



Commentaire

Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017

Association nationale des supporters

(Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 406664 du 31 mars 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association nationale des supporters (ANS) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 332-1 du code du sport, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

Dans sa décision n° 2017-637 QPC du 16 mai 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

L'article 1^{er} de la loi du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme a doté les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif de deux moyens supplémentaires pour assurer la sécurité de ces événements, en complétant de deux nouveaux alinéas l'article L. 332-1 du code du sport :

- son deuxième alinéa autorise les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif à refuser l'accès à une enceinte sportive à certaines personnes ;
- son troisième alinéa permet à ces organisateurs d'établir un fichier recensant ces mêmes personnes.

1.– Les instruments législatifs préexistants de lutte contre les violences commises lors de manifestations sportives

Le droit positif comportait, avant l'adoption des dispositions contestées, plusieurs dispositifs permettant de lutter contre les violences commises lors des manifestations sportives :

- l'« interdiction judiciaire de stade » (art. L. 332-11 du code du sport) : il s'agit

d'une interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords d'une enceinte où se déroule une manifestation sportive qui est prononcée par le juge judiciaire, à titre de peine complémentaire, pour une durée maximale de cinq ans, à l'encontre de personnes coupables d'infractions en lien avec la sécurité des manifestations sportives. La personne condamnée est astreinte par le tribunal à répondre, au moment des manifestations sportives, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée que la juridiction désigne dans sa décision.

– l' « interdiction administrative de stade » (art. L. 332-16 du code du sport) : il s'agit d'une mesure de police administrative d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes où de telles manifestations se déroulent ou sont retransmises en public, prononcée par le préfet, sous le contrôle du juge administratif, à l'encontre de personnes constituant une menace pour l'ordre public en lien avec la sécurité des manifestations sportives¹. Sa durée ne peut excéder 24 mois ou, par exception, 36 mois si, dans les trois années précédentes, l'intéressé a fait l'objet d'une mesure d'interdiction. Cette interdiction peut être assortie de l'obligation de répondre, au moment des manifestations sportives objet de l'interdiction, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée qu'il désigne.

– l' « interdiction administrative de déplacement de supporters » (art. L. 332-16-1 du code du sport) : il s'agit d'une mesure de police administrative d'interdiction de déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. L'arrêté, pris par le ministre de l'intérieur, énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait qui la motivent ainsi que les communes de point de départ et de destination auxquelles elle s'applique.

– l' « interdiction d'accès à un périmètre autour des stades » (art. L. 332-16-2 du code du sport) : il s'agit d'une mesure de police administrative de restriction de la liberté d'aller et de venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. L'arrêté, pris par le préfet, énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique.

¹ Art. L. 332-16 du code du sport : « (...) Lorsque, par son comportement d'ensemble à l'occasion de manifestations sportives, par la commission d'un acte grave à l'occasion de l'une de ces manifestations, du fait de son appartenance à une association ou un groupement de fait ayant fait l'objet d'une dissolution en application de l'article L. 332-18 ou du fait de sa participation aux activités qu'une association ayant fait l'objet d'une suspension d'activité s'est vue interdire en application du même article (...) ».

2.– Le deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport : le refus d'accès à une manifestation sportive à but lucratif

* Le deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport dote les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif d'une compétence propre et autonome pour refuser l'accès à une manifestation sportive à but lucratif aux personnes qui en compromettent la sécurité en contrevenant aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations. La mesure se matérialise soit par le refus de vendre des billets, soit par leur annulation, soit enfin par le refus d'accès.

Auparavant, seules les personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction judiciaire ou administrative de stade pouvaient se voir refuser l'accès à une telle manifestation.

Ces nouvelles dispositions ont un double objet :

– neutraliser le délai s'écoulant entre un comportement contraire aux règles de sécurité et l'intervention de l'interdiction judiciaire ou administrative de stade : selon les travaux parlementaires, *« la procédure administrative est plus rapide que la procédure judiciaire. Toutefois, si des supporters violents sont mis en cause lors du déplacement d'un club, celui-ci ne pourra leur refuser l'entrée que si une interdiction de stade a été prononcée. Compte tenu des délais de procédure, cela ne pourra intervenir, au mieux, qu'après le match suivant »*² ;

– élargir le périmètre des personnes auxquelles un refus d'accès peut être opposé : *« le champ des interdictions de stade [n'inclut] (...) pas les personnes qui ont eu un comportement violent ou à même de déclencher des violences sans pour autant relever des cas expressément visés dans le code du sport et dans le code pénal »*³.

* Par ailleurs, le législateur a souhaité accorder aux organisateurs les moyens nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités en matière d'organisation et de sécurité des manifestations.

En effet, la responsabilité des organisateurs de manifestations sportives est susceptible d'être engagée sur plusieurs fondements : *« Ainsi, en matière disciplinaire, les règlements généraux de la Fédération française de football,*

² Rapport n° 3445 de M. Guillaume Larrivé, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale (XIV^e législature, janvier 2016).

³ *Ibid.*

notamment, imposent aux clubs, qu'ils soient organisateurs d'une rencontre ou visiteurs, une obligation de résultat en ce qui concerne la sécurité des rencontres. Le club organisateur est tenu d'assurer la police du terrain et de prendre toutes mesures permettant d'éviter les désordres pouvant résulter, avant, pendant et après le match, de l'attitude de ses dirigeants, des joueurs ou du public. Le club visiteur est, pour sa part, responsable de l'attitude de ses dirigeants, joueurs et supporters. Un club visiteur est ainsi considéré comme responsable des propos racistes attribués à ses supporters (CAA Marseille, 14 octobre 2010, n° 09MA00203, Fédération française de football). Parmi les sanctions pouvant être prononcées figurent le retrait de points et l'organisation de matchs à huis clos, particulièrement pénalisants pour les clubs.

« En matière civile, l'obligation de sécurité assumée par l'organisateur de spectacle envers les spectateurs est une obligation de moyens, de sorte que la victime doit prouver une faute de l'organisateur de spectacle à l'origine de l'accident, si elle veut obtenir des dommages et intérêts. Les organisateurs d'un spectacle sportif ont ainsi été jugés responsables de la mort d'un spectateur atteint par une fusée tirée par un autre spectateur, resté inconnu, pour n'avoir pas fait appel plus rapidement aux forces de l'ordre afin de mettre un terme aux rixes qui avaient éclaté entre les supporters des deux équipes (Cass. 1^{re} civ., 12 juin 1990 : Bull. civ. 1990, I, n° 167).

« Il convient par ailleurs de souligner que, dans plusieurs pays européens, comme l'Allemagne et la Suisse, les interdictions de stade sont prononcées, non pas par une autorité judiciaire ou administrative, mais par les clubs de football et/ou les fédérations nationales, leur permettant ainsi d'assumer pleinement leur responsabilité en matière de sécurité »⁴.

3.– Le troisième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport : le fichier d'exclusion

* Pour assurer l'effectivité de la mesure de refus d'accès à une enceinte sportive, le troisième alinéa de l'article L. 332-1 permet aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif d'établir un traitement automatisé de données à caractère personnel recensant les personnes ayant méconnu ou méconnaissant les règles de sécurité définies dans les conditions générales de vente ou le règlement intérieur.

Ces dispositions renvoient la fixation des conditions d'établissement de ce fichier à un décret en Conseil d'État « pris après avis motivé et publié de la commission nationale de l'informatique et des libertés » (CNIL)⁵, , aux fichiers

⁴ Ibid.

⁵ instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique

et aux libertés. Sur ce fondement, le décret n° 2016-1954 du 28 décembre 2016 a introduit, dans le code du sport, de nouveaux articles R. 332-14 à R. 332-20, qui déterminent les modalités de mise en œuvre de ce fichier⁶, notamment les données pouvant être inscrites, les conditions de leur conservation, les destinataires de ces données, ainsi que les conditions d'accès et de rectification. Ainsi, en application de l'article R. 332-16 du code du sport : « *Les données et informations à caractère personnel mentionnées à l'article R. 332-15 sont conservées pendant une durée qui ne peut excéder dix-huit mois à compter de leur enregistrement. Au terme de ce délai, ces données sont effacées automatiquement des traitements* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

L'association requérante a, par un recours pour excès de pouvoir formé devant le Conseil d'État, contesté le décret n° 2016-1954 du 28 décembre 2016 pris en application de l'article L. 332-1 du code du sport. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur les deux derniers alinéas de cet article.

Par la décision précitée du 31 mars 2017, le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel au motif que « *Le moyen tiré de ce qu'elles [les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 332-1 du code du sport] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à ceux qui sont garantis par les articles 8 et 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II.– L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

L'association requérante reprochait aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 332-1 de confier des pouvoirs de police à une personne privée, en violation de l'article 12 de la Déclaration de 1789. Selon elle, ces dispositions portaient également atteinte à la liberté d'aller et de venir, au principe de légalité des délits et des peines, à la présomption d'innocence, aux droits de la défense, et étaient entachées d'incompétence négative.

L'association requérante soutenait, par ailleurs, que les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 332-1 étaient contraires au droit au respect de la vie privée.

⁶ Décret n° 2016-1954 du 28 décembre 2016 précisant les modalités de mise en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel relatives au non-respect des dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur concernant la sécurité des manifestations sportives à but lucratif.

A. – La conformité à la Constitution du deuxième alinéa de l'article L. 332-1

1. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789

a. – La jurisprudence constitutionnelle

Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ».

Jusqu'à la décision commentée, le Conseil constitutionnel n'avait eu que très rarement l'occasion de fonder son contrôle sur cet article, et ce uniquement dans le cadre du contrôle *a priori* :

– dans sa décision n° 2009-595 DC, il s'est fondé sur cet article en combinaison avec d'autres dispositions de la Déclaration de 1789 pour fonder l'objectif de bonne administration de la justice : « *Considérant, d'autre part, que la bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'il appartient au législateur organique, compétent pour déterminer les conditions d'application de l'article 61-1 de la Constitution, d'assurer la mise en œuvre de cet objectif sans méconnaître le droit de poser une question prioritaire de constitutionnalité* »⁷ ;

– dans sa décision n° 2011-625 DC, il en a déduit l'interdiction de déléguer à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits : « *Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la Déclaration de 1789 : "La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée"* ;

« *Considérant qu'en autorisant toute personne morale à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords "immédiats" de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, les dispositions contestées permettent d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie*

⁷ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 4.

publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits ; que, par suite, doivent être déclarés contraires à la Constitution le douzième alinéa du 1° ainsi que les b) et c) du 2° de l'article 18 »⁸.

Cette solution est largement inspirée de sa jurisprudence bien établie suivant laquelle n'est pas conforme à la Constitution la délégation législative de certaines fonctions régaliennes au profit de personnes privées⁹.

b. – L'application à l'espèce

Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 n'ayant, jusqu'à la décision commentée, jamais été soulevé en contrôle *a posteriori*, le Conseil constitutionnel devait, avant d'examiner son bien-fondé en l'espèce, trancher le point de savoir si les exigences en découlant étaient invocables en QPC.

Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution, ne sont invocables en QPC que des atteintes aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789, la « *force publique* » est destinée à assurer la garantie des droits de l'homme et du citoyen. « *Ainsi, la force publique est-elle indispensable pour que les autres dispositions de la Déclaration de 1789 puissent s'appliquer et donc devenir concrètes. Parmi celles-ci, on doit évidemment faire référence à l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui définit la garantie des droits comme l'élément essentiel d'une société démocratique* »¹⁰.

Autrement dit, la force publique prévue par l'article 12 de la Déclaration de 1789 est une garantie de la garantie des droits – prévue à l'article 16 de cette Déclaration, elle-même invocable en QPC.

En statuant sur le bien fondé de ce grief dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a implicitement considéré que cette garantie de la garantie des droits institue un droit dans le chef des citoyens et qu'il était donc directement invocable.

⁸ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 18 et 19.

⁹ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice* ; décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure* ; décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*.

¹⁰ Commentaire de l'article 12 de la Déclaration de 1789 dans le *Code constitutionnel et des droits fondamentaux* annoté, Dalloz, 2017.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé l'objet du deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport : « *Aux fins de contribuer à la sécurité des manifestations sportives à but lucratif, le deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport permet à leurs organisateurs de refuser ou d'annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou d'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* » (paragr. 3).

Il a, ensuite, précisé, dans une formulation de principe, la portée qu'il entendait donner à l'article 12 de la Déclaration de 1789, en s'inspirant des motifs de sa décision n° 2011-625 DC précitée : « *Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* » (paragr. 4).

En l'espèce, il a toutefois considéré que le deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport n'emporte pas délégation de telles compétences à une personne privée et, par suite, ne méconnaît pas cette exigence : « *En conférant aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif le pouvoir de refuser l'accès à ces manifestations, le législateur ne leur a pas délégué de telles compétences. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit être écarté* » (paragr. 5).

2. – Les autres griefs

a. – L'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir

Depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999¹¹, le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir. Il la rattache explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 dans sa décision n° 2003-467 du 13 mars 2003¹². Elle est une composante de la liberté personnelle¹³.

En l'espèce, il a écarté le grief tiré de la liberté d'aller et de venir, en considérant que : « *le fait d'interdire l'accès à l'enceinte d'une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir* » (paragr. 6). En effet, il ne saurait y avoir

¹¹ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2.

¹² Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 16

¹³ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 13.

un droit pour toute personne à accéder dans une enceinte, publique ou privée, dans laquelle une personne, publique ou privée, organise une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre d'accès.

b. – La méconnaissance des exigences découlant des articles 8 et 9 et 16 de la Déclaration de 1789

Le Conseil constitutionnel juge que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (principe de légalité des délits et des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines...) s'appliquent à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* ». Pour apprécier le caractère de punition d'une mesure, et par conséquent l'application des principes constitutionnels déduits de l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel examine si le législateur a poursuivi une finalité répressive. Il conduit le même raisonnement s'agissant de la présomption d'innocence : « *le principe de la présomption d'innocence ne peut être utilement invoqué en dehors du domaine répressif* »¹⁴.

Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Sont garantis par cette disposition, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, les droits de la défense, ainsi que le principe du contradictoire. Ce dernier principe, qui est le corollaire du respect des droits de la défense, s'applique dans le cadre de procédures juridictionnelles ainsi que dans le cadre de procédures conduisant au prononcé d'une sanction ayant le caractère d'une punition.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que les griefs tirés des exigences des articles 8, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 étaient inopérants à l'encontre du deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport, qui n'institue ni une sanction ayant le caractère d'une punition, ni une mesure adoptée à l'issue d'une procédure juridictionnelle : « *le fait, dans le but de garantir la sécurité des manifestations sportives à but lucratif, d'en refuser l'accès à une personne ayant manqué à ses obligations contractuelles relatives à la sécurité ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition, ni une mesure adoptée à l'issue d'une procédure juridictionnelle. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, de la présomption d'innocence et des droits de la défense sont inopérants* » (paragr. 7).

¹⁴ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 85.

Après avoir également relevé, en s'appuyant sur les travaux parlementaires, que « *les organisateurs de manifestations sportives prononçant de tels refus doivent s'assurer, sous le contrôle du juge, que ces mesures sont proportionnées au regard, notamment, des délais écoulés depuis les faits reprochés et du risque de renouvellement de ceux-ci* », le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme, « *qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent donc aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 8). Il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 9).

B. – La conformité à la Constitution du troisième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport

L'association requérante articulait un unique grief à l'encontre du troisième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport, tiré de l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée.

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Selon l'article 2 de la Déclaration de 1789, « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée¹⁵.

Le Conseil constitutionnel a eu à connaître à plusieurs reprises de dispositions instituant un traitement de données à caractère personnel, accessibles aux seuls autorités administratives ou à des professionnels intéressés.

Dans sa décision n° 2012-652 DC sur la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a précisé la nature du contrôle qu'il exerce en matière de traitements de données à caractère personnel : « *la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »¹⁶.

¹⁵ Décisions n°s 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au pacte civil de solidarité*, cons. 72 à 75.

¹⁶ Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, cons. 8.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel s'est également prononcé sur un fichier comportant des données biométriques et mis à la disposition des forces de l'ordre pour leur mission générale et pour certaines missions de flagrance, d'enquête et de commission rogatoire. Le Conseil constitutionnel a jugé : « *qu'eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions de l'article 5 portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi* »¹⁷. Il avait pris en compte quatre arguments : la taille du fichier envisagé était sans précédent ; les données biométriques enregistrées dans le fichier présentaient un caractère particulièrement sensible ; les caractéristiques techniques du fichier rendaient possible l'identification d'une personne à partir des empreintes digitales ; le fichier tendait à une pluralité de « finalités » (ce fichier aurait pu être utilisé à des fins d'identification et non uniquement d'authentification).

Dans sa décision récente n° 2016-591 QPC relative au registre public des trusts¹⁸, le Conseil constitutionnel a jugé : « *Le registre public des trusts institué par le deuxième alinéa de l'article 1649 AB du code général des impôts recense tous les trusts, au sens de l'article 792-0 bis du même code, dont la déclaration est rendue obligatoire par les premier et cinquième alinéas du même article. Ces trusts sont ceux dont l'administrateur, le constituant ou au moins l'un des bénéficiaires a son domicile fiscal en France ou ceux qui comprennent un bien ou un droit qui y est situé. Pour chaque trust recensé, ce registre précise la date de sa constitution ainsi que les noms de son administrateur, de son constituant, et de ses bénéficiaires. Le quatrième alinéa de l'article 1649 AB renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités de consultation de ce registre public.*

« *En favorisant, par les dispositions contestées, la transparence sur les trusts, le législateur a entendu éviter leur utilisation à des fins d'évasion fiscale et de blanchiment des capitaux. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.*

« *La mention, dans un registre accessible au public, des noms du constituant, des bénéficiaires et de l'administrateur d'un trust fournit des informations sur la manière dont une personne entend disposer de son patrimoine. Il en résulte une atteinte au droit au respect de la vie privée. Or, le législateur, qui n'a pas précisé la qualité ni les motifs justifiant la consultation du registre, n'a pas limité le cercle des personnes ayant accès aux données de ce registre, placé sous*

¹⁷ Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 précitée, cons. 11.

¹⁸ Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, *Mme Helen S. (Registre public des trusts)*, paragr. 4 à 6.

la responsabilité de l'administration fiscale. Dès lors, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le deuxième alinéa de l'article 1649 AB du code général des impôts doit être déclaré contraire à la Constitution ».

2. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière de protection de la vie privée lorsque sont en cause des traitements de données à caractère personnel (paragr. 10), le Conseil constitutionnel a exposé la portée des dispositions contrôlées : « *Le troisième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport permet aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif d'établir un traitement automatisé de données à caractère personnel recensant les personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations* » (paragr. 11).

Il a ensuite contrôlé ces dispositions à l'aune de la grille d'analyse énoncée dans sa formulation de principe.

Il a, tout d'abord, recherché s'il existait un motif d'intérêt général de nature à justifier l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée. S'agissant de dispositions permettant « *aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif d'établir un traitement automatisé de données à caractère personnel recensant les personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations* » (paragr. 11), il a considéré qu'« *En autorisant l'établissement d'un tel fichier, le législateur a entendu renforcer la sécurité des manifestations sportives à but lucratif, en permettant à leurs organisateurs d'identifier les personnes susceptibles d'en compromettre la sécurité. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général* » (paragr. 12).

Puis, il a recherché si le traitement de données à caractère personnel était mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Il a relevé qu'« *Il ressort du texte adopté et des débats parlementaires, que, par ces dispositions, le législateur n'a pas entendu déroger aux garanties apportées par la loi du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus relatives notamment aux pouvoirs de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui s'appliquent aux traitements en cause* » (paragr. 13). Il a ensuite souligné que « *Le fichier prévu par les dispositions contestées ne peut être établi que par les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif. Il ne peut recenser que les personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de*

vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations. Il ne peut être employé à d'autres fins que l'identification desdites personnes en vue de leur refuser l'accès à des manifestations sportives à but lucratif» (paragr. 14).

Il en a déduit que « *le traitement de données prévu par les dispositions contestées est mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi* » (même paragr).

Après avoir considéré qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le troisième alinéa de l'article L. 332-1 du code du sport, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme (paragr. 15).