvoorstel beoogde gegevensstroom in te voeren en het wetsvoorstel uitwerken om het specifieke wettelijke kader te creëren dat nodig is om de rechtmatigheid te waarborgen van de gegevensverwerkingen die door de uitbaters van recreatiedomeinen worden uitgevoerd om een verbod voor recreatiedomeinen te laten naleven, **wijst de Autoriteit** hieronder op **elementen van het wetsvoorstel** die **problematisch** lijken ten aanzien van de grondbeginselen van gegevensbescherming.
31. **Ten eerste** merkt de Autoriteit op dat de begrippen "recreatiedomein" en "recreatiezones" niet zijn gedefinieerd, hoewel zij helpen bij het bepalen van het materiële toepassingsgebied van het wetsvoorstel, en derhalve het doel van de verwerkingen van persoonsgegevens die zullen worden uitgevoerd om de uitbaters van de recreatiedomeinen in staat te stellen deel te nemen aan de controle op de naleving van dit verbod. De vereiste van voorspelbaarheid noopt derhalve tot het **definiëren van deze begrippen, met inachtneming van de beginselen van noodzaak en evenredigheid**. De Autoriteit herinnert eraan dat het toepassingsgebied van een verbod voor een recreatiedomein - en dus het begrip "recreatiedomein" - strikt moet worden beperkt tot recreatiegebieden waar sprake is van herhaalde, ernstige verstoringen van de openbare orde en rust.
32. **Ten tweede** stelt de Autoriteit vast dat de mededeling aan uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de identificatie van personen die het voorwerp van een tijdelijk plaatsverbod uitmaken, is opgevat als een optie voor de door de Koning aangewezen ambtenaar. Gelet op het voorgaande, en met name het feit dat er een wettelijk kader moet komen dat een verbod voor recreatiedomeinen invoert en dat de uitbaters van recreatiedomeinen verplicht te helpen bij de controle op de naleving daarvan, moet **de mededeling** van de daartoe noodzakelijke **identificatiegegevens verplicht** en niet facultatief **zijn**.
33. **Ten derde** zou de wetgever moeten regelen op welke wijze de controle op een verbod voor recreatiedomeinen moet worden gerealiseerd. In dit verband ziet de Autoriteit twee controlemodellen, die elk voordelen en nadelen hebben ten aanzien van hun doeltreffendheid en de grondrechten van de betrokkenen, met inbegrip van hun recht op gegevensbescherming.
34. Het **eerste model** is dat van de "**watchlists**": de uitbaters van recreatiedomeinen krijgen een lijst met de identiteit van de personen aan wie een verbod voor recreatiedomeinen is opgelegd, en een lijst met hun foto. Zij gebruiken deze lijsten om na te gaan of de personen die erop voorkomen op hun recreatiedomein aanwezig zijn op of er toegang toe willen krijgen, maar zonder een systematische en algemene controle uit te voeren bij elke persoon die toegang krijgt tot het recreatiedomein of er aanwezig is.

35. Het doel van een dergelijk controlesysteem is alleen de personen te controleren die op de lijst staan en zoveel mogelijk te vermijden dat personen die er niet op staan aan een identiteitscontrole worden onderworpen. Het feit de controle te willen beperken tot enkel de personen die op de "watchlist" staan, kan ertoe leiden dat dit soort controle minder ingrijpend wordt bevonden ten aanzien van het recht op privacy dan een systematische controle van iedere persoon die toegang wil krijgen tot een recreatiedomein. Bovendien is een dergelijke controle mogelijk voor zowel recreatiedomeinen die "open" zijn (domeinen die vrij toegankelijk zijn) als die welke "gesloten" zijn (domeinen die enkel toegankelijk zijn op vertoon van een toegangskaartje). Toch moet worden benadrukt dat dit soort controle ook risico's inhoudt ten aanzien van het recht op gegevensbescherming. De verspreiding van lijsten met de namen en foto's van personen voor wie een verbod voor recreatiedomeinen geldt onder de personeelsleden die zijn belast met de beveiliging van het recreatiedomein, gaat immers met name gepaard met het risico op "lekken"²⁵ van die gegevens, en op onrechtmatige verwerking van die gegevens, ook in het kader van misbruik van het doeleinde. De Autoriteit merkt verder op dat het niet-systematische karakter van de controle inhoudt dat de doeltreffendheid ervan minder groot zal zijn dan bij een meer systematisch controlesysteem. De Autoriteit wijst er bovendien op dat de controle op basis van een foto een risico op vergissing ten aanzien van de aan het verbod onderworpen persoon en een verhoogd risico op *"etnisch profileren"* en van discriminatie, inhoudt.
36. Het **tweede controlemodel** dat kan worden overwogen is dat van een **systematische controle** aan de toegang van het recreatiedomein dat erin bestaat de persoon die toegang tot het domein wil te verplichten **zijn elektronische identiteitskaart voor te leggen**, zodat deze door een kaartlezer kan worden gelezen om na te gaan of die persoon op de lijst voorkomt van personen voor wie een verbod voor een recreatiedomein geldt²⁶. Voordat de bezoeker van een domein zijn kaart in de kaartlezer steekt, moet de uitbater van het recreatiedomein nagaan of de persoon die de kaart in zijn bezit heeft wel de titularis van de betrokken kaart is, en meer in het bijzonder of zijn gezicht overeenkomt met het gezicht op de foto op de kaart.
37. Om te voorkomen dat de door de Koning aangewezen ambtenaar die deze lijst centraal bewaart, de identiteit kent van de personen die toegang tot de verschillende recreatiedomeinen hebben gevraagd, moet hij de uitbaters van recreatiedomeinen dagelijks de bijgewerkte lijst van personen voor wie een actueel verbod voor recreatiedomeinen geldt, ter beschikking stellen in de vorm van een lijst bestaande uit de hashes van hun rijksregisternummer, identiteitskaartnummer en naam. Deze lijst zou bovendien met een Bloomfilter kunnen worden verstrekt, zodat de geheimhouding van de personen op die lijst verzekerd is. De uitbaters van recreatiedomeinen zouden ter plaatse nagaan of personen die toegang

²⁵ Ter herinnering, artikel 4, lid 12, van de AVG definieert een "inbreuk in verband met persoonsgegevens" als een "inbreuk op de beveiliging die per ongeluk of op onrechtmatige wijze leidt tot de vernietiging, het verlies, de wijziging of de ongeoorloofde verstrekking van of de ongeoorloofde toegang tot doorgezonden, opgeslagen of anderszins verwerkte gegevens."

²⁶ Voor een soortgelijke aanbeveling, zie advies nr. 178/2021 van 4 oktober 2021.

tot hun recreatiedomeinen wensen, al dan niet een verbod voor recreatiedomeinen opgelegd hebben gekregen.

