



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 62/2022 du 1 avril 2022

Objet : Demande d'avis concernant un projet d'arrêté ministériel portant exécution des articles 8, 10 et 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football, modifié par l'arrêté du 30 septembre 2020 (CO-A-2022-044)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps et Monsieur Yves-Alexandre de Montjoye ;

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 Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, Annelies Verlinden, reçue le 17 février 2022 ;

émet, le 1 avril 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a sollicité l'avis de l'Autorité à propos d'un projet d'arrêté ministériel portant exécution des articles 8, 10 et 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football, modifié par l'arrêté du 30 septembre 2020 (ci-après le « projet d'arrêté »).
2. Le projet d'arrêté entend pourvoir à l'exécution des articles 8, 10 et 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football (ci-après « l'arrêté royal du 20 juillet 2005 »).
3. Cet arrêté royal du 20 juillet 2005 a été modifié par un arrêté du 30 septembre 2020. L'Autorité a été saisie du projet qui est devenu l'arrêté du 30 septembre 2020. Elle s'est donc prononcée, dans son **avis n° 66/2020**, rendu le 7 août 2020, sur ce projet d'arrêté. Dans cet avis, l'Autorité a examiné les dispositions du projet d'arrêté qui encadraient ou impliquait un traitement de données, mais elle y a également formulé des recommandations portant sur des dispositions de l'arrêté du 20 juillet 2005 qui n'étaient pas modifiées par le projet.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

i) À propos du projet d'arrêté

4. L'arrêté royal du 20 juillet 2005 prévoit, entre autres, que les titres d'accès et les abonnements ne peuvent être obtenus qu'après identification de la personne à qui le titre d'accès ou l'abonnement est attribué (articles 8, 10 et 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005). Aux termes des articles 8, 10 et 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, lorsque les abonnements ou les titres d'accès sont distribués par voie digitale, « *l'identification peut, si possible, se faire par un transfert digital* ». Lorsque plusieurs abonnements ou titres d'accès sont distribués, au secrétariat central de l'organisateur ou dans des points décentralisés reconnus par l'organisateur, à une même personne mais pour plusieurs titulaires, l'identification des titulaires des abonnements ou des titres d'accès peut être effectuée « *via une copie de la carte d'identité* ». **Les articles 8, 10 et 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 délèguent à la Ministre de l'Intérieur le pouvoir de déterminer les modalités « du transfert digital » du document d'identité et les modalités de la copie de la carte d'identité.**
5. L'article 1^{er} du projet d'arrêté détermine les modalités du « *transfert numérique* » du document d'identité. Il précise que ce transfert consiste « *en un transfert d'un fichier d'identité obtenu par la lecture du document d'identité. Ce n'est que pour les documents d'identité qui ne peuvent pas être lus que le transfert numérique se via un scan du document d'identité* ». **L'Autorité prend acte de ces**

modalités qui rencontrent d'ailleurs la recommandation qu'elle a formulée à ce propos dans son avis n° 66/2020. En effet, dans cet avis, l'Autorité « *[attirait] l'attention du demandeur quant au fait que si une identification à distance est envisagée, l'Autorité recommande un transfert du fichier d'identité plutôt que celui d'un scan de la carte d'identité. En effet, avec les outils de manipulation d'image actuellement disponibles, il est assez facile de faire quelques ajustements à un scan (par exemple, dans le nom) qui sont difficiles à vérifier par la suite alors que le fichier d'identité est signé numériquement et ne peut pas être modifié de façon 'inaperçue'.* ».

6. L'article 2 du projet détermine les modalités de la copie de la carte d'identité : il doit s'agir d'une « *copie barrée du document d'identité des personnes non présentes, avec l'indication du destinataire et du but de l'utilisation de la copie* ». À nouveau, **l'Autorité prend acte de ces modalités qui rencontrent, elles aussi, la recommandation qu'elle a formulée à ce propos dans son avis n° 66/2020** puisque l'Autorité y écrivait que « *la vente 'sur place' pourrait être envisagée au moyen d'une copie barrée de la carte d'identité des personnes non présentes, indiquant le destinataire et l'usage de cette copie* ».

