



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 46/2023 du 9 mars 2023**

**Objet: Demande d'avis 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 (CO-A-2023-011).**

**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 l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (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 Ministre de l'Intérieur, Réformes institutionnelles et Renouveau démocratique, Annelies Verlinden, reçue le 17 janvier 2023 ;

Vu les informations complémentaires reçues les 10 et 14 février 2023 ;

émet, le 9 mars 2023, l'avis suivant :

## I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre de l'Intérieur, Réformes institutionnelles et Renouveau démocratique a sollicité l'avis de l'Autorité 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* (ci-après « l'avant-projet de loi » ou « l'avant-projet »).
2. L'avant-projet entend apporter des modifications à la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après « la loi du 21 décembre 1998 ») ainsi qu'à la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après « la loi du 2 octobre 2017 »). Comme le souligne l'Exposé des motifs, il s'agit d'apporter « *plusieurs adaptations ponctuelles de la réglementation dans le but de renforcer le suivi du respect des règles, d'alourdir certaines sanctions, de mieux protéger le personnel de sécurité, de mettre au point une réglementation adéquate en matière de billetterie et de contrôle de la conformité des titres d'accès* ».

## II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

3. La demande d'avis porte uniquement sur les **articles 6 et 14** de l'avant-projet de loi.
4. Ces deux dispositions prévoient que les stewards, les responsables de la sécurité mandatés et les agents de gardiennage<sup>1</sup> 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* » et qu'ils peuvent, « *dans ce cadre, en cas d'application de l'arrêté royal du 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 munie du titre d'accès* »<sup>2</sup>.
5. L'objectif des dispositions en projet est, notamment, d'habiliter les stewards, les responsables de la sécurité mandatés et les agents de gardiennage à demander la présentation d'un document d'identité aux personnes qui souhaitent accéder au stade en vue d'assister à un match de football international ou national afin de s'assurer que la personne qui entend accéder au stade correspond bien au titulaire du titre d'accès. L'Autorité en prend acte.
6. L'Autorité a **trois remarques** à formuler à propos des dispositions en projet.

---

<sup>1</sup> Les agents de gardiennage doivent exercer cette nouvelle compétence dans le respect des conditions prévues par la loi du 2 octobre 2017, telle qu'elle est modifiée par l'avant-projet.

<sup>2</sup> C'est l'Autorité qui souligne.

7. **Premièrement**, l'Autorité relève que ni l'avant-projet de loi ni la loi du 21 décembre 1998 ne définissent la notion de « document d'identité ». Certes, l'Autorité relève que l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football (ci-après « arrêté royal du 20 juillet 2005 ») définit cette notion<sup>3</sup>. Les exigences de prévisibilité et de sécurité juridique requièrent toutefois qu'une **définition de la notion de « document d'identité » soit reprise dans la loi du 21 décembre 1998**<sup>4</sup>. En effet, l'arrêté royal du 20 juillet 2005 n'a pas pour vocation de déterminer les conditions dans lesquelles les stewards, responsables de la sécurité mandatés et les agents de gardiennage sont habilités à effectuer un contrôle d'identité. C'est la loi du 21 décembre 1998, telle qu'elle est modifiée par l'avant-projet, qui détermine ces conditions (et ce, sans prévoir de délégation au Roi pour préciser ces modalités ou définir la notion de document d'identité dans ce contexte) et c'est donc cette norme qui doit définir la notion de « document d'identité » qui peut être exigé par lors d'un contrôle d'accès par les stewards, responsables de la sécurité mandatés et les agents de gardiennage.
8. **Deuxièmement**, l'Autorité est d'avis que la portée des termes « *en cas d'application l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football* », qui sont repris dans les dispositions en projet, n'est pas claire. Interrogé sur la signification et la portée de cette référence, le délégué de la Ministre a indiqué que « *Le but de cette insertion est de limiter ce contrôle de conformité aux clubs des deux premières divisions et aux rencontres internationales, car les problèmes de sécurité se situent essentiellement à ce niveau* ». L'Autorité **en prend acte**. Toutefois, afin d'améliorer la lisibilité et la prévisibilité des dispositions en projet, **l'Autorité recommande de remplacer**, dans les dispositions en projet, **les termes** « *en cas d'application de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football* » **par** « **pour autant qu'il s'agisse d'un match de football national ou international** »<sup>5,6</sup>.
9. **Troisièmement**, l'Autorité relève que l'Exposé des motifs précise que « *Seules ces personnes [c. à d. : les stewards, les responsables de la sécurité mandatés et les agents de gardiennage]*

