

Affaire C-280/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 avril 2022

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Belgique)

Date de la décision de renvoi :

8 avril 2022

Parties requérantes :

vzw Kinderrechtcoalitie Vlaanderen

vzw Liga voor Mensenrechten

Partie défenderesse :

Belgische Staat (État belge)

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

[OMISSIS]

A R R Ê T

[OMISSIS]

[OMISSIS]

En cause de : 1. l'ASBL KINDERRECHTENCOALITIE VLAANDEREN
2. l'ASBL LIGA VOOR MENSENRECHTEN
[OMISSIS]

opposées au :
BELGISCHE STAAT (ÉTAT BELGE), [OMISSIS]

I. L'objet du recours

1. Le recours, formé le 18 février 2020, tend à l'annulation de l'arrêté royal du 10 décembre 2019 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité et l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif aux cartes d'identité délivrées par les postes consulaires de carrière (*Moniteur belge* du 20 décembre 2019, p. 115486).

II. Les antécédents de procédure

2. Par arrêt [OMISSIS] du 10 juin 2020, la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué a été rejetée.

Les parties demandereses ont introduit une requête en poursuite de la procédure.

[OMISSIS]

III. Les faits et le cadre juridique

3. Le règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation (JO 2019, L 188, p. 67) prévoit que les cartes d'identité doivent intégrer un support de stockage hautement sécurisé qui contient une image faciale du titulaire de la carte et deux empreintes digitales dans des formats numériques interopérables. Pour le recueil des éléments d'identification biométriques, les États membres appliquent les spécifications techniques établies par la décision d'exécution C(2018)7767 de la Commission (article 3, paragraphe 5).

L'article 3, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/1157 énonce :

« Le support de stockage a une capacité suffisante pour garantir l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données. Les données stockées sont accessibles sans contact et sécurisées comme le prévoit la décision d'exécution C(2018)7767. Les États membres échangent les informations nécessaires pour authentifier le support de stockage ainsi que pour consulter et vérifier les données biométriques visées au paragraphe 5. »

L'article 14 de ce règlement dispose :

« Spécifications techniques supplémentaires

1. Afin de garantir, le cas échéant, que les cartes d'identité et les documents de séjour visés à l'article 2, [sous] a) et c), respectent les futures normes de sécurité minimales, la Commission établit, au moyen d'actes d'exécution, des spécifications techniques complémentaires sur :

a) les éléments et les exigences de sécurité complémentaires, y compris les normes renforcées de lutte contre la contrefaçon et la falsification ;

- b) les spécifications techniques relatives au support de stockage des éléments biométriques visés à l'article 3, paragraphe 5, et à leur sécurisation, y compris la prévention de l'accès non autorisé et la facilitation de la validation ;
- c) les exigences en matière de qualité et les normes techniques communes en ce qui concerne l'image faciale et les empreintes digitales. [...] ».

Le règlement (UE) 2019/1157 est applicable depuis le 2 août 2021 (article 16).

4.1. La loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population (*Moniteur belge* du 13 décembre 2018, p. 98465, ci-après la « loi du 25 novembre 2018 ») modifie notamment la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (*Moniteur belge* du 3 septembre 1991, p. 19075, ci-après la « loi du 19 juillet 1991 »).

Plus particulièrement, l'article 27 de la loi du 25 novembre 2018 modifie l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991. Ainsi, l'article 6, paragraphe 2, troisième alinéa, est complété par un point qui prévoit que la carte d'identité et la carte d'étranger doivent également contenir les informations à caractère personnel lisibles de manière électronique suivantes : l'image numérisée des empreintes digitales de l'index de la main gauche et de la main droite du titulaire ou, en cas d'invalidité ou inaptitude, d'un autre doigt de chaque main. Le Roi détermine les conditions et modalités de capture de l'image numérisée des empreintes digitales. Selon le cinquième alinéa nouveau de l'article 6, paragraphe 2, cette information « ne peut être conservée que durant le temps nécessaire à la fabrication et à la délivrance de la carte d'identité et, en tout cas, durant une période de maximum 3 mois, étant entendu que, après ce délai de 3 mois, les données doivent impérativement être détruites et effacées ».

4.2. L'article 27 de la loi du 25 novembre 2018 fait l'objet de cinq recours en annulation devant le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique), dont un formé par la seconde partie demanderesse. La Cour constitutionnelle a rejeté ces recours le 14 janvier 2021 par son arrêt n° 2/2021.

5. L'arrêté royal du 10 décembre 2019 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité et l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif aux cartes d'identité délivrées par les postes consulaires de carrière (ci-après l'« arrêté royal attaqué ») met en œuvre le règlement (UE) 2019/1157 et la loi du 25 novembre 2018.

L'article 4 de l'arrêté royal attaqué modifie l'article 3 de l'arrêté royal du 25 mars 2003. L'article 3, paragraphe 1, prévoit que la carte d'identité contient deux puces électroniques et un code-barres bidimensionnel. Un nouvel article 3, paragraphe 5, dispose notamment que les empreintes digitales sont numérisées à

l'initiative de l'autorité communale au moyen de capteurs ad hoc et que l'image numérisée de ces empreintes est transmise, de façon sécurisée par le biais des services du Registre national, au producteur de la carte d'identité afin d'y être intégrée électroniquement dans celle-ci.

L'article 5 de l'arrêté royal attaqué prévoit l'insertion d'un article 3/1 dans l'arrêté royal du 25 mars 2003, lequel énonce :

« Art. 3/1. Lorsque le titulaire d'une carte d'identité ou d'une carte d'étranger se présente auprès de son administration communale, premièrement lors de l'établissement du document de base, conformément à l'article 3, § 3, et ensuite afin de s'y faire délivrer cette carte, l'agent communal vérifie, préalablement à la délivrance de la carte, que la personne qui se présente à son guichet est bien le titulaire de la carte, notamment par le biais d'une vérification visuelle du visage par rapport à la photo ainsi que par une comparaison des empreintes de la personne avec celles se trouvant sur la carte, dans la mesure où elles y ont été enregistrées. En cas de doute quant à l'identité du titulaire de la carte, celle-ci n'est pas délivrée aussi longtemps que l'identité du titulaire n'est pas certaine. »

IV. *Examen des premier et second moyens – questions préjudicielles*

Énoncé des premier et second moyens

7. Les premier et second moyens des parties demanderesses sont tirés d'une violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »), des articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), des articles 3, 8 et 16 de la convention relative aux droits de l'enfant, des articles 10, 11, 22, 22bis, 33, 37, 105, 108 et 159 de la Grondwet (Constitution, Belgique), des articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 9, 25, 32, 35 et 36 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1), des articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 27, 28 et 29 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89), des articles 2, 4, 5, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 58, 59 et 60 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*Moniteur belge* du 5 septembre 2018, p. 68616), des articles 1^{er}, 3, 4, 5, 10 et 42 du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la

protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), ainsi que des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, « notamment l'absence de la base légale requise en droit pour fonder l'arrêté attaqué ».

Les moyens visent l'article 4 de l'arrêté attaqué et, s'agissant du premier moyen, l'article 5 de cet arrêté.

8.1. Dans leur premier moyen, les parties demanderesse font en substance grief à l'arrêté royal attaqué de reposer sur le règlement (UE) 2019/1157 (*première branche*) [OMISSIS], alors que ce règlement ne [constitue] pas une base légale adéquate et licite de l'arrêté attaqué. [OMISSIS] [L]e règlement (UE) 2019/1157 [OMISSIS] [constitue] en effet une ingérence disproportionnée dans « le droit au respect de la vie privée ».

8.2. [OMISSIS] [question préjudicielle proposée par les parties demanderesse, reproduite dans les questions posées ci-dessous par la juridiction de renvoi]

8.3. [OMISSIS] [question que les parties demanderesse proposent de poser à titre préjudiciel au Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique). Aucune question n'est posée à la Cour à cet égard.]

9.1. Dans leur second moyen, les parties demanderesse font également grief, en substance, à l'arrêté royal attaqué de reposer sur le règlement (UE) 2019/1157, alors que ce règlement ne constitue pas une base légale adéquate et licite de l'acte attaqué. Selon elles, ce règlement viole le droit au respect de la vie privée, en ce qu'il ne garantit pas l'intégrité et la confidentialité des empreintes digitales traitées.