ii) *À propos de l'arrêté du 20 juillet 2005*

7. D'initiative, l'Autorité prend acte du fait que la plupart des recommandations qu'elle a formulées dans son avis n° 66/2020 ont été prises en compte et intégrées dans l'arrêté royal du 30 septembre 2020 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2005. Deux remarques toutefois.
8. Premièrement, **l'article 15/1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005**, qui a été inséré par l'article 14 de l'arrêté royal du 30 septembre 2020, **ne répond pas aux exigences du principe de légalité** auquel doivent pourtant répondre les mesures qui interfèrent avec le droit à la vie privée.
9. Dans le projet qui lui avait été soumis pour avis, c'est l'article 11 qui insérait un article 15/1 dans l'arrêté royal du 20 juillet 2020. Cette disposition se lisait comme suit : « *Dans le cadre des mesures nécessaires à prendre pour assurer la sécurité dans et autour du stade, l'organisateur peut recourir à un soutien technologique à condition que celui-ci soit conforme à la réglementation en vigueur* ». Dans son avis 66/2020, l'Autorité a souligné que « *L'utilisation d'un 'soutien technologique' afin de veiller à la sécurité dans et autour du stade impliquera, très certainement, des traitements de données à caractère personnel. L'Autorité constate toutefois que la disposition n'indique pas quelles seront les données à caractère personnel qui pourraient être traitées par quel moyen de traitement (quel moyen technologique). Elle précise uniquement que l'utilisation du 'soutien technologique' doit se faire conformément à la réglementation en vigueur. Une telle précision n'apporte aucune plus-value juridique parce qu'il est évident que l'utilisation d'un 'soutien technologique' doit se faire conformément à la réglementation en vigueur. Par ailleurs, l'Autorité note que l'utilisation de caméras de surveillance*

afin de 'de prévenir et de détecter les faits sanctionnés par [la loi du 21 décembre 1998], les infractions et les violations du règlement d'ordre intérieur arrêté par l'organisateur et de rendre leur sanction possible par l'identification des auteurs' est déjà encadrée par la loi du 21 décembre 1998 (cf. son Chapitre II bis). En outre, les traitements de données qui pourraient être mis sur pied en application du nouvel article 15/1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 sont susceptibles d'engendrer une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Il s'ensuit que la réglementation autorisant une telle ingérence devrait être suffisamment, claire précise et prévisible. Or, en l'état, l'article 11 du projet est trop vague et n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport aux dispositions existantes, si bien qu'il conviendrait soit de le supprimer, soit – comme le demande également le Conseil d'Etat dans son avis – de le revoir afin qu'il soit rédigé dans des termes plus clairs, plus précis et prévisibles ».

10. À la suite de cet avis, la disposition en projet, qui allait devenir l'article 15/1 de l'arrêté du 20 juillet 2005, a été modifiée et se lit, à présent, comme suit :

« Sans préjudice des exigences prévues par la loi ou ses arrêtés d'exécution, l'organisateur peut recourir à un soutien technologique pour prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité dans et autour du stade. Ce soutien doit intervenir conformément aux dispositions de la loi, de cet arrêté, du Règlement général sur la protection des données et de toute réglementation en vigueur.

Le cas échéant, l'organisateur dispose des équipements, infrastructures et procédures nécessaires lui permettant d'assurer la sécurité au sein du stade et autour du stade en recevant, localisant, analysant, vérifiant et signalant aux services de police les signaux, appels, images, données d'identification et de localisation des biens et des personnes sous surveillance, et ce conformément à la réglementation en vigueur.

Le ministre peut préciser les conditions auxquelles le soutien technologique doit répondre ».

11. Tout d'abord, l'Autorité relève que l'article 15/1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 précise que « *Ce soutien doit intervenir conformément aux dispositions de la loi, de cet arrêté, du Règlement général sur la protection des données et de toute réglementation en vigueur* ». Une telle précision n'apporte aucune plus-value juridique puisqu'il est évident qu'un « soutien technologique » ne peut intervenir que dans le respect de la réglementation applicable. Plus fondamentalement, l'Autorité rappelle que l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne en raison du fait qu'un tel procédé pourra « *(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur* »¹. En

¹ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de

indiquant que le « soutien technologique » doit intervenir conformément au RGPD, **l'article 15/1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 disposition viole l'interdiction de retranscription.**