<sup>3</sup> L'article 1, 9° de l'arrêté royal définit la notion de « documents d'identité » comme suit : « *documents, établis par une autorité officielle, sur base desquels l'identité du titulaire peut être définie, à savoir les cartes d'identité nationales, les passeports internationalement reconnus ou les documents remplaçants légaux* ».

<sup>4</sup> À ce propos, l'Autorité souligne que, comme le Conseil d'Etat l'indique dans son guide de légistique (« Principes de techniques législatives »), il est déconseillé de légiférer par référence et qu'il convient donc que le législateur insère, dans son avant-projet de loi, une définition autonome de la notion de document d'identité (quand bien même cette définition serait identique à celle reprise dans l'arrêté royal du 20 juillet 2005).

<sup>5</sup> Etant entendu que l'article 2, 2° de la loi du 21 décembre 1998 définit le match national de football comme suit : « *le match de football défini au 1° auquel participe au moins un club évoluant dans une des deux premières divisions nationales* » et que l'article 2, 3° définit le match international comme suit : « *le match de football défini au 1° auquel participe au moins une équipe d'une nationalité autre que belge et qui participe à un championnat étranger ou est représentative d'une nation étrangère. Si un club belge participe, il relèvera de la division nationale visée au 2° /1* ».

<sup>6</sup> Outre le fait que cette modification améliore la lisibilité et la prévisibilité de la disposition en projet, elle permet également d'éviter que les conditions d'application d'une disposition législative soit déterminée par une norme hiérarchiquement inférieure (à savoir un arrêté royal). Comme le Conseil d'Etat l'a déjà souligné, dans d'autres domaines, « *Un tel procédé n'est pas adéquat, non seulement sur le plan de la sécurité juridique, mais également parce qu'il revient à consentir au pouvoir exécutif une délégation excessivement large* » (voy. par ex., avis 47.459/2/3, 23 et 25 novembre 2009, p. 8).

*peuvent refuser l'accès à un stade de football ou une partie de stade, sur la base du titre d'accès ou du contrôle d'identité y afférent. Si l'identité du détenteur ne peut être vérifiée ou confirmée, l'accès doit lui être refusé* ». À la suite d'une demande d'information complémentaire, le délégué de la Ministre a ajouté que « *si un steward demande un document d'identité à une personne qui désire entrer et que cette dernière refuse de présenter un document d'identité, l'accès au stade sera refusé* ». L'Autorité **en prend acte**. Toutefois, afin que le pouvoir d'*imperium* en matière de contrôle d'accès et de contrôle d'identité, qui est reconnu aux stewards, aux responsables de la sécurité et aux agents de gardiennage, soit défini avec suffisamment de prévisibilité et de sécurité juridique, il convient, d'**insérer**, dans les **dispositions en projet**, qu'en cas de refus de présentation d'un document d'identité, en cas de présentation d'un titre d'accès invalide ou en cas de présentation d'un document d'identité qui ne correspond pas au nom de la personne à qui le titre d'accès a été délivré, **l'accès au stade de la personne concernée lui sera refusé**.

10. Enfin, l'Autorité souligne que l'avant-projet de loi prévoit que « *Les documents d'identité présentés ne peuvent pas être copiés, retenus ou conservés* ». L'Autorité prend acte de cette **garantie adéquate pour les droits et libertés des personnes concernées**.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité estime que les modifications suivantes doivent être apportées à l'avant-projet :**

- Définir la notion de « document d'identité » (cons. 7)
- Remplacer, dans les dispositions en projet, les termes « *en cas d'application de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football* » par « pour autant qu'il s'agisse d'un match de football national ou international » (cons. 8)
- Insérer, dans les dispositions en projet, la conséquence soit d'un refus de présentation d'un document d'identité, soit de la présentation d'un titre d'accès invalide, à savoir que l'accès au stade de la personne concernée lui sera refusé (cons. 9)

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Cédrine Morlière, Directrice