



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 66/2020 du 07 août 2020

Objet: Demande d'avis concernant un projet d' arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football (CO-A-2020-088)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

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 du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et du Commerce Extérieur, Monsieur Pieter De Crem, reçue le 30 juillet 2020 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Vu l'urgence de la demande d'avis ;

Émet, le 7 août 2020, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et du Commerce Extérieur, Monsieur Pieter De Crem (ci-après « le demandeur ») a sollicité, en urgence, le 30 juillet 2020, l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal du XXX modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football (ci-après « le projet »).
2. Le projet modifie certaines dispositions 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 »), lequel pourvoit à l'exécution de l'article 10 § 2, 2^o de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après « la loi du 21 décembre 1998 »). Cette disposition de la loi du 21 décembre 1998 dispose que « *Les organisateurs d'un match de football national ou international prennent au moins les mesures suivantes : [...] 2^o assurer la gestion des billets, ce qui comprend en tout cas: la confection des titres d'accès, leur distribution, le contrôle de l'accès et le contrôle de la validité et de la détention régulière des titres d'accès; le Roi peut à cette fin régler, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de la gestion des billets* »¹.
3. Le projet propose essentiellement trois modifications à l'arrêté royal du 20 juillet 2005, comme le souligne la note au Conseil des Ministres :
 - a) Autoriser une numérisation des titres d'accès (billets d'entrée) et des abonnements pour les matches de football. Cette modification est justifiée, non seulement, en raison de la numérisation croissante de la société, mais également afin de permettre une limitation des contacts directs dans le cadre de la lutte contre le COVID-19.
 - b) Prévoir que chaque personne achetant un titre d'accès doit s'identifier au moyen d'une pièce d'identité et inscrire, sur le titre d'accès, les nom et prénom du détenteur du titre d'accès. Cette modification est proposée afin de permettre à l'organisateur du match de football d'effectuer, lors de l'achat du ticket d'entrée, un meilleur contrôle afin que les personnes sous le coup d'une interdiction de stade ne puissent pas acheter de tickets d'entrée.
 - c) Remplacer la référence à l'arrêté royal du 2 juin 1999, qui a été abrogé, par une référence à l'arrêté royal du 6 juillet 2013 contenant les normes de sécurité à respecter dans les stades de football et prévoir la possibilité, pour l'organisateur d'un match, de recourir à un support technologique dans la mesure où celui-ci est conforme à la réglementation en vigueur.

¹ C'est l'Autorité qui souligne.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. Dans un premier temps, l'Autorité examine les dispositions du projet qui encadrent ou impliquent un traitement de données à caractère personnel dans la mesure où elles entraînent une modification de l'arrêté royal du 20 juillet 2005. Dans un deuxième temps, elle recommande des modifications de certaines dispositions de l'arrêté du 20 juillet 2005 qui ne sont pas modifiées par le projet afin que l'encadrement du traitement de données à caractère personnel qu'elles prévoient soit plus conforme aux principes fondamentaux de la protection des données.

A. Examen des dispositions du projet qui encadrent un traitement de données

5. L'article 10 § 1 de la loi du 21 décembre 1998 impose aux organisateurs d'un match de football national ou international ou d'un match de football auquel participe au moins une équipe de la troisième division nationale de prendre des mesures pour « *aider à contrôler le respect des interdictions de stade* ». Dans ce contexte, l'article 7, 3° de l'arrêté royal dispose que les organisateurs doivent « *prendre toutes les précautions nécessaires pour ne pas délivrer de titres d'accès ni d'abonnements aux personnes qui font l'objet d'une interdiction de stade* ». À cette fin, le projet prévoit, notamment, :
- l'ajout, sur les titres d'accès, des nom et prénom du titulaire du titre d'accès (article 4 du projet qui remplace le point 6° de l'article 4 de l'arrêté du 20 juillet 2005) ;
 - que la répartition des titres d'accès pour les supporters visiteurs est effectuée moyennant l'identification des titulaires via un document d'identité (article 7 du projet qui remplace l'article 8 § 2, alinéa 1^{er} de l'arrêté du 20 juillet 2005) ;
 - que les titres d'accès ne peuvent être obtenus, que ce soit en prévente ou dans les trois heures qui précèdent le match, qu'à la suite d'une identification par un document d'identité (article 9 du projet qui remplace l'article 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005) ;
 - l'obligation d'identifier, via un document d'identité, les membres d'un club de supporters à qui les titres d'accès sont distribués (article 9 du projet qui remplace l'article 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005) ; et
 - l'obligation pour le partenaire commercial d'un organisateur de match de lui communiquer, au plus tard une semaine avant le match ou lors de l'annonce du match si cette annonce est faite moins d'une semaine avant la rencontre concernée, le nom des personnes à qui les titres d'accès ou les abonnements ont été alloués. Ces personnes doivent s'identifier auprès de l'organisateur via un document d'identité (article 9 du projet qui remplace l'article 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005).
6. L'Autorité constate que ces mesures permettent effectivement de veiller au respect des interdictions de stade et que les données traitées à cette fin sont bien, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD,

« *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard [de la finalité pour laquelle] elles sont traitées* ».

7. Toujours afin de permettre un meilleur contrôle des interdictions de stade, le projet prévoit que :
 - « *l'organisateur peut décider d'attribuer plusieurs abonnements à une personne qui s'identifie via un document d'identité pour autant que les personnes à qui ils sont destinés, soient également identifiées par la présentation d'un document d'identité* » (article 8 du projet qui remplace l'alinéa 3 de l'article 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005).
 - « *l'organisateur peut décider d'attribuer plusieurs titres d'accès à une personne qui s'identifie valablement pour autant que les personnes à qui ils sont destinés, soient identifiées via un document d'identité* » (article 9 projet qui remplace l'article 11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005).

8. Selon la compréhension de l'Autorité, les dispositions précitées du projet impliquent qu'une personne qui souhaite « mandater » une autre personne pour l'achat d'un titre d'accès ou d'un abonnement doit lui confier sa carte d'identité ou un autre document d'identité, tel que défini par le nouvel article 1^{er}, 9^o de l'arrêté du 20 juillet 2005, pour lui permettre d'acheter ce titre d'accès ou cet abonnement. L'Autorité attire l'attention du demandeur quant à l'article 6 § 7 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour et à l'article 1^{er} du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité qui imposent à tout belge âgé de 15 ans accomplis d'être porteur d'une carte d'identité (ou du document légal la remplaçant en cas de perte, vol ou destruction). Elle invite le demandeur à prévoir (et décrire dans le projet) le système qu'il envisage afin de combiner l'objectif légitime poursuivi par le projet avec les dispositions précitées. Si 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, l'Autorité attire 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 ».

9. L'article 10 du projet, qui remplace l'article 14, 1^o de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, prévoit que « *Un contrôle d'accès doit être organisé de telle sorte que : 1^o un contrôle efficace du titre d'accès ou de l'abonnement soit effectivement assuré en toutes circonstances. Si des supports numériques sont utilisés pour les titres d'accès ou les abonnements, le contrôle d'accès est effectué par voie électronique* ». Le projet devrait prévoir explicitement que le contrôle par voie électronique ne peut avoir lieu qu'afin de contrôler l'accès au stade, mais pas afin d'effectuer d'autres types de contrôle.

10. L'article 11 du projet insère un article 15/1 dans l'arrêté royal du 20 juillet 2005, lequel prévoit que « *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* ». 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 un 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 avis² – de le revoir afin qu'il soit rédigé dans des termes plus clairs, plus précis et prévisibles.

B. Recommandation de modifier certaines dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 2005

11. Premièrement, l'Autorité souhaite souligner que la définition de la notion de « club de supporters » qui est donnée à l'article 1, 8° de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 est très large et qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une donnée exacte (au sens du RGPD). Comment, en effet, déterminer l'appartenance à une association officieuse de supporters ?
12. Deuxièmement, l'Autorité a quelques remarques concernant les articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005.
13. L'article 12 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, qui n'est pas modifié par le projet, dispose que :

² C.E., Avis numéro 67.846/2/V du 27 juillet 2020, p. 6/13

« L'organisateur doit en permanence pouvoir produire un relevé de tous les titres d'accès et abonnements distribués. Ce relevé mentionne au moins le nombre de titres d'accès et d'abonnements distribués par compartiment, ainsi que la manière dont ceux-ci ont été diffusés et par quel distributeur.

En ce qui concerne les abonnements distribués, le relevé comprend également les nom, prénom(s) et date de naissance des personnes à qui un abonnement a été accordé et la place dans le stade, ainsi que, dans le cas de l'article 10, alinéa 3 y relatif, les nom, prénom(s) et date de naissance des personnes qui ont demandé l'abonnement dont question, et il sera également fait mention de la place dans le stade.