12. De plus, l'Autorité souligne que, telle qu'elle est formulée, **cette disposition n'apparaît toujours pas suffisamment claire et précise** pour permettre aux personnes concernées d'appréhender, de manière prévisible, les traitements de données à caractère personnel qui pourront être effectués en exécution de cette disposition. En l'état actuel, la disposition donne à l'organisateur un « chèque en blanc » l'autorisant à avoir recours à des moyens technologiques en vue d'assurer la sécurité dans et autour du stade ; ce que ne permet ni l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni l'article 22 de la Constitution, ni le RGPD, en particulier son article 6.3. En effet, au vu du caractère potentiellement très intrusif des moyens technologiques qui pourraient être utilisés pour assurer la sécurité au sein du stade et autour du stade, il est essentiel de veiller à ce que la réglementation qui autorise et encadre le recours à de tels moyens technologiques soit suffisamment claire et précise, laquelle doit répondre à un besoin social impérieux et être une mesure proportionnée à la finalité légitime poursuivie. **L'Autorité attire dès lors l'attention du Gouvernement fédéral sur la nécessité de supprimer cette disposition ou d'en revoir la formulation pour qu'elle soit rédigée dans des termes clairs, précis et prévisibles et que l'ingérence qu'elle cause dans le droit à la vie privée reste strictement proportionnée à l'objectif poursuivi.**
13. Enfin, l'Autorité attire l'attention des organisateurs sur l'obligation de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données avant de mettre en place des dispositifs qui impliquent des traitements de données qui présentent un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques (article 35 du RGPD). La mise en place d'une vidéosurveillance à grande échelle et/ou systématique dans, et autour, du stade est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées². De même les traitements de données à grande échelle ou systématiques de métadonnées télécom ou de données de localisation emportent également nécessairement un risque élevé pour les droits et libertés (voyez, à ce sujet, la recommandation de la CPVP n° 01/2018 du 28 février 2018 concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et la consultation préalable, p. 43). Il s'en suit que si les organisateurs entendent utiliser un « soutien technologique » dont la mise en œuvre implique de tels traitements de données, une analyse d'impact devra être effectuée préalablement à leur mise en œuvre.
14. Deuxièmement, l'Autorité constatait, dans son avis n° 66/2020, que l'arrêté du 20 juillet 2005 ne prévoyait aucune durée de conservation maximale pour les données conservées par les organisateurs des matches de football. L'Autorité demandait dès lors que l'arrêté de 2005 soit revu afin d'y intégrer

jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, *Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

² Voyez article 35.3.c) du RGPD

une durée maximale – ou des critères permettant de déterminer cette durée maximale – de conservation des données à caractère personnel qui doivent être collectées et traitées en exécution de ses dispositions.

15. À la suite de cet avis, le projet d'arrêté, qui est devenu l'arrêté du 30 septembre 2020, a été modifié : l'article 12 de l'arrêté royal du 30 septembre 2020 insère un nouvel article 13/1 dans l'arrêté royal du 20 juillet 2005 qui dispose que « *Les données à caractère personnel, traitées conformément au présent arrêté, sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées* ».
16. Une telle disposition répète simplement le principe de la limitation de la durée de conservation des données à caractère personnel et n'a dès lors aucune plus-value juridique par rapport à l'article 5.1.e) du RGPD. En outre, telle que formulée, **cette disposition viole l'interdiction de retranscription du RGPD³**.
17. **L'Autorité attire l'attention du Gouvernement fédéral sur la nécessité de supprimer cette disposition et de la remplacer par une disposition qui détermine, de manière claire et prévisible, une (ou plusieurs) durée(s) de conservation des données** qui soi(en)t limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles ces données ont été traitées, quitte à ce que cette détermination soit faite de manière fonctionnelle, mais il convient alors de se référer à des critères plus précis et plus prévisible que celui actuellement employé (à savoir : une durée n'excédant pas celle nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées). Ainsi, il convient, notamment, de clarifier, dans la réglementation, la durée pendant laquelle les organisateurs doivent conserver les données d'identification des personnes ayant acheté un abonnement ou un titre d'accès.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité prend acte des modalités déterminées par le projet d'arrêté concernant le transfert digital du document d'identité et la copie de la carte d'identité (cons. 4-6).

L'Autorité attire l'attention du Gouvernement fédéral sur les éléments suivants de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, tel qu'il a été modifié par l'arrêté du 30 septembre 2020 :

³ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

- **L'article 15/1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, qui a été inséré par l'article 14 de l'arrêté royal du 30 septembre 2020, ne répond pas aux exigences du principe de légalité auquel doivent pourtant répondre les mesures qui interfèrent avec le droit à la vie privée. Il doit dès lors être omis ou reformulé d'une manière telle que l'interférence avec le droit à la vie privée soit prévue, dans le respect du principe de proportionnalité, dans des termes clairs et prévisible (cons. 8-12)**
- **L'article 13/1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, qui a été inséré par l'article 12 de l'arrêté royal du 30 septembre 2020, n'a aucune plus-value juridique par rapport à l'article 5.1.e) du RGPD et viole l'interdiction de retranscription du RGPD. L'arrêté royal du 20 juillet 2005 devrait être modifié pour y indiquer une (ou plusieurs) durée(s) de conservation des données au regard des finalités pour lesquelles ces données ont été traitées, quitte à ce que cette détermination soit faite de manière fonctionnelle mais avec des critères plus précis et plus prévisible ce qui est actuellement prévu (à savoir : une durée n'excédant pas celle nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées) (cons. 14-17).**

L'Autorité attire l'attention des organisateurs sur l'obligation de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données avant le recours à un « soutien technologique » pour prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité dans et autour du stade, si celui-ci implique la mise en place de traitements de données à caractère personnel présentant un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques (cons.13)

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances