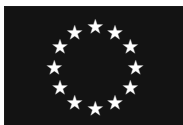


# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

*Commission des pétitions*

30.01.2009

## COMMUNICATIONS AUX MEMBRES

Objet: Pétition 481/1998, présentée par M. Heinz HUBER, de nationalité autrichienne, concernant le stockage de données de certains citoyens de l'UE par les autorités de République fédérale d'Allemagne chargées des étrangers

### 1. Résumé de la pétition

Le pétitionnaire, qui réside depuis 1971 en République fédérale d'Allemagne, prétend que plusieurs dispositions relatives aux étrangers et à la protection juridique des données de la RFA contreviennent au droit communautaire, notamment à la directive 95/46/CE d'octobre 1995 relative à la protection des données. Il considère que la manière dont certaines données concernant des citoyens de l'UE sont stockées en République fédérale d'Allemagne enfreint leur droit à l'autodétermination en matière d'information, ce qui représente une discrimination par rapport aux citoyens allemands.

### 2. Recevabilité

Déclarée recevable le 2 octobre 1998. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 192, paragraphe 4, du règlement).

### 3. Réponse intérimaire de la Commission, reçue le 13 août 1999

Les services de la Commission sont en train de préparer la réponse aux questions soulevées par la pétition susmentionnée.

Étant donné que ces questions ne concernent pas seulement le respect de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, mais également le respect de directives sur la libre circulation des personnes, une analyse approfondie des textes et procédures respectives est nécessaire par les différents services compétents.

La Commission est d'avis que ses contributions aux réponses aux pétitions des citoyens

CM\824519FR.doc

PE230.467/REV XI

doivent être données dans des délais raisonnables répondant aux besoins d'information et de soutien espéré par le citoyen européen. Par conséquent, les services traitent ces sujets avec la plus grande priorité. Dans le cas de la plainte de M. Huber, les services regrettent que la complexité de la matière et son examen diligent n'aient pas permis d'apporter la réponse plus rapidement. Cependant, les services s'efforceront de donner leur contribution bien fondée dans les meilleurs délais.

#### **4. Communication complémentaire de la Commission, reçue le 21 juin 1999**

##### 1. Les faits

M. Huber, citoyen autrichien résidant depuis 1971 à Singen dans le Land de Bade-Württemberg en Allemagne et en possession d'une carte de séjour non limitée depuis le 26 janvier 1995 (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*), se plaint de deux comportements des autorités allemandes.

D'une part, le service de la ville chargé des étrangers lui a demandé, le 26 avril 1997, de présenter pour lui-même et sa fille mineure un passeport valable (son passeport avait expiré le 9 avril 1997). Il lui a été expliqué que, s'il ne présentait pas de passeport valable, il risquerait de s'exposer à une sanction relevant du droit des étrangers telle qu'une mesure d'éloignement.

D'autre part, lorsque M. Huber a présenté, le 7 mai 1997, au service des étrangers son nouveau passeport, dans lequel était mentionnée sa fille, le fonctionnaire a gardé une photocopie des deux premières pages du document en expliquant qu'il fallait classer la copie du passeport dans le registre sur les étrangers. M. Huber estime qu'il y a là une violation du droit communautaire, notamment des directives sur la libre circulation des personnes et de la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel, ainsi que du principe de non-discrimination en raison de la nationalité

##### 2. Aspects juridiques

###### 2.1 Les directives en matière de libre circulation des personnes

Il résulte des diverses directives concernant le droit de séjour<sup>1</sup> que le ressortissant d'un État membre qui a l'intention de séjourner dans un autre État membre pour une durée de séjour supérieure à trois mois doit demander une carte de séjour. En vue de la délivrance de ce document, l'intéressé doit présenter, entre autres, un document d'identité (carte d'identité ou passeport) en cours de validité.

Pour ce qui est des effets sur le séjour de l'expiration de la validité du document d'identité, il y a lieu de rappeler l'article 3, paragraphe 3, de la directive 64/221/CEE<sup>2</sup> aux termes duquel «la péremption du document d'identité qui a permis l'entrée dans le pays d'accueil et la

---

<sup>1</sup> Cf., entre autres, la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, JO L 257 du 19.10.1968, p. 13.

<sup>2</sup> Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, JO L 56 du 4.4.1964, p. 850.

délivrance du titre de séjour ne peut justifier l'éloignement du territoire».

L'annonce faite au pétitionnaire par le service des étrangers de la ville de Singen, selon laquelle il pourrait s'exposer à une mesure d'éloignement s'il ne présentait pas un passeport en cours de validité, va à l'encontre de la disposition précitée de la directive 64/221/CEE.

Il est à noter que la question des sanctions applicables en cas d'infraction à l'obligation d'être en possession d'un document d'identité valable a été soumise à la Cour de justice dans le cadre d'un recours en manquement. Par son arrêt du 30 avril 1998<sup>1</sup>, la Cour a jugé qu'«en réservant aux ressortissants des autres États membres séjournant sur le territoire allemand un traitement démesurément différent, en ce qui concerne le degré de culpabilité et les amendes imposables, de celui qu'elle applique à ses propres ressortissants lorsqu'ils enfreignent de manière comparable l'obligation d'être en possession d'une pièce d'identité valable, l'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité».

Indépendamment de la question particulière des sanctions évoquée ci-dessus, la pratique même d'autorités locales allemandes consistant à contrôler la validité du document national d'identité de citoyens de l'Union sans que ce contrôle soit justifié par la délivrance ou le renouvellement de la carte de séjour, ou encore par un changement de résidence, a déjà été signalée aux services de la Commission par le biais d'une plainte. Des éclaircissements ont été demandés aux autorités allemandes sur cette pratique. Sur la base de la réponse que les autorités allemandes feront parvenir, les services de la Commission examineront s'il y a lieu de proposer à l'institution l'engagement d'une procédure d'infraction.

## 2.2 La directive sur la protection des données à caractère personnel

La collecte de données personnelles invoquée par M. Huber a eu lieu le 7 mai 1997, donc avant l'entrée en vigueur de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>2</sup>, le 25 octobre 1998.

Toutefois, ces données personnelles ont été transmises, enregistrées et conservées au registre central sur les étrangers (*Ausländerzentralregister*) et il est à supposer qu'elles y sont toujours. Étant donné que l'Allemagne n'a pas encore transposé la directive (entrée en vigueur le 25 octobre 1998) en droit national, une procédure d'infraction contre l'Allemagne pour violation de l'article 32, paragraphe 4, de la directive 95/46/CE (obligation de communiquer à la Commission les dispositions de droit interne dans le domaine régi par la directive) a été entamée. Il y a dès lors lieu d'examiner dans quelle mesure les faits incriminés sont en conformité avec la directive 95/46/CE telle qu'elle devra être transposée en droit interne.

Selon son article 3, la directive 95/46/CE ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire. Étant donné que le traitement critiqué dans le cas d'espèce est mis en œuvre dans le contexte de l'application des diverses directives concernant

---

<sup>1</sup> Affaire C-24/97, Commission/Allemagne.

<sup>2</sup> Directive 95/46/CE du 24.10.1995, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

le droit de séjour (voir note de bas de page n° 1) et de la directive 64/221/CEE sur les mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, la directive 95/46/CE sur la protection des données personnelles s'applique.

La directive 95/46/CE exige dans son article 6, point (b), que des données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Selon son article 7, point (e), un traitement ne peut être effectué sans le consentement de la personne concernée, entre autres, que s'il est «nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exécution de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées».

Dans le cas d'espèce, la loi sur ce registre (*Ausländerzentralregistergesetz*) indique comme objectif du registre de «soutenir les autorités compétentes dans l'exécution de mesures relevant du droit des étrangers ou du droit d'asile». Le service des étrangers de la commune de Singen est obligé de transmettre les données au registre.

La loi autorise l'accès à certaines données dites «de base» (par exemple nom, prénom, date de naissance, lieu de naissance, sexe, nationalités, noms antérieurs, pseudonyme, état civil) à toutes les autorités publiques allemandes. Elle autorise l'accès à des données supplémentaires respectivement à des autorités compétentes dans certains domaines (par exemple services des étrangers, services d'asile, police, procureurs, tribunaux, agence nationale pour l'emploi, services de nationalité, services secrets, de contre-espionnage militaire, ministère des affaires étrangères, ambassades et autres autorités publiques s'occupant des visas). Elle permet également l'accès par des entités privées et des autorités de pays tiers. L'accès direct en ligne peut être accordé. Certaines autorités peuvent faire inscrire des recherches spécifiques concernant un étranger dont la résidence est inconnue (*Suchvermerke*) pour diverses raisons; il est également possible de demander des «renseignements sur des groupes de personnes» (*Gruppenauskunft, Rasterfahndung*).

La loi ne fait aucune distinction entre les ressortissants des États membres de l'Union européenne et d'autres étrangers. Les citoyens allemands ne sont pas enregistrés dans un registre central comparable.

La raison pour laquelle les données personnelles concernant M. Huber et sa fille doivent être stockées dans ce registre n'apparaît pas clairement. D'abord, la formulation de l'objectif du registre ne permet pas de déterminer les finalités exactes pour lesquelles les données sur M. Huber et sa fille sont conservées dans ce registre. Ensuite, il semble difficilement justifiable non seulement que les autorités compétentes pour la mise en œuvre des directives communautaires sur la libre circulation et le droit de séjour, notamment la directive 64/221/CEE précitée, mais que toutes les autorités allemandes et certaines de pays tiers ainsi que des entités privées aient accès aux données de base, et que la plupart puissent accéder à plus de renseignements encore.

Sur la base du droit à la libre circulation et du droit de séjour tels que prévus par le traité, les directives communautaires et la jurisprudence de la Cour, un ressortissant d'un État membre peut se prévaloir de jouir dans une large mesure du même droit de séjour que le citoyen du pays d'accueil, contrairement aux autres étrangers. Il est important de souligner, toutefois, que les titres de séjour n'ont qu'un caractère déclaratoire, mais ne sont pas constitutifs du droit de séjour. Même dans l'hypothèse où la gestion de ce droit permet au pays d'accueil de prendre

certaines dispositions afin de pouvoir contrôler si les conditions d'exercice du droit de séjour sont réunies ou alors de défendre certains intérêts publics dans les limites établies par la directive 64/221/CEE, il faut s'interroger sur l'efficacité et le caractère approprié et proportionnel du moyen choisi par l'Allemagne.

La conservation des données sur M. Huber et sur sa fille dans le registre sur les étrangers met ces personnes dans une situation de surveillance permanente à laquelle les citoyens allemands ne sont pas soumis.

Par conséquent, le traitement des données personnelles de M. Huber et de sa fille semble aller au delà des mesures autorisées pour mettre en œuvre le droit de séjour ou sauvegarder des intérêts publics, et devrait être considéré comme n'étant pas nécessaire au sens de l'article 7, point (e), de la directive 95/46/CE.

Toutefois, des explications de la part des autorités allemandes seraient nécessaires avant de prendre une position définitive.

### 3. Conclusions

a) En ce qui concerne les **directives concernant le droit de séjour**, l'annonce faite au pétitionnaire par le service des étrangers de la ville de Singen, selon laquelle il pourrait s'exposer à une mesure d'éloignement s'il ne présentait pas un passeport en cours de validité, va à l'encontre de la disposition précitée de la directive 64/221/CEE. La Commission continuera à examiner la pratique des autorités allemandes consistant à contrôler la validité du document national d'identité de citoyens de l'Union sans que ce contrôle soit justifié par la délivrance ou le renouvellement de la carte de séjour, ou encore par un changement de résidence.

b) En ce qui concerne le respect de la **directive sur la protection des données personnelles**, il est proposé, en accord avec le pétitionnaire, de soumettre son cas au Contrôleur fédéral allemand de la protection des données personnelles<sup>1</sup>. Si la commission des pétitions est d'accord, les services de la Commission pourront s'en charger.

### 5. Réponse intérimaire de la Commission, reçue le 22 février 2000

Le Parlement européen a envoyé la pétition ainsi que la position des services de la Commission aux autorités allemandes afin qu'elles s'expriment sur les questions soulevées.

À ce jour, la Commission n'a pas reçu de réponse de la part des autorités allemandes. Dès réception de leur position, les services de la Commission l'apprécieront et communiqueront au Parlement européen leur opinion finale concernant la pétition de M. Huber.

### 6. Communication complémentaire de la Commission, reçue le 20 février 2001.

#### 1. Les faits

M. Huber, citoyen autrichien résidant depuis 1971 à Singen dans le Land de Bade-Württemberg en Allemagne et en possession d'une carte de séjour non limitée depuis le 26 janvier 1995 (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*), se plaint de deux comportements des autorités allemandes.

---

<sup>1</sup> Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Postfach 200112, D-53131 Bonn.

D'une part, le service de la ville chargé des étrangers lui a demandé, le 26 avril 1997, de présenter pour lui-même et sa fille mineure un passeport valable (son passeport avait expiré le 9 avril 1997). Il lui a été expliqué que s'il ne présentait pas de passeport valable, il risquerait de s'exposer à une sanction relevant du droit des étrangers telle qu'une mesure d'éloignement.

D'autre part, lorsque M. Huber a présenté, le 7 mai 1997, au service des étrangers son nouveau passeport, dans lequel était mentionnée sa fille, le fonctionnaire a gardé une photocopie des deux premières pages du document en expliquant qu'il fallait classer la copie du passeport dans le registre central sur les étrangers (*Ausländerzentralregister*, créé par la loi sur ledit registre (*Ausländerzentralregistergesetz/AZRG*)).

M. Huber estime qu'il y a là une violation du droit communautaire, notamment des directives sur la libre circulation des personnes et de la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel, ainsi que du principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

## 2. Procédure

Le Parlement européen, suivant la suggestion et l'analyse de la Commission européenne, avait envoyé par lettres du 22 décembre 1999 (-309160-) et du 13 avril 2000 (-109046-) la pétition de M. Huber et la communication de la commission des pétitions au Contrôleur fédéral de la protection des données à caractère personnel (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz*).

Le Contrôleur était invité à se prononcer sur la question de savoir si l'enregistrement des données du pétitionnaire dans le registre central sur les étrangers était nécessaire. Il a répondu par lettre du 20 septembre 2000.

Entre-temps, le pétitionnaire a envoyé des informations supplémentaires comprenant un extrait des données le concernant qui sont dans le registre central sur les étrangers ainsi que sa demande à l'autorité gérant ce registre de supprimer ces données. Sa demande a été refusée ainsi que le recours administratif que le pétitionnaire a exercé contre ce refus. Il vient de déposer une plainte auprès du tribunal administratif contre l'autorité qui refuse de supprimer ces données dans le registre.

## 3. Aspects juridiques

### 3.1. La directive sur la protection des données à caractère personnel

Le Contrôleur fédéral de la protection des données personnelles a répondu à la question générale sur la nécessité de traitement de données personnelles de citoyens de l'Union européenne dans le registre central sur les étrangers. Par manque d'information sur le cas concret du pétitionnaire, il n'a pas pris position sur ce cas individuel. La position du ministère fédéral de l'intérieur a été sollicitée par le Contrôleur. Le ministère de l'intérieur considère qu'il faut adapter la loi sur le registre central sur les étrangers à la directive 95/46/CE au moment de la transposition de celle-ci. Cependant, le ministère ne voit aucune violation du droit communautaire dans l'enregistrement des données de citoyens européens dans le registre central sur les étrangers. Par contre, le Contrôleur fédéral de la protection des données prend une position plus nuancée et fait une distinction dans sa réponse notamment entre les avantages pratiques d'un enregistrement et la stricte nécessité juridique d'un tel enregistrement.

Le Contrôleur informe que tous les citoyens résidant en Allemagne sont enregistrés dans les «*Melderegister*» (registres des habitants de chaque commune locale) qui sont gérés de façon décentralisée et qui comprennent un certain type de données. Par contre, le registre sur les

étrangers, qui est central, comprend ces mêmes données et, en plus, des informations liées particulièrement au statut d'étranger d'un habitant. En ce qui concerne les citoyens européens, seulement le registre central sur les étrangers (et non les registres communaux) comprend des informations quant à leur séjour ou des mesures telles que l'expulsion (*Ausweisung und Abschiebung*). Le registre contient en outre des informations liées à des situations concernant les étrangers en général, mais qui ne pourront jamais ou seulement dans des cas exceptionnels concerner des citoyens de l'Union européenne en raison de leur statut privilégié.

Le Contrôleur est d'avis que le droit communautaire n'oblige pas les États membres à mettre les citoyens d'autres États membres de l'Union européenne sur un parfait pied d'égalité avec les citoyens allemands. Les citoyens européens pourraient donc se trouver dans ce registre si c'est juridiquement nécessaire, et non seulement pratique, soit pour les autorités publiques soit pour le citoyen. La directive 95/46/CE exige un fondement légitime pour chaque traitement de données personnelles. L'article 7, point (e), reconnaît comme tel fondement légitime la nécessité du traitement pour l'exercice d'une mission d'intérêt public. Le Contrôleur distingue les cas suivants:

- dans la mesure où il s'agit des mêmes données de base que dans les registres communaux sur les habitants (§ 3 n<sup>os</sup> 4 et 5 AZRG), il n'est juridiquement pas nécessaire que ces données figurent aussi dans le registre central sur les étrangers (bien que leur accès à travers toute la République présente des avantages pratiques au cours de l'exécution des tâches administratives qui n'existent pas à l'égard des citoyens allemands);
- dans la mesure où les informations se réfèrent au statut de séjour du citoyen (§ 3 n<sup>o</sup> 6 AZRG), c'est-à-dire si une carte de séjour à terme ou à durée indéterminée lui a été délivrée, il pourrait y avoir des situations où une autorité dans la République devrait vérifier ce statut. Toutefois, la preuve de la régularité du séjour peut être apportée par le citoyen lui-même et un enregistrement dans le registre central n'est donc pas indispensable. Une disponibilité permanente de cette information à travers toute la République fédérale d'Allemagne n'est pas nécessaire;
- dans la mesure où le citoyen d'un autre État membre a fait l'objet d'une décision ordonnant son expulsion de l'Allemagne (§ 3 n<sup>o</sup> 7 et § 2 n<sup>o</sup> 3 AZRG), cela pourrait justifier l'enregistrement d'une telle mesure dans le registre central sur les étrangers. Par contre, si le citoyen concerné n'a pas fait l'objet de telles mesures, des données le concernant ne devraient pas figurer dans le registre central sur les étrangers;
- enfin, en ce qui concerne d'autres informations liées à la situation d'étranger en général (les autres dispositions du § 3 AZRG), qui est en principe différente de celle des citoyens européens en raison de leur statut privilégié, de telles informations ne devraient en principe pas être enregistrées à propos de citoyens européens. Le citoyen ne devrait par conséquent pas figurer dans le registre.

Après avoir ainsi identifié comme seul cas pouvant justifier un enregistrement les décisions d'expulsion («*aufenthaltsrechtliche Entscheidungen*», c'est-à-dire «*Ausweisungs- und Abschiebungsverfügungen*»), le Contrôleur fédéral de la protection des données personnelles conclut qu'il ne serait pas proportionnel d'enregistrer tous les citoyens européens ayant droit à la libre circulation avec leurs données dites «de base», d'autres informations personnelles ainsi que celles relatives à leur statut de séjour dans le registre central sur les étrangers. Le Contrôleur considère qu'il serait suffisant que seulement les citoyens d'autres États membres

qui effectivement ont fait l'objet de décisions d'expulsion (*aufenthaltsrechtliche Entscheidungen*) figurent dans le registre central sur les étrangers.

Un enregistrement systématique de tous les citoyens européens ne devrait donc pas avoir lieu.

La Commission européenne partage l'analyse avancée par le Contrôleur fédéral de la protection des données personnelles. Étant donné que le pétitionnaire n'a pas fait l'objet de mesures d'expulsion ou autres (voir extraits de données le concernant du registre central sur les étrangers en date du 17 juillet 2000), la Commission européenne conclut qu'il n'existe aucune justification pour que le pétitionnaire soit enregistré dans le registre central sur les étrangers.

Par conséquent, le traitement des données personnelles de M. Huber et de sa fille va au-delà des mesures autorisées pour mettre en œuvre le droit de séjour ou pour sauvegarder des intérêts publics, et devrait être considéré comme n'étant pas nécessaire au sens de l'article 7, point (e), de la directive 95/46/CE.

### 3.2 Les directives en matière de libre circulation des personnes

Comme il avait été annoncé dans la précédente communication, les services de la Commission ont pris contact avec les autorités allemandes suite à une autre plainte dénonçant la pratique d'autorités locales allemandes consistant à contrôler la validité du document national d'identité de citoyens de l'Union, sans que ce contrôle soit justifié par la délivrance ou le renouvellement de la carte de séjour. Suite à cette correspondance, le ministre de l'intérieur du Land de Rhénanie-Palatinat, Land où séjournait l'autre plaignant, a adressé le 14 septembre 1998 une circulaire aux services en charge des étrangers leur demandant de ne pas convoquer les citoyens de l'Union au seul motif de présenter leur carte d'identité ou passeport en cours de validité. Les services de la Commission se seraient attendus à ce qu'une circulaire soit envoyée au niveau fédéral pour s'assurer qu'une telle pratique administrative non conforme au droit communautaire ne serait pas utilisée par d'autres Länder.

## 4. Conclusions

4.1 En ce qui concerne le respect de la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel, la Commission européenne considère que l'examen de la pétition fait apparaître une situation contraire à cette directive. Elle propose que le Parlement européen en informe le pétitionnaire et, le cas échéant, également les autorités et le tribunal administratif concernés par ce cas.

Par ailleurs, ce cas sera pris en considération d'office par la Commission lors du contrôle de la transposition de la directive. Étant donné que la République fédérale d'Allemagne n'a pas encore transposé la directive 95/46/CE (le délai pour la transposition était le 24 octobre 1998), la Cour de justice a été saisie par la Commission européenne d'une plainte contre l'Allemagne pour manquement de communiquer des mesures nationales transposant la directive.

4.2 En ce qui concerne le respect des directives sur le droit de séjour, les services de la Commission sont en train de contrôler si les pratiques administratives concernant la vérification des documents d'identité des ressortissants communautaires sont conformes au droit communautaire dans tous les Länder.

## 7. **Communication complémentaire de la Commission**, reçue le 13 décembre 2001

La Commission est invitée à se prononcer sur la lettre du pétitionnaire datée du 25 mai 2001



(reçue à la DG Marché intérieur le 18 juillet 2001) dans laquelle il critique les problèmes de mise en œuvre de ses droits devant les tribunaux en Allemagne.

Les informations complémentaires ne concernent pas l'interprétation de la directive sur la protection des données à caractère personnel, mais l'accès à la justice. Le pétitionnaire critique notamment le fait que le procureur ne veuille pas poursuivre son cas par manque d'intérêt public. Dans ces conditions, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur les raisons qui ont amené le procureur à classer l'affaire.

La position que la Commission a prise jusqu'à présent dans ce cas ne doit donc pas être modifiée (le pétitionnaire a raison: ses données ne devraient pas figurer dans le registre central allemand sur les étrangers). La commission des pétitions s'est d'ailleurs prononcée dans le même sens.

## **8. Communication complémentaire de la Commission, reçue le 3 avril 2002**

La Commission européenne est invitée à se prononcer sur la lettre du pétitionnaire datée du 26 novembre 2001 adressée au Parlement européen dans laquelle il envoie des informations supplémentaires.

Le pétitionnaire exige: a) que le refus de l'autorité allemande en charge du registre central sur les étrangers de supprimer ses données à caractère personnel soit examiné et sanctionné par la Cour de justice des Communautés européennes et b) que la Commission européenne intervienne afin de faire respecter son droit fondamental. Le pétitionnaire estime également que: c) le Parlement européen devrait intervenir pour combler des lacunes dans la transposition et l'application de la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel en République fédérale d'Allemagne.

Les informations complémentaires contiennent entre autres des prises de position de l'autorité en charge du registre central sur les étrangers (*Bundesverwaltungsamt*) dans le cadre de procédures de recours administratif et judiciaire. L'autorité refuse de donner suite à la demande du pétitionnaire de supprimer les données à caractère personnel le concernant dans ce registre. L'autorité utilise des arguments qui avaient déjà été avancés auparavant par le ministère fédéral allemand. Les lettres du «*Bundesverwaltungsamt*» ne comportent donc pas de nouveaux arguments. Lorsque la Commission européenne avait exprimé son avis sur le cas du pétitionnaire, les arguments tels qu'avancés par le «*Bundesverwaltungsamt*» avaient été examinés et jugés non convaincants.

Ad a): Le pétitionnaire prétend que le tribunal allemand refuse de porter cette affaire sous forme de question préjudicielle devant la Cour de justice des Communautés européennes. Or, le procès ne semble pas encore être terminé et le pétitionnaire est libre de demander formellement le renvoi à titre préjudiciel soit dans cette instance, soit dans la prochaine.

Ad b): La position que la Commission européenne a prise jusqu'à présent dans ce cas ne doit pas être modifiée. Le pétitionnaire semble avoir raison sur le fond: ses données ne devraient pas figurer dans le registre central allemand sur les étrangers. La Commission européenne s'est déjà engagée à prendre ce cas en considération d'office lors du contrôle de la transposition de la directive en République fédérale d'Allemagne. La Commission avait également proposé de demander un avis du Contrôleur fédéral de la protection des données. Cet avis a confirmé l'approche de la Commission européenne. Par ailleurs, suite à cette nouvelle demande du pétitionnaire, la Commission européenne a contacté les services du

Contrôleur fédéral allemand. Ceux-ci ont informé que le rapport d'activité 1999/2000 du Contrôleur fédéral comprend un chapitre sur la problématique que soulève le cas du pétitionnaire et que le Contrôleur est, tout comme la Commission européenne, d'avis que les citoyens de l'Union européenne ne devraient pas figurer dans ce registre, sauf s'ils ont fait l'objet d'une mesure d'expulsion justifiée au regard du droit communautaire. En outre, le Contrôleur fédéral va prochainement participer à une réunion de la commission des affaires intérieures du parlement allemand où cette question pourra être débattue. Les services du Contrôleur fédéral de la protection des données ont également fait savoir que le pétitionnaire peut de nouveau s'adresser à tout moment directement à cette institution.

Ad c): Il n'appartient pas à la Commission européenne de répondre pour le Parlement européen. Néanmoins, il convient de rappeler au pétitionnaire, en ce qui concerne cet élément de sa demande, que le contrôle de la transposition et de la mise en œuvre de la directive 95/46/CE a été confié par les traités à la Commission européenne. Étant donné que la directive prévoit l'obligation des États membres de ménager aussi bien des recours que la réparation de préjudices subis du fait d'un traitement illicite, la Commission européenne estime qu'il n'y a pas besoin d'initiatives législatives supplémentaires au niveau des Communautés européennes.

La Commission européenne a reçu le 24 janvier 2002 du Parlement européen la lettre du représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne adressée le 12 septembre 2001 au Parlement européen que le pétitionnaire mentionne dans sa lettre du 26 novembre 2001. Le représentant permanent informe: 1) que la République fédérale d'Allemagne a transposé la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel. Le représentant permanent informe également: 2) que le gouvernement fédéral est actuellement en train d'élaborer un projet de loi concernant le séjour et l'intégration des citoyens de l'Union européenne et d'étrangers. Dans le cadre de la procédure législative, il sera examiné si l'on peut renoncer à l'enregistrement des citoyens de l'Union européenne dans le registre central sur les étrangers.

Ad 1): La Commission européenne avait introduit un recours contre la RFA devant la Cour de justice des Communautés européennes parce que la RFA n'avait pas communiqué, dans les délais, les mesures nationales transposant la directive 95/46/CE. Suite à la communication de telles mesures, la Commission européenne s'est désistée de l'action contre la RFA. Cependant, cela ne préjuge en rien la possibilité de la Commission européenne d'introduire une nouvelle action devant la Cour pour mauvaise transposition de la directive. La Commission européenne est actuellement en train de vérifier si les mesures nationales communiquées sont conformes à la directive.

Ad 2): En ce qui concerne les travaux sur le projet de loi sur l'immigration, il semble, selon les informations du Contrôleur fédéral de la protection des données, qu'une disposition renonçant à l'enregistrement des citoyens de l'Union européenne dans le registre central sur les étrangers n'est cependant pas encore prévue à l'heure actuelle.

Néanmoins, la Commission européenne ne peut que se féliciter de l'ouverture du gouvernement fédéral allemand à l'égard de cette problématique et propose de l'encourager à prendre toutes les dispositions nécessaires afin de faire bénéficier les citoyens de l'Union européenne, et en particulier le pétitionnaire, de leurs droits de séjour et à la protection des données à caractère personnel

## **9. Communication complémentaire de la Commission, reçue le 30 avril 2004**

La Commission est invitée à fournir des informations complémentaires sur la pétition.

1. En premier lieu, la Commission aimerait se prononcer sur la lettre du pétitionnaire en date du 22 février 2003, dans laquelle il demande une réponse écrite pour savoir si cette institution introduira, dans le cas d'espèce, une procédure d'infraction au traité à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne et où il annonce, si tel n'était pas le cas, qu'il déposera une plainte contre la Commission devant la Cour de justice des Communautés européennes pour carence.

La Commission a répondu à cette lettre du pétitionnaire le 18 mars 2003 pour lui indiquer que sa pétition serait, en outre, enregistrée comme plainte auprès de la Commission (voir sous le point 2 pour plus d'informations). L'examen de cette plainte pourrait aboutir à l'introduction d'une procédure contre la République fédérale d'Allemagne. Néanmoins, la Commission fait observer au pétitionnaire que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, la Commission apprécie l'opportunité d'un recours en vertu de l'article 226 du traité CE et saisit la Cour comme dernière étape de la procédure prévue, si bien qu'aucune prétention extérieure ne saurait être accueillie (voir, par exemple, arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2002 dans l'affaire C-474/99).

2. Dans sa communication précédente, la Commission a fait savoir à la commission des pétitions du Parlement européen qu'elle tiendrait compte de cette affaire lorsqu'elle contrôlerait la transposition de la directive. Le premier rapport sur la mise en œuvre de cette directive a été adopté le 15 mai 2003 sous la cote COM(2003) 265 final. Dans ce rapport de 20 pages, il n'a guère été possible d'entrer dans le détail de la transposition dans les 15 États membres. Toutefois, ce rapport sert de base à une analyse précise de la transposition qui montre qu'il existe encore de nombreuses lacunes dans la mise en œuvre de la directive. Afin de combler ces lacunes, la Commission recommande la tenue de discussions bilatérales avec les États membres. Étant donné que dans chacune de ces discussions, il sera prioritairement question de la législation relative à la protection des données, et non pas d'autres textes législatifs (spécifiques), qui feraient éventuellement partie de l'arsenal juridique relatif à la protection des données, la Commission a par ailleurs enregistré comme plainte, ainsi qu'elle l'a déjà précisé au point 1 ci-dessus, la lettre du pétitionnaire en date du 22 février 2003 et a officiellement invité la République fédérale d'Allemagne, dans le cadre de cette procédure, à prendre officiellement position sur cette affaire par lettre du 14 octobre 2003.

La représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne indique essentiellement, dans sa réponse du 11 décembre 2003, que le stockage de données relatives aux citoyens de l'Union européenne dans le registre central des étrangers est jugé compatible avec la directive 95/46/CEE sur la protection des données, étant donné que celle-ci ne comporte aucune interdiction générale relativement au stockage de telles données et que ce stockage est nécessaire au titre de l'article 7, point f), de la directive. Cette obligation se fonde notamment sur la nécessité de vérifier et d'établir rapidement le statut des étrangers au regard du droit de résidence, ce qui n'est possible qu'au moyen d'un registre central. Par ailleurs, le stockage des données relatives aux citoyens de l'Union européenne permet également de faire savoir à très bref délai aux autorités compétentes qu'un ressortissant d'un pays tiers jouit d'un permis de séjour dans la Communauté. Par conséquent, ce stockage garantit, éventuellement, une vérification et un respect rapides de l'existence d'un statut privilégié. Ce stockage ne pourrait pas être limité aux cas où des mesures concernant le droit des étrangers seraient prises à l'encontre de citoyens de l'Union européenne, étant donné que la préparation et la mise en œuvre de telles mesures nécessitent souvent la connaissance précise des données qui sont

transmises au registre central des étrangers (par exemple, indications relatives à la première entrée sur le territoire, autorités étrangères compétentes).

Cette réponse fait actuellement l'objet d'un examen approfondi de la part des services de la Commission.

#### **10. Réponse de la Commission, reçue le 20 octobre 2005**

La Commission est invitée à fournir des informations complémentaires sur la pétition.

Comme cela avait déjà été signalé dans la dernière communication complémentaire, la Commission, en date du 7 juillet dernier, a engagé, en liaison avec la pétition à l'examen et la plainte en la matière également introduite par le pétitionnaire auprès de la Commission, la première phase d'une procédure d'infraction conformément à l'article 226 du traité CE.

Le service compétent a reçu le 20 octobre la réponse du gouvernement fédéral à cette lettre de mise en demeure datée du 9 juillet. La lettre réponse, qui comporte vingt pages, est actuellement soumise à une analyse plus approfondie, à laquelle collaborent plusieurs services concernés de la Commission, en vue de parvenir à une décision au printemps 2005.

#### **11. Réponse complémentaire de la Commission, reçue le 7 mai 2007**

Depuis sa dernière communication, la Commission a décidé d'envoyer un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne pour n'avoir pas rempli ses obligations au titre des articles 12, 17 et 18 du traité CE et au titre des articles 6 et 7, point (e) de la directive 95/46/CE<sup>1</sup> en ce qui concerne le stockage de données à caractère personnel de citoyens de l'UE dans son registre central sur les étrangers (*AZR*).

La Commission est d'avis que le stockage général et systématique de données à caractère personnel de citoyens de l'UE dans le registre central allemand sur les étrangers, en particulier en évoquant comme motif la possibilité d'une expulsion, n'est pas conforme aux dispositions du traité relatives aux limitations de la libre circulation des personnes et aux dispositions de la directive 2004/38<sup>2</sup> (auparavant directive 64/221/CEE<sup>3</sup>). En soi, les différences de traitement par rapport aux ressortissants allemands ne peuvent pas être justifiées par référence à la possibilité purement hypothétique d'une mesure d'expulsion à l'encontre de citoyens européens.

De plus, le stockage de données à caractère personnel de citoyens de l'UE dans le registre central sur les étrangers, indépendamment du comportement individuel d'une personne, n'est ni nécessaire ni proportionné, au titre des articles 6 et 7, point (e), de la directive 95/46/CE.

La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie d'une demande de décision préjudicielle ayant le même objet, en vertu des deux premiers paragraphes de l'article 234 du

---

<sup>1</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données; JO L 281 du 13.11.1995, p. 31-50.

<sup>2</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE; JO L 158 du 30.4.2004, p. 77-123; rectificatifs: JO L 229 du 29.6.2004, p. 35-48 et JO L 197 du 28.7.2005, p. 34.

<sup>3</sup> JO 56 du 4.4.1964, p. 850. Directive amendée en dernier lieu par la directive 75/35/CEE (JO 14 du 20.1.1975, p. 14).

traité CE, présentée par le *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*<sup>1</sup>.

## **12. Réponse complémentaire de la Commission, reçue le 7 mars 2008**

Comme indiqué dans la dernière réponse complémentaire de la Commission, celle-ci a envoyé le 27 juin 2007 un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne pour n'avoir pas rempli ses obligations au titre des articles 12, 17 et 18 du traité CE et au titre des articles 6 et 7, point (e) de la directive 95/46/CE<sup>2</sup> en ce qui concerne le stockage de données à caractère personnel de citoyens de l'UE dans son registre central sur les étrangers (*AZR*). Concernant la même affaire, la Cour de justice des Communautés européennes a été saisie d'une demande de décision préjudicielle, en vertu des deux premiers paragraphes de l'article 234 du traité CE, présentée par le *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*<sup>3</sup>. L'audience à la Cour de justice des Communautés européennes a eu lieu le 8 janvier 2008.

La Commission suit cette affaire qui donnera une orientation interprétative pertinente concernant l'application correcte des dispositions des directives concernées. Il n'est pas nécessaire que la Commission modifie la position qu'elle a soutenue jusqu'à présent. À la lumière de la décision de la Cour de justice, la Commission sera mieux à même d'évaluer la situation au regard du droit communautaire.

## **13. Réponse complémentaire de la Commission, reçue le 30 janvier 2009**

Dans l'affaire C-524/06<sup>4</sup> portant sur le même sujet que la pétition présentée par M. Huber, la Cour européenne de justice (grande chambre) a statué le 16 décembre 2008:

«1) Un système de traitement de données à caractère personnel relatives aux citoyens de l'Union non-ressortissants de l'État membre concerné tel que celui mis en place par la loi sur le registre central des étrangers (*Gesetz über das Ausländerzentralregister*) du 2 septembre 1994, telle que modifiée par la loi du 21 juin 2005, et ayant pour objectif le soutien des autorités nationales en charge de l'application de la réglementation sur le droit de séjour ne répond à l'exigence de nécessité prévue à l'article 7, sous e), de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, interprété à la lumière de l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité, que:

- s'il contient uniquement les données nécessaires à l'application par lesdites autorités de cette réglementation, et
- si son caractère centralisé permet une application plus efficace de cette réglementation en ce qui concerne le droit de séjour des citoyens de l'Union non-ressortissants de cet État membre.

<sup>1</sup> Affaire C-524/06; JO C 56 du 10.03.2007, p. 19.

<sup>2</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données; JO L 281 du 13.11.1995, p. 31-50.

<sup>3</sup> Affaire C-524/06; JO C 56 du 10.03.2007, p. 19.

<sup>4</sup> Affaire C-524/06; JO C 56 du 10.03.2007, p. 19.

Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier ces éléments en l'espèce au principal.

En tout état de cause, ne sauraient être considérés comme nécessaires au sens de l'article 7, sous e), de la directive 95/46 la conservation et le traitement de données à caractère personnel nominatives dans le cadre d'un registre tel que le registre central des étrangers à des fins statistiques.

2) Il convient d'interpréter l'article 12, paragraphe 1, CE en ce sens qu'il s'oppose à l'instauration par un État membre d'un système de traitement de données à caractère personnel spécifique aux citoyens de l'Union non-ressortissants de cet État membre dans l'objectif de lutter contre la criminalité.»

L'arrêt de la Cour est en adéquation avec les arguments de la Commission et les conclusions de l'avocat général. La Commission se livrera à un examen approfondi de l'arrêt lorsqu'elle évaluera la méthode à employer afin de mettre en œuvre la procédure d'infraction.

#### **14. Réponse complémentaire de la Commission, reçue le 12 juillet 2010**

Suite à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire C-524/06, les autorités allemandes ont fourni des réponses complémentaires (le 17 juillet 2009 et le 16 mars 2010) à l'avis motivé émis dans le cadre de la procédure d'infraction, en tenant compte de l'arrêt de la Cour de justice et informant la Commission des amendements législatifs qui doivent être adoptés à l'échelon national pour se conformer à cet arrêt et permettre la clôture de la procédure d'infraction.

La Commission a à nouveau été invitée par la commission des pétitions à présenter des observations en relation avec les derniers événements.

#### Observations de la Commission sur les arguments du pétitionnaire dans le contexte de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-524/06

La Cour d'appel administrative du Land de Rhénanie du Nord - Westphalie a saisi la Cour de justice de questions préjudicielles sur la compatibilité du traitement de données personnelles dans le cadre du registre central sur les étrangers avec l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, prévue à l'article 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de même qu'avec l'exigence, fixée dans la directive 95/46/CE, selon laquelle la légalité du traitement des données dépend de la question de savoir si ce traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Étant donné que le champ d'application de la directive 95/46/CE ne couvre pas le traitement de données personnelles concernant la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État ou l'exercice des activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal, la Cour de justice a seulement examiné la compatibilité avec cette directive du traitement de données personnelles en vue de la mise en œuvre de la législation relative au *droit de séjour* et à *des fins statistiques*, et la compatibilité avec l'article 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du traitement de données personnelles aux fins de la lutte contre la criminalité.

La Cour de justice en est arrivée à la conclusion que le droit de séjour d'un citoyen de l'Union sur le territoire d'un État membre autre que le sien n'est pas inconditionnel et qu'il peut être soumis à des limitations. Par conséquent, le traitement des données personnelles, dans le cadre d'un registre central, afin d'appliquer la législation relative au droit de séjour satisfait à l'exigence de nécessité au sens de la directive 95/46/CE, à condition que seules les données

*nécessaires à cette fin soient traitées et que le caractère centralisé du registre permette une application plus efficace de cette législation.*

En ce qui concerne le traitement des données à des fins statistiques, la Cour de justice en est arrivée à la conclusion que les États membres sont en droit d'adopter des mesures destinées à assurer l'accès à une connaissance exacte des mouvements de population sur leur territoire. Toutefois, elle est d'avis *que ces statistiques ne nécessitent pas la collecte et le stockage d'informations individualisées comme dans ce cas*. Le traitement de données personnelles ne satisfait donc pas, dans ce cas, à l'exigence de nécessité au sens de l'article 7, point e), de la directive 95/46/CE.

Enfin, en ce qui concerne la lutte contre la criminalité, la Cour de justice a fait remarquer que cet objectif vise la poursuite des crimes et des délits commis, indépendamment de la nationalité de leurs auteurs. Partant, pour un État membre, la situation de ses ressortissants ne saurait être différente de celle des ressortissants des autres États membres séjournant sur son territoire. Puisque le registre allemand ne contient pas les données à caractère personnel des ressortissants allemands, le traitement systématique de données personnelles relatives aux seuls ressortissants d'autres États membres à des fins de lutte contre la criminalité constitue une discrimination fondée sur la nationalité, interdite par l'article 12.

L'arrêt de la Cour de justice a dans l'ensemble suivi les observations de la Commission.

Compte tenu de la décision de la Cour de justice, la Commission a obtenu des clarifications sur les allégations faites dans l'avis motivé émis dans le cadre de la procédure d'infraction contre l'Allemagne.

Il est à noter que la Cour de justice n'exclut pas la nécessité du traitement des données personnelles des citoyens de l'Union dans le cadre du registre central sur les étrangers, mais qu'elle n'en confirme pas non plus la nécessité absolue. En fin de compte, elle laisse au tribunal national le soin de vérifier si les conditions qu'elle énumère comme devant être remplies par le registre central sur les étrangers sont conformes à l'article 12 du traité et aux dispositions de la directive 95/46/CE.

Compte tenu des conclusions de l'arrêt C-518/07, l'allégation contenue dans l'avis motivé et selon laquelle le stockage général et systématique de données personnelles des citoyens de l'Union dans le registre central sur les étrangers, qui existe en plus des registres locaux recensant sans distinction les citoyens allemands et les citoyens de l'Union, n'est pas conforme à l'exigence de nécessité de l'article 7, point e) de la directive sur la protection des données 95/46/CE, en relation avec l'article 6, paragraphe 1, point a), n'a pas été complètement confirmée par la Cour de justice. En fait, la Cour de justice a statué qu'il revient aux États membres de démontrer qu'un système centralisé de traitement des données personnelles a) contient seulement les données qui sont nécessaires pour la mise en œuvre par les autorités de cette législation et que b) seules les données nécessaires à cet effet sont traitées et que le caractère centralisé du registre permet une application plus efficace de cette législation.

Observations de la Commission au sujet des arguments du pétitionnaire dans le contexte des mesures juridiques et administratives prises par l'Allemagne en vue de se conformer à l'arrêt de la Cour de justice C-524/06 (poursuite de la procédure en infraction 2003/4327, conformément à l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

Mesures prises par l'Allemagne pour se conformer à l'arrêt:

a) Lettre administrative (directive) du ministère fédéral de l'Intérieur du 12 février 2009,

adressée à l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (lequel gère le registre central sur les étrangers) en rapport avec les données du pétitionnaire figurant dans le registre central sur les étrangers et avec toute autre donnée de citoyens de l'Union européenne.

Cette lettre administrative invite les autorités compétentes à appliquer les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour de justice non seulement au pétitionnaire, mais à tous les citoyens de l'Union européenne.

Dans ce contexte, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour de justice dans l'affaire C-162/99, *Commission des Communautés européennes contre République italienne*<sup>1</sup>, point 22:

"Il convient de rappeler, en second lieu, que la nécessité de garantir la pleine application du droit communautaire impose aux États membres non seulement de mettre leurs législations en conformité avec le droit communautaire, **mais exige aussi qu'ils le fassent par l'adoption de dispositions juridiques susceptibles de créer une situation suffisamment précise, claire et transparente** pour permettre aux particuliers de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir devant les juridictions nationales (voir, en ce sens, en matière de directives, arrêts du 28 février 1991, *Commission/Italie*, C-360/87, Rec. p. I-791, point 12, et du 15 juin 1995, *Commission/Luxembourg*, C-220/94, Rec. p. I-1589, point 10)."

En ce qui concerne les pratiques administratives, la Cour de justice a jugé dans l'affaire C-367/98, *Commission des Communautés européennes contre République portugaise*, au point 41:

"[...] Il est, en effet, de jurisprudence constante que l'incompatibilité de dispositions nationales avec les dispositions du traité, même directement applicables, ne peut être définitivement éliminée qu'au moyen de dispositions internes à caractère contraignant ayant la même valeur juridique que celles qui doivent être modifiées. **De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité** dès lors qu'elles maintiennent, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant à l'étendue de leurs droits tels que garantis par le traité (voir, notamment, arrêts du 26 octobre 1995, *Commission/Luxembourg*, C-151/94, Rec. p. I-3685, point 18, et du 9 mars 2000, *Commission/Italie*, C-358/98, Rec. p. I-1255, point 17)."

Les autorités allemandes ont informé la Commission qu'à la suite de cette circulaire administrative, des demandes d'accès à des données stockées dans le registre central sur les étrangers provenant d'autorités et d'organismes allemands ont été refusées lorsque les conditions de l'arrêt de la Cour de justice n'étaient pas remplies.

Dans le contexte de la jurisprudence susmentionnée, la Commission n'estime pas qu'une lettre administrative provenant d'un haut fonctionnaire d'un ministère fédéral soit suffisante pour accorder une certitude juridique aux citoyens, étant donné que la législation sur le registre central sur les étrangers, qui contient les dispositions enfreignant la directive 95/46/CE, est toujours en vigueur.

b) Amendement des dispositions administratives qui accompagnent la législation relative au registre central sur les étrangers (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift AVV zum AZR-Gesetz*) pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice

---

<sup>1</sup> Arrêt du 18.1.2001.



Cet amendement est entré en vigueur le 3 novembre 2009 et est actuellement mis en œuvre en Allemagne et semble à première vue conforme à l'arrêt de la Cour de justice.

c) Amendement de la législation relative au registre central sur les étrangers (*AZR-Gesetz*)

Les autorités allemandes ont présenté à la Commission un calendrier détaillé pour l'adoption de l'amendement. L'Allemagne a également indiqué qu'il n'était pas suffisant d'amender simplement cette législation spécifique sur le registre central, mais qu'il conviendra de déterminer quelle législation étroitement liée au registre central nécessite également d'être amendée.

L'Allemagne a informé la Commission qu'en raison des élections fédérales qui ont eu lieu en Allemagne en septembre 2009, le calendrier initial d'adoption – conformément auquel un accord sur un projet de texte aurait dû être obtenu par les autorités compétentes d'ici au mois d'août 2009, l'élaboration du projet par le ministère de l'Intérieur aurait dû être terminée d'ici à novembre 2009, la participation des Länder aurait dû être assurée d'ici à février 2010, la décision du cabinet sur la proposition du gouvernement aurait dû être prise d'ici à avril 2010 et l'adoption finale après consultation du Bundestag et des parlements des Länder aurait dû être finalisée d'ici à la fin de l'année 2010 – n'a pas pu être maintenu.

De plus, la Commission a été informée que l'Allemagne doit mettre en œuvre les conclusions de sa Cour fédérale constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) sur la conservation des données, qui ont également des effets dans le contexte du registre central sur les étrangers.

La Commission a été en contact avec les autorités allemandes et attend une mise à jour de l'état d'avancement des travaux en vue de l'adoption des amendements à la législation relative au registre central sur les étrangers.

Observations de la Commission sur les arguments du pétitionnaire dans le contexte de l'arrêt de la Cour d'appel administrative de Rhénanie-du-Nord – Westphalie (*Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*) du 24 juin 2009 dans l'affaire concernant le pétitionnaire

Le 22 juillet 2000, le pétitionnaire avait déposé une plainte auprès du tribunal compétent en Allemagne pour obtenir la suppression de ses données personnelles (nom, date de naissance, nationalité, statut juridique, sexe, date d'entrée sur le territoire allemand, statut d'enregistrement, détails du passeport, chronologie des entrées et sorties du territoire contenues dans le registre, numéros de dossier de ses entrées et liste des organismes ayant transféré des données au registre central sur les étrangers). Sa demande a été refusée par décision de la Cour d'appel administrative de Rhénanie-du-Nord – Westphalie (*Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*) du 24 juin 2009.

La Cour d'appel administrative s'est référée aux conclusions de la Cour de justice dans son arrêt et a justifié le refus de supprimer les données en démontrant que les conditions visées dans l'arrêt de la Cour de justice étaient remplies. La collecte des données dans le cadre du registre central sur les étrangers était par conséquent conforme à l'arrêt. Étant donné que les données peuvent seulement être supprimées du registre central (conformément à la législation relative au registre central) si leur stockage est injustifié ou si un stockage initialement licite est devenu illicite, et vu qu'aucune de ces deux conditions n'a été remplie, la demande de suppression des données a été refusée.

Dans ce contexte, la Commission se réfère à l'argumentaire de la Cour de justice dans l'affaire C-524/06 par rapport au fait "qu'il est nécessaire pour un État membre, au sens de ladite

disposition, de disposer des informations et des documents pertinents aux fins de vérifier, dans le cadre défini par la réglementation communautaire applicable, l'existence d'un droit de séjour sur son territoire[...]" La Cour de justice a également ajouté: "Il convient toutefois de relever qu'un tel registre ne peut contenir d'autres informations que celles qui sont nécessaires à cette fin. À cet égard, en l'état actuel du droit communautaire, le traitement des données à caractère personnel résultant des documents mentionnés aux articles 8, paragraphe 3, et 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être considéré comme nécessaire, au sens de l'article 7, sous e), de la directive 95/46, à l'application de la réglementation sur le droit de séjour."<sup>1</sup>

La Commission est actuellement en train d'analyser l'arrêt de la Cour d'appel administrative (*Oberverswaltungsgericht*) du point de vue de sa compatibilité avec l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-524/06.

### Conclusions

La Cour de justice a rendu son arrêt dans l'affaire C-524/06 le 16 décembre 2008, et il revient à la Commission d'en surveiller la mise en œuvre. La Commission est en contact régulier avec les autorités allemandes, et elle continue à surveiller étroitement les efforts consentis par l'Allemagne pour mettre en place le cadre juridique complet qui lui permettra de garantir la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour de justice C-524/06. Compte tenu de ce qui précède, il est évident qu'il s'agit d'une tâche complexe. La Commission espère que ces efforts seront couronnés de succès. Toutefois, la Commission se réserve le droit de prendre des mesures supplémentaires, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si tel n'était pas le cas.

---

<sup>1</sup> Point 59 de l'Affaire C-524/06.