

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 16810/90
présentée par Filip REYNTJENS
contre la Belgique

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil
le 9 septembre 1992 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président

J.A. FROWEIN

S. TRECHSEL

F. ERMACORA

E. BUSUTTIL

G. JÖRUNDSSON

A.S. GÖZÜBÜYÜK

A. WEITZEL

J.C. SOYER

H.G. SCHERMERS

H. DANELIUS

Mme G.H. THUNE

Sir Basil HALL

MM. F. MARTINEZ

C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

MM. L. LOUCAIDES

J.C. GEUS

M.P. PELLONPÄÄ

B. MARXER

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 12 juin 1990 par Filip REYNTJENS contre la Belgique et enregistrée le 2 juillet 1990 sous le No de dossier 16810/90 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité belge et né en 1952 à Anvers, est assistant en droit. Il réside à Anvers.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit :

Le 25 octobre 1987, à environ 15 heures, le requérant, qui circulait sur la voie publique, fut invité par la gendarmerie à présenter sa carte d'identité. Invités par le requérant à fournir les raisons de leur demande de présentation de la carte d'identité, les gendarmes lui expliquèrent qu'il s'agissait d'un simple contrôle d'identité "de routine" et qu'il n'était pas soupçonné d'avoir commis une infraction. Le requérant "refusa de se soumettre au contrôle d'identité", s'expliquant en ces mots : "je ne suis pas porteur de ma carte d'identité parce que, pour des raisons de principe, je refuse en effet de la remettre lorsqu'un service de police le demande." (Ik ben geen drager van mijn identiteitskaart omdat ik uit principiële redenen toch weiger om deze te overhandigen wanneer een politiedienst deze vraagt.) Il fut dès lors invité par les gendarmes à les suivre au poste de gendarmerie où il fut interrogé. Le requérant fut autorisé à quitter le poste de gendarmerie à environ 17 h 30 après qu'un procès-verbal de son audition ait été dressé.

Le 7 mars 1988, le requérant fut cité à comparaître devant le tribunal de police d'Anvers pour infraction à l'article 1 de l'arrêté royal du 26 janvier 1967 relatif aux cartes d'identité qui est ainsi libellé :

"Tout Belge âgé de plus de quinze ans doit être porteur d'une carte d'identité valant certificat d'inscription au registre de population ou, en cas de perte ou de destruction de cette carte, d'une attestation délivrée conformément à l'article 7. Cette attestation qui, en aucun cas, ne peut tenir lieu de carte d'identité, est valable pour une durée d'un mois qui peut être prorogée par l'administration de la commune où l'intéressé a sa résidence principale.

L'un ou l'autre de ces documents doit être présenté à toute réquisition de la police ainsi qu'à l'occasion de toutes déclarations, de toutes demandes de certificats et, généralement, lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur.

L'un ou l'autre de ces documents doit aussi être présenté à l'huissier de justice chargé de la signification d'un exploit ou aux personnes chargées de la remise de la copie d'un tel exploit, par application de l'article 37, alinéa 1er, du Code judiciaire."

Une infraction à cette disposition est punie normalement d'une amende, conformément à l'article 9 de cet arrêté (1).

(1) A l'époque, coexistaient en Belgique deux arrêtés royaux concernant les cartes d'identité : celui-ci du 26 janvier 1967 et un arrêté royal du 29 juillet 1985 par lequel avait été créé, dans un but d'harmonisation avec les autres pays européens, un nouveau type de carte d'identité. Dans l'attente du renouvellement complet des cartes d'identité, l'arrêté royal de 1967 restait en vigueur à l'égard des titulaires d'une ancienne carte (article 15 de la loi du 29 juillet 1985).

Devant le juge de police, le requérant avait fait valoir qu'en cas de contrôle d'identité fait au hasard sans qu'il existe de soupçons qu'une personne a commis une infraction, l'arrêté royal du 26 janvier 1967 violait la loi du 2 juin 1856 sur les registres de population, la Constitution et la Convention. Le 28 juin 1988, le tribunal de police fit, pour partie, droit à sa thèse, refusant d'appliquer en l'espèce l'arrêté royal litigieux au motif qu'il portait atteinte à l'article 5 de la Convention, norme internationale ayant primauté sur les lois et arrêtés belges. Il motiva sa décision en ces termes :

<Néerlandais>

"Onderzocht dient te worden of het K.B. op de identiteitskaart niet strijdig is met artikel 5 van het E.V.R.M. dat de persoonlijke vrijheid garandeert. Bij een identiteitscontrole is inderdaad van een vrijheidsberoving sprake vermits de gecontroleerde enige tijd staande gehouden of medegenomen wordt naar het politie- of rijkswachtbureau voor verdere controle.

Derhalve stelt zich de vraag of een korte vrijheidsberoving kadert in de geest van artikel 5 van het E.V.R.M.

De thesis dewelke de Europese Commissie desbetreffende aankleeft is dat een korte vrijheidsberoving verenigbaar kan zijn met artikel 5 van het E.V.R.M. op voorwaarde dat de wetgeving dewelke tot de vrijheidsberoving voorziet met een bijzondere en specifieke doelstelling werd uitgevaardigd (men denke bv. aan de bestrijding van het terrorisme).

Welnu, de reglementering op de identiteitskaart in België is veel te algemeen daar zij in artikel 1 van het Koninklijk Besluit bepaalt dat de identiteitskaart moet worden voorgelegd bij elke vordering van de politie.

Bovendien weze opgemerkt dat uit een rechtsvergelijkend oogpunt kan worden vastgesteld dat in de ons omringende democratische samenlevingen een dergelijke reglementering onbestaande is."

<Traduction>

"Il convient d'examiner si l'arrêté royal relatif aux cartes d'identité n'est pas contraire à l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales qui garantit la liberté individuelle. Lors d'un contrôle d'identité il est en effet question d'une privation de liberté attendu que la personne contrôlée est retenue quelque temps ou est amenée au poste de police ou de gendarmerie pour un contrôle complémentaire.

Il se pose dès lors la question de savoir si cette courte privation de liberté cadre avec l'esprit de l'article 5 de la Convention.

La thèse propre à la Commission européenne sur ce point est qu'une courte privation de liberté peut être compatible avec l'article 5 de la Convention, à condition que la législation qui prévoit la privation de liberté soit promulguée dans un but spécial et spécifique (on pense par exemple à la lutte contre le terrorisme).

En l'espèce, la réglementation relative aux cartes d'identité en Belgique est beaucoup trop générale puisque l'article 1 de l'arrêté royal prévoit que la carte d'identité doit être présentée à toute réquisition de la police.

Il convient en outre de remarquer que du point de vue du droit comparé, il peut être établi que pareille réglementation est inexistante dans les sociétés démocratiques environnantes."

Sur appel du ministère public, le tribunal correctionnel d'Anvers, statuant comme juridiction d'appel, par jugement du 31 août 1988, condamna le requérant à une amende d'un montant de 1.500 FB en accordant un sursis à exécution pour une période d'un an. Le tribunal rappela d'abord que l'article 5 de la Convention ne concernait que la privation de liberté par arrestation ou détention. Examinant l'affaire sous l'angle de l'article 8 de la Convention, il releva que :

<Néerlandais>

Overwegende dat eveneens artikel 8 E.V.R.M, waarin het recht van een ieder op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven is vastgelegd, de inmenging van het openbaar gezag in de uitoefening van dat recht toestaat wanneer ze bij de wet voorzien is en in een democratische samenleving nodig is onder meer voor de bescherming van de openbare veiligheid, de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten (Cass.nr. 1986, 7 okt. 1981 ; Cass.nr. 7913, 24 mei 1983) ;

Overwegende dat het nieuwe K.B. van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten (Belg.Stbl.7/9/1985,12811) eveneens uitdrukkelijk verwijst naar de wet van 2 juni 1856, dat overeenkomstig artikel 15 van het nieuw K.B., het K.B. van 26 januari 1967 betreffende de identiteitskaarten, gewijzigd bij het K.B. van 30 juni 1981, ten aanzien van de houders van een identiteitskaart als bedoeld in dat besluit van kracht is tot dat de identiteitskaarten volledig vernieuwd zijn;

Dat dit nieuw K.B. zijn oorsprong vindt in het Europees Akkoord betreffende het stelsel inzake het personenverkeer tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 13 december 1957 (Annuaire Européen, V, 382) en in de resolutie 77 (26) van 28 september 1977 van het Ministercomité van de Raad van Europa betreffende de invoering en de harmonisatie van de nationale identiteitskaarten. Dat de resolutie onder meer steunt op de overweging dat de onderdanen van de Lid-Staten vaak hun identiteit en nationaliteit moeten aantonen zowel in het privé-verkeer als ten overstaan van hun nationale overheden ; (zie L.Huybrechts, O.c. k. 1176) ;

Dat het verkeer binnen Europa vergemakkelijkt wordt door een geharmoniseerd document (zie E.E.G.-resolutie van 29.06.1981);

Overwegende dat uit geen enkel element van het strafdossier blijkt dat de identiteitscontrole in casu door de verbaliserende rijkswachter t.a.v. beklaagde 'willekeurig' en tergend zou zijn geweest ; dat beklaagde niet in het bezit werd bevonden van zijn identiteitskaart;"

<Traduction>

"Attendu également que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui garantit à chacun le respect de son droit à la vie privée et familiale, autorise l'ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de ce droit lorsqu'elle est prévue par la loi et est, dans une société démocratique, nécessaire, entre autres, à la protection de la sûreté publique, de l'ordre public et à la prévention des infractions pénales (Cass. N° 1986, 7 octobre 1981, Cass. N° 7913, 24 mai 1983) ;

Attendu que le nouvel arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité (Moniteur belge 7.9.85, 12811) se réfère également expressément à la loi du 2 juin 1856 <et> que conformément à l'article 15 du nouvel arrêté royal, l'arrêté royal du 26 janvier 1967 relatif aux cartes d'identité, modifié par l'arrêté royal du 30 juin 1981, <reste> en vigueur à l'égard des titulaires d'une carte d'identité conformément à cet arrêté jusqu'au renouvellement complet des cartes d'identité ;

Que ce nouvel arrêté royal trouve sa source dans l'Accord européen relatif sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (Annuaire européen, V, 382) et dans la résolution 77 (26) du 28 septembre 1977 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'établissement et à l'harmonisation des cartes nationales d'identité. Que cette résolution se fonde entre autres sur la considération que les ressortissants d'un Etat membre doivent souvent établir leur identité et nationalité aussi bien dans leurs relations de droit privé que dans les relations avec les autorités nationales (cf L. Huybrechts, O.C.K. 1176) ;

Que la circulation au sein de l'Europe a été facilitée par un document harmonisé (voyez C.E.E., résolution du 29 juin 1981) ;

Attendu qu'il ne résulte d'aucun élément du dossier pénal que lors du contrôle d'identité de l'espèce, les agents verbalisants se soient comportés envers le prévenu de façon "arbitraire" et provoquante ; que le prévenu n'a pas été trouvé en possession de sa carte d'identité ;"

Le requérant introduisit un pourvoi en cassation, invoquant les articles 5 et 8 de la Convention, ainsi que l'article 2 du Protocole N° 4. Par arrêt du 27 février 1990, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Répondant à un argument du requérant qui alléguait que l'arrêté était illégal car il n'existait aucun lien entre ledit arrêté et la loi sur laquelle il se fondait et que le Roi avait dès lors outrepassé ses pouvoirs, la Cour releva entre autres que les arrêtés royaux relatifs aux cartes d'identité se fondaient sur la loi du 2 juin 1856 dont l'article 4 visait à permettre, par la tenue minutieuse de registres de la population, de contrôler le séjour des belges et des étrangers sur le territoire et d'établir avec précision les endroits où ils avaient successivement établi leur résidence. Elle ajouta qu'en autorisant les forces de police de requérir la présentation de la carte d'identité, ces arrêtés royaux avaient créé un moyen

simple et pratique pour découvrir les lacunes et les inexactitudes contenues dans les déclarations concernant les données reprises aux registres de population.

GRIEFS

1. Devant la Commission, le requérant explique qu'il a été détenu plus de deux heures et demie au motif qu'il avait refusé de présenter sa carte d'identité aux gendarmes et que cette détention n'entraîne pas dans l'une des catégories d'arrestation ou de détention autorisées par les alinéas a) à f) de l'article 5 par. 1 de la Convention. Il relève entre autres que lorsqu'il fut invité à présenter sa carte d'identité, il n'était pas soupçonné d'avoir commis une infraction.

2. Le requérant ajoute qu'un contrôle d'identité effectué sans motif spécifique et légitime, comme en l'espèce, ainsi que l'enregistrement de données suite à pareil contrôle, constituent une interférence dans le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention. Si pareilles interférences sont prévues par la loi, elles ne constituent nullement des mesures "nécessaires dans une société démocratique" comme le requiert le paragraphe 2 de cette disposition pour justifier pareille ingérence. Il relève que parmi les causes de justification prévues au paragraphe 2 de l'article 8, la seule qui peut trouver application en cas de contrôle d'identité est la "prévention des infractions pénales". Or, il faut constater que selon le préambule de l'arrêté royal de 1967 et la jurisprudence, le but de l'obligation d'être porteur d'une carte d'identité vise à permettre le contrôle de l'exactitude des mentions portées aux registres de la population. Eu égard à ce but prétendument poursuivi, on ne peut donc prétendre que l'organisation de contrôles d'identité soit une mesure nécessaire à "la prévention des infractions pénales". Se pose aussi la question de savoir en quoi des contrôles d'identités faits au hasard peuvent contribuer à la "prévention des infractions pénales", surtout si l'on relève que sur seize pays membres du Conseil de l'Europe pour lesquels le requérant a pu obtenir des données à ce sujet, seuls quatre pays (Danemark, Grèce, Portugal et Espagne) possèdent, comme la Belgique, des règles obligeant leurs citoyens à toujours être porteurs d'une carte d'identité.

3. Le requérant fait encore valoir que l'obligation d'être porteur d'une carte d'identité et la présenter à toute réquisition des forces de police porte atteinte au droit à la liberté de circuler garantie par l'article 2 du Protocole N° 4. Il explique qu'une personne qui n'est pas porteur de sa carte est empêché de circuler dans des endroits où les contrôles d'identité sont fréquents. Il ajoute qu'en cas de contrôle, le fait d'être stoppé sur la voie publique constitue une atteinte à la liberté de circuler, même si cette entrave ne dure que quelques minutes. Enfin, la simple possibilité d'être détenu lorsqu'on n'est pas en possession de sa carte d'identité porte atteinte également à la liberté de circuler.

4. Le requérant se plaint enfin d'une violation de l'article 18 de la Convention. Il explique que la façon dont les contrôles d'identité sont exécutés constitue un détournement de pouvoir car ils sont utilisés dans un but pour lequel ils n'ont pas été prévus. Il explique que les contrôles sont utilisés comme des mesures de police générale, alors que selon le préambule de l'arrêté royal de 1967 et la jurisprudence l'obligation d'être porteur d'une carte d'identité vise à permettre le contrôle de l'exactitude des mentions portées aux registres de la population. Des contrôles sont en effet effectués en dehors des heures de bureau et la consultation des registres est en conséquence rendue impossible.

EN DROIT

1. Invoquant l'article 5 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été détenu plus de deux heures et demi par la gendarmerie au motif qu'il avait refusé de présenter sa carte d'identité aux gendarmes. Il explique que cette détention n'entraîne pas dans une des catégories d'arrestation ou de détention indiquées aux alinéas a) à f) de l'article 5 par. 1 de la Convention.

La Commission rappelle que l'article 5 par. 1 b) autorise la privation de liberté d'un individu :

"s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi".

La question se pose d'abord de savoir si le requérant a été "privé de sa liberté" en l'espèce (cf. No 8810/79, déc. 19.3.81, D.R. 24 p. 165). La Commission n'estime cependant pas nécessaire de procéder à l'examen de cette question. En effet, à supposer que l'on réponde à cette question par l'affirmative, cette privation de liberté aurait été de celles qu'autorise la Convention, et ce pour les raisons exposées ci-après.

En effet, dans la présente affaire, le requérant a été conduit au poste de gendarmerie suite à son refus de se soumettre au contrôle d'identité. Comme le requérant l'a lui-même reconnu, l'obligation d'être porteur de sa carte d'identité et de la présenter à toute réquisition de la police pour permettre son identification est une obligation "prévue par la loi". La Commission estime que cette obligation est suffisamment "concrète et spécifique" pour pouvoir relever de l'article 5 par. 1 b) de la Convention. En l'espèce, de l'avis de la Commission, la nécessité de l'exécution immédiate de l'obligation prescrite au requérant par la loi et la courte durée de la rétention du requérant au poste de gendarmerie permet de conclure qu'un juste équilibre entre la nécessité de garantir cette exécution et le droit à la liberté a été respecté (cf. No 10179/82, déc. 13.5.87, D.R. 52 p. 111).

