

N°s 373063, 373072
SASP Paris Saint-Germain
Football
SASP Paris Saint-Germain
Handball

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 20 mai 2016
Lecture du 13 juin 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Ces affaires sont, chronologiquement, les deux premiers pans d'un triptyque dont vous avez déjà jugé le troisième volet.

Par votre décision CE, 21 septembre 2015, *Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters et autres*, n° 389815 et a., en effet, vous avez examiné la légalité de l'autorisation donnée par la CNIL à la cellule STADE¹ du ministère de l'intérieur d'exploiter un fichier de données relatives aux supporters pour prévenir les troubles à l'ordre public lors des matchs du Paris Saint-Germain (PSG) et faciliter la constatation des infractions et la recherche de leurs auteurs, autorisation que vous avez d'ailleurs partiellement annulée en tant qu'elle prévoyait la transmission de certaines informations aux clubs sportifs. Or l'édiction de cette autorisation était l'aboutissement d'un match très disputé entre la cellule STADE, le PSG et la CNIL, remporté par cette dernière, qui avait au préalable reproché aux premiers d'exploiter des fichiers similaires sans autorisation. S'agissant du PSG, il s'agissait surtout de l'exploitation, dénoncée par des plaintes et des articles de presse, d'une liste d'exclusion de certains supporters des clubs PGS Football et PSG Handball – surnommée la *black-list*, dans l'objectif de refuser à ses membres la vente de billets ou d'abonnements au motif d'une « attitude non conforme aux valeurs du club ».

Ce premier épisode avait commencé le 26 octobre 2012, date à laquelle la présidente de la CNIL a dépêché une mission de contrôle sur place, qui s'est rendue les 8 et 9 novembre suivants dans les locaux du PSG SASP. Ils ont révélé l'existence de fichiers des personnes indésirables dont l'exploitation permettait de modifier le statut des personnes dans le logiciel de billetterie Rodrigue afin de bloquer leurs abonnements ou la délivrance de billets. L'épisode s'est poursuivi avec, le 29 août 2013, l'édiction de deux délibérations² mettant les PSG Football et Handball en demeure de déférer à un certain nombre de prescriptions : assurer la confidentialité et la sécurité des données des clients, procéder à une demande d'autorisation pour les traitements visant à exclure les personnes interdites de stade et jugées indésirables, et justifier auprès de la CNIL de l'accomplissement de ces diligences dans un

¹ Service transversal d'agglomération des événements.

² n°s 2013-15 et 2013-030.

délai d'un mois, sous peine de saisine de la commission des sanctions. La présidente a ensuite décidé, comme l'article 46 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 l'y autorise, de demander (avec succès) au bureau de rendre publique la mise en demeure – délibération n° 2013-235 du 12 septembre 2013. L'épisode s'est alors soldé par une conformation des deux clubs aux injonctions de la présidente, qui a, du même coup, prononcé la clôture de la procédure, comme le prévoit en ce cas l'article 45 (I, 2^e al.) de la loi.

Les deux clubs n'ont toutefois pas renoncé à leurs prétentions. Ils ont formé, avant de se conformer aux injonctions, une demande d'annulation pour excès de pouvoir des mises en demeure les concernant, assortie d'une demande de suspension de leur exécution. Ils ont également demandé l'annulation de la décision de publication. Ce sont de ces demandes d'annulation dont vous avez à connaître sous les deux premiers numéros appelés.

Par la suite, un deuxième épisode s'est joué lorsque le PSG a sollicité l'autorisation d'exploiter le fichier en cause. La CNIL a, pour l'essentiel, fait droit à la demande par une délibération n° 2014-043 du 30 janvier 2014. Mais dans sa décision d'autorisation, elle n'a permis au club de traiter qu'une partie des données dont il sollicitait l'exploitation. Elle a, en outre, limité la durée de conservation de certaines données en deçà des espérances du PSG. C'est ce qui explique que ce dernier – plus précisément le PSG Football, le PSG Handball également concerné n'ayant pas fait de recours sur ce point – vous défère, sous le troisième numéro qui a été appelé, l'autorisation en tant qu'elle porte refus d'autoriser le traitement de certaines données et d'en conserver d'autres au-delà d'une certaine durée.

1. Commençons par les recours jumeaux contre la mise en demeure.

Vos chambres réunies les examinent après un premier passage devant ce qui était encore la 10^{ème} sous-section jugeant-seule, que la délicatesse d'une question relative au niveau d'habilitation requis des agents de la CNIL pour opérer le contrôle a conduit à vous renvoyer l'affaire.

Avant d'en venir à ce moyen, deux questions préalables méritent qu'on s'y arrête brièvement.

La première est celle d'un éventuel non-lieu. Au stade du référé, la clôture de la procédure intervenue en cours d'instance a conduit à prononcer le non-lieu sur la demande de suspension des effets de la mise en demeure (JRCE, 20 novembre 2013, n° 373061 373081). Cette solution est parfaitement orthodoxe en référé suspension, eu égard à l'office limité du juge qui ne peut que suspendre l'exécution pour l'avenir, ce qui n'a plus de sens lorsque la CNIL elle-même met fin à cette exécution. En revanche, elle ne nous paraît pas transposable à une demande d'annulation pour excès de pouvoir, dans le cadre de laquelle le non-lieu ne peut être prononcé qu'en cas de retrait rétroactif de la mesure attaquée ou d'abrogation de cette dernière pour l'avenir à la seule condition qu'elle n'ait jamais produit d'effet (CE, 19 avril 2000, *B...*, n° 207469, p. 157). Certes, la mise en demeure ne produit d'effet qu'en tant qu'elle rend ensuite possible l'intervention d'une sanction : on pourrait dès lors comparer la clôture à une abrogation sans effets antérieurs entraînant donc le non-lieu. Mais, d'une part, ce raisonnement condamnerait la logique même qui vous a conduit à admettre qu'on puisse demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une mise en demeure : il suffirait, si on l'estimait dépourvue d'effet propres, de permettre de former, le cas échéant, un recours de plein contentieux contre la décision subséquente de sanction. D'autre part, il nous semble très

contestable de dire que la mise en demeure n'a pas reçu exécution puisque c'est précisément de son seul fait que le PSG a exécuté ses obligations. Cela vaut *a fortiori* pour la décision de publication, qui est d'ailleurs elle-même un effet propre de la mise en demeure, et que n'a pas effacée la publication par la CNIL d'un communiqué expliquant que le dossier avait été clôturé au motif que le PSG avait satisfait à ses obligations : pour anéantir l'effet de la publication initiale, il faudrait en effet qu'intervienne, et tel serait l'effet d'une décision d'annulation, un communiqué expliquant que le PSG n'avait jamais fauté et n'avait donc pas à s'acquitter des obligations mises à tort à sa charge. A ces arguments juridiques s'ajoute un argument d'opportunité, tenant à ce qu'il serait paradoxal de laisser le choix aux intéressés entre la bonne volonté consistant à se soumettre et la possibilité de solliciter une annulation, incitant ainsi à la non exécution de décisions qui, en l'absence de suspension, sont pourtant exécutoires nonobstant votre saisine. Bref, nous sommes d'avis que la demande d'annulation de la mise en demeure et de la décision de la publier conserve un objet.

La deuxième question préalable concerne la nature du contrôle que l'on vous demande pour la première fois d'opérer sur la décision de publier une mise en demeure. Cette configuration inédite est différente de celle, dont vous êtes familiers, où ce qui est publié est une décision de sanction, la publication ayant alors le caractère d'une sanction complémentaire.

Nous n'avons pas de doute qu'eu égard à ses effets pour la réputation de la personne mise en demeure, effets qui sont d'ailleurs la raison d'être de la possibilité de publication prévue par la loi, la décision de publication de la mise en demeure fait par elle-même grief et que les conclusions sont en conséquence recevables. En l'espèce, les requérants soulignent d'ailleurs que la publication de la mise en demeure a engendré des incidents, des supporters convaincus, du fait de cette publication, de l'illégalité de leur refoulement du Parc des princes, ayant tenté de s'introduire de force dans un match de football féminin du PSG le 29 septembre 2013.

Reste la question de savoir quelle est la nature du recours ouvert contre cette décision. S'agissant des décisions de publier une sanction, la qualification de sanction complémentaire emporte le caractère de plein contentieux du recours. Un tel raisonnement n'est pas envisageable ici, à défaut de sanction principale. La décision n'est pas non plus une sanction par détermination de la loi. La loi plaide même pour la qualification inverse car, indépendamment du fait que la mise en demeure comme sa publication est prévue dans le chapitre consacré aux sanctions, ce qui est sans conséquence sur le fait que la mise en demeure n'en est pas une, elle prévoit que la publication est décidée par le bureau, et non par la commission des sanctions elle-même, ce qui est tout de même un indice de la volonté du législateur sur ce point.

Indépendamment même de la loi qui ne vous tient pas par une qualification claire, nous pensons, même si la question n'est pas évidente, que la décision de publication n'est effectivement pas, par elle-même, une sanction. Il est vrai qu'elle emporte pour la personne mise en demeure des effets proches de ceux d'une sanction ; il est vrai aussi, la présente espèce le démontre, que le bureau prend en considération la gravité des manquements pointés pour justifier cette décision. Nous pensons malgré tout que, tout comme la mise en demeure est proche de l'avertissement et ne doit son caractère de mesure de police qu'à sa vocation incitative plutôt que répressive, la publication, dont l'objet est d'intensifier l'effet de la mise en demeure en renforçant l'incitation faite aux destinataires de se conformer aux injonctions,

mérite la même qualification. Nous pensons donc que c'est dans vos habits de juge de l'excès de pouvoir que vous devrez connaître de ces conclusions. L'enjeu ne sera d'ailleurs que de rédaction en l'espèce car l'annulation de la délibération du 12 septembre 2013 n'est demandée que par voie de conséquence de l'illégalité de la mise en demeure.

Venons-en aux moyens et particulièrement à celui tiré de ce que l'un des agents de la CNIL ayant procédé aux contrôles – M. P... – n'a pas été habilité à cette fin par le Premier ministre. La CNIL ne le nie pas et soutient simplement qu'il n'avait pas à l'être.

L'article 19 de la loi CNIL prévoit, en son dernier alinéa, que « Ceux des agents qui peuvent être appelés à participer à la mise en œuvre des missions de vérification mentionnées à l'article 44 (c'est-à-dire les contrôles sur place) doivent y être habilités par la commission ». A cette exigence d'habilitation de droit commun, l'article 84 décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 d'application de la loi CNIL ajoute une obligation d'habilitation spécifique, par le Premier ministre, pour les agents de la commission et les personnes lui prêtant leur concours, appelés à effectuer les visites ou les vérifications portant sur les traitements relevant de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978. L'article 26 vise les fichiers exploités pour le compte de l'Etat qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté.

Les requérants soutiennent, et c'est vrai, que le traitement ciblé par la CNIL dans ses contrôles était, dans les faits, en partie alimenté par des données, auxquelles le PSG a légalement accès, issues du Fichier national des interdictions de Stade (FNIS) mis en œuvre par le ministre de l'intérieur et relevant pour sa part de l'article 26. Ils relèvent qu'en contrôlant le fichier mis en œuvre par le PSG, les agents de la CNIL ont donc saisi des données « articles 26 » alors qu'ils n'étaient pas tous habilités à le faire.

La CNIL soutient pour sa part que, dès lors que l'objet de la vérification en l'espèce n'était pas le fichier FNIS lui-même, ni aucun autre fichier relevant par son objet de l'article 26, il ne s'agissait pas d'une vérification relevant de l'exigence d'habilitation spéciale par le Premier ministre. Elle s'appuie sur la lettre du texte de l'article 26, qui vise : « les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat » et qui intéressent, en l'occurrence, la sécurité publique et les infractions pénales, pour en déduire qu'on ne saurait étendre l'exigence d'habilitation au cas de contrôles portant sur un fichier mis en œuvre par une personne privée pour son propre compte.

Précisons que par votre décision de Section CE, 6 novembre 2009, *Société Inter Confort*, n° 304300, p., vous vous êtes reconnus compétents pour connaître des irrégularités entachant les contrôles effectués sur place par la CNIL, au moins dans l'hypothèse où la visite ne s'effectue pas sous le contrôle du juge judiciaire (c'est l'hypothèse de notre espèce) et avez estimé qu'une irrégularité était susceptible d'entraîner l'annulation des mesures (il s'agissait alors d'une sanction) fondées sur les faits irrégulièrement constatés. Par une décision E, 12 mars 2014, *Société Foncia groupe*, n° 354629, T. p., vous avez par ailleurs estimé que la jurisprudence *Danthy* (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, *Danthy* et autres, n° 335033, p. 649) trouvait à jouer dans une telle hypothèse.

Ces précisions étant faites, le raisonnement du PSG ne manque pas de force si l'on garde à l'esprit que, comme le précise le décret, l'habilitation est délivrée après enquête administrative, « vérifiant que la moralité ou le comportement de ces personnes n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs missions et la consultation de ces fichiers ». Elle est donc liée à la nature des données consultées.

Nous relevons tout de même que cette lecture, en tous cas si elle devait conduire à emporter l'illégalité de mises en demeure ou de sanctions prises dans un cas de figure tel que le nôtre, emporterait des effets pour le moins inopportuns.

Premièrement, elle rendrait les choses assez difficile pour la CNIL, qui ne peut deviner, lorsqu'elle diligente un contrôle parce qu'elle soupçonne l'exploitation par une personne privée d'un traitement occulte, qu'elle risque ce faisant de tomber sur un fichier de l'article 26. Or il semble assez disproportionné d'exiger d'elle qu'elle n'envoie que des agents habilités à la consultation de fichiers de l'article 26 chaque fois qu'elle diligente un contrôle « à l'aveugle ». Cette objection nous semble toutefois pouvoir être contournée si l'on admet que la CNIL puisse entamer les contrôles avec des agents dotés d'une habilitation de droit commun, à charge pour elle, si elle vient à découvrir des données « article 26 », d'interrompre le contrôle pour le reprendre ensuite avec des agents habilités, ou exclure de sa poursuite les personnes non habilitées si d'autres le sont.

Deuxièmement, et ce point nous gêne davantage, il y aurait quelque chose de paradoxal à admettre qu'une personne qui exploite illicitement des données sensibles puisse se prévaloir, pour faire annuler une décision destinée à l'empêcher de poursuivre cette exploitation, du fait que les données sont trop sensibles pour être vues par n'importe qui. En voulant faire en sorte que des agents non suffisamment habilités ne consultent pas des données à raison de leur sensibilité, on aboutirait au résultat que des tiers ne disposant d'aucun titre à collecter et traiter les données en cause puissent poursuivre cette exploitation.

Cette gêne nous arrête à ce point que nous en viendrions presque à déceler un problème d'opérance de l'invocation d'un tel motif pour obtenir l'annulation d'une mise en demeure ou *a fortiori* d'une sanction. Nous reconnaissons qu'il n'est pas forcément aisé à théoriser, eu égard à la décision *Société Interconfort* que nous mentionnions tout à l'heure. Nous confessons aussi qu'il n'est pas évident de nicher un verrou dans l'emploi de la jurisprudence *Danthony*, en bâtissant un raisonnement consistant à dire que, dès lors que la garantie que représente l'habilitation n'est pas instaurée au bénéfice de la personne mise en demeure, celle-ci n'est pas en mesure de s'en prévaloir utilement. Vous ne vous êtes jamais lancés, à notre connaissance, dans une subjectivisation – nous dirions presque une *Drannikovisation* (CE, 15 mars 2000, *Mme D...*, n° 185837, T. pp. 1047-1161-1184) – de la jurisprudence *Danthony* et avez même discrètement suggéré que l'annulation est acquise au requérant quand bien même il n'est pas le destinataire de la garantie méconnu y compris dans le cas d'une décision individuelle (en l'occurrence un visa d'exploitation : CE, 29 juin 2012, *Association Promouvoir et association Action pour la dignité humaine*, n°s 335771 335911, T. p.).

Sauf à ce que cette piste vous semble pouvoir être exploitée pour les décisions négatives qui ne font grief qu'à la personne qu'elles visent, nous aurions tendance, pour notre part, et étant entendu que ce n'est que dans le type de configuration de l'espèce que vous pourriez être saisi d'un moyen tiré de ce qu'un agent n'était pas habilité, à nous rabattre sur

l'interprétation que fait la CNIL de l'article réglementaire, en jugeant que c'est bien dans le cas où l'objet des contrôles entrepris est la vérification d'un traitement (c'est-à-dire non seulement de données, mais d'un ensemble structuré de données), mis en œuvre pour le compte de l'Etat, et dont la finalité relève de l'article 26 que la CNIL est tenue de n'envoyer que des agents habilités. Nous reconnaissons volontiers que cette lecture à ras de l'article n'en gonfle guère la portée, mais elle est conforme à sa lettre³ et prémunit de maux que nous croyons plus grands induits par une lecture constructive qui échouerait à être plus protectrice.

Dans l'hypothèse où vous écarteriez le premier moyen, nous croyons que vous devriez alors rejeter les deux requêtes.

Le deuxième moyen est tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la CESDHLF par les contrôleurs, en tant qu'ils ont consulté et saisi des courriels dans la boîte de messagerie du directeur juridique et du directeur de l'organisation et de la sécurité du club.

Par votre décision de section CE, 6 novembre 2009, *Société Inter Confort*, n° 304300, p., vous avez jugé, en vous inspirant de la jurisprudence de la CEDH et même d'ailleurs de la CJCE⁴,

que le droit au respect du domicile que les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (conv. EDH) protègent s'applique également, dans certaines circonstances, aux locaux professionnels où des personnes morales exercent leurs activités. Vous avez ajouté que ce droit doit être concilié avec les finalités légitimes du contrôle, par les autorités publiques, du respect des règles qui s'imposent à ces personnes morales dans l'exercice de leurs activités professionnelles. Le caractère proportionné de l'ingérence que constitue la mise en œuvre, par une autorité publique, de ses pouvoirs de visite et de contrôle des locaux professionnels résulte de l'existence de garanties effectives et appropriées, compte tenu, pour chaque procédure, de l'ampleur et de la finalité de ces pouvoirs. Nous pensons que cette grille de lecture doit être transposée en l'espèce. Il nous semble qu'elle implique, pour que l'atteinte soit licite, outre un motif d'intérêt général, un élément de prévisibilité, assuré d'une part par la loi, d'autre part par l'annonce de l'objet du contrôle au début de la visite. Elle implique aussi que l'intéressé soit mis en mesure d'éviter toute atteinte irréversible et potentiellement irrégulière à sa vie privée, ce qui est le cas dès lors qu'il est mis en mesure de faire jouer son droit d'opposition, qui conduit à ce que les opérations de contrôle ne reprennent que sous le contrôle du juge judiciaire, et qu'il est associé de façon effective aux contrôles de messagerie pour en mesurer l'ampleur.

En l'espèce, il ressort des termes des procès verbaux de contrôle que les garanties effectives et appropriées ont été mises en œuvre, y compris s'agissant de la consultation des messageries. On lit ainsi que les contrôleurs ont effectué dans la messagerie professionnelle du directeur juridique, en présence de ce dernier, une recherche par mots-clés ; qu'ils ont exclu des résultats obtenus les échanges de courriels avec des avocats. Qu'ils ont demandé au

³ Voire à son esprit, car il y a aussi dans cette exigence d'habilitation posée par voie réglementaire trace de la volonté des services de l'Etat de ne pas se voir contrôler par « n'importe quel » agent de la CNIL.

⁴ Cour EDH, 16 avril 2002, *Société Colas Est et autres c/ France*, n° 37971/97, Rec. 2002-III ; Cour EDH, 9 décembre 2004, *Van Rossem c/ Belgique*, n° 41872/98 ; Cour EDH, 16 octobre 2007, *Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH c/ Autriche*, n° 74336/01 ; CJCE, 22 octobre 2002, *SA Roquette Frères*, aff. C-94/00, Rec. p. I-9001.

directeur juridique d'effectuer parmi les résultats restants une vérification, par l'ouverture de chaque courriel copié, de leur contenu en vue de supprimer les courriels sans rapport avec l'objet des vérifications. Le directeur juridique s'est d'ailleurs opposé à la copie de certains courriels, qui n'ont pas été copiés. S'agissant de la messagerie du directeur de l'organisation et de la sécurité, c'est lui qui a opéré le tri des courriels susceptibles d'intéresser la délégation et les a imprimés.

Il est vrai que le responsable des lieux a fait part de réserves sur la légalité des contrôles de courriels sur le PV de contrôles. Il ne pointe toutefois aucune irrégularité en particulier, pas plus que le PSG dans ses écritures. Dans ces conditions et dès lors qu'il n'est pas contesté que les courriels contenaient des informations utiles au contrôle, nous pensons que l'atteinte au secret des correspondances a été proportionnée.

Le troisième moyen est tiré de ce que la CNIL se serait trompée en estimant que les fichiers dont les contrôles ont révélé que le PSG les exploitait pour alimenter son système de billetterie Rodrigue n'avaient pas fait l'objet d'une demande d'autorisation. Les clubs prétendent qu'à l'époque où ils ont commencé l'exploitation, la CNIL ne disposait pas de formulaires de demande d'autorisation, mais seulement de formulaires de déclaration, et qu'elle avait indiqué elle-même sur son site internet que pour demander une autorisation, il convenait de remplir une déclaration en la complétant des pièces manquantes, la CNIL s'engageant à requalifier la demande en demande d'autorisation. Et le PSG de soutenir qu'il avait bien, le 14 mai 2007, renseigné une déclaration valant demande d'autorisation. La CNIL reconnaît l'avoir reçue le 16 mai suivant.

C'est toutefois oublier que, le 21 février 2008, la CNIL a indiqué au club qu'il lui était légalement impossible d'exploiter le traitement mentionné sur le formulaire de déclaration, qui comportait des informations relatives aux personnes faisant l'objet d'interdictions judiciaires de stade. A l'époque en effet, la loi ne permettait pas même aux clubs de connaître de telles données – leur communication par le ministre de l'intérieur étant intervenue ultérieurement, par l'effet de l'article L. 332-15 du code du sport issu de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 (LOPSI). Le courrier de la CNIL invitait le club à l'informer des suites données au dossier, ce qui n'a pas été fait. Dans ses conditions, il est difficile d'admettre que les formalités accomplies en 2007 continuaient de valoir demande d'autorisation pendant en 2013. La CNIL pouvait donc bien légalement mettre le club en demeure de procéder à une demande d'autorisation préalable.

Par son quatrième moyen, le club conteste de toute façon que le fichier litigieux nécessitait d'en passer par une procédure d'autorisation, une simple déclaration suffisant à ses yeux.

Le PSG soutient en effet que depuis la LOPSI, les articles L. 332-15 et L. 332-16 du code du sport prévoient que le préfet communique aux associations et sociétés sportives les noms des personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire ou administrative. Il en déduit que pour donner une portée utile à cette transmission, il peut bien exploiter les données dans un fichier dont la finalité est précisément de mettre en œuvre les interdictions de stade. Il en conclut qu'une disposition législative l'y autorise. Et en conclut que, puisque le 4° du I de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 soumet à autorisation « Les traitements automatisés susceptibles d'exclure des personnes du bénéfice d'un droit, d'une prestation ou d'un contrat en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire », *a contrario*, elle exclut du champ

de l'autorisation les traitements ayant pour effet de priver les personnes d'une prestation en vertu de dispositions législatives – en l'occurrence du code du sport.

Il n'est, mais nous y reviendrons au moment de l'examen de la troisième requête, pas évident de déduire des dispositions du code du sport dans sa rédaction alors applicable qu'il autorise les sociétés sportives à bloquer l'accès à la billetterie des personnes interdites de stade, même si nous ne pouvons pas nier que c'est là le moyen le plus efficace pour rendre effectives les interdictions de stade. En tout état de cause, ainsi, que le relève la CNIL, le 3^o du I de l'article 25 soumet également à son autorisation « Les traitements, (...) portant sur des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté (...) ». Il faudrait une interprétation très constructive du code du sport pour estimer qu'il vaut en lui-même autorisation d'exploiter de tels fichiers.

D'autre part et en tout état de cause, le fichier contenait également des données relatives à d'autres supporteurs qui ont soit procédé à la revente de billets, soit commis des infractions au règlement intérieur du stade ou à la législation relative à la sécurité dans les enceintes sportives, soit commis des infractions pénales en relation avec les activités du PSG, soit enfreint la législation sur les paris sportifs. Pour ces cas de figure, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que le PSG puisse traiter des données personnelles. En particulier, les conditions générales de vente du club, qui réservent la possibilité de ne pas délivrer d'abonnements ou de places pour les personnes ayant commis de telles infractions, ne vaut pas disposition dispensant d'autoriser l'exploitation du fichier.

Enfin, les requérants soutiennent que la CNIL s'est trompée en affirmant dans sa délibération que le PSG Football avait transmis des données communiquées par le préfet au PSG Handball en méconnaissance de son obligation de confidentialité. Ils expliquent que le PSG Football n'a rien communiqué au PSG Handball, que c'est ce dernier qui a communiqué au premier la liste des acheteurs de billets et que c'est le PSG Football qui a procédé au rapprochement manuel.

C'est tout à fait vrai et c'est exactement ce que dit la mise en demeure. Simplement, elle poursuit en expliquant, ce que confirment les requérants, qu'une fois ce rapprochement effectué, le PSG Football a transmis au PSG Handball la liste des personnes dont il convenait d'annuler les billets. Dans la mesure où le PSG Handball connaissait le motif de l'annulation, cette façon de faire revenait bien à communiquer, indirectement, la liste des personnes interdites de stade, donnée par le préfet au seul PSG Football, au PSG Handball. La CNIL ne s'est donc pas trompée. Pas d'erreur non plus à avoir estimé que la transmission de données par le PSG Handball au PSG Football méconnaissait l'exigence de confidentialité, étant entendu qu'il est clair à la lecture de la délibération que la CNIL vise ce faisant les données personnelles dont seul le PSG Handball a été rendu destinataire.

Nous sommes donc, malgré l'hésitation possible que le premier moyen, d'avis de rejeter les requêtes.

2. Venons-en à la demande d'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 30 janvier 2014 en tant qu'elle ne donne pas pleinement satisfaction au PSG.

Vous écarterez, d'abord, deux moyens de légalité externe comme manquant en fait : la CNIL établit que la décision a été prise à la majorité de ses membres réunis en formation

plénière et atteste suffisamment, par la production de la copie d'un courriel, que le commissaire du gouvernement a été destinataire du projet de délibération.

Le troisième moyen de légalité externe, qui pointe, sous l'angle de l'insuffisance de motivation, certaines incohérences de la délibération de la CNIL, nous semble devoir être traité dans le même mouvement que les moyens d'erreur de droit et d'appréciation de cette dernière, qui ne sont guère évidents.

Pour les comprendre, il nous faut vous dire un mot de la demande d'autorisation présentée par le PSG. Celui-ci sollicitait l'autorisation d'exploiter un fichier ayant pour finalité de permettre de refuser ou résilier la vente de billets et d'abonnements aux clients du club dans deux séries d'hypothèses distinctes : premièrement, dans le cas de supporters dont le comportement passé laissait soupçonner un caractère dangereux, afin que le club puisse assurer l'ordre public pendant les matches ; deuxièmement, dans le cas de clients ayant, par le passé, donné lieu à des incidents de paiement ou de méconnaissance des conditions générales de vente, afin, pour faire simple, d'éviter les impayés.

Pour assouvir cette double finalité, le PSG demandait de pouvoir rassembler dans le traitement les données relatives à : la commission par les intéressés d'infractions au code du sport, au règlement intérieur du Parc des princes et à la commission d'incivilités, d'une part ; d'autre part, à la commission d'infractions aux conditions générales de vente, à la réalisation à partir de billets d'activités commerciales prohibées (revente illicite, activités commerciales dans l'enceinte du stade) et à l'existence d'impayés.

Une première série de moyens délicats a trait à la première des deux finalités.

Dans sa délibération comme dans sa défense, la CNIL oscille, pour justifier le refus partiel qu'elle a apporté à la demande, entre deux motifs qui, bien qu'entremêlés, sont assez différents. A cela s'ajoutent de petites hésitations, à la lecture, quant à la portée du refus qu'elle a entendu opposer.

Sur ce dernier point, l'hésitation vient de ce que la CNIL a tout à la fois affirmé, dans le corps de sa délibération, que seul lui paraissait impossible le traitement de données relatives à la commission d'infraction pénales ou à des mesures de sûreté, la consignations d'incidents liés à des méconnaissances du règlement intérieur lui paraissant pour sa part légale. Il est aussi vrai toutefois qu'en fin de délibération, elle ne reprend pas la consignation des méconnaissances du règlement intérieur dans la liste des motifs légaux. Nous serions, pour notre part, au vu de l'économie de la délibération, confortée par les explications apportées par la CNIL qui soutient cette lecture en défense, plutôt d'avis de lire la délibération comme refusant seulement le traitement de données relatives à des infractions sanctionnées par des mesures pénales ou de sûreté. Nous serions prête à le faire tout en écartant le moyen d'insuffisance de motivation soulevé sur ce point, car même si la délibération est imparfaite, il nous semble que cette imperfection n'est pas telle qu'elle empêche de lui restituer sa véritable portée.

C'est au prisme de cette lecture de la portée de la délibération que nous vous proposons d'examiner les moyens de légalité interne sur les motifs du refus ainsi délimité.

La CNIL s'est, dans un premier temps, placée sur le terrain de l'article 6 de la loi informatique et libertés. Celui-ci dispose que les données doivent, pour que le traitement soit licite, être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

Dans ce cadre, elle a commencé par faire une affirmation générale maladroite que le PSG a beau jeu de qualifier d'erreur de droit. Elle a en effet affirmé que le maintien de l'ordre public est une attribution régaliennne relevant de la compétence exclusive des pouvoirs publics et des juridictions, les personnes privées non chargée de l'exécution d'un service public, ce qui est le cas du PSG, en étant nécessairement exclues.

Or il est pourtant vrai que le législateur lui-même a confié aux clubs sportifs tels que le PSG une mission de maintien de l'ordre public pendant les matches. Ainsi, dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce, l'article L. 332-1 du code du sport disposait comme l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure que « Les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre dans les conditions prévues à l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure », article qui précise que : « Les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. » De son côté, l'article 129 des règlements généraux de la fédération française de football impose aux clubs de football, qu'ils soient organisateurs d'une rencontre ou visiteurs, une obligation de résultat en ce qui concerne la sécurité dans le déroulement des rencontres. Le club organisateur est ainsi tenu d'assurer la police du terrain et de prendre toutes mesures permettant d'éviter les désordres pouvant résulter, tant avant, pendant qu'après le match, de l'attitude de ses dirigeants, des joueurs ou du public. Le club visiteur est, quant à lui, responsable de l'attitude de ses dirigeants, joueurs et supporters. Il est, en particulier, responsable des désordres imputables à ses supporters à l'occasion d'une rencontre. Vous avez-vous-même interprété ces dispositions comme mettant à la charge des clubs sportifs une obligation de résultat sur ce point, justifiant qu'ils puissent être sanctionnés au plan disciplinaire, pour méconnaissance de cette obligation à raison du comportement des supporters, sans que soient méconnu le principe constitutionnel de responsabilité personnelle (CE, avis, 29 octobre 2007, *Société sportive professionnelle "Losc Lille Métropole"*, n° 307736, p.). L'article 520 du règlement de la ligue professionnelle de football réitère cette obligation de maintien de l'ordre par les clubs.

Dans ces conditions, l'affirmation sèche selon laquelle il est nécessairement illégitime que le PSG se mêle d'assurer l'ordre public est inexacte. Il reste que la CNIL n'a fait cette affirmation générale qu'en introduction du raisonnement qu'elle a mené ensuite sur le caractère illégitime selon elle de ce qu'entendait faire, au nom du maintien de l'ordre, le PSG en matière de gestion de fichiers. Nous serions dans ces conditions hostile à censurer une erreur de droit de la CNIL à raison d'une inexactitude dans la présentation du cadre juridique qui n'est pas la source directe du dispositif (entendu comme sens, car il n'existe pas de dispositif à proprement parler) de sa délibération.

Reste le raisonnement d'espèce, dont la validité n'est pas totalement évidente. Il pose la question des pouvoirs dont disposaient les clubs sportifs avant la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme, pour assurer la mission de maintien de l'ordre. Depuis cette loi en effet, ce que la CNIL a estimé illicite est assurément légal : pour répondre, précisément, au flou juridique résultant des textes et mis au jour par l'affaire du PSG et, notamment, la délibération litigieuse, le législateur est

intervenu pour prévoir qu'« aux fins de contribuer à la sécurité des manifestations sportives, les organisateurs de (...) manifestations [sportives à but lucratif] peuvent refuser ou annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou en refuser l'accès aux personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations./ A cet effet, les organisateurs peuvent établir un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux manquements énoncés à l'avant-dernier alinéa du présent article, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. » (art. L. 332-1 du code du sport).

Dans la délibération litigieuse, intervenue dans la période de flou juridique précédant la loi, la CNIL a estimé que le législateur avait fait le choix de charger les préfets, d'une part, le juge judiciaire, d'autre part, de régler la question de l'accès aux stades des supporters dangereux. En particulier, elle a relevé que c'est aux préfets qu'il appartenait, aux termes de l'article L. 332-16 du code du sport, d'édicter des interdictions administratives de stade contre les personnes qui, par leur comportement d'ensemble à l'occasion de manifestations sportives ou par la commission d'un acte grave à l'occasion de l'une de ces manifestations, constituaient une menace pour l'ordre public. Elle a déduit de cette construction qu'il n'appartenait pas au PSG de se substituer aux préfets pour édicter des mesures de refus de vente équivalant à des interdictions de stade, qui plus est hors de tout dispositif législatif prévoyant des garanties. Et elle en a conclu que la finalité poursuivie par le traitement envisagé par le PSG ne pouvait pas être légitime sur ce point. En défense devant vous, elle ajoute le Conseil constitutionnel a estimé que c'était « eu égard aux objectifs que s'est assignés le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues » que ce dispositif législatif était propre « à assurer, entre le respect de la liberté d'aller et venir et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée » (décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011).

On ne peut qu'être sensible à l'argumentation de la CNIL, même si la référence à la décision du Conseil constitutionnel ne nous semble pas pertinente. Le passage cité par la CNIL porte en effet non pas sur les interdictions de stade, mais sur les mesures d'encadrement des déplacements des supporters portant une atteinte à leur liberté d'aller et venir, sur le fondement des articles L. 332-16-1 et L. 332-16-2 du code du sport. Du reste, il prenait en compte sur l'autre plateau de la balance la possibilité de sanctions pénales en cas de méconnaissance des mesures en question, ce qui n'est pas le sujet s'agissant des restrictions d'accès souhaitées par le PSG.

A cet égard, les arguments du PSG ne manquent pas de force non plus. Le club fait valoir que refuser de vendre un billet n'équivaut pas à une interdiction administrative de stade dont la méconnaissance est assortie de sanctions pénales. Il relève qu'il n'existe pas de droit à se voir délivrer un billet pour un match qui ne puisse être restreint et il est vrai que s'agissant de refus de vente, le code de la consommation admet, en son article L. 122-1⁵, qu'ils peuvent légalement intervenir pour un motif légitime. Et le PSG de faire valoir que, dès lors que pèse sur lui l'obligation de faire régner l'ordre dans les stades, il est légitime de refuser des billets aux personnes dont un comportement passé laisse présager qu'elles vont commettre des troubles. A quoi s'ajoute la relative hypocrisie consistant à interdire au club de refuser la vente de billets à des personnes dangereuses alors que, même si ce n'est pas tout à fait la

⁵ Il est interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, sauf motif légitime.

même chose, la CNIL reconnaît que le service d'ordre du PSG peut en revanche, refuser l'accès du stade à des personnes qui, munies de billets, font montre à l'entrée d'un comportement qui révèle leur potentielle dangerosité.

Nous sommes donc, à tout le moins, d'accord avec le législateur pour dire que les choses n'étaient pas claires avant son intervention.

Mais en tout état de cause et à supposer même que vous voyiez là les erreurs de droit et d'appréciation soulevées par le PSG, nous relevons que la CNIL, tout en avançant ces explications, s'est à titre décisif fondée, pour refuser d'autoriser le traitement de données relatives à des infractions au code du sport, sur l'article 9 de la loi informatique et libertés, qui dispose que « Les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté ne peuvent être mis en œuvre que par : 1° Les juridictions, les autorités publiques et les personnes morales gérant un service public, agissant dans le cadre de leurs attributions légales ». Relevant que le PSG n'entraîne pas dans le champ de ces personnes, elle en a déduit qu'il ne pouvait être, sauf disposition législative contraire, autorisé à mettre en œuvre un tel traitement.

Or il est certain que c'est bien ce que prévoit la loi CNIL et il est certain aussi, comme cette dernière a pris la précaution de le relever, que la finalité du traitement n'était pas de permettre au PSG d'exercer un recours juridictionnel contre les infractions dont il aurait été victime, droit dont le Conseil constitutionnel a affirmé que l'article 9 ne saurait lui porter atteinte dans une réserve d'interprétation de la décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004⁶

Vous avez déjà, pour votre part, interprété l'article 9 comme couvrant non seulement les données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté elles-mêmes, mais également les données qui, en raison des finalités du traitement automatisé, ne sont collectées que dans le but d'établir l'existence ou de prévenir la commission d'infractions (CE, 11 mai 2015, *Société Renault Trucks*, n° 375669, p.). Il est vrai que la finalité en cause ici est un peu différente de celui en cause dans ce précédant où il était question pour une entreprise de tracer les consultations internet de ses employés pour prévenir la commission de délits pédo-pornographiques. Mais en tout état de cause, ce sont bien des infractions que le PSG entendait fichier. Dès lors que ce motif décisif qui nous semble dépourvu d'erreur de droit fonde la décision, nous ne voyons pas comment faire droit aux moyens du PSG.

Le moyen suivant, tiré de la méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas sérieux, d'abord parce que la question de savoir si une personne est ou non autorisée à exploiter un fichier pour gérer sa billetterie n'a qu'une incidence très indirecte sur la détermination de sa politique de vente, ensuite parce qu'en tout état de cause, la CNIL n'a pas, contrairement à ce qu'allègue le PSG au soutien de ce moyen, interdit à ce dernier de fichier les violations de conditions générales de vente et du règlement intérieur.

Le dernier moyen, enfin, nous semble fondé. Il est tiré de ce que la CNIL aurait commis une erreur d'appréciation en limitant la durée de conservation des données relatives à

⁶ Réserve qui se comprend si l'on garde en tête que le CC venait de censurer la possibilité de mettre en place des fichiers relatifs aux infractions pour les personnes morales victimes d'infractions ou agissant pour le compte desdites victimes pour les stricts besoins de la prévention et de la lutte contre la fraude ainsi que de la réparation du préjudice subi, dans les conditions prévues par la loi.

l'existence d'un impayé expire à compter, le cas échéant, du complet paiement de la somme due. Le PSG fait valoir, à bon droit selon nous, que cette limitation est excessivement restrictive, le club pouvant légitimement souhaiter conserver la trace d'un impayé pendant les mois suivant son règlement afin, par exemple, de refuser à la personne concernée certaines modalités de paiement (différé ou par chèque par exemple). Dès lors que la CNIL a elle-même estimé cette finalité légitime, il nous semble qu'elle a pêché par excès de restriction et qu'il est possible d'annuler son refus d'autoriser une conservation excédant la durée qu'elle a définie.

Nous vous proposons donc d'annuler la délibération dans seule cette mesure et d'enjoindre un réexamen sur ce point, sans qu'il soit besoin de prononcer une astreinte et sans, compte tenu de ce que le PSG perd pour l'essentiel, qu'il y ait lieu de mettre des frais dits irrépétibles à la charge de la CNIL.

PCMNC – Sous les numéros 373063 et 373072, rejet ; sous le numéro 377194, annulation en tant que la délibération limite la conservation des données relatives aux impayés, injonction de réexamen dans cette mesure et rejet du surplus.