

N°s 389815, 389862, 389867, 389901,
390070

Association de défense et
d'assistance juridique des
intérêts des supporters et autres

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies
Séance du 4 septembre 2015
Lecture du 21 septembre 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Le bien nommé fichier « STADE » est baptisé en hommage au « service transversal d'agglomération des événements » chargé de le mettre en œuvre au sein de la préfecture de police. Comme ce service, il doit son acronyme à son objet, qui est de collecter et conserver des données relatives aux supporters. Sa finalité est, pour les manifestations sportives de la petite couronne et les matchs du club « Paris Saint-Germain » quel qu'en soit le lieu, de prévenir les troubles à l'ordre public et de faciliter la constatation des infractions et la recherche de leurs auteurs. Il poursuit donc une double finalité administrative et judiciaire, correspondant à la double casquette du service STADE. Il entretient lui-même des rapports houleux avec la police et la justice administratives puisque son existence officieuse a fait l'objet d'une délibération réprobatrice de la CNIL¹ et que l'exécution de l'arrêté² officialisant son existence a été suspendue par une ordonnance du JRCE (JRCE, 13 mai 2015, *Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters et autres*, n° 389816-389866-389899).

C'est de cet arrêté que cinq associations qui, contrairement à ce que soutient le ministre, ont toutes intérêt et qualité pour agir, vous demandent l'annulation pour excès de pouvoir.

1. Les deux moyens de légalité externe sont relatifs à la compétence de l'auteur de l'arrêté.

a. Le premier est tiré d'une méconnaissance du I de l'article 26 de la loi³ du 6 janvier 1978, qui prévoit l'autorisation par arrêté des traitements « 1° Qui intéressent la (...) la sécurité publique ; 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales (...) ». Les requérantes soutiennent que ce « ou » est exclusif et en déduisent qu'un traitement dont la finalité touche à la sécurité publique et aux infractions pénales ne peut être autorisé par arrêté – voire ne peut être autorisé du tout. Ce

¹ le 25 juillet 2013.

² du 15 avril 2015.

³ n° 78-17.

point avait arrêté la CNIL qui, dans sa délibération⁴ portant avis sur le fichier, s'est interrogée, sans parvenir à une conclusion explicite, sur la possibilité de créer par arrêté un fichier à finalité double, en relevant que d'autres par le passé avaient été créés par la loi.

Nous ne partageons pas cette gêne.

Nous voyons mal, d'abord, comment l'article 26, qui figure dans le chapitre IV : « Formalités préalables à la mise en œuvre des traitements » de la loi, pourrait avoir pour objet ou effet d'interdire un type de traitement en raison de sa finalité.

Nous ne voyons pas, ensuite, à quoi mènerait la lecture exclusive qui est suggérée. A supposer que les traitements à double finalité ne puissent pas relever du I de l'article 26 relatif aux traitements autorisables par arrêté, ils ne relèvent pas non plus du II, relatif aux traitements autorisés par décret en Conseil d'Etat au motif qu'ils portent sur des données dites sensibles⁵. Or la loi ne prévoit pas d'autre alternative. On retomberait donc sur un raisonnement aux termes duquel, faute de prévoir une procédure d'adoption pour de tels fichiers, l'article 26 aurait pour effet de les exclure du champ de la loi CNIL et d'imposer leur création par un texte de niveau équivalent à celle-ci, c'est-à-dire législatif. On l'a dit, tel ne nous semble pas être l'objet de cette disposition, qui se borne à lister ceux des traitements qui, en raison de leur objet, doivent faire l'objet d'une autorisation gouvernementale après avis motivé de la CNIL par dérogation tant au régime déclaratif de droit commun qu'au régime un cran moins contraignant d'autorisation par la commission, prévu à l'article 25.

Enfin, saisi de dispositions législatives mettant en place des fichiers à double finalité⁶, le Conseil constitutionnel n'a pas laissé entendre qu'elles relevaient nécessairement de la compétence du législateur. Bien au contraire, le commentaire autorisé de sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 (loi pour la sécurité intérieure) suggère que celui-ci a empiété sur la compétence du pouvoir réglementaire, le champ de l'article 34 étant déjà saturé par les dispositions protectrices de la loi CNIL.

Nous proposons donc d'écarter le moyen.

b. Le deuxième moyen de compétence est tiré de la méconnaissance du II de l'article 26. Il est soutenu que les données relatives, d'une part, aux comportements et propos publics des supporteurs, d'autre part, à leurs « signes physiques particuliers et objectifs », sont des données sensibles justifiant une autorisation par décret en Conseil d'Etat⁷. Si l'argumentation est farfelue s'agissant des premières, elle est plus sérieuse s'agissant des signes physiques, qui peuvent potentiellement faire « apparaître, (...) indirectement, les origines raciales ou ethniques ». D'ailleurs, les traitements prévoyant la collecte de données relatives aux « signes

⁴ n° 2014-483 du 4 décembre 2014.

⁵ C'est-à-dire visées au I de l'article 8, aux termes duquel : « I.-II est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci. »

⁶ par exemple le fichier « traitement d'antécédents judiciaires » (TAJ) qui trouve un ancrage dans les articles 230-6 et suivants du code de procédure pénale ou le « fichier des personnes recherchées » prévu par l'article 230-19 du même code.

⁷ Pour un exemple d'annulation sur ce terrain, v. CE, 4 juin 2012, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 334777, T. p., à propos de l'application « cahier électronique de liaison » (CEL) qui contenait des données relatives à la santé et à la religion des personnes détenues.

physiques particuliers et objectifs » sont généralement, pour cette raison, autorisés par décret en Conseil d'Etat (v. le fichier PASP – art. R. 236-13 du code de la sécurité intérieure – ou encore le fichier GIPASP – art. R. 236-23 du même code).

Mais si certaines données physiques, comme la couleur de peau ou la mention d'un « type », « caucasien » par exemple, peuvent indirectement révéler l'origine raciale ou ethnique, ce qui implique de passer par un décret, il n'en va pas de même de nombreuses autres données telles que la taille, l'existence d'un signe particulier ou encore, sauf à donner au terme « indirectement » une portée particulièrement extensive, la couleur des yeux ou des cheveux. C'est semble-t-il le sens de la distinction qu'instaurent les décrets constitutifs des fichiers PASP et GIPASP, dans un sabir peu intelligible, entre les « signes physiques particuliers et objectifs » d'une part et les « signes physiques particuliers et objectifs comme éléments de signalement des personnes » de l'autre, seuls les seconds étant présentés comme relevant des données sensibles.

Dans ces conditions, et dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le ministre entend n'autoriser par son arrêté que la collecte de données physiques non sensibles, vous pourrez vous borner à faire de la disposition une lecture neutralisante, précisant qu'elle doit être interprétée comme excluant la collecte de celles de ces données qui pourraient, même indirectement, faire apparaître les origines raciales ou ethniques des intéressés. Moyennant cette réserve, vous écarterez le moyen.

2. Les moyens de fond sont nombreux, délicats et pour certains fondés, de sorte que nous vous proposerons une annulation partielle de l'arrêté.

Par votre décision d'Assemblée *Association SOS racisme et autres*⁸, vous avez jugé que « la collecte, la conservation et le traitement par une autorité publique, d'informations personnelles nominatives, ne peut être légalement autorisée que si elle répond à des finalités légitimes et (...) [est] effectué[e] de manière adéquate et proportionnée au regard de ces finalités ». Cette affirmation marque le caractère resserré de votre contrôle, mais également qu'il repose tout entier sur le rapprochement entre le sort réservé aux données et les finalités du traitement, qui ne peuvent se comprendre l'un sans l'autre.

a. Moyens relatifs aux finalités du traitement

S'agissant des finalités, les requérantes soutiennent qu'elles sont imprécises sur deux points : en tant qu'elles visent, en plus de certaines manifestations sportives, les « rassemblements en lien avec ces manifestations », et en tant qu'elle mentionne le club du « Paris-Saint-Germain », sans autre précision.

L'expression « rassemblement en lien avec les manifestations » renvoie clairement aux rassemblements sur la voie publique organisés dans le prolongement des manifestations sportives, mais hors des enceintes sportives *stricto sensu*. Quant à la référence au club du « Paris Saint-Germain », elle renvoie tout aussi clairement au club omnisport fondé sous ce nom en 1970, et subdivisé en différentes sections – football masculin, football féminin, handball et futsal – qui toutes sont concernées par la collecte des données.

⁸ CE, 11 mars 2013, n°s 332886-334189, p. ; v. aussi la chronique de M. Guyomar et X. Domino, « le passeport biométrique au contrôle : empreintes et clichés », AJDA 2012, p. 35.

Plus sérieux est le moyen tiré de l'absence de nécessité du fichier, dès lors que d'autres fichiers existants permettraient d'obtenir les informations utiles s'agissant au moins du volet prévention : il s'agirait surtout du fichier « Prévention des atteintes à la sécurité publique » (PASP) prévu à l'article R. 236-11 du code de la sécurité intérieure.

Le fichier PASP est mis en œuvre par la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur. Sa finalité est de traiter « les informations qui concernent des personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique », notamment en ce qui concerne « les personnes susceptibles d'être impliquées dans des actions de violence collectives, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives ». On ne peut qu'être frappé de la ressemblance entre les libellés des données enregistrables dans les deux fichiers.

Pour autant, les finalités des traitements ne se confondent pas, et le fichier STADE est à la fois plus étroit et plus large que le fichier PASP. Plus large parce qu'à la finalité de prévention s'ajoute celle de la poursuite des infractions constatées. Plus étroit parce qu'il ne concerne pas le milieu urbain, mais seulement certaines manifestations sportives ; il ne vise pas tous les troubles, mais seulement ceux qui sont causés par le public habituel des stades.

Compte tenu de ces différences de finalités, les données enregistrées ne seront, en dépit de leur libellé identique, pas nécessairement les mêmes, et la création d'un fichier distinct permettra à la préfecture de police de disposer d'un outil paramétré à ses missions, besoin qu'un accès complet au fichier PASP excéderait, et un accès partiel ne satisferait pas complètement⁹. Nous pensons donc comme la CNIL que la création d'un fichier distinct n'est pas dépourvue de nécessité.

b. Moyens relatifs aux données collectées

S'agissant des données collectées, les requérantes soutiennent que leur champ est trop large et imprécisément défini.

i. Les critiques portent en premier lieu sur le champ des personnes concernées.

L'article 2 vise les « personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel ».

Nous ne croyons pas cette notion trop imprécise pour être légale. Elle est utilisée par le législateur, aux articles L. 332-16-1 et L. 332-16-2 du code du sport, pour déterminer le champ des personnes susceptibles de faire l'objet d'une restriction de circulation. Vous la maniez régulièrement, en vous fondant un faisceau d'indices comportementaux¹⁰ auquel font spontanément référence le ministre et la CNIL (v., pour l'énoncé explicite de ces critères, JRCE, 8 novembre 2013, *Olympique lyonnais et a.*, n°s 373129-373170). Le Conseil

⁹ En outre et contrairement à ce qui est soutenu, ouvrir aux agents de la cellule STADE un accès complémentaire au « Fichier national des interdits de stade » (FNIS) prévu au code du sport ne suffirait pas à l'armer exhaustivement, celui-ci ne comportant des données que sur des personnes ayant fait l'objet d'une interdiction de stade.

¹⁰ attitude d'ensemble à l'occasion des rencontres sportives, tenue vestimentaire, accessoires portés, détention de billets d'accès aux tribunes.

constitutionnel a précisé, à propos des restrictions de circulation, que chaque arrêté devrait, sous le contrôle du juge, désigner avec précision ceux des supporters ou assimilés visés par la mesure, dont la méconnaissance est constitutive d'un délit. Dans ce cadre, vous jugez constamment que la référence faite par ces arrêtés aux supporters ou assimilés de tel ou tel club est suffisamment précise (v., outre l'ordonnance *Olympique lyonnais et a.* précitée, CE, 5 novembre 2014, *M. S... et M. C...*, n° 364085).

Reste à savoir si ce champ est adéquat aux finalités du traitement, les requérantes soutenant que porter l'écharpe d'un club ne devrait pas suffire à justifier un fichage. Mais ce n'est pas ainsi que nous comprenons l'arrêté. L'article 2 précise que les données des supporters ne peuvent être enregistrées que « dans la stricte mesure où elles sont nécessaires à la poursuite de la finalité mentionnée à l'article 1^{er} ». Cette mention elle-même colore à notre sens le reste de la phrase. Ce que l'arrêté prévoit, ce n'est pas la possibilité de « fichier » l'ensemble des supporters, mais de collecter les données relatives à ceux des supporters dont un comportement a laissé penser qu'ils sont susceptibles de troubler l'ordre public ou de commettre une infraction. Indice de ce que l'arrêté n'envisage pas de fichages hors-sol, l'article 2 prévoit de consigner le « motif de l'enregistrement » (trouble à l'ordre public ou infraction pénale). Et l'article 6 adopte comme point de départ du délai de conservation des données « l'événement de nature à faire apparaître un risque d'atteinte à la sécurité publique ayant donné lieu à enregistrement ».

Dans ces conditions, les personnes visées sont celles qui non seulement sont ou se comportent comme des supporters mais ont en outre adopté un comportement laissant présager troubles ou infractions. Ce champ n'est pas trop large pour être adéquat.

L'article 3 précise que le fichage peut concerner des mineurs âgés d'au moins treize ans, avec une durée de conservation réduite. L'association La voix de l'enfant s'en plaint. Vous avez toutefois jugé, à propos du fichier GIPASP, que rien ne fait obstacle à l'enregistrement de données relatives à des mineurs (CE, 11 mars 2013, *Association SOS racisme et a.*, n° 332886-334189).

ii. Les critiques portent ensuite sur la liste des données collectées. Il faut dire qu'elle est longue et quelque peu hétéroclite.

Deux items sont critiqués pour leur caractère extensif : les « activités publiques, comportements et déplacements, blogs et réseaux sociaux, en lien avec les groupes supporters d'appartenance » ; les « personnes entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec l'intéressé ». Il est vrai que pris dans l'absolu, ils visent particulièrement large.

Mais, d'une part, nous pensons qu'ils ne peuvent être compris qu'au regard des finalités du traitement et de l'exigence, pour justifier tout enregistrement, d'un événement en rapport direct avec ces finalités. Dans cette perspective, le périmètre se restreint drastiquement. Et il ne nous paraît ni illégitime, ni disproportionné de garder une trace, en cas d'enregistrement, des propos tenus publiquement – car il est évident, et d'ailleurs contesté par personne, que s'agissant des blogs et réseaux sociaux, ce ne sont que les profils publics qui sont visés – annonçant ou commentant l'événement qui l'a justifié. Même diagnostic s'agissant de l'identité des personnes qui ont directement interagi avec l'intéressé à l'occasion de cet événement.

D'autre part, le recueil de données du même type est déjà prévu, dans les mêmes termes, dans le fichier GIPASP, dont il a été soutenu devant vous qu'il visait ce faisant trop large. Vous avez jugé « que ces catégories de données sont désignées de façon suffisamment précise au regard des finalités du traitement ; [qu'elles] ne peuvent [être enregistrées] que dans la stricte mesure où elles sont nécessaires à la poursuite des finalités du traitement et doivent, en conséquence, être en rapport direct avec le motif de l'enregistrement dans le traitement de la personne en cause ; (...) qu'il résulte de l'ensemble de ces règles et limitations que le choix, la collecte et le traitement des données (...) sont effectués de manière adaptée, nécessaire et proportionnée (...) ». Nous voyons mal comment vous pourriez faire une réponse différente au moyen identique en l'espèce, sauf à tirer argument de ce que la finalité du fichier STADE est plus large que celle du fichier GIPASP et que le champ des données devient excessif en s'élargissant d'autant. Ce n'est pas intellectuellement impossible, mais nous ne le vous proposons pas.

Contrairement aux requérantes, nous trouvons assez clair, à la lecture de l'arrêté, que l'immatriculation des véhicules » qu'il est prévu de collecter concerne exclusivement les véhicules utilisés par les supporteurs enregistrés, ce qui ne nous semble pas disproportionné.

Plus déroutante est la disposition qui autorise l'enregistrement dans le fichier STADE de certaines données issues du fichier PASP, en précisant que l'alimentation de l'un par l'autre ne peut être automatisée. Car comme il est soutenu, l'article R. 236-18 du code de la sécurité intérieure, dispose que le fichier PASP « ne fait l'objet d'aucune interconnexion, aucun rapprochement ni aucune forme de mise en relation avec d'autres traitements ou fichiers. »

Les notions d'interconnexion, de rapprochement et de mise en relation sont utilisées au 3° de l'article 30 de la loi CNIL qui, pas plus que ses travaux préparatoires¹¹, n'en fournit de définition. Tout ce qui s'en déduit est que « mise en relation » est un terme générique dont « interconnexion » et « rapprochement » sont des cas particuliers.

Vous avez défini l'interconnexion comme un branchement informatisé de deux fichiers dont le périmètre ne se recouvre pas (CE, 19 juillet 2010, *F... et Mme D...*, n°s 317182 323441, p.). Vous avez qualifié de rapprochement la mise en relation systématique de deux fichiers n'ayant pour effet d'élargir le périmètre de collecte d'aucun des deux. Rien n'indique dans votre jurisprudence que les mises en relation ne renvoient qu'à des connexions informatiques. La CNIL a pour doctrine que la simple consultation simultanée de deux fichiers distincts a le caractère d'un rapprochement visuel au sens de l'article 30.

Sans aller aussi loin, il nous semble difficile de juger que l'alimentation d'un fichier par un autre n'est en aucune manière une forme de mise en relation. Concrètement, l'arrêté permet à des agents qui n'ont accès que sur demande ponctuelle à certaines données du fichier PASP de cosigner ces données sur un autre support, pour une durée de conservation nouvelle, de les confronter aux autres données qu'il contient, et de les transmettre à des tiers qui sans cela ne pourraient les obtenir. Autant de passerelles qui nous paraissent déroger, du fait de l'arrêté, à l'étanchéité du fichier PASP voulue par le décret. Nous sommes donc d'avis d'accueillir le moyen et d'annuler le troisième tiret du 10° de l'article 2.

¹¹ Ou que la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995.

c. Moyens spécifiques au Paris-Saint-Germain

Deux moyens sont spécifiques au traitement particulier que l'arrêté réserve au Paris-Saint-Germain.

L'un, troublant, est tiré de ce qu'il méconnaîtrait le décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de la préfecture de police. Ce décret la rend exclusivement compétente à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Or l'une des finalités du traitement est la prévention des troubles lors des matchs du « Paris Saint-Germain » se tenant à l'extérieur de ces départements.

Il faut toutefois comprendre que l'arrêté n'a pour objet ni pour effet d'habiliter les services de la préfecture de police à se rendre à ces manifestations sportives afin d'y surveiller les supporters pour renseigner le traitement. Ce que signifie l'arrêté, c'est que les membres de la cellule STADE sont habilités à enregistrer les comportements, observés dans leur champ de compétence territoriale où les supporters du Paris-Saint-Germain évoluent le plus souvent, laissant penser que les supporters en cause pourraient causer des troubles lors de manifestations extérieures de ce club. Ils pourront alors transmettre ces données aux préfets de département concernés, ainsi que le prévoit l'article 5 de l'arrêté. Ce faisant, ils n'excéderont pas leur champ de compétence territoriale.

Enfin, en réservant un sort spécifique au cas du Paris-Saint-Germain parmi les clubs parisiens, dont la dangerosité particulière des supporters est reconnue (v. votre décision CE, 13 juillet 2010, *Association « Les Authentiks »*, n° 339257, p. 296), le ministre n'a pas méconnu le principe d'égalité.

d. Moyens relatifs à la transmission des données

Les derniers moyens concernent la possibilité, donnée par le 5° de l'article 5 de l'arrêté, de communiquer tout ou partie des données aux « associations et sociétés sportives et fédérations sportives agréées », qui sont des personnes privées.

L'un d'eux nous semble fondé. Il est tiré de ce qu'une telle transmission, non limitée à certaines catégories de données présentes dans le traitement, constitue une atteinte aux libertés illégitime et disproportionnée.

Selon le ministre, cette transmission doit permettre aux clubs et fédérations de refuser de vendre des billets aux personnes interdites de stade. De ce point de vue, la transmission aux est illégitime, car superflue : dans le cadre du traitement FNIS, les fédérations peuvent déjà être destinataires de toutes les données nécessaires à cette finalité.

Le ministre explique également qu'elle doit servir à refuser la vente de billets aux supporters à risque. Mais à supposer même que cette finalité soit légitime, le champ de données concernées serait beaucoup trop large : ne devrait être possible que la transmission de données identifiantes, à l'exclusion des données qui ne sont pas collectées dans le cadre de la finalité de prévention des troubles à l'ordre public.

Sur ce point, l'économie de l'arrêté ne se prête vraiment pas à une interprétation neutralisante. Nous vous proposons donc d'annuler le 5° de l'article 5, à charge pour le ministre, s'il le croit nécessaire, de calibrer plus précisément la liste des informations qu'il estime utile, au regard des finalités du traitement, de transmettre à des personnes privées.

PCMNC, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens dirigés contre cet item de l'article 5 – Annulation du troisième tiret du 10° de l'article 2 et du 5° du II de l'article 5, au versement par l'Etat de 1 500 euros à chacune des requérantes au titre des frais irrépétibles, et au rejet du surplus.