
REQUETE EN ANNULATION

**A MESSIEURS LES PRESIDENTS,
MESDAMES ET MESSIEURS LES JUGES FORMANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

Ont l'honneur de vous exposer respectueusement :

Le PARTI LIBERTARIEN dont le siège social est établi à 1020 Bruxelles, 67 rue du Cloître ;

Monsieur Baudoin COLLARD, ressortissant Belge né le 4 octobre 1983, domicilié à 1640 Rhode-Saint-Genèse, Kerkeveldweg, 42, Ingénieur en sécurité informatique

PARTIES REQUERANTES ;

Ayant pour conseil Me Ronald FONTEYN, avocat dont le cabinet est sis à 1000 Bruxelles, 13, rue de Florence, où il est fait élection de domicile aux fins de la présente procédure ;

Qu'elles désignent comme partie adverse :

L'État belge, représenté par son Ministre de la Justice, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de Waterloo, 115 ;

*

*

*

I. OBJET DU RECOURS

Le présent recours vise l'annulation de l'article 27 de la loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population, ci-après « la loi du 25 novembre 2018 ».

La loi attaquée, telle que publiée au Moniteur belge du 13 décembre 2018, pp. 98.465 à 98.477, est jointe en annexe (pièce 5).

Inséré sous son chapitre 3 (Modifications de 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), l'article 27 de la loi du 25 novembre 2018 dispose ce qui suit :

« Art. 27. A l'article 6 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 9 novembre 2015, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 2, alinéa 3, est complété par le 8°, rédigé comme suit :

"8° 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 par arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de l'Autorité de protection des données les conditions et modalités de capture de l'image numérisée des empreintes digitales.";

2° le paragraphe 2 est complété par les alinéas suivants :

"L'information visée à l'alinéa 3, 8°, 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.

Sont habilités à lire l'information visée à l'alinéa 3, 8° :

- le personnel des communes chargé de la délivrance des cartes d'identité;*
- les services de police, pour autant que cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de leurs missions légales de police administrative et judiciaire dans le cadre de la lutte contre la fraude, notamment la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, l'escroquerie et l'abus de confiance, le blanchiment d'argent, le terrorisme, le faux et usage de faux, l'usurpation de nom et l'usage de faux nom, les violations de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et les entraves aux missions de police administrative;*
- le personnel chargé du contrôle aux frontières, tant en Belgique qu'à l'étranger;*
- les membres du personnel de l'Office des Etrangers, pour autant que cela s'avère nécessaire dans le cadre de la recherche et de la constatation des infractions à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et à la loi 30 avril 1999 relative à l'emploi des travailleurs étrangers;*
- les membres du personnel du Service public fédéral des Affaires étrangères et le personnel diplomatique et consulaire, individuellement habilité par l'ambassadeur ou*

le consul, dans la mesure où cela s'avère nécessaire dans le cadre de la lutte contre la fraude;

- l'entreprise chargée de la production des cartes d'identité et les personnes strictement habilitées par elle en son sein, et ce, aux seules fins de production et de délivrance des cartes d'identité.";

3° dans le paragraphe 3, alinéa 2, le 1° est remplacé par ce qui suit :

"1° de consulter les informations le concernant qui sont reprises au Registre national des personnes physiques, dans les registres de la population et le registre des étrangers ainsi que dans le Registre des cartes d'identité et le Registre des cartes d'étranger visés à l'article 6bis;"

4° le paragraphe 4 est remplacé par ce qui suit :

" § 4. Les données figurant sur la carte d'identité électronique, aussi bien les données visibles à l'œil nu que celles lisibles au moyen d'un lecteur de carte, à l'exception de la photographie du titulaire, du numéro de Registre national et de l'image numérisée des empreintes digitales, peuvent être lues et/ou enregistrées conformément aux dispositions légales et réglementaires en matière de protection de la vie privée et de sécurité des données à caractère personnel.

Le numéro de Registre national et la photographie du titulaire ne peuvent être utilisés que si cette utilisation est autorisée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. La carte d'identité électronique ne peut être lue ou utilisée qu'avec le consentement libre, spécifique et éclairé du titulaire de la carte d'identité électronique.

Lorsqu'un avantage ou un service est proposé à un citoyen au moyen de sa carte d'identité électronique dans le cadre d'une application informatique, une alternative ne nécessitant pas le recours à la carte d'identité électronique, doit également être proposée à la personne concernée.

Sans préjudice de l'article 1er de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, le titulaire de la carte d'identité électronique peut refuser que ses données soient lues et/ou enregistrées, sauf dans les cas déterminés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.";

5° dans le paragraphe 7, l'alinéa 1er est remplacé par ce qui suit :

"Le Roi détermine, après avis de l'Autorité de protection des données, la forme et les modalités de fabrication, de délivrance et d'utilisation de la carte.";

6° le paragraphe 7 est complété par un alinéa, rédigé comme suit :

"Le certificat qualifié de signature n'est pas activé sur la carte d'identité des personnes mineures."; »

L'article 6 de 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 se lit désormais comme il suit :

§ 1er. La commune délivre aux Belges une carte d'identité, aux étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou autorisés à s'y établir, une carte d'étranger, et aux étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un document de séjour. La carte d'identité, la carte d'étranger et le document de séjour valent certificat d'inscription dans les registres de la population.)

(La carte d'identité du Belge faisant l'objet d'une radiation des registres de la population pour cause de départ à l'étranger reste valable pour la durée mentionnée sur la carte tant à l'étranger que si le titulaire revient s'établir en Belgique.

