Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

3 octobre 2019 *

« Renvoi préjudiciel – Accord d'association CEE-Turquie – Décision nº 2/76 – Article 7 – Décision nº 1/80 – Article 13 – Clauses de "standstill" – Nouvelle restriction – Prélèvement, enregistrement et conservation de données biométriques de ressortissants turcs dans un fichier central – Raisons impérieuses d'intérêt général – Objectif de prévenir et de lutter contre la fraude à l'identité et documentaire – Articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit au respect de la vie privée – Droit à la protection de données à caractère personnel – Proportionnalité »

Dans l'affaire C-70/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), par décision du 31 janvier 2018, parvenue à la Cour le 2 février 2018, dans la procédure

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

contre

A,

B,

P,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteure), vice-présidente de la Cour, M^me^ C. Toader, MM. A. Rosas et M. Safjan, juges,

avocat général : M. G. Pitruzzella,

greffier : M^me^ M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 janvier 2019,

considérant les observations présentées :

– pour A, B et P, par M^e^ D. Schaap, advocaat,

– pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ M. K. Bulterman et M. A. M. de Ree, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le néerlandais.

– pour le gouvernement danois, par M. J. Nymann-Lindegren ainsi que par M[mes] M. Wolff et P. Ngo, en qualité d'agents,

– pour l'Irlande, par M. A. Joyce, en qualité d'agent, assisté de M. D. Fennelly, barrister,

– pour le gouvernement du Royaume-Uni, initialement par M[me] R. Fadoju, puis par M. S. Brandon, en qualité d'agents, assistés de M. D. Blundell, barrister,

– pour la Commission européenne, par MM. G. Wils, D. Martin et H. Kranenborg, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 2 mai 2019,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 7 de la décision n° 2/76, du 20 décembre 1976, adoptée par le conseil d'association institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, qui a été signé le 12 septembre 1963 à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté, d'autre part, et qui a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, ci-après l'« accord d'association »), ainsi que de l'article 13 de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de deux litiges opposant, respectivement, le Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas) (ci-après le « secrétaire d'État ») à A et le secrétaire d'État à B et à P au sujet de l'obligation de coopérer au prélèvement des données biométriques de A et de B aux fins de l'obtention d'une autorisation de séjour provisoire aux Pays-Bas.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

L'accord d'association

3 L'article 12 de l'accord d'association, figurant au chapitre 3, intitulé « Autres dispositions de caractère économique », du titre II de cet accord, prévoit :

« Les Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles [39], [40] et [41 CE] pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles. »

La décision nº 2/76

4 L'article 1er de la décision nº 2/76, relative à la mise en œuvre de l'article 12 de l'accord d'association, dispose :

« 1. Cette décision établit, pour une première phase, les règles applicables en vue de la mise en œuvre de l'article 36 du [protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) nº 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO 1972, L 293, p. 1)].

2. Cette première phase durera quatre ans, à compter du 1er décembre 1976. »

5 L'article 7 de cette décision énonce :

« Les États membres de la Communauté et la [République de Turquie] ne peuvent introduire de nouvelles restrictions concernant les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs qui se trouvent sur leur territoire respectif en situation régulière en ce qui concerne leur séjour et leur emploi. »

6 L'article 11 de la même décision est libellé comme suit :

« Un an avant la fin de la première phase et à la lumière des résultats obtenus au cours de celle-ci, le [c]onseil d'association entamera les discussions pour déterminer le contenu de la phase suivante et veiller à ce que la décision sur cette phase soit mise en œuvre à la date d'expiration de la première phase. Les dispositions de cette décision s'appliquent jusqu'au début de la phase suivante. »

7 Aux termes de l'article 13 de la décision nº 2/76, cette décision est entrée en vigueur le 20 décembre 1976.

La décision nº 1/80

8 La section 1, intitulée « Questions relatives à l'emploi et à la libre circulation des travailleurs », du chapitre II, intitulé « Dispositions sociales », de la décision nº 1/80 comprend l'article 13 qui dispose :

« Les États membres de la Communauté et la [République de Turquie] ne peuvent introduire de nouvelles restrictions concernant les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs et des membres de leur famille qui se trouvent sur leur territoire respectif en situation régulière en ce qui concerne le séjour et l'emploi. »

9 L'article 14, paragraphe 1, de cette décision, qui fait également partie de ladite section 1, énonce :

« Les dispositions de la présente section sont appliquées sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques. »

10 Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, de la décision nº 1/80, les dispositions de la section 1 du chapitre II de celle-ci sont applicables à compter du 1er décembre 1980.

La directive 95/46/CE

11 L'article 2 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 (JO 1995, L 281, p. 31), prévoit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "données à caractère personnel" : toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée) ; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale ;

b) "traitement de données à caractère personnel" (traitement) : toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction ;

c) "fichier de données à caractère personnel" (fichier) : tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique ;

[...] »

Le règlement (CE) nº 767/2008

12 L'article 2 du règlement (CE) nº 767/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) (JO 2008, L 218, p. 60), dispose :

« Le VIS a pour objet d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas, la coopération consulaire et la consultation des autorités consulaires centrales chargées des visas en facilitant l'échange de données entre les États membres sur les demandes de visas et les décisions y relatives, dans le but de :

[...]

c) faciliter la lutte contre la fraude ;

[...] »

Le règlement (UE) 2019/817

13 L'article 2 du règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2019, portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil (JO 2019, L 135, p. 27), énonce :

« 1. En garantissant l'interopérabilité, le présent règlement poursuit les objectifs suivants :

a) améliorer l'efficacité et l'efficience des vérifications aux frontières extérieures ;

b) contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre celle-ci ;

[...]

2. Les objectifs visés au paragraphe 1 sont atteints :

a) en assurant l'identification correcte des personnes ;

b) en contribuant à la lutte contre la fraude à l'identité ;

[...] »

Le droit néerlandais

14 Aux termes de l'article 106a, paragraphe 1, de la Vreemdelingwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers), du 23 novembre 2000 (Stb. 2000, nº 495), telle que modifiée par la wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (loi portant modification de la loi de 2000 sur les étrangers en ce qui concerne l'utilisation élargie des identificateurs biométriques dans le cadre de la coopération entre les organes compétents en matière d'étrangers en vue d'améliorer l'identification d'un ressortissant étranger), du 11 décembre 2013 (Stb. 2014, nº 2) (ci-après la « loi sur les étrangers ») :

« Une image faciale et une image des dix empreintes digitales d'un ressortissant étranger peuvent, lorsque les règlements européens concernant les données biométriques visés à l'article 1er ne prévoient pas une telle possibilité, être prises et traitées pour établir l'identité de celui-ci en vue de l'exécution de la présente loi. Les images faciales et d'empreintes digitales sont comparées avec celles qui figurent dans le fichier des ressortissants étrangers. »

15 L'article 107 de la loi sur les étrangers dispose :

« 1. Il est institué un fichier des ressortissants étrangers administré par notre ministre. Le fichier des ressortissants étrangers contient :

a) les images faciales et d'empreintes digitales visées à l'article 106a, paragraphe 1 ;

[...]

2. Le fichier des ressortissants étrangers vise au traitement :

a) des données visées au paragraphe 1, sous a), en vue de l'exécution de la présente loi, de la loi du Royaume [des Pays-Bas] sur la nationalité néerlandaise et des dispositions prises en application de celles-ci ;

[...]

5. Sans préjudice de l'objectif visé au paragraphe 2, sous a), [...] les données visées au paragraphe 1, sous a), ne peuvent être mises à disposition qu'aux seules fins :

[...]

c) de détection d'infractions pénales et de poursuites pénales ;

[...]

6. Les données du fichier des ressortissants étrangers relatives aux empreintes digitales du ressortissant étranger ne peuvent, dans les cas visés au paragraphe 5, sous c), être fournies à des fins de détection et de poursuites que dans les cas d'infractions pénales pour lesquelles une mesure de détention provisoire peut être prononcée, en vertu d'une autorisation écrite du juge d'instruction donnée sur réquisition du ministère public et :

a) lorsqu'il existe un soupçon raisonnable que le suspect est une personne étrangère, ou

b) dans l'intérêt d'une enquête, alors que l'enquête préliminaire ne progresse pas ou que des résultats rapides sont nécessaires afin d'élucider l'infraction.

[...] »

16 L'article 8.34 du Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers), du 23 novembre 2000 (Stb. 2000, nº 497), dispose :

« 1. Les fonctionnaires chargés de la tenue du fichier des ressortissants étrangers ont un accès direct aux images faciales et d'empreintes digitales contenues dans le fichier dans la mesure où l'accès leur est nécessaire pour accomplir convenablement leur mission et où notre ministre les y a habilités.

[...] »

17 L'article 8.35 de l'arrêté de 2000 sur les étrangers énonce :

« La durée de conservation des images faciales et d'empreintes digitales contenues dans le fichier des ressortissants étrangers ne dépasse pas :

a) cinq ans après le rejet d'une demande d'octroi d'une autorisation de séjour provisoire ;

b) en cas de séjour légal, cinq ans après la date à laquelle il peut être démontré que le ressortissant étranger dont le séjour légal a pris fin a quitté le territoire néerlandais, ou

c) si le ressortissant étranger a fait l'objet d'une interdiction d'entrée ou a été déclaré indésirable, cinq ans à partir de l'expiration de la durée de validité de l'interdiction d'entrée ou de la déclaration d'indésirabilité. »

18 La juridiction de renvoi expose que les ressortissants d'État tiers qui souhaitent séjourner aux Pays-Bas pour une durée supérieure à 90 jours au titre d'un séjour ordinaire doivent, en principe, être détenteurs d'une autorisation de séjour provisoire au moment de leur entrée sur le territoire.

19 En outre, cette juridiction précise que, conformément à l'article 54, paragraphe 1, sous c), de la loi sur les étrangers, lu en combinaison avec l'article 1.31 de l'arrêté de 2000 sur les étrangers, un ressortissant d'État tiers qui introduit une demande d'autorisation de séjour provisoire est tenu, au moment de sa demande, de coopérer à la prise et au traitement de ses données biométriques.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

20 Le 15 novembre 2013, une société de droit néerlandais a introduit au nom de A, ressortissant turc, une demande d'autorisation de séjour provisoire en vue de l'exercice par ce dernier d'une activité salariée aux Pays-Bas.

21 Par décision du 28 mars 2014, le secrétaire d'État a fait droit à cette demande. Cette décision subordonnait toutefois l'octroi de l'autorisation de séjour provisoire à la condition que A fournisse certaines données biométriques, à savoir son image faciale et ses dix empreintes digitales. A a coopéré au prélèvement de ses données biométriques et a obtenu une autorisation de séjour provisoire aux Pays-Bas.

22 B est un ressortissant turc dont la conjointe, P, réside aux Pays-Bas et possède la double nationalité turque et néerlandaise. Le 17 février 2014, P a introduit une demande d'autorisation de séjour provisoire au titre du regroupement familial en faveur de B.

23 Le secrétaire d'État a, dans un premier temps, rejeté cette demande. B et P ont introduit un recours administratif contre ce rejet. Par décision du 4 avril 2014, le secrétaire d'État a déclaré fondé ledit recours et a fait droit à la demande d'autorisation de séjour provisoire, tout en subordonnant l'octroi de celle-ci à la condition que B fournisse certaines données biométriques, à savoir son image faciale et ses dix empreintes digitales. B a coopéré au prélèvement de ses données biométriques et a obtenu une autorisation de séjour provisoire aux Pays-Bas.

24 A, d'une part, ainsi que B et P, d'autre part, ont introduit un recours administratif devant le secrétaire d'État contre ses décisions des 28 mars et 4 avril 2014, dans la mesure où celles-ci obligeaient respectivement A et B à coopérer au prélèvement de leurs données biométriques afin de bénéficier d'une autorisation de séjour provisoire aux Pays-Bas.

25 Par décisions du 23 décembre 2014 et du 6 janvier 2015, le secrétaire d'État a rejeté, respectivement, les recours introduits par B et P, d'une part, ainsi que par A, d'autre part.

26 A, d'une part, ainsi que B et P, d'autre part, ont introduit un recours devant le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (tribunal de la Haye, siégeant à Rotterdam, Pays-Bas) contre ces dernières décisions.

27 Par jugements du 3 février 2016, le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (tribunal de la Haye, siégeant à Rotterdam) a déclaré fondés lesdits recours. Cette juridiction a jugé que la réglementation nationale imposant le prélèvement, l'enregistrement et la conservation de données biométriques des ressortissants turcs dans un fichier central constituait une « nouvelle restriction », au sens de l'article 7 de la décision nº 2/76 et de l'article 13 de la décision nº 1/80. En outre, le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (tribunal de la Haye, siégeant à Rotterdam) a considéré, en substance, que la mesure en cause n'était pas proportionnée au regard de l'objectif légitime poursuivi, à savoir la prévention et la lutte contre la fraude à l'identité et documentaire. En conséquence, ladite juridiction a, d'une part, annulé les décisions du secrétaire d'État des 28 mars et 4 avril 2014, dans la mesure où

celles-ci exigeaient que A et B coopèrent au prélèvement de leurs données biométriques, et, d'autre part, enjoint au secrétaire d'État de supprimer leurs données biométriques du fichier central dans un délai de six semaines à compter de la notification desdits jugements.

28 Le secrétaire d'État a interjeté appel de ces jugements du 3 février 2016 devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas).

29 La juridiction de renvoi constate que la réglementation nationale prévoyant le prélèvement, l'enregistrement et la conservation de données biométriques des ressortissants d'États tiers dans un fichier central constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 7 de la décision nº 2/76 et de l'article 13 de la décision nº 1/80. Elle rappelle que, conformément à la jurisprudence de la Cour, une telle restriction est prohibée sauf si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Dans ce cadre, en partant du principe que ladite réglementation poursuit un objectif légitime et qu'elle est propre à l'atteindre, la juridiction de renvoi se demande si le prélèvement, l'enregistrement et la conservation de données biométriques des ressortissants d'États tiers dans un fichier central, tels que prévus par cette réglementation, ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de prévenir et de lutter contre la fraude à l'identité et documentaire. Selon la juridiction de renvoi, dans la mesure où la prise et le traitement de données biométriques constituent un traitement de données à caractère personnel, au sens de l'article 2, sous b), de la directive 95/46, et que ces données relèvent d'une catégorie particulière de données, au sens de l'article 8, paragraphe 1, de cette directive, les dérogations à la protection de ces données et les limitations de celle-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire, conformément à la jurisprudence de la Cour issue de l'arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a. (C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 96).

30 Par ailleurs, dans la mesure où la réglementation nationale en cause au principal permet, dans certaines conditions, la fourniture des données biométriques de ressortissants turcs à des tiers aux fins de la détection et de la poursuite d'infractions pénales, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si une telle réglementation constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 7 de la décision nº 2/76 et de l'article 13 de la décision nº 1/80 et, dans l'affirmative, si une telle restriction est proportionnée au regard de l'objectif poursuivi. À cet égard, la juridiction de renvoi se demande, notamment, si l'effet produit par cette réglementation sur l'accès à l'emploi aux Pays-Bas des ressortissants turcs peut être considéré comme étant trop aléatoire et indirect pour conclure à l'existence d'une « nouvelle restriction » au sens desdites dispositions.

31 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) a) Faut-il interpréter, respectivement, l'article 7 de la [décision nº 2/76] et l'article 13 de la [décision nº 1/80] en ce sens que ces dispositions ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit, en termes généraux, le traitement et la conservation de données biométriques de ressortissants de pays tiers, y compris turcs, dans un fichier au sens de [l'article 2, sous c)], de la [directive 95/46], car cette réglementation nationale ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif légitime [poursuivi], [à savoir la] prévention et [la] lutte contre les fraudes à l'identité et documentaires ?

b) Le fait que la durée de conservation des données biométriques soit liée à celle du séjour légal et/ou illégal des ressortissants de pays tiers, notamment turcs, est-il un élément à prendre en compte à cet égard ?

2) L'article 7 de la [décision nº 2/76] et l'article 13 de la [décision nº 1/80] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une réglementation nationale ne constitue pas une restriction au sens de ces dispositions lorsque son effet sur l'accès à l'emploi tel que visé par celles-ci est trop aléatoire et indirect pour qu'on puisse conclure à l'existence d'une entrave à cet accès ?

3) a) S'il y a lieu de répondre à la [deuxième] question qu'une réglementation nationale permettant la mise à disposition [auprès] de tiers de données biométriques de ressortissants de pays tiers, y compris turcs, contenues dans un fichier à des fins de prévention, de détection et d'investigation d'infractions – terroristes ou non – constitue une restriction nouvelle, faut-il interpréter l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu conjointement avec les articles 7 et 8 de [celle-ci], en ce sens que cette disposition s'oppose à une telle réglementation nationale ?

b) Le fait que le ressortissant de pays tiers ait sur lui, au moment où il est arrêté comme suspect de la commission d'une infraction, un document de séjour contenant ses données biométriques est-il un élément à prendre en compte à cet égard ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

32 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7 de la décision n° 2/76 et l'article 13 de la décision n° 1/80 doivent être interprétés en ce sens qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui subordonne la délivrance d'une autorisation de séjour provisoire en faveur de ressortissants d'États tiers, y compris des ressortissants turcs, à la condition que leurs données biométriques soient prélevées, enregistrées et conservées dans un fichier central, constitue une « nouvelle restriction », au sens de ces dispositions, et, dans l'affirmative, si une telle réglementation peut être justifiée par l'objectif consistant à prévenir et à lutter contre la fraude à l'identité et documentaire.

33 À cet égard, il convient de rappeler, à titre liminaire, que tant l'article 7 de la décision n° 2/76 que l'article 13 de la décision n° 1/80 énoncent une clause de *standstill* qui prohibe, de manière générale, l'introduction de toute nouvelle mesure interne qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc de la libre circulation des travailleurs sur le territoire national à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur desdites décisions à l'égard de l'État membre concerné (arrêt du 7 août 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, point 39).

34 La Cour a déjà jugé, d'une part, que l'article 7 de la décision n° 2/76 s'applique ratione temporis aux mesures nationales introduites au cours de la période allant du 20 décembre 1976 au 30 novembre 1980 et, d'autre part, que l'article 13 de la décision n° 1/80 s'applique ratione temporis aux mesures nationales introduites à partir du 1er décembre 1980, date d'entrée en vigueur de cette décision (arrêt du 7 août 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, point 48).

35 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la réglementation nationale en cause au principal a été introduite postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la décision n° 1/80 aux Pays-Bas.

36 Il s'ensuit que ladite réglementation relève du champ d'application ratione temporis de l'article 13 de la décision n° 1/80, de sorte que seule cette dernière disposition doit être interprétée dans le cadre de la réponse à apporter à la première question.

37 Ainsi qu'il a été rappelé au point 33 du présent arrêt, la clause de *standstill* énoncée à l'article 13 de la décision n° 1/80 prohibe de manière générale l'introduction de toute nouvelle mesure interne qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc de la libre circulation des travailleurs sur le territoire national à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur de ladite décision à l'égard de l'État membre concerné (arrêt du 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, point 25).

38 La Cour a également reconnu que cette disposition s'oppose à l'introduction dans la réglementation des États membres, à compter de la date d'entrée en vigueur dans l'État membre concerné de la décision nº 1/80, de toutes nouvelles restrictions à l'exercice de la libre circulation des travailleurs, y compris celles portant sur les conditions de fond et/ou de procédure en matière de première admission sur le territoire de cet État membre des ressortissants turcs se proposant d'y faire usage de cette liberté (arrêt du 7 novembre 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, point 34 et jurisprudence citée).

39 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'une réglementation nationale durcissant les conditions du regroupement familial des travailleurs turcs résidant légalement dans l'État membre concerné, par rapport à celles applicables lors de l'entrée en vigueur dans cet État membre de la décision nº 1/80, constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de cette décision, à l'exercice par ces travailleurs turcs de la libre circulation des travailleurs dans ledit État membre (arrêt du 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, point 31).

40 En l'occurrence, la réglementation nationale en cause au principal, dont il a été constaté au point 35 du présent arrêt qu'elle a été introduite aux Pays-Bas postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la décision nº 1/80 dans cet État membre, prévoit que les ressortissants d'États tiers, y compris les ressortissants turcs, souhaitant séjourner aux Pays-Bas pour une durée supérieure à 90 jours, doivent obtenir préalablement une autorisation de séjour provisoire. Or, il ressort de la décision de renvoi que la délivrance d'une telle autorisation est subordonnée à la condition que lesdits ressortissants coopèrent au prélèvement de leurs données biométriques, à savoir dix empreintes digitales et une image faciale. Ces données sont par la suite enregistrées et conservées dans un fichier central à des fins de prévention et de lutte contre la fraude à l'identité et documentaire.

41 Ainsi, ladite réglementation rend les conditions de la première admission sur le territoire néerlandais à l'égard des ressortissants turcs plus restrictives que celles qui leur étaient applicables à la date d'entrée en vigueur de la décision nº 1/80 aux Pays-Bas.

42 Dans les affaires au principal, il ressort de la décision de renvoi que la délivrance des autorisations de séjour provisoire à A et à B en vue, respectivement, d'exercer une activité salariée aux Pays-Bas et de bénéficier du regroupement familial avec P dans cet État membre était subordonnée à la condition que A et B fournissent leurs données biométriques.

43 Dans ces conditions, la réglementation nationale en cause au principal constitue une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de la décision nº 1/80.

44 Selon une jurisprudence constante, une telle restriction est prohibée sauf si elle relève des limitations visées à l'article 14 de cette décision ou si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 7 août 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, point 72 et jurisprudence citée).

45 Il convient, dès lors, de vérifier si la réglementation nationale en cause au principal satisfait à ces conditions.

46 S'agissant, premièrement, de la question de savoir si l'objectif poursuivi par la réglementation nationale en cause au principal, à savoir l'objectif de prévenir et de lutter contre la fraude à l'identité et documentaire, peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de la décision nº 1/80, il convient de rappeler, en premier lieu, que la Cour a déjà jugé que l'objectif de prévenir l'entrée et le séjour irréguliers constitue une telle raison impérieuse (arrêt du 7 novembre 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, point 41).

47 En deuxième lieu, la Cour a également jugé que le prélèvement et la conservation d'empreintes digitales dans le cadre de la délivrance de passeports afin de prévenir leur falsification et leur utilisation frauduleuse poursuivent un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union européenne, à savoir empêcher l'entrée illégale de personnes sur son territoire (voir, en ce sens, arrêt du 17 octobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, points 36 à 38).

48 En troisième et dernier lieu, il y a lieu de relever l'importance accordée par le législateur de l'Union à la lutte contre la fraude à l'identité, ainsi qu'il ressort, notamment, de l'article 2, sous c), du règlement nº 767/2008, et de l'article 2, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 2019/817.

49 Dans ces conditions, l'objectif consistant à prévenir et à lutter contre la fraude à l'identité et documentaire peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une « nouvelle restriction », au sens de l'article 13 de la décision nº 1/80.

50 S'agissant, deuxièmement, du caractère approprié de la réglementation nationale en cause au principal aux fins de garantir la réalisation d'un tel objectif, il y a lieu de relever que le prélèvement, l'enregistrement et la conservation de dix empreintes digitales et de l'image faciale des ressortissants d'États tiers dans un fichier central permettent d'identifier de manière précise la personne concernée et de détecter la fraude à l'identité et documentaire, en comparant les données biométriques du demandeur d'une autorisation de séjour provisoire avec celles figurant dans ledit fichier.

51 Il s'ensuit que la réglementation nationale en cause au principal est propre à garantir l'objectif poursuivi.

52 En ce qui concerne, troisièmement, la question de savoir si la réglementation nationale en cause au principal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, il y a lieu de s'assurer qu'elle ne porte pas, au nom de l'objectif de prévenir et de lutter contre la fraude à l'identité et documentaire, une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée en matière de traitement des données à caractère personnel.

53 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») prévoit, notamment, que toute personne a le droit au respect de sa vie privée. Selon l'article 8, paragraphe 1, de celle-ci, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

54 Le respect du droit à la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel, reconnu par les articles 7 et 8 de la Charte, se rapporte à toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 52).

55 Ainsi, d'une part, les empreintes digitales et l'image faciale d'une personne physique relèvent de cette notion dès lors qu'elles contiennent objectivement des informations uniques sur des personnes physiques et permettent leur identification précise (arrêt du 17 octobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, point 27). D'autre part, les opérations de prélèvement, d'enregistrement et de conservation des empreintes digitales et de l'image faciale des ressortissants d'États tiers dans un fichier central constituent des traitements de données à caractère personnel, au sens de l'article 8 de la Charte [voir, en ce sens, avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada), du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 123 et jurisprudence citée].

56 Selon une jurisprudence constante, la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire [avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada), du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 140 et jurisprudence citée].

57 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que, afin de prévenir et de lutter contre la fraude à l'identité et documentaire, les États membres doivent vérifier l'identité déclarée du demandeur d'une autorisation de séjour provisoire. Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 27 de ses conclusions, cet objectif requiert de s'assurer, notamment, que le demandeur n'a pas déposé, antérieurement à cette demande, une autre demande sous une identité différente, en comparant ses empreintes digitales avec celles figurant dans un fichier central.

58 En deuxième lieu, les données visées par la réglementation nationale en cause au principal se limitent à dix empreintes digitales et à une image faciale. Le prélèvement de ces données, outre qu'il permet d'identifier de manière fiable la personne concernée, ne revêt pas un caractère intime et n'entraîne pas non plus un désagrément physique ou psychique particulier pour la personne concernée (voir, en ce sens, arrêt du 17 octobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, point 48).

59 D'ailleurs, le législateur de l'Union a, lui-même, prévu, notamment dans le cadre du règlement n° 767/2008, l'obligation pour les demandeurs de visas de fournir leurs dix empreintes digitales et leur image faciale.

60 En troisième lieu, s'agissant de la portée de la réglementation nationale en cause au principal, il ressort de la décision de renvoi que celle-ci s'applique, en substance, à tous les ressortissants d'États tiers qui souhaitent séjourner aux Pays-Bas pour une durée supérieure à 90 jours ou qui séjournent illégalement dans cet État membre.

61 À cet égard, il y a lieu de relever que l'objectif poursuivi par ladite réglementation, à savoir prévenir et lutter contre la fraude à l'identité et documentaire de ressortissants d'États tiers, ne saurait être réalisé en circonscrivant l'application de cette réglementation à une catégorie de ressortissants d'États tiers déterminée. Partant, la portée de la réglementation nationale en cause au principal apparaît assurer la réalisation efficace de l'objectif poursuivi.

62 En quatrième lieu, il ressort du dossier soumis à la Cour que l'accès et l'utilisation des données biométriques contenues dans le fichier central sont limités aux fonctionnaires des autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la législation nationale en matière d'étrangers, tels que le personnel des postes consulaires et diplomatiques, dûment autorisés à cet effet par le ministre compétent, aux fins d'établir ou de vérifier l'identité des ressortissants d'États tiers dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

63 En cinquième et dernier lieu, s'agissant de la durée de conservation des données à caractère personnel, la réglementation nationale concernée doit, notamment, toujours répondre à des critères objectifs, établissant un rapport entre les données à caractère personnel à conserver et l'objectif poursuivi [avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada), du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 191].

64 En l'occurrence, la réglementation nationale en cause au principal prévoit que les données biométriques sont conservées dans le fichier central pour une durée de cinq ans suivant le rejet de la demande d'autorisation de séjour provisoire, le départ de la personne concernée à la fin d'un séjour légal ou l'expiration de la durée de validité d'une interdiction d'entrée ou d'une déclaration d'indésirabilité. Les données biométriques sont détruites immédiatement en cas de naturalisation du ressortissant d'État tiers au cours de son séjour aux Pays-Bas.

65 Dans ce cadre, il y a lieu de relever que la réglementation nationale en cause au principal établit un rapport entre la durée de conservation des données biométriques et l'objectif tenant à la prévention et à la lutte contre la fraude à l'identité et documentaire.

66 En effet, la conservation des données biométriques des ressortissants d'États tiers durant leur séjour aux Pays-Bas apparaît justifiée au regard de la nécessité de vérifier, au cours de cette période, l'identité et la légalité du séjour dans cet État membre de tels ressortissants, conformément à la loi sur les

étrangers, notamment lors de l'examen d'une prolongation d'une autorisation de séjour. Par ailleurs, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 30 de ses conclusions, une telle durée de conservation s'avère nécessaire afin d'empêcher que des demandes d'autorisation de séjour provisoire ne soient introduites sous l'identité de ressortissants d'États tiers qui séjournent légalement aux Pays-Bas.

67 Quant à la conservation des données biométriques des ressortissants d'États tiers pendant une période de cinq ans suivant le rejet de leur demande d'autorisation de séjour provisoire, de leur départ à la fin d'un séjour légal ou de l'expiration de la durée de validité d'une interdiction d'entrée ou d'une déclaration d'indésirabilité prise à leur encontre, il y a lieu de relever qu'une telle période de conservation empêche, notamment, que des ressortissants d'États tiers se trouvant dans ces circonstances introduisent une nouvelle demande sous une identité différente.

68 À cet effet, ladite période de conservation de cinq ans n'apparaît pas excessive au regard de l'objectif poursuivi par la réglementation nationale en cause au principal.

69 Dans ces conditions, la réglementation nationale en cause au principal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif tenant à la prévention et à la lutte contre la fraude à l'identité et documentaire.

70 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 13 de la décision n° 1/80 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui subordonne la délivrance d'une autorisation de séjour provisoire en faveur de ressortissants d'États tiers, y compris des ressortissants turcs, à la condition que leurs données biométriques soient prélevées, enregistrées et conservées dans un fichier central, constitue une « nouvelle restriction », au sens de cette disposition. Une telle restriction est toutefois justifiée par l'objectif consistant à prévenir et à lutter contre la fraude à l'identité et documentaire.

Sur la deuxième question

71 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande à la Cour si l'article 7 de la décision n° 2/76 et l'article 13 de la décision n° 1/80 doivent être interprétés en ce sens qu'une réglementation nationale ne constitue pas une restriction au sens de ces dispositions lorsque son effet sur l'accès à l'emploi est trop aléatoire et indirect pour que l'on puisse conclure à l'existence d'une entrave à cet accès.

72 En particulier, il ressort de la décision de renvoi que, par sa deuxième question, cette juridiction cherche à savoir, en substance, si, compte tenu du fait que la réglementation nationale en cause au principal permet également la fourniture de données biométriques de ressortissants d'États tiers, y compris des ressortissants turcs, à des tiers aux fins de la détection et de la poursuite d'infractions pénales, cette réglementation constitue une « nouvelle restriction », au sens desdites dispositions.

73 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la justification d'une demande de décision préjudicielle est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige portant sur le droit de l'Union (arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 130 ainsi que jurisprudence citée).

74 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la réglementation nationale en cause au principal prévoit, en substance, que la fourniture de données biométriques de ressortissants d'États tiers, y compris des ressortissants turcs, à des tiers aux fins de la détection et de la poursuite

d'infractions pénales n'est autorisée que dans les cas d'infractions pénales pour lesquelles une mesure de détention provisoire peut être prononcée lorsque, à tout le moins, il existe un soupçon qu'un ressortissant d'État tiers a commis une infraction de cette nature.

75 Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi que A et B soient soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale et que leurs données biométriques aient été fournies à des tiers en vertu de l'article 107, paragraphes 5 et 6, de la loi sur les étrangers. Du reste, le gouvernement néerlandais a, lors de l'audience devant la Cour, confirmé que les données biométriques de A et de B n'ont pas été utilisées dans le cadre d'une procédure pénale.

76 Dans ces conditions, il y a lieu de déclarer la deuxième question irrecevable.

Sur la troisième question

77 La deuxième question ayant été déclarée irrecevable, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les dépens

78 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 13 de la décision nº 1/80, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association, adoptée par le conseil d'association institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, qui a été signé, le 12 septembre 1963, à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et qui a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963, doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui subordonne la délivrance d'une autorisation de séjour provisoire en faveur de ressortissants d'États tiers, y compris des ressortissants turcs, à la condition que leurs données biométriques soient prélevées, enregistrées et conservées dans un fichier central, constitue une « nouvelle restriction », au sens de cette disposition. Une telle restriction est toutefois justifiée par l'objectif consistant à prévenir et à lutter contre la fraude à l'identité et documentaire.

Signatures