

AVIS N° 17 / 1999 du 10 mai 1999

N. Réf. : 10 / A / 1999 / 009

OBJET : Projet d'arrêté royal concernant l'utilisation et le fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades, la création d'une banque de données des images et les modalités auxquelles cette banque doit répondre.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;

Vu la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 11 mars 1999 ;

Vu le rapport de Monsieur B. DE SCHUTTER et de Madame D. MINTJENS ;

Emet, le 10 mai 1999, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

La demande d'avis porte sur un projet d'arrêté royal concernant l'installation et le fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades, la création d'une banque de données des images et les modalités auxquelles cette banque doit répondre.

Cet arrêté royal est pris en exécution de l'article 10, § 6 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après, la loi du 21 décembre 1998). Cette loi vise à accroître la sécurité lors des matches de football tant sur le plan préventif que sur le plan répressif.

L'article 10 de cette loi est libellé comme suit : « *Les organisateurs d'un match national de football ou d'un match international de football prendront au moins les dispositions suivantes :*

[...]

6° installer des caméras de surveillance dans les cas et selon les modalités déterminées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée. »

Le 21 janvier 1998, la Commission a émis un avis concernant l'avant-projet de cette loi qui avait été rédigé à l'époque (avis n° 03/98). Cet avis a été complété par un deuxième avis concernant l'article 45 de l'avant-projet qui avait été ajouté ultérieurement (avis n° 16/98 du 14 mai 1998).

II. EXAMEN DU PROJET

1. Remarque préalable

Etant donné que la loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données est parue au Moniteur belge le 3 février 1999, la Commission recommande d'employer la nouvelle terminologie dans le projet d'arrêté royal et d'y faire référence à la nouvelle numérotation des articles de cette loi. Ainsi, la notion « maître du fichier », par exemple, doit être remplacée par la notion « responsable du traitement ».

2. Discussion générale

2.1. La Commission renvoie à son avis n° 14/95 du 7 juin 1995 concernant l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et l'enregistrement d'images et ses conséquences, dans lequel elle affirme que des images enregistrées à l'aide de caméras peuvent contenir des données à caractère personnel et peuvent donc constituer un traitement au sens de la loi précitée du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après, la loi du 8 décembre 1992). Du reste, le texte des travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 1992 fait déjà état dans le rapport Vandenberghe¹ de l'application de la notion traitement automatisé de données à caractère personnel aux systèmes de caméras de surveillance dans un stade de football. La Commission constate que les auteurs de la loi et du projet d'arrêté royal font également mention de l'applicabilité de cette loi du 8 décembre 1992, de sorte que son applicabilité est un fait établi.

¹ Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M.VANDEBERGHE le 27 octobre 1992. Doc. Parl., Sénat, 1991-1992, n° 445/2, pp. 15 et 16.

L'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 implique que toutes les dispositions de cette loi doivent être respectées, comme, entre autres, le respect de l'obligation d'information, le respect du principe de finalité, la déclaration du traitement, le respect des dispositions en rapport avec les données sensibles, le droit d'accès et de rectification, ...

La Commission attire l'attention sur le fait que l'avis n° 14/95 s'applique dans son intégralité en l'espèce.

2.2. En ce qui concerne la légalité du traitement telle qu'elle apparaît dans le projet d'arrêté royal, la Commission renvoie à son avis n° 14/95 du 7 juin 1995 qui admet le caractère légal des enregistrements effectués dans un stade de football, et ce dans le cadre de finalités bien déterminées.

En l'espèce, les enregistrements sont effectués pour les finalités mentionnées dans cet avis.

2.3. Etant donné qu'une loi impose l'obligation d'installer des caméras et d'enregistrer des images, elle doit également déterminer les finalités pour lesquelles le traitement doit être entamé.

Les finalités se retrouvent :

- À l'article 3 de la loi du 21 décembre 1998 :
« ... l'organisateur ... a l'obligation de prendre toutes les mesures de précaution nécessaires pour prévenir les atteintes aux personnes et aux biens, en ce compris toutes les dispositions concrètes pour prévenir les débordements commis par les spectateurs. »
- Dans le texte de l'exposé des motifs de cette loi (article 10, § 1er) qui dispose que les caméras ont pour but de pouvoir détecter et identifier les fauteurs de trouble dans le stade ;
- À l'article 4, § 2 du projet d'arrêté royal qui précise que le but est de prévenir et de détecter les faits sanctionnés par la loi et les infractions au règlement d'ordre intérieur arrêté par un organisateur et de rendre leur sanction possible par l'identification de leurs auteurs.

La Commission remarque que l'expression "les faits sanctionnés par la loi" a un sens trop large, ce qui implique qu'il peut se produire des faits légalement punissables, mais qui n'ont aucun rapport avec la lutte contre le hooliganisme. Par conséquent, la Commission estime que seuls des faits sanctionnés par la loi énumérés limitativement (à l'article 4 du projet d'arrêté royal) et qui présentent un rapport avec la finalité de la loi du 21 décembre 1998, telle que décrite à l'article 3 de cette loi, peuvent justifier l'usage de caméras et d'images.

Tout autre usage qui serait fait des images est incompatible avec les finalités telles qu'elles sont décrites à l'article 3 de la loi du 21 décembre 1998.

La Commission souhaite faire observer que l'enregistrement d'images effectué dans le but de permettre de garantir l'application d'un règlement d'ordre intérieur ne se justifie que si les dispositions de ce règlement sont portées à la connaissance des spectateurs et de toute personne qui entre dans le stade.

La Commission estime que, si le règlement n'est pas rendu public, l'enregistrement d'images ne peut se faire que dans le cadre de faits sanctionnés par la loi.

La Commission recommande de décrire avec précision les finalités administratives et pénales du traitement des images vidéo et de placer cette disposition au début du projet d'arrêté royal.

2.4. Données sensibles

Lorsque l'on procède à l'enregistrement d'images, il est inévitable d'être amené à traiter des données judiciaires ou encore des données sensibles, telles que l'origine raciale.

Le fait que les images contiennent des caractéristiques générales visibles des personnes dont il est possible de déduire des informations relatives à l'origine raciale ou ethnique, aux idées politiques, aux convictions religieuses ou philosophiques, à l'appartenance à une organisation syndicale ou à la vie sexuelle, ne rend pas leur traitement *ipso facto* contraire à l'article 6 pour autant que ces caractéristiques ne soient pas utilisées pour la déduction systématique d'informations relatives aux personnes identifiées.

La constatation occasionnelle de la présence de ces données sensibles ne constitue pas un traitement au sens de l'article 6.

En revanche, le traitement explicite de données, c'est-à-dire le traitement basé sur les données qui figurent à l'article 6, est interdit.

Le traitement de données judiciaires à caractère personnel n'est pas incompatible avec l'article 8, étant donné que le traitement est nécessaire à la réalisation des finalités établies par ou en vertu de la loi du 21 décembre 1998.

2.5. L'information

Les personnes concernées doivent être informées du traitement avant d'entrer dans le stade.

Étant donné que la loi du 8 décembre 1992 ne détermine pas la manière dont ces personnes doivent être informées, cette information peut se faire soit individuellement (par exemple, sur les cartes, les abonnements), soit collectivement (par exemple, en installant des panneaux clairs et visibles à l'entrée du stade). La Commission renvoie à cet effet à son avis n° 14/95 du 7 juin 1995. On peut également procéder à l'information orale des personnes concernées, par exemple, en faisant des appels dans le stade par haut-parleurs avant et / ou pendant le match.

La Commission signale qu'une information par mention dans le règlement d'ordre intérieur, telle que prévue dans l'exposé des motifs de la loi du 21 décembre 1998, ne satisfait pas aux exigences de l'article 9 (nouveau) de la loi du 8 décembre 1992. En effet, ce règlement d'ordre intérieur n'est pas transmis aux spectateurs.

3. Discussion par article

3.1. L'article 1er contient un certain nombre de définitions. La Commission n'a pas de remarques, à l'exception de celle formulée précédemment à propos de la terminologie,.

3.2. L'article 2 précise la portée de l'obligation d'installer des caméras. Tous les organisateurs de matchs de football nationaux et internationaux sont soumis à cette obligation.

À la suite d'une lecture parallèle de l'article 5, § 1er, il apparaît que les dispositions du projet d'arrêté royal ne s'appliquent pas aux organisateurs des clubs de troisième division. Étant donné qu'il existe des divisions inférieures, il semble préférable de préciser que l'obligation d'installer des caméras ne s'applique pas aux clubs qui appartiennent à des divisions inférieures à la deuxième division nationale.

3.3. L'article 3 décrit les aspects techniques auxquels les caméras doivent satisfaire, ainsi que les endroits où les caméras doivent être installées.

Les caméras ne peuvent surveiller que les tribunes et le terrain. On peut en déduire que les caméras ne peuvent être installées de manière à enregistrer des images du côté extérieur au stade.

La Commission fait observer qu'un tel usage respecte l'exigence de proportionnalité exigée par rapport aux finalités.

Chaque spectateur doit pouvoir être identifié. Il en découle que chaque spectateur doit être informé du fait que des images sont enregistrées et conservées (voir *supra*).

Les images doivent être enregistrées et doivent pouvoir être imprimées immédiatement.

Les images sont prises à partir de l'ouverture du stade avant un match. Lors de chaque match visé à l'article 2, on procède à des enregistrements.

Le nombre de caméras est fixé par convention établie entre l'organisateur, les services de secours et les autorités ou services administratifs ou politiques.

Ces dispositions n'appellent aucune remarque dans le chef de la Commission.

3.4. L'article 4 dispose que l'organisateur est le maître (le responsable) du fichier d'images. Les images sont conservées durant cinq ans, sauf en cas de saisie.

La Commission estime que le délai de conservation n'est pas proportionnel aux finalités poursuivies. Elle plaide pour une diminution considérable de ce délai, par exemple jusqu'à quelques mois ou un an maximum.

En effet, la constatation d'une infraction ou d'une contravention peut se faire assez rapidement, ce qui implique que les images en question peuvent être saisies et que les images restantes ne doivent plus être conservées.

La Commission recommande également de remplacer le mot "fichier" par le mot "traitement".

L'organisateur est également désigné comme sous-traitant du fichier (du traitement). Si le but de cette désignation est de n'admettre aucun autre sous-traitant, il serait préférable de le mentionner.

Le § 2 fournit une description des finalités. Cette disposition a déjà été débattue.

Le § 3 énumère les personnes et services qui ont accès aux images. La Commission souhaite formuler à ce sujet les remarques suivantes.

Il est superflu de préciser que les membres des services de police et les magistrats du parquet y ont accès, étant donné les compétences légales dont disposent ces personnes entre autres sur la base du Code d'Instruction criminelle et la loi sur la fonction de police.

À la lumière de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992, il est superflu de mentionner que l'organisateur aurait accès au fichier dont il est lui-même le maître.

Cet article impose à l'organisateur, en sa qualité de responsable du traitement, des limites à la communication de données à des tiers, même lorsqu'il s'agit de représentants d'une autorité. Il ne prévoit pas de possibilité pour le Roi de remédier à cette limitation de l'accès aux données à caractère personnel traitées. À ce propos, la Commission signale que la loi du 21 décembre 1998 ne prévoit pour les fonctionnaires aucune compétence d'investigation explicite à l'égard des visiteurs du stade. La Commission pense toutefois que le fait d'accorder une compétence d'investigation par ou en vertu d'une loi constitue une garantie importante de la protection de la vie privée. Dans ce cadre, la Commission souhaite attirer l'attention sur des cas analogues où une compétence d'investigation qui permettait de rédiger des procès-verbaux a bien été accordée à des fonctionnaires par ou en vertu d'une loi, comme à l'article 16 de la loi sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage du 10 avril 1990 et à l'article 17 de la loi organisant la profession de détective privé du 19 juillet 1991. Dès lors, la Commission conseille de biffer la disposition selon laquelle les fonctionnaires visés aux articles 25 et 26 de la loi du 21 décembre 1998 auraient accès aux images vidéo.

3.5. L'article 5 fournit des dispositions transitoires. Celles-ci n'appellent aucune remarque dans le chef de la Commission.

PAR CES MOTIFS :

Sous réserve des remarques formulées, la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire

Le président

(sé)B. HAVELANGE

(sé)P. THOMAS