

AVIS N° 44 / 2006 du 8 novembre 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 041

OBJET : Avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football.

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 (ci-après, « la loi vie privée»), en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis d'urgence du Ministre de l'Intérieur du 13 octobre 2006;

Vu le rapport de Monsieur B. DE SCHUTTER,

Emet, le 8 novembre 2006, l'avis suivant :

1. CONTEXTE ET OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre de l'intérieur a demandé à la Commission de rendre d'urgence un avis sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité dans les matches de football.
2. Seules les dispositions réglementant des traitements de données à caractère personnel font l'objet d'une analyse dans le cadre du présent avis, à savoir les articles 40, 41 et 43 en projet.
3. Il apparaît que ces dispositions visent à constituer une base légale pour :
 - la communication de données à caractère personnel par les services de polices aux organisateurs de matches de foot afin de permettre à ces derniers de procéder à des exclusions civiles (article 40 de l'avant-projet), et
 - la constitution d'un fichier central de photographie des personnes interdites de stade et la communication de données à caractère personnel constituées des photographies et données d'identité des personnes interdites de stade par les services de polices aux organisateurs de matches de football afin de permettre à ces derniers d'apporter un soutien au contrôle du respect des interdictions de stade (articles 41 et 43 de l'avant-projet).

2. EXAMEN DES DISPOSITIONS

2.1 Communication de données à caractère personnel par les services de police aux organisateurs de matches de football dans le but d'appliquer la réglementation d'exclusion civile (article 40 de l'avant-projet)

4. L'article 43 de la loi du 21/12/1998 relative à la sécurité dans les matches de football prévoit déjà une communication de données policières aux clubs de football, mais toutefois à l'exclusion de données à caractères personnel. L'article 40 de l'avant-projet de loi soumis à l'avis de la Commission vise à insérer une dérogation à cette exclusion en insérant l'alinéa suivant entre *les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 43 actuel de la loi du 21/12/1998 précitée*:

*« Par dérogation à l'alinéa précédent, des données à caractère personnel peuvent être communiquées par les services de police à un responsable de la sécurité **dans le but d'appliquer la réglementation d'exclusion civile** telle que prévue à l'article 10, 2° ».*
5. Selon l'article 4 de la loi vie privée, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et également être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues.
6. Afin d'apprécier la compatibilité de cette disposition avec l'article 4 de la loi vie privée, il convient d'appréhender correctement la procédure d'exclusion civile des spectateurs de matches de football.
7. Il ressort de l'article 10 de la loi précitée du 21/12/1998 et de la Circulaire OOP 23 du 8 juillet 1996 du Ministre J. Vande Lanotte que l'interdiction de stade de type « exclusion civile » pouvant être imposée par tout organisateur de stade trouve son fondement dans l'application du règlement d'ordre intérieur du stade combiné avec le titre d'accès acquis par le spectateur. L'achat d'un ticket constitue « une convention réciproque qui, en vertu de l'article 1134 du Code civil, doit être exécutée de bonne foi. Dans ce contexte, le vandalisme lié au football ou le

hooliganisme dans les installations du stade peut être qualifié de non-exécution contractuelle.»¹
C'est en effet dans le règlement d'ordre intérieur devant être établi par tout organisateur de matches de football en vertu de l'article 10 de la loi précitée du 21/12/1998 que sont précisés les conditions d'accès au stade ainsi que les actes considérés comme pouvant motiver une exclusion civile du stade².

8. La Circulaire précitée relative à la procédure d'exclusion civile des spectateurs de matches de football stipule que « la récolte de données s'effectue avec l'aide des stewards, l'emploi de caméras ou d'autres sources d'information obtenues par voie légale, dans le respect de la Loi sur la vie privée. Il y a lieu de rappeler ici que tant l'article 39³ de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, que le secret professionnel et la loi sur la vie privée s'opposent à la communication de données policières à des personnes privées.»
9. L'article 44/1 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 détermine en effet de façon explicite et limitative la liste des autorités *publiques* à qui peuvent être communiquées des informations et données à caractère personnel recueillies et traitées par les services de police en fonction de leur caractère nécessaire et pertinent *pour l'exercice des missions des dites autorités publiques*.
10. Sur ce point, il convient également d'avoir égard à la Recommandation n°87 15 du Comité des Ministre du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police en vertu de laquelle « la communication de données (policières) à des personnes privées ne devrait être permise que si, dans un cas déterminé, il y a obligation ou autorisations légales *claires*. La communication à des personnes privées est exceptionnellement permise si, dans un cas déterminé :
 - a) la communication est, sans aucun doute, dans l'intérêt de la personne concernée et si, soit celle-ci y a consenti, soit les circonstances permettent de présumer sans équivoque un tel consentement, ou si
 - b) la communication est nécessaire pour éviter un danger grave et imminent ».
11. Etant donné que, d'une part, c'est le constat du non-respect du règlement d'ordre intérieur par un spectateur qui initie la procédure d'exclusion civile⁴ et que, d'autre part, il appartient aux organisateurs de matches de football d'en contrôler le respect en vertu de l'article 10, 3° de la Loi précitée du 21/12/1998, la Commission s'interroge sur le caractère nécessaire, pertinent, adéquat et proportionné d'une communication de données à caractère personnel détenues par les services de police en vue de l'exécution de la politique d'exclusion civile sans autre précision

¹ Article M2 de la Circulaire OOP 23 du 8 juillet 1996 relative à l'exclusion de spectateurs lors de matches de football, M.b., 25 juillet 1996.

² Exposé des motifs du projet de loi relatif à la sécurité lors des matches de football, Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, 1572/1, p. 9

³ Actuellement l'article 44/1.

⁴ Il ressort de la Circulaire précitée que la procédure d'exclusion civile se déroule de la manière suivante : « la décision formelle d'exclure une personne est prise par l'Union Royale Belge des Sociétés de football-association sur proposition d'un ou plusieurs club(s) local (aux), qui a (ont) à établir un dossier et notifié l'avertissement préalable à l'intéressé. La décision matérielle est par conséquent prise par les clubs. Le club établit son dossier sur la base des violations du règlement national d'ordre intérieur qu'il a constaté. Cette récolte de données s'effectue avec l'aide des stewards, l'emploi de caméras ou d'autres sources d'information obtenues par voie légale, dans le respect de la Loi sur la vie privée. Il y a lieu de rappeler ici que tant l'article 39 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, que le secret professionnel et la loi sur la vie privée s'oppose à la communication de données policières à des personnes privées.

Le dossier établi par le club contient : l'identité de(s) l'intéressé(s) ; la date et lieu des faits ; une description des faits ; la nature et l'ampleur du préjudice occasionné ; pour autant qu'elles soient connues : les informations concernant la récidive. Lorsqu'un club estime, sur la base de son dossier, disposer d'éléments suffisants pour mettre en marche la procédure d'exclusion proprement dite, il en donne connaissance à l'intéressé par notification d'un avertissement, adressé par lettre recommandée motivée. Selon le droit civil, cette notification tient lieu de mise en demeure pour non-exécution contractuelle. Lorsqu'après cet avertissement, de nouveaux faits sont constatés qui, comme les précédents, sont repris dans le dossier, il peut être envisagé de procéder à la décision matérielle définitive d'exclusion, formalisée par l'URBFSA et notifiée par elle par lettre recommandée motivée »

quant au type de données à caractère personnel concernées ou encore aux circonstances justifiant une telle communication, telle que le libellé actuel de l'article 43 bis en projet le prévoit.

12. L'exposé des motifs justifie la modification apportée à l'article 43 de la loi comme suit : « permettre à l'organisateur de mener effectivement une politique d'exclusion civile, conformément aux dispositions de l'article 10, 2°. Actuellement, tous les organisateurs se retranchent derrière l'impossibilité d'obtenir des données à caractère personnel de la part de la police ou de demander la carte d'identité d'une personne, de sorte que pratiquement aucune procédure d'exclusion civile n'est menée, ce qui signifie que tout est soumis aux autorités administratives et judiciaires.⁵

En vue de l'application effective de la procédure d'exclusion civile, les services de police sont autorisés à transmettre au responsable de la sécurité les données à caractère personnel nécessaires. »

13. La Commission considère qu'une demande de présentation de la carte d'identité nécessite effectivement l'intervention des services de police et propose que l'article 40 de l'avant-projet de loi soit adapté de la façon suivante afin que les exigences de la loi vie privée soient rencontrées et que cette disposition ne puisse être interprétée comme permettant au responsable de sécurité de demander un accès aux bases de données policières :

- Par dérogation à l'alinéa précédent, les données à caractère personnel nécessaires à l'identification d'une personne constituées des nom, prénoms, lieu et date de naissance et adresse des spectateurs ayant contrevenu ou étant suspectés d'avoir contrevenu au règlement d'ordre intérieur peuvent être communiquées par les services de police au responsable de la sécurité dans le but d'appliquer la réglementation d'exclusion civile telle que prévue à l'article 10, 2° et organisée par la circulaire OOP 23 du 8 juillet 1996 du Ministre de l'Intérieur publiée au Moniteur belge du 25 juillet 1996 .

14. Cette adaptation permettra donc en pratique aux stewards, dans les circonstances précitées, de faire appel aux services d'un fonctionnaire de police afin qu'un contrôle d'identité soit réalisé et que lesdites données d'identité ainsi collectées par l'officier de police soient alors transmises au responsable de sécurité.

15. Par ailleurs, afin d'éviter tout abus, il convient d'élargir la soumission des personnes aux peines prévues à l'article 458 du Code pénal dont question à l'article 43 alinéa 1^{er} de la loi précitée du 21/12/1998 au responsable de sécurité.

2.2 Communication de photographies de personnes exclues de stade par les services de police aux organisateurs de matches de football et constitution d'un fichier central de photographies de personnes exclues de stade (articles 41 et 43 de l'avant-projet)

16. L'article 43 bis en projet (article 41 de l'avant-projet de Loi) vise à réglementer la communication de photographie de personnes exclues de stade par les services de police aux organisateurs de matches de football en prévoyant que

«En vue de permettre aux organisateurs d'apporter leur soutien au respect des interdictions de stade, conformément à l'article 10, 8°, des photographies des personnes concernées par ces interdictions de stade peuvent leur être communiquées par les services de police par le biais du responsable de la sécurité. L'identité de ces personnes est indiquée visiblement sur les photographies. Ces photographies ne peuvent être conservées que durant la période pendant laquelle court l'interdiction de stade.»

⁵ Il ressort des informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué que c'est la raison pour laquelle il n'y a presque pas d'interdiction civile (2 interdictions civiles sur 660 interdictions en cours).

Sera puni des peines prévues à l'article 458 du Code pénal le responsable de sécurité ou le steward qui fait part à des tiers de ces renseignements et documentations ».

17. A ce sujet, il convient d'avoir égard à la modification apportée par le projet à l'article 10 de la loi du 21/12/1998 déterminant les obligations à charge des organisateurs de matches de football en vue de garantir la sécurité des spectateurs et le déroulement paisible des matches de football. La mission complémentaire d'aider à veiller au respect des interdictions de stade est ainsi confiée aux organisateurs de matches de football par l'avant projet de loi. Selon les termes de l'exposé des motifs relatif à cette adaptation de l'article 10 de loi du 21/12/1998, cette mission relève en premier lieu d'une mission de service de police mais les organisateurs de matches de football peuvent jouer un rôle incontestable à ce niveau.
18. Quant à la constitution du fichier centralisé de photographies de personnes interdites de stade (à la suite d'une procédure judiciaire, administrative ou à titre de mesure de sécurité), celle-ci est prévue par l'article 43 de l'avant projet de Loi complétant ainsi l'article 45 de loi du 21/12/1998 prévoyant la constitution d'un fichier des interdits de stade, des alinéas suivants :

« Afin d'assurer le contrôle du respect de l'interdiction de stade imposée, un fichier central de photographies des personnes qui font l'objet d'une interdiction de stade est constitué, selon les modalités prévues par le Roi, après l'avis de la Commission de la Protection de la Vie Privée. La personne qui fait l'objet d'une telle interdiction de stade est invitée à se présenter au poste de police par un fonctionnaire de police afin de se faire photographier. Les services de police enverront alors cette photographie, ou toute autre photographie de l'intéressé dont la police dispose, aux responsables de sécurité, selon les modalités prévues par le Roi, après l'avis de la Commission de la Protection de la Vie Privée ».
19. Il ressort de l'exposé des motifs et des informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué du Ministre de l'Intérieur que la constitution d'un tel fichier est rendue nécessaire par le fait que le contrôle du respect des interdictions de stades sur base d'une liste de noms s'est avéré insuffisant en pratique. En pratique, un tel contrôle peut difficilement par le biais d'une politique de contrôle lors de l'achat des billets d'accès au stade dans la mesure où l'échange de billet est possible. De plus, un tel contrôle devrait être appuyé par un contrôle à l'accès à l'entrée des stades ; ce qui nécessiterait beaucoup de ressources policières et exigerait une vérification de l'identité de tous les spectateurs d'un match de football.
20. Les traitements de données dont question dans les dispositions précitées de l'avant-projet de loi constituent des traitements de données sensibles au sens de l'article 8 de la loi vie privée.
21. L'article 8 §2 de la loi vie privée énonce les cas limitatifs dans lesquels ces traitements sont autorisés. Ceux-ci sont en principe interdits. L'interdiction est toutefois levée pour les traitements effectués « sous le contrôle d'une autorité publique ou d'un officier ministériel au sens du Code judiciaire, lorsque le traitement est nécessaire à l'exercice de leurs tâches » ou « par d'autres personnes lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation de finalités fixées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ».
22. Au vu de la nécessité invoquée par l'auteur de l'avant-projet de loi pour la constitution du fichier de photographies et la mise à disposition des dites photographies aux organisateurs de matches de football à savoir, son caractère absolument nécessaire pour le contrôle du respect des interdictions de stades étant donné le caractère insuffisant et inapproprié de la tenue d'un fichier simplement nominatif, la Commission considère ce type de mesure comme proportionnée.
23. La Commission considère que le caractère potentiel et non systématique de la communication des photographies reprise à l'article 41 de l'avant-projet de Loi par la formule « des photographies des personnes concernées par ces interdictions de stade

peuvent leur être communiquées » doit également être de mise dans l'article 43 de l'avant-projet de Loi. Il convient donc de modifier les termes « *Les services de police enverront alors cette photographie* » par « *Les services de police pourront alors envoyer cette photographie* ».

24. Selon l'exposé des motifs, les données communiquées en vertu de ces dispositions seront la photographie et les données d'identité de l'intéressé. Celles-ci devront par ailleurs être détruites par l'organisateur à la fin de la période d'interdiction ou restituées à la police. La Commission accueille favorablement cette précision concernant la durée de conservation des dites données et invite l'auteur du projet de loi à l'insérer dans le dispositif même des articles de l'avant-projet de Loi.
25. La Commission recommande que les termes « *identité* de ces personnes» dont question à l'article 41 de l'avant-projet de loi soient remplacés par les termes « *nom et prénoms* de ces personnes».
26. La Commission constate que le fichier central de photographies de personnes exclues de stade constitue donc une banque de données distincte de celle instituée par l'Arrêté royal du 7 décembre 1999⁶ en exécution de l'article 45 de la loi précitée du 21/12/1998 ; la durée de conservation des données dans cette dernière base de données étant plus importante.
27. La Commission accueille favorablement le fait qu'elle sera consultée ultérieurement pour la détermination des modalités de constitution du fichier ainsi que du transfert des données par Arrêté royal.
28. Complémentairement aux éléments à reprendre dans l'Arrêté Royal d'exécution dont il est question au passage de l'exposé des motifs⁷ relatif à l'article 43 du projet de loi, la Commission attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait qu'il conviendrait également que les Arrêtés royaux d'exécution apportent les précisions suivantes :
 - une détermination claire et précise des catégories de personnes qui auront accès au fichier central de photographies et/ou des personnes habilitées à recevoir copies des photographies y reprises, en fonction de la description précise de leur fonction par rapport au traitement d'appui au respect des interdictions de stades (responsable de sécurité et steward) ainsi que les conditions de la communication et des proportions, du contenu de la communication en fonction de chaque destinataires ;
 - la tenue d'une liste de ces personnes ainsi désignées par les organisateurs de matches de football à la disposition de la Commission ;
 - veiller à ce que les personnes désignées soient soumises par une obligation légale ou contractuelle au respect du caractère confidentiel des données ;
 - précision des coordonnées du ou de(s) responsable(s) du traitement afin que les personnes concernées soient en mesure de s'adresser auprès d'eux afin d'exercer leur droits au sens du chapitre III de la loi du 8 décembre 1992 (droit d'accès, le cas échéant rectification, opposition, suppression de ses données à caractère personnel).
29. Par ailleurs, l'article 41 de l'avant-projet de loi prévoit que le responsable de la sécurité ou le steward (qui est éventuellement mobilisé pour contribuer au contrôle du respect des interdictions de stade) qui communique ces renseignements et cette documentation à des tiers, est puni des peines fixées à l'article 458 du Code pénal. Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi que « si l'organisateur constate la présence, dans le stade, d'une personne faisant l'objet d'une telle interdiction, celui-ci en informera directement la police afin que cette dernière puisse prendre les mesures qui s'imposent (éloignement

⁶ Arrêté royal du 7 décembre 1999 contenant l'établissement d'un fichier des interdictions de stade.

⁷ « Le Roi détermine, après avis de la commission de la protection de la vie privée, les modalités exactes de ce fichier central de photos : le mode d'introduction des photos dans le fichier, la durée de conservation de ces photos, la personne à laquelle ces photos peuvent être transmises et le mode de transmission, etc. »

éventuel du stade, rédaction d'un procès-verbal, etc.) ».⁸ Au vu de l'exigence de prévisibilité de la loi, la commission recommande à l'auteur de l'avant-projet de loi d'insérer cette précision dans le dispositif même de l'avant-projet de Loi.

30. Enfin, il apparaît également que la responsabilité du traitement de conservation du fichier central de photographies des personnes interdites de stade sera confiée aux services de police et plus spécifiquement à la cellule Sécurité Intégrale Football de la Police Fédérale qui tombera dès lors sous l'application de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, laquelle détermine, en son article 44/1, de façon explicite et limitative, la liste des autorités *publiques* à qui peuvent être communiquées des informations et données à caractère personnel recueillies et traitées par les services de police en fonction de leur caractère nécessaire et pertinent *pour l'exercice des missions des dites autorités publiques*. La Commission relève à cet égard que le responsable de sécurité désigné par un organisateur de matches de football ne peut être considéré comme une autorité publique. La Commission invite le législateur à prévoir une base légale adéquate.

PAR CES MOTIFS,

Sous réserve de la prise en considération de ces remarques (points 13, 15, 23 à 25 et 28 à 30), la Commission émet un avis favorable sur l'avant-projet de loi.

L' administrateur,

Le vice-président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE

⁸ Exposé des motifs relatif à l'article 8 de l'avant-projet de loi.