



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 »<sup>1</sup>. 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<sup>er</sup> 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'évènements 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* »<sup>2</sup>. Il ne s'agit donc pas d'une sanction administrative à caractère pénal<sup>3</sup>.
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 public<sup>4</sup>, situés au sein d'une*

<sup>1</sup> 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 ».

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

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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* »<sup>5</sup>. 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* »<sup>6</sup>.

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**<sup>7,8</sup> qui vise l'ensemble des stades<sup>9</sup> 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 »)<sup>10</sup>. **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

<sup>5</sup> C'est l'Autorité qui souligne.

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 ».

<sup>9</sup> 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* »

<sup>10</sup> 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 insérait 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<sup>er</sup> 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).*

de domaines récréatifs<sup>11</sup>) 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 sécurité<sup>12</sup> 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 respecter<sup>13</sup> – l'interdiction temporaire de lieu qui vise un domaine récréatif ne concerne que ce domaine récréatif (et non les autres domaines récréatifs de Belgique).

<sup>11</sup> Ou zones récréatives

<sup>12</sup> 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°).

<sup>13</sup> L'article 10 § 1<sup>er</sup>, 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* »<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> 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<sup>er</sup> 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 propositions – 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.**

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 impose 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)<sup>15</sup>, 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**<sup>16</sup>.
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).

---

<sup>15</sup> 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 »).

<sup>16</sup> 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'exploitant<sup>17</sup>.
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 contrat<sup>18</sup>. 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.

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 effectués 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 données<sup>19</sup>. 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.

---

<sup>19</sup> 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 inexistante 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 qui<sup>20</sup>:

(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)<sup>21</sup>, 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* »<sup>22</sup>. 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.

---

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

<sup>21</sup> 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 ailleurs<sup>23</sup>, 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.

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

<sup>23</sup> 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 »<sup>24</sup> 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 récréatif<sup>25</sup>. 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.

---

<sup>24</sup> 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* ».

<sup>25</sup> 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 (puisqu'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 un 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)

- 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,  
(sé) Cédrine Morlière, Directrice