En ce qui concerne les titres d'accès distribués, le relevé comprend également les nom, prénom(s) et date de naissance des personnes à qui des titres d'accès ont été accordés conformément à l'article 11, § 2, alinéa 1er, ainsi que la caractéristique unique visée à l'article 4, 7°, du présent arrêté et la place dans le stade. Dans le cas de l'article 11, § 2, alinéa 2, le nom du club de supporters sera également mentionné.

Le relevé mentionne également pour quelles places des titres d'accès ont été mis à disposition en dehors de la vente libre ».

14. L'article 13 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005, qui n'est pas modifié par le projet, dispose que :

« Le responsable de la sécurité et les fonctionnaires ou agents chargés du contrôle de l'application de la loi et de ses arrêtés d'exécution ont accès à tout moment aux données rassemblées par l'organisateur en vertu du présent arrêté »

15. Suite à une demande d'informations complémentaires, le demandeur a précisé que la finalité de ce relevé de tous les titres d'accès et abonnements distribués était double :

- (1) vérifier que le nombre de titres d'accès et d'abonnements distribués n'est pas plus important que la capacité du stade ; et
- (2) contrôler qu'aucun titre d'accès ou abonnement n'a été distribué à une personne frappée par une interdiction de stade.

Une telle finalité est assurément déterminée et légitime. Actuellement, elle n'est cependant pas explicite à la lecture de l'arrêté royal du 20 juillet 2005. L'Autorité recommande dès lors que l'article 12 de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 soit modifié afin que la finalité qu'il poursuit y soit explicitement inscrite, et ce afin de respecter le principe de transparence et l'exigence de l'article 5.1.b) du RGPD (les données doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes* »), lu en combinaison avec 6.3 du RGPD qui exige, lorsque le traitement repose sur une obligation légale (ce qui est le cas en l'espèce) que la finalité soit définie dans la base juridique qui encadre le traitement.

16. Suite à une demande d'informations complémentaires, le demandeur a précisé que seuls le responsable de la sécurité et les fonctionnaires ou agents chargés du contrôle de l'application de la loi du 21

décembre 1998 et de ses arrêtés d'exécution avaient accès au relevé de tous les titres d'accès et abonnements distribués. L'Autorité en prend note, mais recommande que cela soit énoncé de manière plus explicite dans l'arrêté royal du 20 juillet 2005.

17. Enfin, l'Autorité constate que l'arrêté du 20 juillet 2005 ne prévoit aucune durée de conservation maximale pour les données conservées par les organisateurs de matches de football. Aux termes de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être « *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ». Il conviendrait de déterminer, dans l'arrêté royal du 20 juillet 2005, une durée de conservation maximale ou, à tout le moins, d'établir des critères permettant de déterminer cette durée de conservation.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les modifications suivantes devraient être apportées au projet :

- Adapter le nouvel article 10 alinéa 3 et le nouvel article 11 § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 20 juillet 2005, inséré par les articles 8 et 9 du projet, afin de prévoir un système permettant d'identifier la personne au nom de qui le ticket d'entrée ou l'abonnement est acheté (par une autre personne) tout en garantissant le respect de l'article 6 § 7 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour et à l'article 1^{er} du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité (cons. 8)
- Indiquer dans le projet que le contrôle par voie électronique ne peut avoir lieu qu'afin de contrôler l'accès au stade, mais pas afin d'effectuer d'autres types de contrôle à l'article (cons. 9)
- Soit supprimer l'article 11 du projet qui insère un nouvel article 15/1 dans l'arrêté royal du 20 juillet 2005, soit en revoir la formulation pour qu'il soit plus clair, précis et prévisible (cons. 10)

L'Autorité recommande que le demandeur apporte les modifications suivantes à l'arrêté royal du 20 juillet 2005 :

- Préciser la finalité poursuivie par l'obligation faite aux organisateurs de matches de football d'être en mesure de produire un relevé de tous les titres d'accès et abonnements distribués (cons. 15)

- Préciser que seuls le responsable de la sécurité et les fonctionnaires ou agents chargés du contrôle de l'application de la loi du 21 décembre 1998 et de ses arrêtés d'exécution ont accès au relevé de tous les titres d'accès et abonnements distribués (cons. 16)
- Prévoir une durée de conservation maximale – ou des critères permettant de déterminer cette durée de conservation – pour les données collectées par les organisateurs de matches de football dans le cadre de leur obligation d'être en mesure de produire un relevé de tous les titres d'accès et abonnements distribués (cons. 17)

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances