



Bruxelles, le 20.9.2023  
COM(2023) 538 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET  
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**conformément à l'article 13, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation**

# 1. INTRODUCTION

Le 20 juin 2019, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2019/1157 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation<sup>1</sup> (ci-après le «règlement»). Le règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2019 et s'applique depuis le 2 août 2021<sup>2</sup>.

Le règlement couvre les documents visés ou fixés par la directive 2004/38/CE (ci-après la «directive relative à la libre circulation»)<sup>3</sup>: les cartes d'identité, les documents de séjour pour les citoyens de l'Union et les cartes de séjour pour les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre.

En vertu de la directive relative à la libre circulation, les États membres doivent délivrer et renouveler des cartes d'identité de leurs citoyens lorsque ceux-ci exercent leur droit à la libre circulation conformément à leur législation nationale<sup>4</sup>. Cela couvre notamment leur utilisation pour la sortie<sup>5</sup> et l'entrée<sup>6</sup> sur le territoire d'un État membre ou pour l'enregistrement de la résidence auprès des autorités<sup>7</sup>. Les citoyens de l'Union peuvent utiliser leurs cartes d'identité lorsqu'ils voyagent depuis un autre État membre ou depuis un pays tiers. Ils peuvent donc également les utiliser pour franchir les frontières extérieures de l'espace Schengen. Dans le même temps, il est important de noter que ni le règlement ni la directive relative à la libre circulation n'imposent aux États membres d'introduire des cartes d'identité lorsqu'elles ne sont pas prévues par le droit national<sup>8</sup>.

En outre, les États membres peuvent exiger des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qu'ils s'enregistrent auprès des autorités compétentes, auquel cas les États membres sont tenus de délivrer des attestations d'enregistrement aux citoyens de l'Union<sup>9</sup>. Les États membres sont également tenus de délivrer des cartes de séjour aux membres de la famille qui ne sont pas des citoyens de l'Union<sup>10</sup> et, sur demande, de délivrer des documents attestant de la permanence du séjour<sup>11</sup> et des cartes de séjour permanent<sup>12</sup>. Si ces documents de séjour ne sont pas des documents de voyage, la possession d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent

---

<sup>1</sup> JO L 188 du 12.7.2019, p. 67.

<sup>2</sup> Le 17 mars 2023, le Comité mixte de l'Espace économique européen a adopté la décision n° 50/2023 portant intégration du règlement dans l'accord sur l'Espace économique européen. La décision sera contraignante pour l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège après la satisfaction de leurs exigences constitutionnelles.

<sup>3</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 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

<sup>4</sup> Article 4, paragraphe 3, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>5</sup> Article 4, paragraphe 1, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>6</sup> Article 5, paragraphe 1, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>7</sup> Article 8, paragraphe 3, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>8</sup> Le Danemark et l'Irlande ne délivrent pas de cartes d'identité.

<sup>9</sup> Article 8, paragraphes 1 et 2, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>10</sup> Article 10, paragraphe 1, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>11</sup> Article 19, paragraphe 1, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>12</sup> Article 20, paragraphe 1, de la directive relative à la libre circulation.

exempte les membres de la famille qui ne sont pas des citoyens de l'Union de l'obligation d'obtenir un visa<sup>13</sup>.

Le règlement facilite l'exercice du droit à la libre circulation des citoyens de l'Union en prévoyant des cartes d'identité et des documents de séjour plus sûrs. Avant l'adoption du règlement, des différences considérables existaient entre les niveaux de sécurité des cartes d'identité délivrées par les États membres et des documents de séjour des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre et des membres de leur famille. Ces différences augmentaient le risque de falsification et de fraude documentaire et entraînaient également des difficultés pratiques pour les citoyens lorsqu'ils exerçaient leur droit à la libre circulation.

Conformément à l'article 13 du règlement, deux ans, et onze ans, respectivement, après la date d'application du règlement, la Commission doit présenter au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport sur la mise en œuvre du règlement, en particulier sur la protection des droits fondamentaux et des données à caractère personnel. En outre, six ans après la date d'application du règlement, et tous les six ans par la suite, la Commission doit procéder à une évaluation du règlement et présenter un rapport exposant ses principales conclusions au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.

Les États membres et les agences concernées de l'Union doivent fournir à la Commission les informations nécessaires à l'élaboration des rapports visés dans cette disposition. À cet effet, la Commission a envoyé un questionnaire aux États membres. En outre, Frontex a procédé à une analyse des éléments de sécurité des spécimens de cartes d'identité que les États membres ont fournis à la Commission<sup>14</sup>.

## **2. MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT**

### **2.1. Mise en œuvre technique**

#### **2.1.1. Évaluation technique des cartes d'identité délivrées**

L'évaluation technique réalisée par Frontex visait à vérifier la conformité des cartes d'identité des États membres avec le modèle, les normes minimales de sécurité et les spécifications de l'article 3 du règlement. Il s'agissait notamment de vérifier la conformité des cartes d'identité avec les spécifications et les normes minimales de sécurité figurant dans le document 9303 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) «Documents de voyage lisibles à la machine»<sup>15</sup> et les exigences énoncées aux points d), f) et g) de l'annexe du règlement (CE)

---

<sup>13</sup> Article 5, paragraphe 2, de la directive relative à la libre circulation.

<sup>14</sup> Conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement, les États membres doivent utiliser le même modèle que celui établi par le règlement (CE) n° 1030/2002 tel que modifié par le règlement (UE) 2017/1954. Compte tenu de l'utilisation d'un modèle établi, la Commission n'a pas demandé à Frontex de procéder à une évaluation analogue à celle des cartes d'identité. En outre, aucune évaluation technique n'a été demandée en ce qui concerne les documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union, l'article 6 du règlement ne prévoyant pas d'éléments de sécurité spécifiques pour ces documents.

<sup>15</sup> OACI, doc. 9303, Documents de voyage lisibles à la machine, huitième édition, 2021.

n° 1030/2002<sup>16</sup> tel que modifié par le règlement (UE) 2017/1954<sup>17</sup>, dans certaines limites dues aux capacités techniques de Frontex<sup>18</sup>. Frontex a examiné les derniers modèles de cartes d'identité délivrés par les États membres.

À l'exception de la carte d'identité grecque (voir section 2.4.2), toutes les cartes d'identité analysées ont été jugées conformes au règlement en ce qui concerne les parties que Frontex a pu vérifier. Frontex a néanmoins relevé les problèmes suivants concernant d'autres cartes d'identité<sup>19</sup>:

- certaines cartes d'identité examinées ne répondaient pas aux exigences minimales relatives à la taille du portrait;
- certaines cartes d'identité examinées ne contenaient pas tous les éléments de sécurité assurant une protection contre la substitution de photo;
- certaines cartes d'identité examinées présentaient des divergences par rapport aux spécifications de disposition générale établies par l'OACI (par exemple, des informations indiquées dans une zone différente).

La Commission est en contact avec les États membres dont les cartes d'identité sont concernées par les conclusions de Frontex.

Au regard de ses analyses, Frontex a formulé les observations opérationnelles suivantes:

- *«L'impression irisée est une méthode d'impression spéciale qui permet de renforcer la résistance de l'impression offset et de faciliter les vérifications effectuées en première ligne. Il convient de cerner et de distinguer la fusion progressive des couleurs.»*
- *«[L']exigence relative à la taille du portrait est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de faciliter les contrôles d'identité et de détecter les fraudes documentaires comme les faits d'imposture et de surimpression de portrait, deux types de fraudes qui figurent parmi les types les plus courants de fraudes documentaires/d'identité ces dernières années. Par conséquent, il est essentiel de prévoir un portrait de plus grande taille du détenteur pour les contrôles d'identité et d'authenticité des documents. Lorsque le portrait est le seul élément d'identification biographique disponible à l'appui d'un contrôle d'identité, la taille du portrait est encore plus importante.»*
- *«L'introduction d'un portrait supplémentaire du détenteur est une mesure qui vise à renforcer la sûreté des cartes d'identité contre la substitution de photo et à les protéger*

---

<sup>16</sup> Règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO L 157 du 15.6.2002, p. 1).

<sup>17</sup> Règlement (UE) 2017/1954 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 abrogeant le règlement (CE) n° 1030/2002 (JO L 286 du 1.11.2017, p. 9).

<sup>18</sup> Notamment, la conformité du support de stockage ne relevait pas du champ d'application de la vérification effectuée par Frontex.

<sup>19</sup> Pour des raisons de sécurité, la Commission ne divulgue pas les cartes d'identité concernées.

*davantage contre les manipulations de portrait. Le portrait supplémentaire doit être de qualité suffisante pour permettre une comparaison avec le portrait principal et être facilement vérifiable en première ligne.»*

### **2.1.2. Autres aspects liés à la mise en œuvre technique des cartes d'identité**

En conformité avec l'article 3, paragraphe 3, du règlement, deux États membres utilisent un autre intitulé national reconnu dans la langue officielle, au lieu des mots «Carte d'identité»<sup>20</sup>. Cinq États membres utilisent du texte en braille sur la carte<sup>21</sup>.

Treize États membres recourent actuellement à la possibilité prévue à l'article 3, paragraphe 9, du règlement d'intégrer un composant avec une double interface ou un support de stockage séparé. Conformément à l'article 3, paragraphe 10, du règlement, 14 États membres stockent des données pour des services électroniques tels que des services d'administration en ligne ou de commerce électronique dans les cartes d'identité, d'une manière physiquement ou logiquement séparée des données biométriques stockées sur la puce de la carte.

### **2.1.3. Recueil d'éléments d'identification biométriques**

Conformément à l'article 3, paragraphe 7, premier alinéa, du règlement, les États membres peuvent décider d'exempter les enfants de 6 à 12 ans de l'obligation de donner leurs empreintes digitales lors de la délivrance de leur carte d'identité<sup>22</sup>. À l'heure actuelle, 19 États membres utilisent cette possibilité. Les États membres ont également mis en place diverses mesures afin de recueillir des éléments d'identification biométrique en rapport avec les besoins spécifiques des enfants et des personnes vulnérables, comme des manuels ou des horaires d'ouverture spécifiques<sup>23</sup>.

Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, seuls quelques États membres ont fait état de difficultés relatives au recueil d'éléments d'identification biométriques, lesquelles difficultés sont principalement liées à la qualité de l'image faciale ou des empreintes digitales prélevées. Au total, 22 États membres recourent ou envisagent de recourir à des dispositifs d'enregistrement mobiles, pour la délivrance de cartes d'identité aux personnes incapables de se rendre auprès des autorités chargées de la délivrance des cartes<sup>24</sup>. Douze États membres recueillent l'image faciale au moyen d'un enregistrement en direct, mais certains d'entre eux acceptent également que le demandeur fournisse une photographie à la place.

### **2.1.4. Fraude documentaire**

La plupart des États membres indiquent qu'ils continuent de faire face à des cas de carte d'identité et de documents de séjour frauduleux délivrés conformément au règlement. Il n'est toutefois pas possible de dresser un tableau détaillé de la situation en rapport avec le règlement,

---

<sup>20</sup> La Tchéquie (*občanský průkaz*) et le Portugal (*Cartão de Cidadão*).

<sup>21</sup> Voir considérant 35 du règlement.

<sup>22</sup> Les enfants de moins de six ans sont exemptés de l'obligation de donner leurs empreintes digitales.

<sup>23</sup> Voir considérant 27 du règlement.

<sup>24</sup> Voir considérant 35 du règlement.

étant donné que les États membres ne procèdent pas à un suivi spécifique du nombre d'imposteurs signalés (fraude basée sur la ressemblance physique<sup>25</sup> et fraudeurs en général<sup>26</sup>) qui utilisent des cartes d'identité ou des documents de séjour délivrés conformément aux exigences du règlement, ni du nombre de personnes qui se déclarent victimes d'usurpation d'identité. Dans les cinq États membres qui ont communiqué le nombre d'imposteurs signalés depuis l'entrée en vigueur du règlement, le nombre de documents frauduleux signalés a varié entre 22 et 57.

### **2.1.5. Obligation de présenter des rapports en vertu du règlement**

Les sections ci-après résument les différentes obligations en matière de rapports prévues dans le règlement. La Commission poursuit ses contacts avec les États membres qui n'ont pas encore communiqué d'informations en vertu des différentes dispositions.

#### ***2.1.5.1. Présentation de rapports en vertu de l'article 9***

Conformément à l'article 9 du règlement, les États membres doivent désigner au moins une autorité centrale comme point de contact pour la mise en œuvre du règlement et communiquer le nom de cette autorité à la Commission et aux autres États membres.

En juin 2023, 19 États membres ont communiqué le nom de cette autorité à la Commission.

#### ***2.1.5.2. Présentation de rapports en vertu de l'article 11, paragraphe 7***

Conformément à l'article 11, paragraphe 7, du règlement, les États membres doivent tenir à jour et communiquer chaque année à la Commission la liste des autorités compétentes ayant accès aux données biométriques stockées sur le support de stockage des cartes d'identité. La Commission doit publier en ligne une compilation de ces listes nationales.

En juin 2023, 22 États membres ont communiqué à la Commission la liste de leurs autorités compétentes, que la Commission a rendue publique<sup>27</sup>.

#### ***2.1.5.3. Présentation de rapports en vertu de l'article 14, paragraphe 3***

Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement, les États membres doivent désigner un organisme chargé de l'impression des cartes d'identité et des cartes de séjour des membres de la famille des citoyens de l'Union, et communiquer le nom de ces organismes à la Commission et aux autres États membres.

En juin 2023, 22 États membres ont communiqué à la Commission le nom des organismes chargés de l'impression des documents en vertu du règlement.

---

<sup>25</sup> En utilisant le document en cours de validité d'une autre personne.

<sup>26</sup> Personne qui utilise des cartes contrefaites ou falsifiées.

<sup>27</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence_fr)

### **2.1.6. Nombre de documents délivrés dans un format conforme au règlement.**

En avril 2023, les États membres ont déclaré avoir délivré plus de 53 millions de **cartes d'identité**, environ 900 000 **documents de séjour** pour des citoyens de l'Union et plus de 950 000 **cartes de séjour** pour des ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille de citoyens de l'Union dans un format conforme au règlement.

## **2.2. Périodes de suppression progressive des cartes d'identité et des cartes de séjour pour les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre**

### **2.2.1. Cartes d'identité**

L'article 5 du règlement dispose que les cartes d'identité qui ne satisfont pas aux exigences énoncées dans le règlement cessent d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2031, la date retenue étant la date la plus proche. Les cartes d'identité qui ne satisfont pas à certaines normes minimales de sécurité ou qui ne comportent pas de zone de lecture automatique fonctionnelle cessent d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2026.

Dans leurs réponses au questionnaire, 10 États membres ont indiqué que la période de suppression progressive de 10 ans s'appliquait à leurs cartes d'identité précédemment délivrées, cinq États membres ont indiqué que la période de suppression de cinq ans s'appliquait à leurs cartes d'identité précédemment délivrées et sept États membres ont indiqué que les deux périodes s'appliquaient en raison des différents formats actuellement en circulation.

### **2.2.2. Cartes de séjour pour les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre**

L'article 8 du règlement dispose que les cartes de séjour qui ne satisfont pas aux exigences énoncées dans le règlement cessent d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2026 (période de suppression progressive de cinq ans), la date retenue étant la date la plus proche. Les cartes de séjour qui ne satisfont pas à certaines normes minimales de sécurité ou qui ne comportent pas de zone de lecture automatique fonctionnelle cessent d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2023 (période de suppression progressive de deux ans), la date retenue étant la date la plus proche.

Dans leurs réponses au questionnaire, 11 États membres ont indiqué que la période de suppression progressive de cinq ans s'appliquait à leurs cartes de séjour précédemment délivrées, six États membres ont indiqué que la période de suppression progressive de deux ans s'appliquait à leurs cartes de séjour précédemment délivrées et six États membres ont indiqué que les deux périodes s'appliquaient en raison des différents formats actuellement en circulation.

## **2.3. Protection des droits fondamentaux et des données à caractère personnel**

### **2.3.1. Liberté de circulation et de séjour**

Le règlement a une incidence positive sur le droit fondamental à la liberté de circulation et de séjour consacré à l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») en remédiant aux difficultés liées à la sécurité et à la reconnaissance des cartes d'identité et des documents de séjour. Grâce à l'intégration de données biométriques (image faciale et deux empreintes digitales), les documents délivrés conformément au règlement permettent une vérification plus fiable du document et une meilleure identification des personnes.

Depuis que les cartes d'identité sont délivrées dans un format conforme aux exigences du règlement, les États membres n'ont signalé aucun problème que leurs ressortissants seraient susceptibles de rencontrer pour ce qui est de l'acceptation desdits documents dans d'autres États membres.

Dans la plupart des États membres, les frais exigés pour la délivrance des documents couverts par le règlement n'ont pas augmenté à la suite de son entrée en application. Si les frais ont effectivement augmenté, cette augmentation est mineure et conforme aux coûts liés à l'amélioration des éléments de sécurité des documents.

### **2.3.2. Respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel**

Les limitations au droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel (articles 7 et 8 de la charte) doivent être prévues par la loi, respecter le contenu essentiel de ces droits et être proportionnées à la réalisation d'un objectif légitime<sup>28</sup>. Dans ce contexte, le règlement prévoit le traitement des données à caractère personnel du titulaire du document, y compris les données biométriques. Le stockage d'une image faciale et de deux empreintes digitales sur les cartes d'identité et les cartes de séjour, comme cela est déjà prévu pour les passeports<sup>29</sup> et titres de séjour biométriques des ressortissants de pays tiers<sup>30</sup>, combine de manière appropriée une identification et une authentification fiables avec une réduction du risque de fraude, dans l'optique de renforcer la sécurité des cartes d'identité et des cartes de séjour<sup>31</sup>.

Dans les modifications qu'ils ont apportées à la proposition de la Commission au cours du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil ont ajouté la possibilité de stocker ces données biométriques sur les documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union<sup>32</sup>. Selon les informations transmises par les États membres dans le questionnaire, 13 États membres intègrent actuellement un support de stockage sécurisé contenant les éléments d'identification

---

<sup>28</sup> Par exemple, arrêt du 20 mars 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, point 41.

<sup>29</sup> Article 1, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil.

<sup>30</sup> Article 4 *bis* du règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO L 157 du 15.6.2002, p. 1).

<sup>31</sup> Considérant 18 du règlement.

<sup>32</sup> Article 6, deuxième alinéa, du règlement.



biométriques du titulaire (image faciale et éventuellement deux empreintes digitales) dans les documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union.

En ce qui concerne la justification du traitement des données biométriques, il convient de noter que celui-ci est prévu par la loi, à savoir à l'article 3, paragraphe 5, du règlement. Cette limitation au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel répond à un objectif d'intérêt général, à savoir la prévention de la falsification et de la fraude documentaire, un phénomène aggravé par un manque d'homogénéité des formats et des éléments de sécurité des cartes d'identité nationales avant l'entrée en application du règlement. La prévention de la falsification et de la fraude favorise l'acceptation des cartes d'identité dans les États membres autres que celui de la délivrance, ce qui facilite le droit des citoyens de l'Union à la libre circulation<sup>33</sup>. Le risque de fraude doit être pris au sérieux, en particulier les cas de falsification de cartes d'identité ou d'abus de droit<sup>34</sup>.

L'article 3, paragraphe 5, du règlement fait l'objet de deux procédures de renvoi préjudiciel en cours (voir section 2.4.3). En ce qui concerne l'adéquation du stockage des données biométriques dans les cartes d'identité, la Cour a déjà reconnu que le stockage des empreintes digitales sur un support de stockage hautement sécurisé était susceptible de réduire le risque de falsification des passeports et de faciliter la tâche des autorités chargées d'examiner l'authenticité de ces documents<sup>35</sup>. Selon l'avocate générale Medina, cela vaut également pour l'utilisation des cartes d'identité dans le cadre de l'exercice de la libre circulation<sup>36</sup>.

La Cour a déjà examiné le caractère proportionné de l'acceptation et du stockage des empreintes digitales. Elle a constaté qu'il ne s'agissait pas d'une opération revêtant un caractère intime, les deux empreintes digitales étant des caractéristiques visibles par d'autres, et qu'elle n'entraînait pas non plus un désagrément physique ou psychique particulier pour l'intéressé<sup>37</sup>. En outre, la Cour n'a trouvé aucun élément permettant de constater que le prélèvement des empreintes et la prise de l'image faciale entraîneraient une atteinte plus importante à ces droits parce qu'ils sont effectués en même temps<sup>38</sup>. Elle a par ailleurs conclu qu'il n'existait pas de méthode tout aussi appropriée, mais moins intrusive, que le prélèvement et le stockage des empreintes digitales, pour atteindre, de manière tout aussi efficace, l'objectif du règlement<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> Conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, point 75.

<sup>34</sup> L'article 35 de la directive relative à la libre circulation permet des restrictions au droit à la libre circulation en cas de fraude et d'abus de droit.

<sup>35</sup> Arrêt du 17 octobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, point 41.

<sup>36</sup> Conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, point 82.

<sup>37</sup> Arrêt du 17 octobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, point 48; voir également arrêt du 3 octobre 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/A e.a.*, C-70/18, EU:C:2019:823, point 58 et conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, point 79.

<sup>38</sup> Arrêt du 17 octobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, point 50. Voir également conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, point 89.

<sup>39</sup> Arrêt du 17 octobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, point 51. Voir également conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, point 95.

Enfin, le règlement prévoit des garanties renforcées pour la collecte et le stockage des empreintes digitales<sup>40</sup>. Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil<sup>41</sup> s'applique en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, y compris les données biométriques, à traiter dans le cadre de l'application du règlement. En règle générale, les États membres doivent vérifier l'image faciale et ce n'est qu'en cas de doute que les empreintes digitales peuvent être vérifiées. Les empreintes digitales ne peuvent être relevées que par du personnel qualifié et dûment autorisé et faire l'objet d'une vérification que par le personnel dûment autorisé et seulement lorsque la loi l'exige. En outre, les données biométriques stockées aux fins de la personnalisation des cartes d'identité ou des documents de séjour doivent être conservées de manière très sécurisée et uniquement jusqu'à la remise du document. Par ailleurs, le considérant 21 indique explicitement que le règlement ne saurait constituer une base juridique pour la création ou la tenue à jour de bases de données au niveau national ou européen pour le stockage de données biométriques.

Depuis la date d'application du règlement, la Commission n'a pas eu connaissance d'attaques ou de violations réussies du support de stockage sécurisé intégré dans les documents couverts.

Dans l'affaire *Landeshauptstadt Wiesbaden*, l'avocate générale Medina a conclu que le règlement et, en particulier, son article 3, paragraphe 5, ne constituaient pas une limitation injustifiée aux articles 7 et 8 de la charte<sup>42</sup>.

## **2.4. Autres informations sur la mise en œuvre du règlement**

### **2.4.1. Conséquences de la pandémie de COVID-19**

La date d'application du règlement, le 2 août 2021, a eu lieu pendant la pandémie de COVID-19. De ce fait, la Commission avait demandé aux États membres un retour d'information sur les conséquences de la pandémie sur leurs préparatifs en mars 2021. Dans leurs réponses, sept États membres ont proposé d'envisager le report de la date d'application du règlement.

Sur la base des retours d'information reçus, la Commission a informé les États membres en juillet 2021<sup>43</sup> qu'elle avait décidé de ne pas proposer de report de la date d'entrée en vigueur du règlement afin de ne pas compromettre le déploiement planifié des États membres qui étaient prêts à délivrer des documents conformes aux exigences du règlement au plus tard le 2 août 2021.

La Commission a proposé que les États membres ayant signalé des retards potentiels prennent des mesures d'atténuation afin que la période de validité indiquée sur le document corresponde

---

<sup>40</sup> Voir articles 10 et 11 du règlement et considérants 19 à 22 et 40 et conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, points 98 à 103.

<sup>41</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

<sup>42</sup> Conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, point 108.

<sup>43</sup> Ares(2021)4724281.

dûment aux périodes de suppression progressive visées aux articles 5 et 8 du règlement (voir section 2.2).

Cela signifierait par exemple que les cartes d'identité non conformes délivrées après le 2 août 2021 et couvertes par la période de suppression progressive plus longue devraient indiquer, comme date de fin de validité, le 3 août 2031 au plus tard, même si un État membre délivre normalement de telles cartes d'identité d'une durée de validité de 10 ans. Dans le cas contraire, les cartes d'identité concernées cesseraient d'être valides en vertu de l'article 5 du règlement tout en semblant encore valides en raison du fait que la date indiquée sur le document est postérieure. De même, les cartes d'identité non conformes délivrées après le 2 août 2021 et couvertes par la période de suppression progressive plus courte devraient indiquer, comme date de fin de validité, le 3 août 2026 au plus tard.

Dans le même temps, la Commission a vivement encouragé tous les États membres à faire en sorte de délivrer des documents conformes au règlement dès son entrée en application.

En ce qui concerne les mesures d'atténuation, les États membres concernés ont indiqué qu'ils avaient limité la validité des documents concernés et/ou qu'ils en avaient informé les titulaires.

#### **2.4.2. Procédures d'infraction engagées par la Commission**

Le 14 juillet 2023, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre la Bulgarie, la Grèce et le Portugal pour défaut de mise en œuvre du règlement<sup>44</sup>. Ces procédures d'infraction concernent le fait que ces États membres ne délivrent pas les documents relevant du champ d'application du règlement dans un format conforme à ses exigences.

Dans le cas de la **Bulgarie**, il s'agit de la non-délivrance, dans un format conforme, de cartes d'identité, de documents de séjour pour les citoyens de l'Union et de cartes de séjour pour les membres de la famille de citoyens de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre.

Dans le cas de la **Grèce**, il s'agit de la non-délivrance de cartes d'identité conformes.

Dans le cas du **Portugal**, il s'agit de la non-délivrance, dans un format conforme, de cartes d'identité et de documents de séjour pour les citoyens de l'Union.

#### **2.4.3. Affaires judiciaires présentant un intérêt pour le règlement**

Depuis son entrée en application, deux demandes de décision préjudicielle ont été présentées concernant le règlement, et notamment la légalité de l'intégration des empreintes digitales dans les cartes d'identité. Les deux affaires sont actuellement pendantes.

La première demande pendante de décision préjudicielle, *Landeshauptstadt Wiesbaden*<sup>45</sup>, porte sur la validité de l'article 3, paragraphe 5, du règlement, qui prévoit que les cartes d'identité délivrées par les États membres doivent être équipées d'un support de stockage hautement

---

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf\\_23\\_3445](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_23_3445)

<sup>45</sup> Affaire C-61/22.

sécurisé qui contient une image faciale du titulaire de la carte et deux empreintes digitales dans des formats interopérables.

La juridiction nationale de renvoi a demandé si l'article 21, paragraphe 2, du TFUE constituait la base juridique correcte du règlement, si l'obligation de relever les empreintes digitales était conforme aux droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données, et si la prétendue absence d'analyse d'impact relative à la protection des données pouvait avoir une incidence sur la validité de l'article 3, paragraphe 5, du règlement.

Dans ses conclusions du 29 juin 2023<sup>46</sup>, l'avocate générale Medina a conclu que le règlement avait été correctement adopté sur la base de l'article 21, paragraphe 2, du TFUE dans l'objectif de faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. À cet égard, l'avocate générale a souligné que ce droit permettait aux citoyens de l'UE de s'immerger dans la vie quotidienne des autres résidents de l'État membre d'accueil. Les cartes d'identité nationales présentent ainsi les mêmes fonctions que pour ces résidents, ce qui implique que seule une preuve d'identité fiable et authentique facilite la pleine jouissance de la libre circulation.

L'avocate générale Medina a également considéré que l'article 3, paragraphe 5, ne constituait pas une limitation injustifiée aux articles 7 et 8 de la charte (voir également section 2.3.2). Enfin, l'avocate générale a estimé que le Parlement européen et le Conseil n'étaient pas dans l'obligation de procéder à une analyse d'impact au cours du processus législatif ayant conduit à l'adoption du règlement.

La deuxième demande pendante de décision préjudicielle, *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen et Liga voor Mensenrechten*<sup>47</sup>, porte sur l'article 3, paragraphes 5 et 6, et l'article 14 du règlement, ainsi que sur leur compatibilité avec, entre autres, le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et le droit à la libre circulation. Aucune conclusion n'a encore été publiée dans cette affaire.

#### **2.4.4. Informations transmises par les citoyens**

Depuis l'entrée en application du règlement, la Commission a reçu un certain nombre de plaintes et de lettres de citoyens au sujet des documents couverts par le règlement. La plupart de ces courriers traitaient de questions sans rapport avec la mise en œuvre du règlement, notamment des procédures administratives nationales liées à la délivrance des cartes d'identité et des documents de séjour dans les États membres et des retards dans ces procédures. Les lettres et plaintes relatives à la mise en œuvre du règlement concernaient surtout l'intégration obligatoire des empreintes digitales (dans ce contexte, voir section 2.3.2).

---

<sup>46</sup> Conclusions du 29 juin 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520.

<sup>47</sup> Affaire C-280/22.

## 2.5. Autres faits notables

### 2.5.1. Dématérialisation des documents de voyage et facilitation des déplacements

Le 2 juin 2021, la Commission a adopté une communication intitulée «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient»<sup>48</sup>. Dans cette stratégie, la Commission indique qu'une fois que les déplacements internationaux ne subiront plus les affres de la pandémie de COVID-19, on pourra s'attendre à de fortes augmentations des flux de passagers. Cette évolution donnera un nouvel élan au processus de dématérialisation, déjà entamé avant la pandémie, et nécessitera la mise au point de moyens innovants pour faciliter et accélérer les contrôles aux frontières aux ports d'entrée internationaux. Les documents numériques sont à la fois plus efficaces et plus sûrs. La Commission a annoncé qu'après avoir effectué une évaluation approfondie et procédé aux consultations nécessaires, elle avait l'intention de présenter une proposition de règlement relatif à la dématérialisation des documents de voyage et à la facilitation des déplacements.

Grâce à l'introduction de documents de voyage numériques pour les citoyens de l'Union, la Commission entend faciliter le franchissement des frontières, remédier à la pression et aux goulets d'étranglement aux points de passage frontaliers, raccourcir les délais d'attente et renforcer la sécurité et l'efficacité des vérifications aux frontières. Elle entend également faciliter l'exercice de la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille.

L'OACI a établi une norme pour les documents de voyage numériques (ci-après les «authentifiants numériques du voyageur»), comme cela avait déjà été fait pour le passeport électronique physique et les données électroniques contenues dans sa puce<sup>49</sup>. Les authentifiants numériques du voyageur peuvent être obtenus à partir d'un passeport ou d'une carte d'identité existants. Les voyageurs disposeraient d'une copie des données stockées sur le support de stockage du document de voyage physique qui serait reproduite dans une application hébergée sur un appareil, tel qu'un téléphone portable (empreintes digitales non incluses). Ils seraient en mesure de transmettre des informations sur leurs déplacements à l'avance, donnant ainsi aux autorités le temps de filtrer les informations et d'accélérer les vérifications applicables aux frontières.

La Commission procède actuellement à la collecte d'éléments de preuve et aux évaluations nécessaires à l'élaboration d'une telle proposition.

---

<sup>48</sup> COM(2021) 277 final.

<sup>49</sup> Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential (DTC), disponibles à l'adresse suivante:  
<https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guiding%20core%20principles%20for%20the%20development%20of%20a%20Digital%20Travel%20Credential%20%20%28DTC%29.PDF>

### 2.5.2. Identité numérique européenne

Le 3 juin 2021, la Commission a proposé un cadre européen relatif à une identité numérique<sup>50</sup>, qui permettra aux citoyens, résidents et entreprises de l'Union de s'identifier en ligne et hors ligne pour les services publics et privés. La proposition de règlement vise à établir un cadre sécurisé dans lequel les citoyens seront en mesure d'établir un lien entre leur identité numérique nationale et des attributs numériques et des justificatifs qui leur permettront de remplacer toute une série de cartes et de titres physiques, simplifiant ainsi leur quotidien.

La proposition relative à l'identité numérique européenne, en cours de négociation, correspond aux objectifs du règlement. Les cartes d'identité délivrées conformément aux exigences du règlement contiennent des informations sécurisées sur un support de stockage que les États membres peuvent utiliser pour identifier une personne en toute sécurité, le support de stockage pouvant ainsi servir à créer une identité numérique européenne. Les États membres peuvent également utiliser le support de stockage sécurisé des cartes d'identité délivrées en vertu du règlement pour doter les cartes d'une fonctionnalité d'identification électronique.

Le 29 juin 2023, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique provisoire sur les principaux éléments de la proposition<sup>51</sup>.

## 3. CONCLUSIONS

Le droit à la libre circulation est un droit conféré par la citoyenneté de l'Union auquel les citoyens de l'Union sont particulièrement attachés. Des cartes d'identité et des documents de séjour sûrs et fiables contribuent de manière essentielle à éviter les obstacles qui entravent l'exercice de ce droit. La possibilité pour les citoyens de l'Union de voyager au sein de l'Union sans passeport et en n'utilisant qu'une carte d'identité est l'un des avantages concrets du droit à la libre circulation. En outre, grâce à leur nature qui dispense de l'obligation de visa, les cartes de séjour délivrées aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre facilitent la vie de famille avec le citoyen de l'Union qu'ils accompagnent. Pour que ces avantages ne soient pas exploités par des acteurs mal intentionnés, il demeure nécessaire d'imposer un niveau de sécurité élevé pour ces documents.

La Commission continuera d'assurer le suivi de la mise en œuvre du règlement, conformément à son rôle de gardienne des traités.

---

<sup>50</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique [COM(2021) 281 final].

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_3556](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3556)