



**HAL**  
open science

## Les papiers du citoyen : instruments de la libre circulation et technologie de contrôle étatique

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. Les papiers du citoyen : instruments de la libre circulation et technologie de contrôle étatique. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2024, 03, pp.464. halshs-04838237

**HAL Id: halshs-04838237**

**<https://shs.hal.science/halshs-04838237v1>**

Submitted on 6 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les papiers du citoyens : instruments de la libre circulation et technologie de contrôle étatique

Vincent Réveillère

*Deux affaires mettent au cœur de la discussion la carte d'identité du citoyen de l'Union. Dans l'arrêt Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, la carte d'identité est essentiellement conçue comme un instrument au service de la libre circulation, le citoyen peut s'appuyer sur le droit de l'Union pour exiger de son État de nationalité sa délivrance au même titre que ses compatriotes n'ayant pas exercé leur liberté de circulation. Dans l'arrêt Landeshauptstadt Wiesbaden, la Cour estime que l'insertion de deux empreintes digitales dans les cartes d'identité est compatible avec les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel mais que le règlement prévoyant cette mesure doit être invalidé parce qu'il a été pris sur une mauvaise base juridique.*

**CJUE, 22 fév. 2024, aff. C-491/21, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date; CJUE, gr. ch., 21 mars 2024, aff. C-61/22, Landeshauptstadt Wiesbaden**

**Carte identité ; base juridique ; liberté de circulation des citoyens ; identification ; droit au respect de la vie privée ; droit à la protection des données**

Les papiers occupent une place particulière dans les relations entre l'individu et les pouvoirs publics. Instruments de surveillance et de contrôle, ils conduisent à identifier et à catégoriser les personnes, ils peuvent à cet égard être perçus comme une technologie de contrôle étatique<sup>1</sup>. Mais ils peuvent aussi, pour ceux qui n'en sont pas privés, être conçus comme un instrument leur permettant de faire valoir leurs droits – au sein de l'État de nationalité mais aussi au-delà de celui-ci. Il n'est guère surprenant que la question des papiers, dont l'essor est historiquement lié à la mobilité croissante des populations<sup>2</sup>, se pose pour la citoyenneté de l'Union.

Deux affaires mettent au cœur de la discussion la question de la carte d'identité du citoyen de l'Union. Dans le premier arrêt, *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*<sup>3</sup>, elle est essentiellement conçue comme un instrument au service de la libre circulation du citoyen de l'Union, celui-ci peut s'appuyer sur le droit de l'Union pour exiger de son État de nationalité sa délivrance au même titre que ses compatriotes n'ayant pas exercé leur liberté de circuler (1). Dans le second arrêt, *Landeshauptstadt Wiesbaden*<sup>4</sup>, la Cour estime que l'imposition de deux empreintes digitales est compatible avec les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel mais que le règlement prévoyant cette mesure doit être invalidé parce qu'il a été pris sur une mauvaise base juridique (2).

## **1. Les papiers, instruments de la libre circulation**

Dans l'affaire *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*, la Cour estime que le refus de délivrer à l'un de ses ressortissants, en plus d'un passeport, une carte d'identité ayant valeur de document de voyage, au seul motif

---

<sup>1</sup> M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Gallimard, EHESS, Seuil, Paris, 2004.

<sup>2</sup> Sur ce point, V. les travaux de G. Noiriel, nt., *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Seuil, Paris, 2006.

<sup>3</sup> CJUE, gr. Ch., 22 fév. 2024, aff. C-491/21, *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*.

<sup>4</sup> CJUE, gr. ch., 21 mars 2024, aff. C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*.

qu'il est domicilié dans un autre État membre, restreint la liberté du citoyen de circuler et de séjourner librement en créant une différence de traitement entre les ressortissants nationaux domiciliés dans un autre État membre et ceux qui sont domiciliés dans leur État de nationalité. Cette restriction est jugée contraire au droit de l'Union parce que la Cour ne l'estime pas proportionnée au terme d'un contrôle dans lequel elle expose la faiblesse de la justification proposée par les autorités nationales.

Le requérant au principal est un avocat roumain exerçant ses activités professionnelles en France et en Roumanie. Il est domicilié en France depuis plusieurs années. S'il possède un passeport roumain lui permettant de voyager, il s'est vu refuser la délivrance d'une carte d'identité par les autorités roumaines au motif qu'il est domicilié à l'étranger. Comme il établit annuellement sa résidence en Roumanie, il a néanmoins pu recevoir une carte d'identité provisoire, celle-ci n'est toutefois pas un document permettant de voyager à l'étranger. Le droit national entraîne donc une différence de traitement entre les ressortissants roumains qui n'ont pas exercé leur liberté de circulation et ceux qui l'ont exercée (les seconds étant plus susceptibles que les premiers de ne plus avoir de domicile en Roumanie).

La délivrance des cartes d'identité relève de la compétence des États membres. Cette compétence doit toutefois, selon la formule, être exercée dans le respect du droit de l'Union, et notamment de la liberté de circuler et de séjourner du citoyen de l'Union. La Cour estime que, si l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2004/38 laisse libres les États de délivrer comme document permettant de voyager une carte d'identité ou un passeport, il « ne saurait cependant permettre aux États membres d'effectuer ce choix en traitant de manière moins favorable ceux de leurs ressortissants qui ont exercé leur droit de libre circulation et de séjour au sein de l'Union, et en restreignant ce droit, sans une justification tirée de considérations objectives d'intérêt général<sup>5</sup>. »

La justification proposée par les autorités nationales est très faible. Le motif du refus de délivrance d'une carte d'identité ayant valeur de document de voyage semble être simplement que c'est ce que prévoit la réglementation nationale<sup>6</sup>. Comme le relève le juge *a quo*, les autorités compétentes n'indiquent pas « quelle considération objective d'intérêt général pourrait justifier » de telles mesures, précisant qu'elle ne peut pour sa part en identifier une<sup>7</sup>. Cette perspective dans laquelle le pedigree de la règle suffit heurte celle de la pratique du contrôle de proportionnalité adoptée par la Cour pour laquelle il faut, au-delà de la valeur normative des normes en cause, prendre en compte leurs raisons et, dans une logique fonctionnaliste, les objectifs qu'elles permettent d'atteindre.

Dans ses observations à la Cour, le gouvernement roumain cherche toutefois à raisonner en ces termes et il avance le motif qu'il est impossible d'inscrire, sur la carte d'identité d'un ressortissant domicilié à l'étranger, l'adresse de son domicile en dehors de la Roumanie<sup>8</sup>. Plus précisément, il argue de la nécessité de conférer une valeur probante à l'adresse du domicile mentionné sur la carte

---

<sup>5</sup> *Dirrecția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*, § 39.

<sup>6</sup> *Ibid.*, § 30.

<sup>7</sup> *Ibid.*, § 21 et 53.

<sup>8</sup> *Ibid.*, § 54.

d'identité, de l'efficacité de l'identification que permet cette mention et de la difficulté que revêtirait le contrôle de cette adresse dans un autre État membre<sup>9</sup>.

Chose rare, la Cour refuse l'ensemble de la justification proposée dès la première étape du contrôle, celle où elle s'assure de l'existence de considérations objectives d'intérêt général fondant les mesures et où elle statue sur la légitimité de telles considérations. Elle estime que le lien entre la valeur probante de la mention du domicile et le refus de délivrer une carte d'identité aux ressortissants roumains domicilié dans un autre État membre n'est pas établi. Elle considère en outre que les considérations relatives à l'efficacité de l'identification et du contrôle de l'adresse sont des « considérations d'ordre administratif » qui ne sauraient justifier de restreindre, voire d'exclure, l'exercice d'une liberté fondamentale garantie par le traité<sup>10</sup>.

La Cour reprend largement le raisonnement de l'Avocat général Szpunar qui avait aussi conclu à l'absence de motif légitime. Celui-ci, à titre subsidiaire, soulignait également que les mesures nationales n'étaient pas aptes à poursuivre l'objectif allégués. Il expliquait notamment, quant à la force probante de la mention de l'adresse, que cela ne couvrait pas le cas d'une personne ayant déménagé sans avoir refait sa carte d'identité, et quant au contrôle de l'adresse, que celui-ci semblait inexistant (ce point devant être vérifié par le juge national le cas échéant). Toujours à titre subsidiaire, il défendait également que, en tout état de cause, ces mesures ne seraient pas nécessaires pour atteindre l'objectif allégué.

## **2. Les papiers, technologie de contrôle étatique**

Dans l'arrêt *Landeshauptstadt Wiesbaden*, la Cour se prononce sur la validité du règlement 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<sup>11</sup>. Elle statue dans le cadre d'un renvoi préjudiciel fait par un juge allemand devant se prononcer sur la contestation du refus de délivrer à un ressortissant allemand un nouvelle carte d'identité sans l'insertion de ses empreintes digitales. Il faut noter que la Cour aurait statué plus rapidement sur ce texte si sa jurisprudence sur la recevabilité des recours en annulation était moins restrictive<sup>12</sup>.

Elle estime que l'insertion obligatoire dans les cartes d'identité de deux empreintes digitales est compatible avec le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Elle considère qu'elle est justifiée par les objectifs de lutter contre la fabrication de fausses cartes d'identité et d'usurpation d'identité ainsi que par celui d'assurer l'interopérabilité des systèmes de vérification. La Cour décide toutefois que le règlement qui prévoit cette mesure a été adopté sur une mauvaise base juridique et le déclare invalide tout en maintenant ses effets jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard afin que le législateur puisse adopter un nouveau règlement sur la bonne base juridique.

Concernant la base juridique, le règlement avait été adopté sur le fondement

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, § 55.

<sup>10</sup> *Ibid.*, § 58.

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, JO 2019, L 188, p. 67.

<sup>12</sup> CJUE, 28 oct. 2020, aff. C-84/20 P, *Sarantos / Parlement et Conseil*.

de l'article 21, paragraphe 2, du TFUE, permettant d'adopter des textes nécessaires pour faciliter l'exercice des droits des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La Cour estime qu'il aurait dû l'être sur le fondement de l'article 77, paragraphe 3, qui permet d'adopter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé nécessaires pour faciliter l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Elle se fonde sur les finalités et les composantes du texte adopté et sur le principe de spécialité. Une question similaire s'était posée pour le règlement établissant l'obligation de recueil et de stockage d'empreintes digitale pour les passeports des citoyens de l'Union qui était basé sur la disposition figurant à l'article 77, paragraphe 3, actuel<sup>13</sup>. L'Avocate générale avait conclu différemment, notamment en s'appuyant sur le fait que l'article 21 TFUE est une disposition plus spécifique que l'article 20, paragraphe 2, sous a), auquel renvoie l'article 77, paragraphe 3<sup>14</sup>. L'enjeu de la base juridique est de taille : alors que les dispositions invalidées avaient été adoptées dans le cadre de la procédure législative ordinaire, la nouvelle base juridique impose une procédure législative spéciale impliquant l'unanimité du Conseil.

Sur le fond, la Cour écarte la nécessité d'une étude d'impact au titre du RGPD et concentre son contrôle sur la violation des droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il faut remarquer que si l'arrêt *Schwarz* tranchait certaines de ces questions pour les passeports, ces deux titres d'identité présentent de différences qui pourraient être conçues comme significatives et sur lesquelles s'appuyait largement la juridiction de renvoi pour exprimer ses doutes quant à la légalité du règlement. Le contrôle de proportionnalité menée dans l'arrêt *Schwarz* ne pourrait pas être transposé, d'une part, parce que l'objectif de lutte contre l'immigration illégale serait douteux dans le cas des cartes d'identité et, d'autre part, parce que l'atteinte aux droits des citoyens est plus forte : la détention des cartes d'identité est obligatoire dans de nombreux pays alors que la détention d'un passeport est facultative<sup>15</sup>. On perçoit bien ici qu'une question importante que pose le contrôle de proportionnalité est de savoir quelle autorité la conclusion obtenue dans un cas peut avoir pour trancher d'autres cas, nécessairement différents.

La Cour estime que la collecte et le stockage des deux empreintes digitales constitue une limitation aux droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte. Appliquant son article 52, elle constate que ces restrictions sont prévues par la loi et qu'elles respectent le contenu essentiel de ces droits. La discussion porte essentiellement sur le respect du principe de proportionnalité imposé par le second paragraphe de l'article 52. La Cour semble alors suivre le modèle alexyen de contrôle de proportionnalité en structurant de façon très explicite son

---

<sup>13</sup> CJUE, 17 oct. 2013, aff. C-291/12, *Schwarz*.

<sup>14</sup> AG Medina, Ccl. sur *Landeshauptstadt Wiesbaden*, *Ibid.*, § 28s. et plus spécifiquement *Ibid.*, § 57.

<sup>15</sup> CJUE, 17 oct. 2013, aff. C-291/12, *Schwarz*, *Ibid.*, § 32-35.

raisonnement en quatre étapes<sup>16</sup>.

Elle considère dans un premier temps que la lutte contre la fraude documentaire – dont la fabrication de fausses cartes d'identité – et contre l'usurpation d'identité, d'une part, et l'objectif d'interopérabilité des systèmes de vérification des documents d'identification, d'autre part, constituent des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. Le dernier objectif est rattaché au droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres dont il faciliterait l'exercice<sup>17</sup>.

La Cour estime ensuite que l'intégration de deux empreintes digitales est apte à poursuivre ces objectifs. Elle souligne que les exceptions prévues (les dispenses pour les enfants et le maintien temporaire de la validité des cartes antérieures) ne remettent pas cela en cause, rappelant qu'« une législation n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si les mesures qu'elle prévoit répondent véritablement au souci de l'atteindre et si elles sont mises en œuvre de manière cohérente et systématique<sup>18</sup> ». On retrouve ici à la fois une dimension subjective – le contrôle de l'intention véritable du législateur – et objective – l'évaluation rationnelle de la cohérence et de la systématisme des mesures.

Sur la nécessité, il faut souligner que l'étude d'impact réalisée par la Commission préconisait de ne pas rendre le stockage des empreintes digitales obligatoire. La Cour estime toutefois que les autres procédés qu'un stockage des empreintes complètes, tels qu'une simple image faciale ou l'intégration seulement des points caractéristiques de ces empreintes, ne permettraient pas d'atteindre de façon aussi fiable l'objectif d'identification poursuivi. La formulation de la Cour selon laquelle il ressort de son examen que les mesures en cause « apparaissent respecter les limites du strict nécessaire<sup>19</sup> » peut induire en erreur. Elles sont nécessaires pour atteindre, avec le même degré d'efficacité, les objectifs poursuivis, mais elles ne le sont pas forcément si on acceptait que cet objectif soit le cas échéant un peu moins efficacement atteint, comme le fait souvent la Cour. Mentionnons par exemple le mécanisme *Petruhhin* qui peut difficilement être tenu pour être strictement aussi efficace que l'extradition pour lutter contre le risque d'impunité des personnes ayant commis des infractions<sup>20</sup>.

Cette conception stricte de la nécessité s'explique toutefois sans doute par la convocation de la dernière étape du contrôle de proportionnalité : la mise en balance entre la gravité de l'ingérence portée aux droits fondamentaux, d'une part, et les objectifs poursuivis par les mesures, d'autre part<sup>21</sup>. La structure du contrôle de l'Avocate générale est légèrement différente. Comme la Cour dans l'affaire *Schwarz*, elle scinde le contrôle de nécessité en deux : l'établissement de l'absence de méthodes alternatives permettant d'atteindre aussi efficacement le même objectif et le contrôle que les dispositions contestées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Si elle ne procède pas explicitement à une mise en balance, elle prend en compte certains des éléments

---

<sup>16</sup> V. *supra*, Citoyenneté, contrôle de proportionnalité et examen individuel.

<sup>17</sup> *Landeshauptstadt Wiesbaden*, *Ibid.*, § 87 et 88.

<sup>18</sup> *Ibid.* § 94.

<sup>19</sup> *Ibid.* § 105.

<sup>20</sup> CJUE, gr. ch., 6 sept. 2016, aff. C-182/15, *Petruhhin*.

<sup>21</sup> V. AG Medina, Ccl. sur *Landeshauptstadt Wiesbaden*, *Ibid.* § 28s. et plus spécifiquement *Ibid.* § 74-109.

mentionnés par la Cour dans la seconde partie du contrôle de nécessité.

Concernant la gravité de l'ingérence, la Cour analyse la nature des données en cause, les modalités des opérations de traitement ainsi que des mécanismes de sauvegarde prévus. Pour ce qui est des objectifs poursuivis, l'analyse de la Cour fait la part belle aux arguments portés par les pouvoirs public, ajoutant dans cette dernière étape du raisonnement des objectifs non mentionnés auparavant, comme « la lutte contre la criminalité et le terrorisme », et justifiant sans difficulté une action préventive<sup>22</sup>. Dans un renversement qui peut laisser songeur, elle va jusqu'à construire les mesures contestées comme favorables aux droits des citoyens : elles seraient de nature à contribuer à la protection de leur vie privée et à répondre « au besoin, pour tout citoyen de l'Union, de disposer de moyens de s'identifier de manière fiable » ; les objectifs poursuivis revêtiraient donc « une importance particulière non seulement pour l'Union et les États membres, mais également pour les citoyens de l'Union<sup>23</sup>. » La Cour conclue que la disposition contestée « doit être considérée comme étant fondée sur une pondération équilibrée entre, d'une part, ces objectifs et, d'autre part, les droits fondamentaux en présence<sup>24</sup>. »

Instrument crucial des pratiques d'identification, dont certains États membres de l'Union parviennent néanmoins à se passer, la carte d'identité peut se révéler pour le citoyen un instrument pour faire valoir ses droits – et notamment celui de circuler librement – tout en constituant une technologie de contrôle étatique toujours à même d'être plus efficace à mesure que de nouvelles techniques apparaissent. Sans doute faut-il y voir la médaille et son revers dans la mesure où les papiers ne sont un instrument de l'exercice des droits individuels que pour autant que ceux-ci sont conditionnés par l'identification. Remarquons que les papiers du citoyen restent essentiellement nationaux, privant l'Union d'une fonction souvent assignée à ceux-ci, celle de construction de l'appartenance à une communauté et d'unification du territoire<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Pour répondre à l'argument du faible nombre de cartes frauduleuses, la Cour considère que « le législateur de l'Union n'était pas tenu d'attendre que ce nombre soit en augmentation pour adopter des mesures visant à prévenir le risque d'utilisation de telles cartes, mais pouvait, notamment dans un souci de maîtrise des risques, anticiper une telle évolution », *Landeshauptstadt Wiesbaden*, § 122.

<sup>23</sup> *Ibid.* § 120.

<sup>24</sup> *Ibid.* § 123.

<sup>25</sup> V. X. CRETTEZ et P. PIAZZA, « Introduction », *Du papier à la biométrie : identifier les individus*, Presses de Sciences Po, Paris, 2006, p. 11-26.