38. Een dergelijke handelswijze heeft het voordeel dat een systematische controle mogelijk is, terwijl de anonimiteit van de gecontroleerde personen wordt gewaarborgd. De uitbater van een recreatiedomein die de controle uitvoert, kent immers de identiteit niet van de personen die op de lijst staan die hem dagelijks wordt doorgegeven (door hashing van de daarin opgenomen informatie), noch van de personen die toegang tot zijn domein krijgen (de personen laten hun identiteitskaart niet zien aan de persoon die moet nagaan of hun naam op de lijst staat), en de door de Koning aangewezen ambtenaar die het centrale bestand bijhoudt, weet niet wie toegang heeft gevraagd tot welk recreatiedomein.
39. Toch moet worden gezegd dat er ook nadelen zijn aan de invoering van dit soort controle. Enerzijds vormt het systematische karakter van een vorm van identiteitscontrole (aangezien men systematisch zijn elektronische identiteitskaart moet laten zien) een inmenging in de grondrechten van alle personen die toegang krijgen of toegang wensen tot een recreatiedomein, en niet alleen van personen voor wie een verbod voor recreatiedomeinen geldt. Bovendien vergt de invoering van een dergelijk systeem de installatie van een speciaal computersysteem en is het alleen mogelijk voor "gesloten" recreatiedomeinen, dat wil zeggen die waarvoor al een vorm van toegangscontrole bestaat of waarvoor een dergelijke controle kan worden ingevoerd; hetgeen niet het geval is voor "open" recreatiedomeinen of -zones (zoals stranden, gemeentelijke parken of openbare speelpleinen).
40. Zonder duidelijkheid over de "recreatiedomeinen" die onder een eventueel "verbod voor recreatiedomeinen" zouden vallen (namelijk: gaat het om "gesloten" domeinen waarvoor al een vorm van toegangscontrole bestaat, en/of open domeinen die toegankelijk voor het publiek zijn zonder enige vorm van toegangscontrole, slaat het begrip "recreatiedomeinen" enkel op bepaalde welomschreven recreatiedomeinen?), kan de Autoriteit niet bepalen welk controlemodel het beste de doeltreffendheid van het verbod verzoent met de grondrechten van de betrokkenen, en in het bijzonder het recht op bescherming van persoonsgegevens. **De Autoriteit kan in de huidige stand van het voorstel derhalve niet het ene controlemodel boven het andere aanbevelen.**
41. De Autoriteit wijst er echter op dat het **hoe dan ook niet toelaatbaar** zou zijn om te bepalen dat de controle op de naleving van een verbod voor recreatiedomeinen kan worden uitgevoerd door **gebruik te maken van gezichtsherkenningstechnologie**. Indien de wetgever bij zijn voornemen blijft een verbod voor recreatiedomeinen in te stellen en hiervoor een wettelijk kader aanneemt, is het van belang dat hij er uitdrukkelijk in vermeldt dat het verboden is om gezichtsherkenningstechnologie te gebruiken om de naleving van het verbod te controleren.

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit van mening dat de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel moeten worden aangebracht:

- Indien de opstellers van het wetsvoorstel bij hun voornemen blijven om een stroom van persoonsgegevens op te zetten om erover te waken dat personen die de openbare orde in een recreatiedomein hebben verstoord (en bij wie het risico bestaat dat zij dit opnieuw zullen doen) geen toegang kunnen krijgen tot andere recreatiedomeinen, moet het wetsvoorstel worden vervolledigd, zodat het:
 - (1) met inachtneming van de vereisten van voorspelbaarheid, noodzaak en evenredigheid, bepaalt onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden een persoon de toegang tot "recreatiedomeinen" kan worden ontzegd, en
 - (2) de uitbaters van deze recreatiedomeinen verplicht deel te nemen aan de controle op de naleving van dit "verbod voor recreatiedomeinen" (overwegingen 10-28).
- Het begrip "recreatiedomein" zodanig definiëren dat het eventuele nieuwe verbod voor een recreatiedomein dat wordt ingesteld, beantwoordt aan de vereisten van voorspelbaarheid en evenredigheid (overwegingen 26; 31);
- Bepalen dat de ambtenaar die door de Koning is aangewezen om de verboden voor recreatiedomeinen te centraliseren, verplicht is (en niet enkel bevoegd is) om de gegevens mee te delen die nodig zijn voor de identificatie van personen die het voorwerp uitmaken van een verbod voor recreatiedomeinen (overweging 32)
- De wijze regelen waarop de controle van een verbod voor recreatiedomeinen door de uitbaters van recreatiedomeinen moet worden uitgevoerd, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat de doeltreffendheid van het in te stellen verbod voor recreatiedomeinen verenigbaar is met het recht op bescherming van persoonsgegevens (overwegingen 33-40);
- Indien de wetgever de oprichting van een centraal fotobestand handhaaft, moet hij uitdrukkelijk verbieden dat uitbaters van recreatiedomeinen gebruikmaken van gezichtsherkenningstechnologie om de naleving van het verbod voor recreatiedomeinen te controleren (overweging 41).

Advies 18/2023 - 15/15

Bovendien **beveelt de Autoriteit** de wetgever **aan** om de Raad van State te raadplegen, zodat deze ook kan onderzoeken of het wetsvoorstel in overeenstemming is met de andere grondrechten en andere fundamentele beginselen van het grondwettelijk recht (overweging 29).



Voor het Kenniscentrum,
Cédrine Morlière, Directeur