Il n'y a donc, sur ce point, aucune apparence de violation de la Convention et cette partie de la requête doit être rejetée comme manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

2. Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint d'une interférence injustifiée dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée. Il explique qu'un contrôle d'identité effectué sans motif spécifique et légitime, ainsi que l'enregistrement de données suite à pareil contrôle, ne constituent en aucun cas des mesures "nécessaires dans une société démocratique", comme le requiert le paragraphe 2 de cette disposition pour justifier pareille ingérence.

L'article 8 de la Convention garantit notamment le droit au respect de la vie privée.

En l'espèce, la Commission estime que l'obligation d'être porteur d'une carte d'identité et de la présenter à toute réquisition de la police ne constitue pas en tant que telle une ingérence dans la vie privée d'une personne au sens de l'article 8 de la Convention. Elle relève qu'aux termes de la législation applicable aux cartes d'identité, celles-ci ne peuvent

porter d'autres informations que le nom, les prénoms, le sexe, la date et le lieu de naissance, l'adresse du lieu de résidence principale et, éventuellement, les noms et prénoms du conjoint. Peuvent également y figurer, si le titulaire en fait la demande par écrit, son numéro d'identification au Registre national des personnes physiques et les noms et prénoms de son conjoint décédé ou de son ancien conjoint. De l'avis de la Commission, la carte d'identité ne renferme donc pas de donnée relative à la vie privée, dans la mesure où l'indication du numéro d'identification ou Registre national n'y figure que si le titulaire de la carte d'identité en fait la demande écrite (cf N°10473/83, déc. 11.12.85, D.R. 45 p. 121). En l'absence de toute circonstance spéciale de nature à modifier cette considération générale, la Commission estime que l'examen du grief du requérant, tel qu'il a été formulé, ne révèle aucune ingérence dans sa vie privée au sens de l'article 8 de la Convention.

Il s'ensuit que la requête doit, sur ce point, être rejetée comme manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

3. Le requérant fait encore valoir que l'obligation d'être porteur d'une carte d'identité et de la présenter à toute réquisition des forces de police porte atteinte à la liberté de circuler garantie par l'article 2 du Protocole N°4.

Cette disposition est ainsi libellée :

"1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir sa résidence."

2. [...]

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Se référant aux considérations développées au point 2, la Commission estime que, sauf circonstances spéciales absentes en l'espèce, la simple obligation d'être porteur d'une carte d'identité et de la présenter à toute réquisition de la police ne constitue pas une restriction à la liberté de circuler.

Il s'ensuit que ce grief tel qu'il a été présenté doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé, conformément à l'article 27 par. 2 de la Convention.

4. Le requérant se plaint enfin d'une violation de l'article 18 de la Convention, au motif que les contrôles d'identité sont utilisés dans un but pour lequel ils n'ont pas été prévus.

L'article 18 de la Convention est ainsi libellé :

"Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues."

Toutefois, aux termes de l'article 26 de la Convention, "la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus".

En l'espèce, le requérant n'a soulevé le présent grief ni formellement, ni même en substance au cours de la procédure devant la Cour de cassation. En particulier, le fait que le requérant ait soutenu que l'arrêté royal du 26 janvier 1967 était illégal car il n'existait aucun lien contre cet arrêté et la loi sur laquelle il se fondait ne saurait faire admettre que le requérant a soulevé, en substance, son grief relatif à l'article 18 de la Convention (cf mutatis mutandis N°11425/85, déc. 5.10.87, D.R. 53 p. 76).

Il s'ensuit que le requérant n'a pas satisfait, quant à ce grief, à la condition relative à l'épuisement des voies de recours internes et que sa requête doit être rejetée, sur ce point, conformément à l'article 27 par. 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la
Commission

Le Président de la
Commission

(H.C. KRÜGER)

(C.A. NØRGAARD)