9.2. [OMISSIS] [question préjudicielle proposée par les parties demanderesse, reproduite dans les questions posées ci-dessous par la juridiction de renvoi]

Appréciation

10. S'agissant de la seconde branche de leur premier moyen, les parties demanderesse indiquent, dans leur dernier mémoire, que « [l]e Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique) [...] [s'est] prononcé [...], dans son arrêt n° 2/2021, sur le principe du traitement des empreintes digitales dans le cadre de l'utilisation de la carte d'identité », que la question préjudicielle proposée au point 8.3 ci-dessus « [a] un objet identique », et qu'elles « n'[insistent] pas à cet égard ».

11. L'article 7 de la Charte énonce :

« Respect de la vie privée et familiale

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

L'article 8 de la Charte dispose :

« Protection des données à caractère personnel

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi.

Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante. »

L'article 52 de la Charte est libellé comme suit :

« Portée et interprétation des droits et des principes

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.
3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention.

Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

[...] ».

L'article 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) énonce :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

Les règles adoptées sur la base du présent article sont sans préjudice des règles spécifiques prévues à l'article 39 du traité sur l'Union européenne. »

L'article 21 TFUE prévoit :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.

3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. »

12. La première branche du premier moyen et le second moyen sont tirés de l'invalidité du règlement (UE) 2019/1157, la base légale sur laquelle devrait reposer l'acte attaqué faisant, de ce fait, défaut. Partant, les parties demanderesse souhaitent que les questions préjudicielles formulées aux points 8.2 et 9.2 ci-dessus soient posées à la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans une lettre du 15 mars 2022, elles précisent en outre, à l'attention de la juridiction de céans, que, par décision du 2[7] janvier 2022, le *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (Tribunal administratif de Wiesbaden, Allemagne) a, dans l'intervalle, posé une question préjudicielle à la Cour similaire à celles qui se posent en l'espèce [affaire C-60/22].

13.1. L'article 267 TFUE énonce :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais. »

13.2. Les questions proposées aux points 8.2 et 9.2 ci-dessus portent sur la validité de certaines dispositions du règlement (UE) 2019/1157, plus précisément de l'article 3, paragraphes 5 et 6, et de l'article 14 de ce règlement. C'est en principe à la Cour de justice de l'Union européenne, et non à un juge national comme la juridiction de céans, qu'il appartient de constater l'éventuelle invalidité d'actes de l'Union (voir, notamment, arrêt du 6 décembre 2005, Gaston Schul Douane-expéditeur, C-461/03, EU:C:2005:742). Il convient de poser à la Cour la question formulée au dispositif.

DISPOSITIF

1. [OMISSIS] [procédure]
2. La question suivante est posée à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne :

« L'article 3, paragraphes 5 et 6, et l'article 14 du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, lus conjointement avec la décision d'exécution C(2018)7767 de la Commission, du 30 novembre 2018, établissant les spécifications techniques du modèle uniforme de titre de séjour destiné aux ressortissants de pays tiers, et abrogeant la décision C(2002) 3069, sont-ils valides et compatibles avec l'article 16 TFUE et, s'agissant de l'article 3, paragraphes 5 et 6, avec l'article 21 TFUE, ainsi qu'avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus conjointement avec :

- les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 25, 32, 35 et 36 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE,
- les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 27 et 28 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, et
- les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 10, 28 et 42 du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE,

dans la mesure où l'article 3, paragraphes 5 et 6, du règlement (UE) 2019/1157 impose que deux empreintes digitales du titulaire de la carte soient conservées dans des formats numériques interopérables sur un support de stockage intégré dans la carte d'identité, et

dans la mesure où l'article 3, paragraphes 5 et 6, et l'article 14 du règlement (UE) 2019/1157, lus conjointement avec l'annexe III à la décision d'exécution C(2018)7767 de la Commission, du 30 novembre 2018, imposent que les données relatives aux empreintes digitales conservées sur les cartes d'identité et les documents de séjour visés à l'article 2, sous a) et c), le soient sous la forme d'une image numérisée desdites empreintes, sur une puce électronique à microprocesseur faisant usage de la technologie RFID et susceptible d'être lue sans contact/sans fil ? »

3. [OMISSIS]

[OMISSIS]

[formule finale et signatures]