Le poste consulaire de carrière ou le poste consulaire honoraire désigné par le Roi délivre aux Belges inscrits dans les registres consulaires de la population conformément à la loi du 26 juin 2002 relative aux registres consulaires de la population et aux cartes d'identité, une carte d'identité identique à la carte d'identité visée par la présente loi. Cette carte d'identité reste valable pour la durée mentionnée sur la carte en cas d'inscription de son titulaire dans les registres de la population d'une commune belge.)

(La commune peut déléguer à La Poste SA de droit public la (délivrance des cartes d'identité et des cartes d'étranger) selon les modalités fixées par le Roi. Pour l'exécution de cette tâche, La Poste SA de droit public :

1° a accès aux seules données du Registre national des personnes physiques, instauré par la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, qui doivent figurer (sur la carte d'identité et sur la carte d'étranger) conformément au § 2, alinéas 2 et 3;

2° peut utiliser le numéro d'identification du Registre national;

3° a accès au (Registre des Cartes d'Identité et au Registre des Cartes d'étranger), visé à l'article 6bis.

Les informations obtenues par La Poste SA de droit public en application de l'alinéa 1er peuvent seulement être utilisées en vue de la (délivrance des cartes d'identité et des cartes d'étranger) visée au présent article.

Pour l'exécution de la tâche mentionnée à l'alinéa 2, La Poste SA de droit public reçoit une rémunération à charge de l'autorité fédérale. Le Roi règle les modalités concernant l'exécution et la rémunération de cette tâche en prévoyant à ce sujet la conclusion d'une convention entre l'Etat belge et La Poste SA de droit public.)

(Au recto de la carte d'identité visée à l'alinéa 1er, sont apposés, dans la partie supérieure de celle-ci, les mots " Belgique " et " carte d'identité ")

Les mots visés à l'alinéa précédent sont imprimés sur la carte d'identité d'abord dans la langue de la commune de délivrance du document ou dans la langue choisie par son titulaire parmi celles dont l'usage est autorisé dans les communes visées aux articles 6 à 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, puis dans les deux autres langues nationales et en anglais.

Les titres des rubriques en regard desquelles sont apposées sur la carte d'identité, les données personnelles spécifiques au titulaire y figurent en premier lieu dans la langue de la commune de délivrance du document ou dans celle choisie par son titulaire, suivant la distinction opérée à l'alinéa précédent, puis en anglais.

(Le modèle de la carte d'étranger et du document de séjour est déterminé

conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.)

§ 2. (La carte d'identité et la carte d'étranger contiennent), outre la signature du titulaire, soit la signature du fonctionnaire communal qui délivre la carte, soit, lorsque la carte est délivrée par La Poste SA de droit public, celle de la personne de cette entreprise mandatée à cette fin conformément aux modalités fixées par l'arrêté royal visé au § 1er, alinéa 2. Elle contient en outre des informations à caractère personnel visibles à l'oeil nu et lisibles de manière électronique.)

Les informations à caractère personnel visibles à l'oeil nu et lisibles de manière électronique concernent :

- 1° le nom;*
- 2° les deux premiers prénoms;*
- 3° la première lettre du troisième prénom;*
- 4° la nationalité;*
- 5° le lieu et la date de naissance;*
- 6° le sexe;*
- 7° le lieu de délivrance de la carte;*
- 8° la date de début et de fin de validité de la carte;*
- 9° la dénomination et le numéro de la carte;*
- 10° la photographie du titulaire;*
- 11° (...);*
- 12° le numéro d'identification du Registre national.*

Les informations à caractère personnel lisibles de manière électronique concernent :

- 1° les clés d'identité et de signature;*
- 2° les certificats d'identité et de signature;*
- 3° le prestataire de service de certification;*
- 4° l'information nécessaire à l'authentification de la carte et à la protection des données visibles de manière électronique figurant sur la carte et à l'utilisation des certificats qualifiés y afférents;*
- 5° les autres mentions, prévues ou autorisées par la loi ainsi que les mentions imposées par la législation européenne;]⁶*
- 6° la résidence principale du titulaire;*
- 7° la mention visée à l'article 374/1 du Code civil.*
- 8° 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 par arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de l'Autorité de protection des données les conditions et modalités de capture de l'image numérisée des empreintes digitales.*

Le titulaire de la carte peut, s'il le souhaite, renoncer à l'activation des données visées aux points 1° à 3° de l'alinéa précédent.

[⁷ L'information visée à l'alinéa 3, 8°, 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.

Sont habilités à lire l'information visée à l'alinéa 3, 8° :

- le personnel des communes chargé de la délivrance des cartes d'identité;*
- les services de police, pour autant que cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de leurs missions légales de police administrative et judiciaire dans le cadre de la lutte contre la fraude, notamment la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains,*

l'escroquerie et l'abus de confiance, le blanchiment d'argent, le terrorisme, le faux et usage de faux, l'usurpation de nom et l'usage de faux nom, les violations de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et les entraves aux missions de police administrative;

- le personnel chargé du contrôle aux frontières, tant en Belgique qu'à l'étranger;*
- les membres du personnel de l'Office des Etrangers, pour autant que cela s'avère nécessaire dans le cadre de la recherche et de la constatation des infractions à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et à la loi 30 avril 1999 relative à l'emploi des travailleurs étrangers;*
- les membres du personnel du Service public fédéral des Affaires étrangères et le personnel diplomatique et consulaire, individuellement habilité par l'ambassadeur ou le consul, dans la mesure où cela s'avère nécessaire dans le cadre de la lutte contre la fraude;*
- l'entreprise chargée de la production des cartes d'identité et les personnes strictement habilitées par elle en son sein, et ce, aux seules fins de production et de délivrance des cartes d'identité.]⁷*

[¹ § 2/1. Les données visées au § 2, alinéa 2, 1°, 2°, 3°, 5° et 10°, peuvent en outre être utilisées en vue de l'identification et de l'authentification du demandeur du permis de conduire ou du titre qui en tient lieu, visé par la loi relative à la police de la circulation routière.]¹

§ 3. Le titulaire de la carte peut à tout moment demander, au moyen de cette carte ou auprès de la commune dans laquelle il est inscrit aux registres de la population, de consulter les données électroniques qui sont enregistrées sur la carte ou sont accessibles au moyen de celle-ci, et a le droit de demander la rectification de ses données à caractère personnel qui ne seraient pas reprises de manière précise, complète et exacte sur la carte.

Le titulaire de la carte a le droit de demander, au moyen de cette carte ou auprès de la commune dans laquelle il est inscrit aux registres de la population :

1° [⁷ de consulter les informations le concernant qui sont reprises au Registre national des personnes physiques, dans les registres de la population et le registre des étrangers ainsi que dans le Registre des cartes d'identité et le Registre des cartes d'étranger visés à l'article 6bis;]⁷

2° de procéder à la rectification de ces données si elles ne sont pas reprises de manière précise, complète et exacte;

3° de connaître toutes les autorités, organismes et personnes qui ont, au cours des six mois écoulés, consulté ou mis à jour ses données au registre de la population ou au Registre national des personnes physiques, à l'exception des autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des délits (ainsi que de la Sûreté de l'Etat et du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées.)

Le Roi détermine la date d'entrée en vigueur du droit de prendre connaissance mentionné à l'alinéa précédent, 3°, ainsi que le régime auquel sont soumis le droit de consultation et de rectification ainsi que la prise de connaissance visés aux alinéas précédents.

§ 4. [⁷ Les données figurant sur la carte d'identité électronique, aussi bien les données visibles à l'oeil nu que celles lisibles au moyen d'un lecteur de carte, à l'exception de la photographie du titulaire, du numéro de Registre national et de l'image numérisée des empreintes digitales, peuvent être lues et/ou enregistrées conformément aux dispositions légales et réglementaires en matière de protection de la vie privée et de

sécurité des données à caractère personnel.

Le numéro de Registre national et la photographie du titulaire ne peuvent être utilisés que si cette utilisation est autorisée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. La carte d'identité électronique ne peut être lue ou utilisée qu'avec le consentement libre, spécifique et éclairé du titulaire de la carte d'identité électronique.

Lorsqu'un avantage ou un service est proposé à un citoyen au moyen de sa carte d'identité électronique dans le cadre d'une application informatique, une alternative ne nécessitant pas le recours à la carte d'identité électronique, doit également être proposée à la personne concernée.

Sans préjudice de l'article 1er de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, le titulaire de la carte d'identité électronique peut refuser que ses données soient lues et/ou enregistrées, sauf dans les cas déterminés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.]¹

§ 5. L'autorité fédérale met à la disposition de la commune, qui en devient propriétaire, le matériel technique nécessaire à (la carte électronique). La commune est responsable du stockage et de l'entretien du matériel.

Le Roi peut fixer une indemnité pour l'insertion sur la carte du certificat d'identité et de signature. Le coût du certificat initial d'identité et de signature peut être pris intégralement ou partiellement en charge par l'autorité fédérale.

Le prestataire de service de certification [3 ...]³ est autorisé à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° et 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, exclusivement pour les tâches accomplies dans le cadre de la présente loi. Dans ce cadre, il a également le droit d'utiliser le numéro d'identification du Registre national.

§ 6. [2 La carte électronique reste valable pendant maximum dix ans à partir de la date de commande.

Le Roi peut, pour certaines catégories d'âge, fixer une durée de validité plus courte ou plus longue que celle prévue à l'alinéa 1er.]²

§ 7. [1 Le Roi détermine, après avis de l'Autorité de protection des données, la forme et les modalités de fabrication, de délivrance et d'utilisation de la carte.]¹

Il fixe l'âge à partir duquel la détention et le port de (la carte) sont obligatoires ainsi que le montant maximum qui peut être perçu à charge du titulaire lors de la délivrance de la carte. Il détermine également les autorités et officiers publics sur la réquisition desquels (la carte) doit être présentée.

[6 Lorsque le juge de paix ordonne à l'égard d'une personne physique, parmi les mesures de protection judiciaire concernant la personne ou les biens de celle-ci prises en application de l'article 492/1 du Code civil, l'incapacité de signer ou de s'authentifier au moyen de la carte d'identité électronique, les certificats qualifiés de signature ou d'authentification figurant sur la carte d'identité électronique de la personne concernée sont révoqués.]⁶

[1 Le certificat qualifié de signature n'est pas activé sur la carte d'identité des personnes mineures.]¹

§ 8. Les frais (de fabrication des cartes) sont récupérés, à l'intervention du Ministre de l'Intérieur, par voie de prélèvements d'office sur le compte ouvert au nom des communes auprès d'un établissement de crédit qui selon le cas, satisfait aux articles 7, 65 ou 66 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

§ 9. (Le Roi peut, après avis du comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, étendre l'application des dispositions des §§ 1er à 8 aux documents de séjour.)

[⁵ § 10. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, ci-après dénommé l'OCAM, communique d'initiative un avis motivé au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, si l'OCAM estime souhaitable que la délivrance de la carte d'identité d'un Belge soit refusée ou que cette carte soit retirée ou invalidée, quand il existe des indices fondés et très sérieux que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal ou que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal. Cet avis motivé est rendu après concertation avec le parquet fédéral ou le procureur du Roi compétent sur la question de savoir si le refus, le retrait ou l'invalidation de la carte d'identité peut compromettre l'exercice de la procédure pénale. Si tel est le cas, le point de vue du ministère public est expressément mentionné dans cet avis.

La délivrance de la carte d'identité peut être refusée ou celle-ci peut être retirée ou invalidée aux Belges visés à l'alinéa 1er par le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions sur la base d'un avis motivé de l'OCAM visé à l'alinéa 1er.

Cette décision du ministre vaut pour une durée maximale de vingt-cinq jours. L'intéressé est informé par le ministre ou son délégué dans les deux jours ouvrables suivant la décision, par envoi recommandé, et peut transmettre par écrit ses remarques dans les cinq jours de la notification. A l'issue de ce délai, le ministre confirme, retire ou modifie le cas échéant sa décision dans les cinq jours ouvrables. Le ministre confirme, retire ou modifie également sa décision si l'intéressé a omis de transmettre ses remarques écrites. Le ministre ou son délégué informe également l'intéressé de cette décision par envoi recommandé dans les deux jours ouvrables. Lorsque le ministre ne confirme pas sa décision, ne la retire pas ou ne la modifie pas dans les vingt-cinq jours, la décision est abrogée. La décision est en outre abrogée lorsque l'intéressé n'a pas été informé dans le délai prévu à cet effet.

Dans le cas prévu à l'alinéa 2, une attestation est délivrée lors du refus de délivrance, du retrait ou de l'invalidation, selon le cas, en remplacement de la carte d'identité. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le modèle de cette attestation ainsi que l'autorité de délivrance et la procédure à suivre en la matière. Cette attestation est uniquement valable sur le territoire belge.

Lorsque l'OCAM informe le ministre que les indices visés à l'alinéa 1er, n'existent plus, le ministre prend, dans les cinq jours ouvrables, une décision levant le refus de délivrer la carte d'identité, le retrait ou l'invalidation de celle-ci. Le ministre ou son délégué en informe l'intéressé par envoi recommandé dans les deux jours ouvrables suivant la décision.

La durée maximale du refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation visé à l'alinéa 2 est de trois mois en ce compris le délai initial de vingt-cinq jours visé à l'alinéa 3. Ce délai maximal de trois mois ne peut, après avis motivé de l'OCAM, être prolongé qu'une seule fois par le ministre pour une durée maximale de trois mois.]²

II. DONNEES DE LA CAUSE

L'article 27 de la loi du 25 novembre 2018 apporte des modifications substantielles à la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (ci-après « la loi du 19 juillet 1991 »), principalement parce qu'il instaure l'obligation qu'une image numérique des empreintes digitales de deux doigts soit reprise sur la puce électronique des cartes d'identité et des cartes d'étrangers. L'article attaqué fixe également certaines modalités de consultation de cette image.

Dès l'avant-projet de loi, la mesure a fait l'objet d'un avis particulièrement critique de l'Autorité pour la protection des données (ci-après, « l'Autorité ») alors « Commission de la protection de la vie privée » (avis 19-2018, du 28 février 2018¹, spécialement les numéros 62 à 71), mettant en évidence le caractère disproportionné et non justifié de cette exigence nouvelle.

Cet avis de l'Autorité est par conséquent purement et simplement défavorable en ce qui concerne la mesure exigeant la prise des empreintes digitales, tandis qu'il conditionne la licéité des autres mesures contenues dans la loi du 25 novembre 2018 à un nombre importants de corrections.

Il convient à ce stade de noter qu'avant que le texte ne parvienne à la Chambre des représentants, une importante norme de droit européen régissant cette matière entrait en vigueur, le 25 mai 2018, à savoir le 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 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 (ci-après « le RGPD »).

Le RGPD innove sur de nombreux points, et notamment en incluant explicitement les données biométriques dans la catégorie des données dont le traitement est, en principe interdit, innovation en regard du régime précédent de la directive 95/46/CE qui les excluait de cette catégorie exorbitante du droit commun².

Ensuite, une fois le texte à l'ordre du jour de la commission des Affaires intérieures de la Chambre des représentants, les parlementaires ont décidé le 3 octobre 2018 de procéder à l'audition de représentants de l'Autorité. Cette audition s'est tenue le 16 octobre 2018³ et a permis aux représentants de l'Autorité de réitérer leurs critiques et de souligner, en ce qui concerne la question des empreintes digitales, l'absence de réponse satisfaisante du ministre aux critiques contenues dans l'avis 19 – 2018 précité.

¹ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3256/54K3256001.pdf>, pp.203-229, pièce n°1

² Voy. C. Ponsart et R. Robert, « Le règlement européen de protection des données personnelles », *J.T.*, 2018, page 425.

³ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3256/54K3256003.pdf>, pp.74 à 76, pièce n°3

Concomitamment à l'audition du 16 octobre 2018, l'Autorité a rendu *motu proprio* un second avis, daté du 17 octobre 2018 ⁴, estimant que « *ce projet de loi comporte des mesures présentant un impact important sur les droits et libertés* ». L'Autorité s'attachera à cette occasion à analyser « *le suivi qui a été fait de son avis [précédent]* » et parviendra à la même conclusion que le premier avis. Le texte, cette fois au stade du projet de loi, est donc de nouveau l'objet d'un avis purement et simplement défavorable, « *principalement en raison de son article 27 qui prévoit l'insertion des empreintes digitales dans les puces des cartes d'identité* ».

Ce second avis se conclut par une requête demandant explicitement aux parlementaires « *le retrait de cette mesure du projet* ».

III. INTERET A AGIR

Le Parti Libertarien

Le Parti Libertarien est une association politique belge qui œuvre à la diffusion des idéaux libertariens et à la réalisation d'une société de pleine liberté fondée sur le respect des droits naturels, inaliénables et sacrés des individus⁵.

La poursuite de ses objectifs politiques s'inscrit scrupuleusement dans l'ordre légal, démocratique et constitutionnel de la Belgique et s'engage à respecter la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶.

La Parti Libertarien prône l'abolition de la carte d'identité⁷.

Suivant son programme⁸ :

La société panoptique s'installe. Chacun se retrouve observé, fiché, surveillé, contrôlé. Les déplacements sont épiés, les conversations écoutées, les lettres ouvertes. Le soupçon règne en maître et le citoyen doit se plier à l'espionnage permanent de son gouvernement. Le Parti Libertarien réaffirme le droit au secret, à l'intimité, au quant-à-soi. En l'absence d'une suspicion spécifique fondée sur des éléments factuels, aucun citoyen ne devrait se justifier de quoi que ce soit. L'exigence de transparence doit s'appliquer aux instances publiques, pas à la vie privée.

■ *Utilisation avec prudence et modération des méthodes de surveillance électronique, vidéosurveillance, collecte de données.*

(...)

■ *Création d'un annuaire de la fonction publique reprenant la liste des bases de données existantes et la nature de leur contenu.*

⁴ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3256/54K3256003.pdf>, 108 à 122, spécialement pages 119 à 122, pièce n°4

⁵ <http://www.parti-libertarien.be/satuts-du-parti-libertarien/>

⁶ Idem, art.2

⁷ http://www.parti-libertarien.be/wp-content/uploads/2013/11/programme_PLIB.pdf, p.11

⁸ http://www.parti-libertarien.be/wp-content/uploads/2013/11/programme_PLIB.pdf, p.12

- *Possibilité pour le citoyen d'avoir accès à l'ensemble des données le concernant sur simple demande.*
- *Refus de coopération avec les organisations d'espionnage international.*
- *Liberté d'usage des technologies de cryptographie. (...)*

M. Baudoin Collard

Citoyen belge, président du Parti libertarien et ingénieur en sécurité informatique, spécialisé en cryptologie⁹, M. Baudoin Collard est particulièrement conscient des risques que la loi attaquée pose en terme de respect de sa vie privée.

IV. MOYEN UNIQUE

MOYEN pris de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, ou de l'une ou l'autre de ces dispositions, lues ou non en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 9 , 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 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 (« RGPD »)

1er grief : la disposition attaquée atteint sans justification objective, raisonnable et proportionnée au respect de la vie privée des titulaires des cartes qu'elle vise

2^e grief : en n'ayant pas soumis le projet de la loi ayant abouti à la disposition querellée à l'analyse d'impact visé à l'article 35 du RGPD , le législateur a violé cette disposition du droit de l'Union, notamment reprise à l'article 22 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ainsi que l'article 36 du RGPD , et, conséquemment, les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 10, 11 et 22 de la Constitution en privant une catégorie d'administrés, étant ceux soumis à l'exigence du dépôt de l'image numérisée de leurs empreintes digitales, de la garantie que le traitement des données à caractère personnel les concernant aura été entouré des précautions prévues par le Règlement précité

Développement des griefs

L'article 22 de la Constitution dispose :

⁹ <https://uclouvain.be/crypto/people/show/217>

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le Constituant « a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2). La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable » (C.Const., arrêt n°126/2018 du 4 octobre 2018, B.34.3, e.a.).

Les articles 7, 8, 11 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne disposent :

« Article 7

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.

Article 8

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 ».

Article 52

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.*

4. *Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions.*

5. *Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.*

6. *Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte.*

7. *Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres ».*

Suivant le RGPD :

« Article 9

Traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel

1. *Le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits.*

2. *Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions suivantes est remplie:*

a) *la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques, sauf lorsque le droit de*

l'Union ou le droit de l'État membre prévoit que l'interdiction visée au paragraphe 1 ne peut pas être levée par la personne concernée;

- b)le traitement est nécessaire aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement ou à la personne concernée en matière de droit du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale, dans la mesure où ce traitement est autorisé par le droit de l'Union, par le droit d'un État membre ou par une convention collective conclue en vertu du droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits fondamentaux et les intérêts de la personne concernée;*
- c)le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique, dans le cas où la personne concernée se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement;*
- d)le traitement est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées;*
- e)le traitement porte sur des données à caractère personnel qui sont manifestement rendues publiques par la personne concernée;*
- f)le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou chaque fois que des juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle;*
- g)le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée;*
- h)le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis aux conditions et garanties visées au paragraphe 3;*
- i)le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique, tels que la protection contre les menaces transfrontalières graves pesant sur la santé, ou aux fins de garantir des normes élevées de qualité et de sécurité des soins de santé et des médicaments ou des dispositifs médicaux, sur la base du droit de l'Union ou du droit de l'État membre qui prévoit des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits et libertés de la personne concernée, notamment le secret professionnel;*
- j)le traitement est nécessaire à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, conformément à l'article 89, paragraphe 1, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux*

et des intérêts de la personne concernée.

3. Les données à caractère personnel visées au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'un traitement aux fins prévues au paragraphe 2, point h), si ces données sont traitées par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel conformément au droit de l'Union, au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents, ou sous sa responsabilité, ou par une autre personne également soumise à une obligation de secret conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents.

4. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des conditions supplémentaires, y compris des limitations, en ce qui concerne le traitement des données génétiques, des données biométriques ou des données concernant la santé.

Article 35

Analyse d'impact relative à la protection des données

1. Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. Une seule et même analyse peut porter sur un ensemble d'opérations de traitement similaires qui présentent des risques élevés similaires.

2. Lorsqu'il effectue une analyse d'impact relative à la protection des données, le responsable du traitement demande conseil au délégué à la protection des données, si un tel délégué a été désigné.

3. L'analyse d'impact relative à la protection des données visée au paragraphe 1 est, en particulier, requise dans les cas suivants:

a) l'évaluation systématique et approfondie d'aspects personnels concernant des personnes physiques, qui est fondée sur un traitement automatisé, y compris le profilage, et sur la base de laquelle sont prises des décisions produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne physique ou l'affectant de manière significative de façon similaire;

b) le traitement à grande échelle de catégories particulières de données visées à l'article 9, paragraphe 1, ou de données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10; ou

c) la surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public.

4. L'autorité de contrôle établit et publie une liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données est requise conformément au paragraphe 1. L'autorité de contrôle communique ces listes au comité visé à l'article 68.

5. L'autorité de contrôle peut aussi établir et publier une liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles aucune analyse d'impact relative à la protection des données n'est requise. L'autorité de contrôle communique cette liste au comité.

6. Avant d'adopter les listes visées aux paragraphes 4 et 5, l'autorité de contrôle compétente applique le mécanisme de contrôle de la cohérence visé à l'article 63, lorsque ces listes comprennent des activités de traitement liées à l'offre de biens ou de services à des personnes concernées ou au suivi de leur comportement dans plusieurs États membres, ou peuvent affecter sensiblement la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union.

7. L'analyse contient au moins:

- a) une description systématique des opérations de traitement envisagées et des finalités du traitement, y compris, le cas échéant, l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement;
- b) une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des opérations de traitement au regard des finalités;
- c) une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées conformément au paragraphe 1; et
- d) les mesures envisagées pour faire face aux risques, y compris les garanties, mesures et mécanismes de sécurité visant à assurer la protection des données à caractère personnel et à apporter la preuve du respect du présent règlement, compte tenu des droits et des intérêts légitimes des personnes concernées et des autres personnes affectées.

8. Le respect, par les responsables du traitement ou sous-traitants concernés, de codes de conduite approuvés visés à l'article 40 est dûment pris en compte lors de l'évaluation de l'impact des opérations de traitement effectuées par lesdits responsables du traitement ou sous-traitants, en particulier aux fins d'une analyse d'impact relative à la protection des données.

16

9. Le cas échéant, le responsable du traitement demande l'avis des personnes concernées ou de leurs représentants au sujet du traitement prévu, sans préjudice de la protection des intérêts généraux ou commerciaux ou de la sécurité des opérations de traitement.

10. Lorsque le traitement effectué en application de l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e), a une base juridique dans le droit de l'Union ou dans le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis, que ce droit réglemente l'opération de traitement spécifique ou l'ensemble des opérations de traitement en question et qu'une analyse d'impact relative à la protection des données a déjà été effectuée dans le cadre d'une analyse d'impact générale réalisée dans le cadre de l'adoption de la base juridique en question, les paragraphes 1 à 7 ne s'appliquent pas, à moins que les États membres n'estiment qu'il est nécessaire d'effectuer une telle analyse avant les activités de traitement.

11. Si nécessaire, le responsable du traitement procède à un examen afin d'évaluer si le traitement est effectué conformément à l'analyse d'impact relative à la protection des données, au moins quand il se produit une modification du risque présenté par les opérations de traitement.

Article 36

Consultation préalable

1. *Le responsable du traitement consulte l'autorité de contrôle préalablement au traitement lorsqu'une analyse d'impact relative à la protection des données effectuée au titre de l'article 35 indique que le traitement présenterait un risque élevé si le responsable du traitement ne prenait pas de mesures pour atténuer le risque.*

2. *Lorsque l'autorité de contrôle est d'avis que le traitement envisagé visé au paragraphe 1, constituerait une violation du présent règlement, en particulier lorsque le responsable du traitement n'a pas suffisamment identifié ou atténué le risque, l'autorité de contrôle fournit par écrit, dans un délai maximum de huit semaines à compter de la réception de la demande de consultation, un avis écrit au responsable du traitement et, le cas échéant, au sous-traitant, et peut faire usage des pouvoirs visés à l'article 58. Ce délai peut être prolongé de six semaines, en fonction de la complexité du traitement envisagé. L'autorité de contrôle informe le responsable du traitement et, le cas échéant, le sous-traitant de la prolongation du délai ainsi que des motifs du retard, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande de consultation. Ces délais peuvent être suspendus jusqu'à ce que l'autorité de contrôle ait obtenu les informations qu'elle a demandées pour les besoins de la consultation.*

3. *Lorsque le responsable du traitement consulte l'autorité de contrôle en application du paragraphe 1, il lui communique:*

a) *le cas échéant, les responsabilités respectives du responsable du traitement, des responsables conjoints et des sous-traitants participant au traitement, en particulier pour le traitement au sein d'un groupe d'entreprises;*

b) *les finalités et les moyens du traitement envisagé;*

c) *les mesures et les garanties prévues afin de protéger les droits et libertés des personnes concernées en vertu du présent règlement;*

d) *le cas échéant, les coordonnées du délégué à la protection des données;*

e) *l'analyse d'impact relative à la protection des données prévue à l'article 35; et*

f) *toute autre information que l'autorité de contrôle demande.*

4. *Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.*

5. *Nonobstant le paragraphe 1, le droit des États membres peut exiger que les responsables du traitement consultent l'autorité de contrôle et obtiennent son autorisation préalable en ce qui concerne le traitement effectué par un responsable du traitement dans le cadre d'une mission d'intérêt public exercée par celui-ci, y compris le traitement dans le cadre de la protection sociale et de la santé publique.*

L'article attaqué, en ce qu'il oblige la totalité des détenteurs de carte d'identité et de carte d'étranger à faire enregistrer leurs empreintes digitales à l'occasion de la création ou du remplacement desdites cartes, instaure un « traitement » (article 4, 1) du règlement général) de « données à caractère personnel » (article 4, 2) du RGPD)¹⁰ obéissant au régime particulier

¹⁰ Article 4, 1) «données à caractère personnel», toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»); est réputée être une «personne physique

prévu à l'article 9 de ce même règlement pour les « *données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique* ».

Ce régime particulier est un régime d'interdiction, l'article 9. 1. prohibant le traitement de telles données à l'exception des hypothèses précises des litera a) à j) reprises à l'article 9.2. Parmi ces exceptions, il n'y en a qu'une qui doit attirer l'attention dans la présente cause, à savoir le litera g) qui autorise le traitement lorsqu'il est « *nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée* ».

Dans son avis 19–2018 du 28 février 2018 (numéros 62 à 71), l'Autorité consacre des développements très clairs à l'incompatibilité de « *la collecte des empreintes digitales de toute la population habitant en Belgique* » prévue par l'article attaqué avec l'article 9 du règlement précité.

«62. L'article [27] apporte plusieurs modifications importantes à l'article 6 de la loi [du 19 juillet] 1991.

63. Tout d'abord, la disposition en projet ajoute l'image numérisée des empreintes digitales de deux doigts aux informations à caractère personnel enregistrées sur la puce des cartes d'identité et d'étranger et lisibles de manière électronique. (...)

64. Les traitements de données de données sensibles au sens de l'article 9 du [règlement général]. L'interdiction de leur traitement ne pourra être levée que sur base de l'article 9.2. g) qui exige le motif public d'intérêt important, le caractère proportionné par rapport à l'objectif poursuivi, le respect de l'essence du droit à la protection de la vie privée et l'adoption de mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées.

65. La prise d'empreintes digitales de la totalité d'une population n'est pas une mesure anodine sur le plan de la protection de la vie privée. Il s'agit d'une mesure intrusive qui par nature doit être motivée et étayée pour répondre au respect du principe de proportionnalité. Sont invoqués l'équivalence avec les passeports, le renforcement de la lutte contre la fraude à l'identité et permettre aux services de police de vérifier l'exactitude du lien entre la carte d'identité et le porteur de celle-ci.

66. Tout d'abord, la situation n'est pas comparable avec les passeports étant donné que c'est un Règlement européen qui a imposé aux États membres la collecte d'empreintes

identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale;

Article 4, 2) «traitement», toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction;

digitales lors de la confection des passeports, ce qui n'est pas le cas pour les cartes d'identité nationales.

67. Ensuite, la carte d'identité comprend déjà un élément biométrique permettant de vérifier qu'elle appartient bien à son titulaire : la photo qui doit impérativement être changée à chaque changement de carte.

68. De plus, selon Règlement d'exécution (UE) 2015/1501 (exécution du Règlement Eidas précité), les données biométriques ne figurent pas parmi l'ensemble minimal de données d'identification personnelle représentant de façon univoque une personne physique ou morale.

69. En l'absence de justification étayée et chiffrée sur des cas avérés de fraudes liés à l'insuffisance des moyens de non falsification dont est dotée notre actuelle carte d'identité susceptible d'attester du caractère éventuellement insuffisant de la photo comme moyen d'authentification du porteur de la carte et en l'absence de justification conforme aux exigences de l'article 9.2.g, la mesure apparaît disproportionnée aux yeux de la Commission et non conforme au [règlement général].

(...)

71. D'ores et déjà, on peut estimer que des mesures techniques neutralisant la lecture de ces données sensibles s'imposeront pour que seules puissent lire les autorités en charge de contrôle d'identité au sens formel du terme. »

On cherchera en vain dans la loi du 25 novembre 2018 ou dans ses travaux préparatoires les justifications que requiert l'article 9 précité, que ce soit sur le plan du but poursuivi, de la quantification des fraudes ou du respect du principe de proportionnalité, comme l'énonce clairement l'Autorité dans le second avis qu'elle a rendu *motu proprio*, le 17 octobre 2018¹¹ :

« 20. Le projet de loi n'a pas remédié aux critiques émises à ce sujet par l'Autorité de protection des données dans son avis 18/2018 du 28 février 2018 (points 62 à 71).

21. Même s'il est prévu que les empreintes digitales seront uniquement conservées sur la puce de la carte d'identité, l'attention des parlementaires est spécifiquement attirée sur les points ci-après développés.

22. Contrairement à ce qui est repris dans l'Exposé des motifs, la Commission européenne n'a pas émis de recommandation sur l'insertion des empreintes digitales dans les cartes d'identité mais a uniquement déposé une proposition de Règlement européen de la Commission européenne du 17 avril 2018 sur l'insertion de données biométriques dans les cartes d'identité européennes. Cette proposition de Règlement européen - qui contrairement au projet de loi belge actuellement en discussion précise tout de même explicitement de manière limitative les finalités pour lesquelles les données biométriques (image faciale et empreinte digitale) pourront être utilisées - a quant à elle

¹¹ Souligné par nous.

fait l'objet d'un avis très critique du contrôleur européen à la protection des données¹² et doit encore poursuivre son processus législatif européen.

23. Il n'y a toujours pas de réelle justification de la mesure envisagée dans l'exposé des motifs alors que cela a été demandé par l'Autorité de protection des données. Notre carte d'identité est déjà dotée de dispositifs de lutte contre la falsification (hologramme, ...) ainsi que d'un élément biométrique (l'image faciale). En quoi concrètement est-ce insuffisant ? Quelles sont les statistiques dont dispose le gouvernement qui étayent la mesure envisagée ?

24. Dans son avis précité, le contrôleur européen à la protection des données (CEPD) a relevé que les statistiques ne plaident pas en faveur de la proposition de la Commission européenne qui va dans le même sens de celle du gouvernement. Des statistiques de l'agence européenne des gardes-frontières (frontex) ne révèlent qu'un constat de 38.870 cas d'utilisation frauduleuse de cartes d'identité nationale pour la période 2013-2017. De plus, on constate une baisse d'utilisation de titre de séjour frauduleux de personnes en provenance des pays tiers depuis 2015 de l'ordre d'au moins 11%.

25. L'assimilation des cartes d'identité avec les passeports qui est avancée par le gouvernement pour justifier cette mesure n'est pas acceptable : même si les cartes d'identité peuvent aussi être utilisées comme titre de voyage dans l'Union européenne, elles ne font actuellement pas l'objet de contrôle systématique pour ces voyages vu le principe de liberté de circulation au sein de l'Union européenne. De plus, contrairement aux passeports, les cartes d'identité nationale offrent beaucoup d'autres utilisations (applications du secteur privé, ...). Ce point a également été relevé par le CEPD dans son avis. Compte tenu des différences entre les cartes d'identité et les passeports, l'introduction dans les cartes d'identité d'éléments de sécurité pouvant être considérés comme appropriés dans le cas des passeports ne peut être automatique, mais exige une réflexion et une analyse approfondie qui ne semble pas avoir été réalisée.

(...)

27. L'interdiction de traitement des données biométriques ne peut être levée que sur base de l'article 9.2.g du RGPD qui exige non seulement le motif d'intérêt public important mais également notamment le caractère proportionné de la mesure face à l'objectif poursuivi et l'adoption de mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées. Elles sont actuellement insuffisantes :

a. Le choix du gouvernement de collecter et stocker dans la puce de la carte l'image numérisée des empreintes digitales ne constitue selon le CEPD pas un choix des plus opportun au vu du risque d'usurpation d'identité en cas de hacking des données figurant sur la puce électronique de la carte. Il convient de revoir ce choix et de limiter les données dactyloscopiques stockées dans la puce des cartes d'identité à un sous-ensemble de caractéristiques extrait de l'image de l'empreinte digitale ou encore

¹² Avis 07/2018 du 10 août 2018 du CEPD sur la proposition de Règlement relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et d'autres documents – pièce 2

à des techniques biométriques sans trace (contour de la main, réseau veineux d'un doigt...).

(...)

c. Il convient également que la loi précise que la lecture de ces données ne pourra se faire que pour vérifier l'authenticité de la carte d'identité. Il convient de prévoir déjà dans la loi des mesures de limitation pour les lecteurs de cartes qui permettront de lire les empreintes digitales.

d. Quelles seront les mesures de protection spécifiques qui seront prises pour limiter au maximum le risque de hacking du certificat de la carte d'identité qui contiendra l'image des empreintes digitales que ce soit tant en terme de sécurisation de la puce dans laquelle ces données seront insérées que de sécurisation des lecteurs de ces données ?

e. Quelles sont les mesures de protection pour la base de données temporaire qui reprendra de manière centralisée les empreintes digitales pendant 3 mois et quel en sera le responsable de traitement ?

(...)

« PAR CES MOTIFS,

Outre les remarques précitées, l'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de loi principalement en raison de son article 27 qui prévoit l'insertion des empreintes digitales dans les puces électroniques des cartes d'identité.

Pour les motifs explicités dans la présent avis (points 19 et suivants), il est recommandé aux parlementaires de demander le retrait de cette mesure du projet de loi en raison de la nécessité et de l'obligation légale, prévue à l'article 35.3.b du RGPD, de procéder préalablement à l'analyse de son impact relative à la protection des données et de disposer de statistiques et d'éléments concrets justifiant le caractère insuffisant de notre modèle actuel de carte d'identité au regard de la lutte contre la falsification de carte d'identité dans la mesure où elle dispose déjà d'un élément biométrique (l'image faciale) et de dispositifs de lutte contre sa falsification (hologramme, ...).

Au lieu d'anticiper la proposition de Règlement européen de la Commission européenne, il serait préférable d'attendre que cette proposition atteigne la fin de son processus législatif européen d'autant plus que ce projet a fait l'objet d'un avis très critique du Contrôleur européen à la protection des données (avis CEPD 07/2018 du 10 août 2018). »

On le comprend immédiatement à la lecture de cet avis 106 - 2018, pourtant rendu à un stade avancé de l'élaboration de l'article attaqué : la disposition est étonnamment dépourvue de justification convaincante quant au but poursuivi tant les chiffres de fraude à l'identité avancés sont soit sujets à caution, soit non propres à la Belgique, soit à un niveau qui ne peut en aucun cas justifier la mesure globale, la collecte des empreintes digitales de l'ensemble de la population de Belgique, que veut instaurer l'article attaqué. Il s'agit par

conséquent d'une violation claire du principe de proportionnalité contenu au point 2 de l'article 9 du RGPD.

Il ressort de l'ensemble de ces considérations que les griefs sont fondés.

Par conséquent, la disposition de la loi querellée visée par le présent moyen doit être annulée.

PAR CES MOTIFS,

Et tous autres à faire valoir ultérieurement, s'il échet, en prosécution de cause ou à déduire, produire ou suppléer, même d'office ;

PLAISE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE:

- De déclarer le présent recours recevable et fondé ;
- Partant, d'annuler l'article 27 de la loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice ;

Fait à Bruxelles, le 11 février 2019

Pour les parties requérantes,

Leur conseil,

Ronald Fonteyn

Avocat au Barreau de Bruxelles

INVENTAIRE DES PIECES

1. Avis 19 – 2018 du 28 février 2018 de la Commission de la protection de la vie privée ;
2. Avis 07/2018 du 10 août 2018 du CEPD sur la proposition de Règlement relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et d'autres documents
3. Audition de représentants de l'Autorité pour la protection des données du 16 octobre 2018 (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, 54, n° 3256/003, p. 74 à 76) ;
4. Avis 106 – 2018 du 17 octobre 2018 de l'Autorité pour la protection des données ;
5. Loi attaquée.