



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.841/2
du 24 février 2026

sur

une proposition 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, en vue de
renforcer la sécurité lors
des matchs de football’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.841/2
van 24 februari 2026

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van
21 december 1998 betreffende
de veiligheid bij
voetbalwedstrijden en van
de wet van 2 oktober 2017
tot regeling van de private en
bijzondere veiligheid bij
voetbalwedstrijden
te vergroten’

Le 27 janvier 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition 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, en vue de renforcer la sécurité lors des matchs de football', déposée par M. Xavier DUBOIS et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1218/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 24 février 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier MINY, auditeur, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint. Il a été présenté par Xavier MINY.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Luc DONNAY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2026.

*

Op 27 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, teneinde de veiligheid bij voetbalwedstrijden te vergroten', ingediend door de heer Xavier DUBOIS c.s. (*Parl. St.*, Kamer, 2025-2026, nr. 56-1218-001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 24 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Luc DONNAY, kamervoorzitter, Christine Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Xavier MINY, auditeur, en Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeur. Het is uitgebracht door Xavier MINY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Luc DONNAY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les articles 25 proposé de la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matches de football' et 145/6, 145/11, 145/13 et 145/20 proposés de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' (articles 13 et 18 de la proposition) concernent notamment le traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du 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 (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Il ressort des explications du mandataire désigné par le Président de la Chambre des représentants que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été demandé. Or, dès lors que la proposition porte sur des traitements de données à caractère personnel, celle-ci doit être soumise pour avis à l'Autorité de protection des données.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

L'un des principaux objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition est d'étendre les missions exercées par le secteur du gardiennage pour assurer la sécurité lors des matches de football.

Les développements de la proposition mentionnent à ce propos ce qui suit :

« Par ailleurs, les matches de football sont des événements privés accessibles au public, à l'instar des festivals ou des concerts, mais qui engendrent un coût pour la collectivité en raison de l'intervention des services de police. L'extension des catégories de personnes pouvant agir en tant qu'agents constateurs ou la possibilité pour les agents des

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

entreprises de gardiennage d'intervenir via le système de la déclaration permettra sans doute de réduire les coûts liés à l'intervention des services de police. La situation budgétaire du pays impose également de s'interroger sur la légitimité des dépenses publiques consacrées à la sécurité lors des matchs de football. Selon les auteurs, il est essentiel que les fonctionnaires de police puissent continuer à exercer leurs sept missions de base.

Si l'on souhaite que les clubs organisateurs puissent exercer pleinement leurs missions de sécurité, ils doivent pouvoir compter sur du personnel supplémentaire autre que les fonctionnaires de police pour constater et dénoncer les infractions commises. C'est la raison pour laquelle les auteurs souhaitent autoriser des organisateurs de matchs de football à recourir également à des agents de police, à des agents communaux et à du personnel de gardiennage ».

Compte tenu de ce qu'il s'agit d'accroître la participation du secteur privé dans la politique publique de la sécurité, il y a lieu de renvoyer à l'observation générale 1 formulée par la section de législation dans son avis 60.619/2 donné le 25 janvier 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 2 octobre 2017 ¹ dans laquelle la section de législation attirait l'attention du législateur sur le fait, notamment, qu'il « violerait [...] la Constitution si les missions de sécurité publique qu'il entend confier à la diligence du secteur de la sécurité privée devaient être à ce point larges qu'elles relèveraient en tout ou en partie de ce qu'il y a lieu d'entendre comme faisant partie de missions essentielles à rattacher à la force publique et qui sont en tant que telles l'apanage exclusif de l'armée ou de la police fédérale ou locale ».

Au regard de cette observation, il y a lieu d'attirer l'attention du législateur sur les compétences et tâches confiées aux agents de gardiennage pour assurer la sécurité lors des matchs de football dans le cadre du régime *sui generis* proposé et qui, d'après les développements de la proposition, entendent s'inspirer en grande majorité des compétences et tâches actuellement dévolues aux services de sécurité des sociétés publiques de transport en commun.

Si la plupart de ces compétences et tâches sont déjà dévolues aux agents de gardiennage dans le cadre de la loi du 2 octobre 2017, s'agissant du contrôle de l'identité des spectateurs, de la fouille ou encore du droit de retenir les spectateurs dans certains cas, des nouvelles compétences sont prévues, particulièrement intrusives pour les spectateurs quant à leur intégrité physique et leur liberté individuelle, telles que l'utilisation de sprays de petite capacité et de menottes.

L'attention est également attirée sur la circonstance que pour ce qui concerne le droit de rétention reconnu aux agents de sécurité des sociétés publiques de transport en commun, il est exigé que l'intéressé ait soit commis un délit ou un crime, soit refusé de s'identifier ou donné une fausse identité, soit commis une infraction à la réglementation en vigueur sur les transports en commun mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne ².

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2388/001, pp. 159-196.

² Article 177 de la loi du 2 octobre 2017.

Or, le droit de rétention reconnu aux agents de gardiennage en vertu de l'article 145/14 proposé est conditionné, à l'alinéa 1^{er}, 1^o, a), au seul fait d'avoir commis une infraction à la « loi football » sans avoir égard à la gravité de l'infraction ou à son caractère potentiellement dangereux pour l'intéressé ou les tiers.

Le législateur doit être en mesure de justifier la proportionnalité des mesures envisagées au regard des droits fondamentaux des supporters auxquels il est porté atteinte en l'espèce.

2. L'organisation d'un traitement de données à caractère personnel implique le respect du principe de légalité qui découle de l'article 22 de la Constitution.

Ainsi que l'a rappelé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 :

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ³.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ⁴.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1^o) les catégories de données traitées ; 2^o) les catégories de personnes concernées ; 3^o) la finalité poursuivie par le traitement ; 4^o) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5^o) le délai maximal de conservation des données » ⁵.

À cet égard, il y a lieu de constater que tous les éléments essentiels des traitements ne sont pas fixés dans la proposition.

Interrogé à ce sujet, le mandataire désigné par le Président de la Chambre des représentants a répondu ce qui suit :

« La loi relative au football présente actuellement des lacunes en matière d'encadrement de la protection de la vie privée.

³ Note de bas de page 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

⁴ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

Par ailleurs, la proposition de loi à l'examen s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures que le Ministre de l'Intérieur entend introduire dans le cadre d'un nouveau projet de loi modifiant la loi football. Parmi ces mesures figure notamment un renforcement de l'encadrement législatif du traitement des données à caractère personnel.

Dès lors que le gouvernement prévoit d'instaurer un dispositif plus précis et plus complet en la matière, l'adoption de mesures supplémentaires apparaîtrait superflue ».

En l'état actuel de la législation, la proposition de loi à l'examen doit toutefois être complétée afin d'y intégrer l'encadrement juridique des traitements qu'elle entend prévoir.

Tel est en particulier le cas en ce qui concerne la déclaration visée à l'article 25 proposé de la loi du 21 décembre 1998 (article 13 de la proposition), le registre instauré par l'article 145/20 proposé de la loi du 2 octobre 2017 (article 18 de la proposition) ainsi que la possibilité de conserver une copie de la carte d'identité prévue par l'article 145/11 proposé de la loi du 2 octobre 2017 (article 18 de la proposition), s'il s'agit d'instaurer par ce biais un traitement de données spécifique.

La proposition sera complétée en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

Les mots « en dernier lieu » sont inutiles et seront dès lors omis.

Articles 5 à 8

Il ressort des développements de la proposition que l'intention est de permettre aux autorités compétentes de poursuivre les contrevenants et, à cet effet, de pouvoir dresser des constats plus efficacement. Or, d'après les auteurs de la proposition, « ce n'est pas toujours évident dans les faits puisque le cadre légal réserve la prérogative d'agir en tant qu'agent constateur aux seuls fonctionnaires de police. Par conséquent, faute de capacité policière suffisante, certains comportements à risque passent entre les mailles du filet ».

Les auteurs de la proposition entendent remédier à cette situation en accordant la prérogative d'agir en tant qu'agent constateur non seulement aux agents de police, mais également aux agents communaux, à l'instar de ce qui est prévu dans le régime des sanctions administratives communales. Dans cet objectif, il est proposé de modifier les articles 12/1, 13, alinéa 4, 16, alinéa 1^{er}, et 17 de la loi du 21 décembre 1998 afin d'attribuer aux agents communaux des compétences déjà reconnues, selon les cas, aux stewards et au responsable de la sécurité mandaté.

Le législateur s'assurera que seules les dispositions envisagées doivent être modifiées compte tenu de l'objectif poursuivi et qu'il ne convient pas d'en modifier d'autres pour assurer la parfaite cohérence de l'ensemble. La question peut, par exemple, se poser s'agissant de l'accès au stade tel qu'il est prévu par l'article 13, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998.

Article 13

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer les modifications encore en vigueur subies par la disposition remplacée, à savoir celles opérées par les lois du 3 juin 2018 et du 19 juin 2023.
2. Au paragraphe 2, le mot « constations » sera remplacé par le mot « constatations ».
3. Au même paragraphe 2, il est fait référence aux « personnes visées au § 1^{er}, alinéas 2 à 4 ». La section de législation relève néanmoins que l'alinéa 2 ne cible pas de personnes spécifiques mais établit les modalités de transmission d'une copie de procès-verbal.

Article 15

L'article 31, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 est complété d'une phrase par le 1^o proposé, et non d'un nouvel alinéa.

Il n'y a dès lors pas lieu de modifier le paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

En conséquence, de l'accord du délégué, le 2^o sera omis.

Article 16

Dans la phrase liminaire, les mots « 19 juin 2023 » seront remplacés par les mots « 9 mai 2019 ».

Article 17

Plutôt que d'abroger l'article 106, alinéa 2, de la loi du 2 octobre 2017, il convient sans doute d'abroger l'alinéa 1^{er}, 3^o, du même article.

L'article 17 sera revu en conséquence.

Article 18

Comme l'indiquent les développements de la proposition, la nouvelle sous-section 8 insérée par l'article 18 dans la loi du 2 octobre 2017 s'inspire des dispositions prévues pour les services de sécurité des sociétés publiques de transport en commun. Il convient toutefois dans ce cadre d'adapter la terminologie utilisée afin de ne pas viser les agents de sécurité et les services de sécurité – qui sont des notions propres aux sociétés publiques de transport en commun ⁶ – mais bien les agents de gardiennage et les entreprises de gardiennage.

Les articles 145/1 à 145/20 seront revus en conséquence.

⁶ Voir les articles 2, 6^o, et 11 de la loi du 2 octobre 2017.

Article 19

La disposition est libellée comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Toutefois, les clubs organisateurs et les services de sécurité disposent d'un délai de six mois pour adapter leurs pratiques aux nouvelles obligations ».

Une telle disposition appelle deux observations.

D'une part, à moins d'un motif particulier justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', à savoir dix jours après la publication au *Moniteur belge*, il convient de renoncer à prévoir une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* ou dans un délai inférieur au délai usuel précité afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles ⁷. Il en va d'autant plus ainsi que certaines d'entre elles revêtent un caractère répressif.

D'autre part, la formulation de la deuxième phrase est vague et est susceptible de poser des difficultés du point de vue des principes de sécurité et de prévisibilité juridiques.

Si le législateur estime que les destinataires de la norme doivent disposer d'un temps suffisant pour se préparer à son entrée en vigueur, il convient de la fixer, conformément à ce qui semble être l'intention, au sixième mois qui suit sa publication au *Moniteur belge* en calculant la date adéquate.

Une entrée en vigueur générale peut également être prévue, tout en précisant, pour certaines dispositions, des dates d'entrée en vigueur différées, soit en les prévoyant explicitement dans le dispositif, soit en habilitant le Roi à les fixer ultérieurement ⁸.

La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

*

⁷ Pour une observation similaire, voir l'avis 75.797/4 donné le 30 avril 2024 sur un avant-projet de loi « relatif aux traitements de données à caractère personnel par la Direction générale Office des étrangers » ; *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 151, b).

⁸ En veillant toutefois à fixer dans la loi une date limite d'entrée en vigueur.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het voorgestelde artikel 25 van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’ en de voorgestelde artikelen 145/6, 145/11, 145/13 en 145/20 van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (artikelen 13 en 18 van het voorstel) hebben onder meer betrekking op het verwerken van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit de uitleg van de door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangewezen gemachtigde blijkt dat niet om het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is verzocht. Het voorstel moet echter aan de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies worden voorgelegd aangezien het betrekking heeft op verwerkingen van persoonsgegevens.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

Een van de belangrijkste doelstellingen van de indieners van het voorstel is het uitbreiden van de opdrachten die door de bewakingssector worden uitgevoerd om de veiligheid bij voetbalwedstrijden te verzekeren.

[‡] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De toelichting bij het voorstel stelt daarover het volgende:

“Voetbalwedstrijden zijn trouwens publieke private evenementen, zoals festivals of concerten, maar brengen kosten voor de gemeenschap met zich vanwege de inzet van de politie. Door ook andere categorieën van personen het recht te geven op te treden als vaststellende beampte of door personeel van bewakingsondernemingen de mogelijkheid te geven tussenbeide te komen via het aangiftesysteem, kunnen de kosten voor politie-interventies wellicht dalen. Gezien de Belgische begrotingscontext rijst ook de vraag of het nog wel gerechtvaardigd is dat de overheid de veiligheid tijdens voetbalwedstrijden bekostigt. Volgens de indieners is het van essentieel belang dat politieambtenaren hun zeven basisopdrachten kunnen blijven vervullen.

Indien men wil dat de organiserende clubs hun veiligheidstaken ten volle kunnen uitoefenen, dan moet ook ander personeel dan de politieambtenaren vaststellingen kunnen doen en overtreders kunnen aangeven. Daarom willen de indieners de organisatoren van voetbalwedstrijden de toelating geven om voor de vaststelling en aangifte van feiten een beroep te doen op politieagenten, op gemeenteambtenaren én op bewakingspersoneel.”

Aangezien het erom gaat de deelname van de privésector aan het overheidsbeleid inzake veiligheid te verhogen, kan worden verwezen naar algemene opmerking 1 die de afdeling Wetgeving heeft geformuleerd in haar advies 60.619/2 van 25 januari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 oktober 2017.¹ In dat advies heeft de afdeling Wetgeving de wetgever er onder meer op gewezen dat het “een schending van de Grondwet [zou] inhouden als de opdrachten van openbare veiligheid die het aan de private veiligheidssector wil toevertrouwen dermate ruim zouden zijn dat ze volledig of ten dele zouden vallen onder de kerntaken van de gewapende macht, en als zodanig uitsluitend door het leger of door de federale of de lokale politie mogen worden uitgevoerd”.

Gelet op die opmerking wordt de wetgever geattendeerd op de bevoegdheden en taken die in het kader van de voorgestelde regeling *sui generis* aan de bewakingsagenten toevertrouwd worden om de veiligheid tijdens voetbalwedstrijden te garanderen, en die volgens de toelichting bij het voorstel grotendeels gebaseerd zijn op de bevoegdheden en taken die momenteel aan de veiligheidsdiensten van de openbaarvervoermaatschappijen worden toegekend.

Hoewel de meeste van die bevoegdheden en taken reeds in het kader van de wet van 2 oktober 2017 aan de bewakingsagenten zijn toegekend, zijn er met betrekking tot de identiteitscontrole van toeschouwers, het fouilleren of het recht om toeschouwers in bepaalde gevallen vast te houden, nieuwe bevoegdheden voorzien die bijzonder ingrijpend zijn voor de fysieke integriteit en de individuele vrijheid van de toeschouwers, zoals het gebruik van kleine spuitbussen en van handboeien.

Ook wordt erop gewezen dat het recht op vatting dat aan de veiligheidsagenten van de openbaarvervoermaatschappijen wordt toegekend, veronderstelt dat de betrokkene ofwel een wanbedrijf of een misdaad gepleegd heeft, ofwel heeft geweigerd zich te identificeren of een valse identiteit heeft opgegeven, ofwel inbreuk heeft gepleegd op de vigerende regelgeving inzake

¹ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2388/1, 159-196.

openbaar vervoer waarbij hij de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang bracht.²

Het recht op vatting dat het voorgestelde artikel 145/14 aan de bewakingsagenten toekent, hangt luidens het eerste lid, 1°, a), echter alleen af van het feit dat er inbreuk is gemaakt op de “voetbalwet”, zonder dat rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk of de potentieel gevaarlijke aard ervan voor de betrokkene of voor derden.

De wetgever moet kunnen aantonen dat de beoogde maatregelen evenredig zijn ten aanzien van de grondrechten van de supporters waaraan hier wordt geraakt.

2. De organisatie van een verwerking van persoonsgegevens impliceert dat het legaliteitsbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, in acht wordt genomen.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 op het volgende gewezen:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.³

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”⁵

In dat verband dient te worden vastgesteld dat niet alle essentiële elementen van de verwerking in het voorstel worden vastgelegd.

² Artikel 177 van de wet van 2 oktober 2017.

³ Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

⁴ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

Op een vraag daarover heeft de door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangewezen gemachtigde het volgende geantwoord:

“La loi relative au football présente actuellement des lacunes en matière d’encadrement de la protection de la vie privée.

Par ailleurs, la proposition de loi à l’examen s’inscrit dans un ensemble plus large de mesures que le Ministre de l’Intérieur entend introduire dans le cadre d’un nouveau projet de loi modifiant la loi football. Parmi ces mesures figure notamment un renforcement de l’encadrement législatif du traitement des données à caractère personnel.

Dès lors que le gouvernement prévoit d’instaurer un dispositif plus précis et plus complet en la matière, l’adoption de mesures supplémentaires apparaîtrait superflue.”

Gelet op de huidige stand van de wetgeving moet het voorliggende wetsvoorstel evenwel worden aangevuld zodat het de voorziene verwerking juridisch afbakt.

Dat is met name het geval met de aangifte bedoeld in het voorgestelde artikel 25 van de wet van 21 december 1998 (artikel 13 van het voorstel), met het register ingevoerd bij het voorgestelde artikel 145/20 van de wet van 2 oktober 2017 (artikel 18 van het voorstel), alsook met de mogelijkheid om een kopie van de identiteitskaart te bewaren, bepaald in het voorgestelde artikel 145/11 van de wet van 2 oktober 2017 (artikel 18 van het voorstel), als het de bedoeling is op die manier een specifieke gegevensverwerking in te voeren.

Het voorstel moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

Het woord “laatstelijk” is overbodig en dient dan ook weggelaten te worden.

Artikelen 5 tot 8

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het de bedoeling is de bevoegde overheden in staat te stellen overtreders te vervolgen en daartoe efficiënter vaststellingen te kunnen doen. Volgens de indieners van het voorstel is dat echter “in de praktijk (...) niet altijd evident, aangezien de wet het recht om op te treden als vaststellende beambte voorbehoudt aan politieagenten. Wegens te weinig politiepersoneel glippen supporters met risicogedrag daarom soms door de mazen van het net.”

De indieners van het voorstel willen die situatie verhelpen door het recht om als vaststellende beambte op te treden niet langer alleen toe te kennen aan politieagenten, maar ook, naar het voorbeeld van wat is voorzien in de regeling van gemeentelijke administratieve sancties, aan bepaalde gemeenteambtenaren. Daartoe wordt voorgesteld de artikelen 12/1, 13, vierde lid, 16, eerste lid, en 17 van de wet van 21 december 1998 te wijzigen om aan de gemeenteambtenaren bevoegdheden toe te kennen die, naargelang het geval, reeds toegekend zijn aan de stewards en aan de gemandateerde veiligheidsverantwoordelijke.

Om ervoor te zorgen dat heel de regeling perfect samenhangt, moet de wetgever zich ervan vergewissen dat het met het oog op het nagestreefde doel enkel nodig is de bedoelde bepalingen te wijzigen, en dat er geen andere bepalingen hoeven te worden gewijzigd. Dat is een vraag die bijvoorbeeld kan rijzen in verband met de toegang tot het stadion zoals voorzien in artikel 13, derde lid, van de wet van 21 december 1998.

Artikel 13

1. In de inleidende zin moeten de nog geldende wijzigingen worden vermeld die zijn aangebracht in de bepaling die vervangen wordt, te weten de wijzigingen die bij de wetten van 3 juni 2018 en van 19 juni 2023 zijn doorgevoerd.
2. In de Franse tekst van paragraaf 2 moet het woord “constations,” vervangen worden door het woord “constatations”.
3. In dezelfde paragraaf 2 wordt verwezen naar “de in paragraaf 1, tweede tot vierde lid, bedoelde personen”. De afdeling Wetgeving wijst er niettemin op dat het tweede lid niet op specifieke personen doelt, maar de nadere regels vastlegt voor de overzending van een afschrift van het proces-verbaal.

Artikel 15

Artikel 31, § 1, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 wordt door het voorgestelde punt 1° aangevuld met een zin, en niet met een nieuw lid.

Er is dan ook geen reden om paragraaf 1, derde lid, te wijzigen.

Zoals de gemachtigde heeft beaamd, moet punt 2° bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 16

In de inleidende zin moeten de woorden “19 juni 2023” worden vervangen door de woorden “9 mei 2019”.

Artikel 17

In plaats van het tweede lid van artikel 106 van de wet van 2 oktober 2017, dient wellicht het eerste lid, 3°, van hetzelfde artikel te worden opgeheven.

Artikel 17 moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 18

Zoals aangegeven in de toelichting bij het voorstel, is de nieuwe onderafdeling 8 die bij artikel 18 in de wet van 2 oktober 2017 ingevoegd wordt, gebaseerd op de bepalingen voor de veiligheidsdiensten van openbaarvervoermaatschappijen. In dat verband moet de gebruikte terminologie evenwel aangepast worden, zodat niet wordt gesproken van veiligheidsagenten en veiligheidsdiensten - dat zijn begrippen die kenmerkend zijn voor openbaarvervoermaatschappijen⁶ - maar wel van bewakingsagenten en bewakingsondernemingen.

De artikelen 145/1 tot 145/20 moeten dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 19

De bepaling luidt als volgt:

“Deze wet treedt in werking op de dag waarop ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. De organiserende clubs en de veiligheidsdiensten beschikken evenwel over een termijn van zes maanden om hun praktijken aan de nieuwe verplichtingen aan te passen.”

Een dergelijke bepaling geeft aanleiding tot twee opmerkingen.

Ten eerste dient, opdat elkeen over een redelijke termijn beschikt om kennis te nemen van de nieuwe regels, te worden afgezien van een inwerkingtreding op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* of binnen een kortere termijn dan de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen’, te weten tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, tenzij er een specifieke reden bestaat om van die voornoemde gebruikelijke termijn af te wijken.⁷ Dat geldt des te meer daar sommige van de nieuwe regels een repressief karakter hebben.

Ten tweede is de tweede zin onduidelijk geformuleerd, wat tot problemen kan leiden ten aanzien van de beginselen van rechtszekerheid en van voorzienbaarheid van de regelgeving.

Als de wetgever van oordeel is dat de adressaten van de norm over voldoende tijd moeten beschikken om zich op de inwerkingtreding ervan voor te bereiden, moet hij, zoals de bedoeling lijkt te zijn, bepalen dat de norm in werking treedt in de zesde maand die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, en dient hij de passende datum te berekenen.

⁶ Zie de artikelen 2, 6°, en 11 van de wet van 2 oktober 2017.

⁷ Zie voor een gelijkaardige opmerking advies 75.797/4 van 30 april 2024 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verwerkingen van persoonsgegevens door de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken’; *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 151, b).

Men kan ook in een algemene inwerkingtreding voorzien en voor sommige bepalingen een uitgestelde datum van inwerkingtreding vaststellen. Die laatste kan men expliciet in het dispositief voorzien, of men kan de Koning ertoe te machtigen hem later vast te stellen.⁸

De bepaling moet in het licht van deze opmerkingen herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

⁸ In dat geval moet er evenwel voor worden gezorgd dat in de wet een uiterste datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld.