

Paris, le 21 décembre 2016

---

## **Décision du Défenseur des droits MSP-2016-330**

---

### **Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité ;

Vu le décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013 relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité ;

---

Saisi de nombreuses difficultés rencontrées par des personnes pour obtenir le renouvellement de leurs cartes nationales d'identité (CNI) en apparence périmées, mais qui bénéficient d'une prorogation de validité de 5 ans en application du décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013 relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la CNI,

Recommande au Ministre de l'intérieur et au Ministre des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) :

- de rappeler aux représentants du corps préfectoral, aux maires et aux services consulaires français qu'ils sont tenus de délivrer une nouvelle CNI aux ressortissants français sollicitant le renouvellement de leur titre, sur simple demande, et nonobstant la circonstance que leur CNI serait en cours de validité du fait notamment de la prorogation prévue par décret n°2013-1188 du 18 décembre 2013,

- de rappeler à ces mêmes administrations le cadre juridique applicable au renouvellement de CNI, afin d'en garantir l'application et d'assurer l'harmonisation du traitement des demandes,
- d'adopter des mesures de communication élargies à l'attention des citoyens et des prestataires privés pour permettre le respect de la réglementation,
- de mettre en œuvre une procédure d'indemnisation des réclamations qui lui seraient adressées suite aux refus de renouvellement de CNI opposés aux administrés en violation de l'article 4-1 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la CNI, modifié par le décret n°2013-1188 du 18 décembre 2013,

Le Défenseur des droits demande au Ministre de l'intérieur et au Ministre des affaires étrangères et du développement international de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

---

## **Décision-cadre relative à l'application du décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013 prise sur le fondement de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le décret 2013-1188 du 18 décembre 2013, relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la CNI porte à 15 ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la durée de validité de la CNI sécurisée.

Il précise que la validité des CNI délivrées à des personnes majeures à la date de la délivrance, entre le 2 janvier 2004 et le 31 décembre 2013, pour une durée initiale de 10 ans, est prorogée de 5 années supplémentaires, nonobstant la date de validité faciale du titre.

Ainsi, seules les CNI délivrées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 à des personnes majeures ont une durée de validité faciale de 15 ans ; les CNI délivrées aux personnes mineures restent valables 10 ans.

### **1- LES SAISINES ADRESSEES AU DEFENSEUR DES DROITS**

Le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses réclamations relatives aux difficultés qu'a entraîné l'application de ce décret, du fait de la non reconnaissance par les autorités étrangères de la validité des CNI prorogées, mais en apparence périmées, pour les personnes qui voyagent à l'extérieur de la France. Les difficultés rapportées par les réclamants lors de leurs déplacements leur ont occasionné des préjudices substantiels, et notamment des dommages matériels importants (frais de billets d'avion, acompte de réservation de séjour, ...).

Il a également été saisi de nombreuses réclamations faisant état de difficultés rencontrées par des personnes pour obtenir, auprès des autorités françaises compétentes, le renouvellement de leurs CNI en apparence périmées, mais qui bénéficient d'une prorogation de validité de 5 ans en application du décret n°2013-1188 du 18 décembre 2013 relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la CNI.

### **2- DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES INAPPLIQUEES**

Certaines administrations refusent tout renouvellement, d'autres l'acceptent, parfois de façon discrétionnaire en fonction des motifs du voyage ou sur production de pièces justificatives.

L'article 4-1 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la CNI, modifié par le décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013, fixe les conditions de renouvellement de la CNI.

Il ne conditionne nullement son renouvellement à la péremption du titre.

Aux termes de cet article : « *En cas de demande de renouvellement, la carte nationale d'identité est délivrée sur la production par le demandeur : a) de sa carte nationale d'identité sécurisée prévue à l'article 6, valide ou périmée depuis moins de cinq ans à la date du renouvellement, sans préjudice, le cas échéant, de la vérification des informations produites à l'appui de la demande de cet ancien titre (...)* ».

Or, des informations contradictoires sont véhiculées par les sites internet du ministère de l'intérieur et du MAEDI. Le premier indique que la CNI peut être renouvelée « *avant ou après sa date d'expiration* », alors que le second invite « *de façon à éviter tout désagrément [...], [à] privilégier l'utilisation d'un passeport valide à une CNI portant une date de fin de validité dépassée, même si elle est considérée par les autorités françaises comme étant toujours en cours de validité* ».

### **3- L'INSTRUCTION MENEÉ PAR LE DEFENSEUR DES DROITS**

Par courrier du 30 avril 2014 adressé au Ministre de l'intérieur, le Défenseur des droits a signalé les difficultés observées par les réclamants, et préconisé qu'une circulaire soit adressée aux maires et aux préfets pour leur rappeler que le renouvellement des CNI n'est pas conditionné à la péremption du titre.

Dans sa réponse du 31 octobre 2014, le Ministre de l'intérieur a indiqué que des mesures de communication avaient été prises à l'attention des usagers, des voyageurs, des compagnies aériennes de l'ensemble des pays de l'Union européenne, de l'Espace Schengen et de toute autre pays acceptant la CNI pour l'entrée des ressortissants français sur leur territoire.

Il a ajouté que le secrétaire d'État chargé des transports, de la direction générale de l'aviation civile, avait été invité à rappeler à l'ensemble des compagnies aériennes la prorogation de 5 ans instituée par le décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013, pour les CNI délivrées entre le 2 janvier 2004 et le 31 décembre 2013.

Il a précisé qu'une note aurait été adressée le 16 juin 2014 au secrétariat général du Conseil de l'Europe, aux mêmes fins.

Il a conclu en indiquant que le nombre d'incidents qui lui avaient été signalés par le MAEDI et les préfetures avait été limité, et qu'il était désormais résiduel depuis le rappel effectué auprès des compagnies aériennes.

### **4- LES CONSTATS**

Le MAEDI, sur son site internet, dresse la liste des pays qui reconnaîtraient ou non comme document de voyage, les CNI prorogées dont la date de validité faciale est périmée depuis moins de 5 ans.

L'accepteraient : Andorre, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, Malte, Monaco, le Monténégro, la République tchèque, Saint-Marin, la Serbie, la Slovénie, la Suisse, la Tunisie (uniquement pour les binationaux ou personnes participant à des voyages de groupe organisés par un professionnel du tourisme), la Turquie

La Belgique et la Norvège ne reconnaîtraient pas comme document de voyage la CNI en apparence périmée, même si sa validité est prolongée de 5 ans.

N'auraient pas officiellement transmis leur position :

- au sein de l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède ;
- au sein de l'Espace Schengen : Islande, Liechtenstein ;
- le Vatican, l'Albanie, l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, le Maroc (uniquement pour les binationaux ou personnes participant à des voyages de groupe organisés par un professionnel du tourisme).

Cependant, les réclamations adressées au Défenseur des droits laissent apparaître que l'Allemagne, le Royaume Uni et l'Italie, n'en reconnaîtraient toutefois pas la validité, ce qu'un représentant du corps préfectoral a pu confirmer s'agissant des deux derniers.

Il est à préciser que les obstacles rencontrés par les réclamants perdurent, tant dans les pays de transit que de destination.

Des français résidant à l'étranger ont également signalé les difficultés rencontrées dans le cadre de leurs démarches administratives sur place (ouverture de compte bancaire, location de véhicule, accès au crédit, ...).

Par courriers du 17 décembre 2014, 18 mai 2015, 1<sup>er</sup> octobre 2015, et 2 mars 2016, le Défenseur des droits a informé le Ministre de l'intérieur qu'il avait été saisi de nouvelles réclamations concernant tant les français voyageant à l'étranger, que ceux qui y résident et auxquels un refus de renouvellement de CNI avait été opposé sur le fondement du décret du 18 décembre 2013.

Ces courriers mentionnent également les difficultés rencontrées par les ressortissants français qui étaient mineurs lors de la délivrance de leur précédente CNI.

En raison de l'ambiguïté apparente du cadre juridique en matière de durée de validité des CNI et de la mise en œuvre différenciée de la réforme par les différents services chargés de sa mise en application, des personnes mineures lors de la délivrance du précédent titre et devenues majeures depuis se seraient vues refuser le dépôt d'un dossier de renouvellement de leur CNI par leur mairie de résidence, et ce alors même que les nouvelles dispositions du décret du 18 décembre 2013 ne leur sont pas applicables.

Les demandes adressées au Défenseur des droits, laissent apparaître qu'une campagne d'information devrait être lancée à nouveau à l'attention des compagnies aériennes ainsi que des Etats n'ayant pas pris position sur la validité des CNI périmée depuis moins de 5 années, et qu'une circulaire devrait être diffusée aux maires et aux préfets pour leur rappeler

que le renouvellement des CNI n'est pas conditionné à leur péremption, afin de résoudre les difficultés signalées par les réclamants.

Or, le courrier adressé au Ministre de l'intérieur en date du 31 octobre 2014 à cet effet est resté sans réponse.

## **5- ANALYSE JURIDIQUE**

### **5.1 Sur la rupture d'égalité entre les citoyens français**

**D'une démarche gratuite à une démarche payante.** Les administrations locales se réfèrent, comme le site du ministère de l'intérieur, aux recommandations du MAEDI. Toutefois, cette démarche, visant à solliciter la délivrance d'un passeport, entraîne un coût substantiel de 86 euros et ne peut être envisagée comme une proposition satisfaisante au regard de la faculté de renouvellement que confère l'article 4-1 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 susvisé.

Certaines administrations suggèreraient aux usagers de détériorer leurs CNI ou d'en déclarer la perte, ce qui implique également des frais de renouvellement de 25 euros.

De surcroît, ces fausses déclarations de perte posent, outre la question du délit prévu à l'article 441-6 du code pénal, celle de la circulation de multiples CNI susceptibles d'alimenter un trafic de cartes et d'occasionner des situations d'usurpation d'identité.

**L'existence d'un traitement aléatoire et différencié** réservé aux demandes de renouvellement de CNI par les diverses mairies, préfectures, services consulaires, qui ont chacune leur interprétation de l'opportunité ou non de faire suite à la demande qui leur est adressée, crée, *de facto*, une rupture d'égalité entre les citoyens.

Certaines administrations accepteraient le renouvellement des CNI, d'autres le refuseraient ou le conditionneraient à la preuve de justificatifs (facture d'agence de voyage, ordonnance médicale,...).

Dans certains cas, les personnes se voient délivrer une CNI en fonction des motifs de leur déplacement ou de leur destination, et parfois à la condition de fournir des documents non prévus par les articles 4-1 à 4-3 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 qui fixent la liste limitative des pièces à produire.

Présentant des demandes identiques, ces personnes se voient opposer des exigences administratives et des décisions différentes, et ce en contradiction avec le principe d'égalité devant la loi.

### **5.2 Sur l'atteinte à la liberté de circulation**

Si, en droit, les dispositions du décret ne sont pas, en elles-mêmes, contraires au principe de libre circulation des ressortissants français dans l'espace Schengen, le refus de

renouvellement des CNI des voyageurs à destination des pays membres de l'UE et / ou signataires de l'accord Schengen qui ne reconnaissent pas la validité des CNI au-delà de leur date d'expiration faciale, a eu pour effet d'y faire obstacle, en fait.

### 5.2.1 Au sein de l'espace Schengen

**Le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen.** Au sein de l'espace Schengen, dont font notamment partie la France, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, le principe est qu'aucun contrôle n'est effectué aux frontières intérieures.

Toutefois, une exception est prévue aux articles 23 et suivants du code frontières Schengen. Le règlement européen relatif à l'espace Schengen permet aux États membres de rétablir les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, à condition que la mesure soit justifiée pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ou de soupçons en matière de criminalité transfrontière.

Par exemple, la France et la Belgique ont averti leurs partenaires étatiques de la réintroduction de contrôles à la frontière franco-belge sur le fondement des articles 23 et suivants du code frontières Schengen.

En raison du risque d'attentats terroristes en France et en Belgique, ainsi qu'au renforcement des plans de sécurité d'urgence et de lutte contre le terrorisme (*Vigipirate* et *Opération Sentinelle* pour la France ou *alerte terrorisme* niveau 3/4 en Belgique), les contrôles frontaliers ont été rétablis par les deux pays. En France, le contrôle aux frontières a ainsi été rétabli à plusieurs reprises depuis le 13 novembre 2015.

Dans le cadre de cette exception mise également en œuvre par d'autres États membres de l'espace Schengen, lorsqu'une personne traverse une frontière intérieure, c'est la législation du pays de contrôle qui s'applique.

En Belgique, au Luxembourg et au Pays-Bas, l'une des conditions d'entrée sur le territoire est la présentation par le voyageur des documents permettant de justifier son identité. Aussi, il doit être titulaire d'un document de voyage en cours de validité.

En toute hypothèse, la Belgique a annoncé officiellement qu'elle ne reconnaissait pas la validité des CNI dont la validité faciale est expirée.

### 5.2.2 Au sein de l'Union Européenne

**Le principe européen de la libre circulation des personnes et des travailleurs.** Au sein de l'Union Européenne (UE), les travailleurs et voyageurs peuvent se déplacer librement au sein de cet espace, comme cela résulte de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui dispose que :

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

*Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »*

Les articles 4 et 5 de la directive du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et de leur famille de circuler et de séjourner librement dans les États membres, dispose que seuls sont valables comme document de voyage d'entrée et de sortie d'un pays de l'Union, une CNI ou un passeport valide.

Or, la date de validité qui est apparente sur la CNI est celle qui fait foi pour le pays de contrôle.

En France, la prorogation tacite de 5 ans relève d'un décret. Ce dernier ne s'applique que sur le territoire français et ne peut revêtir de force obligatoire dans un autre État membre. La reconnaissance d'un décret étranger est à la discrétion de chaque État membre, dans les situations qui ne relèvent pas de la compétence de l'UE.

Par conséquent, les titulaires d'une CNI tacitement prorogée en application du décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013 ne sont pas considérés comme disposant d'un titre d'identité valide dans les États qui décident de ne pas en reconnaître la validité.

La liberté de circulation résultant de leur qualité de citoyen européen est ainsi entravée au sein de l'UE, dès lors qu'ils ne sont pas en mesure de présenter une pièce d'identité en cours de validité au sens du droit européen, notamment dans le cadre d'un contrôle d'identité inopiné.

En outre, le titulaire d'une CNI d'apparence périmée peut rencontrer des difficultés une fois sur le territoire d'un pays de l'UE. En effet, même si l'intéressé peut franchir les frontières sans devoir présenter ses papiers d'identité, un citoyen européen peut être soumis à des contrôles de police aléatoires au sein de l'État membre étranger. Il peut, de la même manière, rencontrer des difficultés dans les démarches administratives conditionnant l'accès au marché du travail.



### 5.3 Sur l'indemnisation du préjudice né du défaut de renouvellement de la CNI

L'administration est tenue de réparer le dommage qu'elle cause à autrui. Il appartient alors à l'administré de démontrer la défaillance dans l'organisation ou le fonctionnement du service public pour obtenir la réparation de son préjudice.

#### 5.3.1 La faute de l'administration

**La faute liée au défaut d'application de l'article 4-1 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955.** Le refus opposé à un demandeur au renouvellement de la CNI avant la date de péremption tacite de cinq années constitue une faute, dès lors que l'article 4-1 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la CNI ne conditionne nullement son renouvellement à la péremption du titre.

Le défaut ou la mauvaise information constitue une faute de service, dont découle un dysfonctionnement du service public, lorsqu'elle a eu pour effet d'entraîner un dommage.

Dans un arrêt de principe du 26 janvier 1973 *Ville de Paris contre Driancourt* (n° 84768), le Conseil d'État a décidé qu'une mauvaise information, qui est imputable à une simple erreur d'appréciation, communiquée par un agent communal, est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration.

Cette jurisprudence a été confirmée par plusieurs arrêts de la Haute juridiction administrative, telles que la décision n° 85901 du 22 mai 1974, ou encore, plus récemment, la décision n° 90504 du 9 juin 1995.

En pratique, cette opposition quasi-systématique au renouvellement de la CNI a pour conséquence d'engendrer un préjudice à la personne qui en fait la demande. Si tel est le cas, le principe consiste à le réparer intégralement, et ce, quel que soit sa forme.

#### 5.3.2 Sur la caractérisation du préjudice

Le refus de renouvellement de la CNI constitue une faute qui peut engendrer un **préjudice matériel et financier**. Des demandeurs au renouvellement se sont vus refuser l'entrée sur un territoire étranger ou interdire l'embarquement par des compagnies aériennes, alors qu'ils se déplaçaient pour des motifs privés (voyages, tourisme, ...). Ce refus d'entrée sur le territoire engendre une perte financière pour le titulaire de la CNI non-renouvelée (achat de billets de transport, location d'un logement ou d'une voiture, ...).

Ce préjudice se traduit aussi par la suppression ou la diminution de revenus de l'intéressé.

C'est la situation dans laquelle se retrouvent les nombreux travailleurs transfrontaliers qui sont refoulés à la frontière ou dans l'État qui ne reconnaissent pas la prorogation tacite du délai de la CNI française (Belgique, Luxembourg,...). Le fait de ne pas pouvoir se rendre à leur travail engendre une diminution de leur rémunération.

Plus encore, l'opposition des préfetures au renouvellement peut empêcher les travailleurs de participer ou mettre en place un projet professionnel transfrontalier. Cette contrainte entraîne une perte financière potentielle pour ces derniers.

**Le préjudice d'ordre moral.** Cette forme de préjudice se traduit par l'atteinte psychologique portée à la personne. Il apparaît que l'impossibilité de se déplacer librement au sein de

l'espace Schengen ou de l'UE engendre un sentiment d'angoisse permanent, ou temporaire, d'être refoulé à la frontière ou de faire l'objet d'un contrôle aléatoire.

Ce sentiment ressurgit d'autant plus lorsque le demandeur est dans la crainte de ne pas pouvoir jouir de prestations privées dans le pays d'accueil (location de véhicule, logement, ...).

Dès lors, le demandeur qui s'est vu refuser le renouvellement de sa CNI pourrait prétendre à une indemnisation, sur le fondement de ces différents chefs de préjudice.

**L'indemnisation par les assurances des collectivités locales.** Il convient de reconnaître l'existence d'une « bonne pratique » de l'administration en matière de réparation du préjudice.

Certaines collectivités locales ont sollicité l'intervention de leur compagnie d'assurance, afin d'indemniser le préjudice du réclamant victime du non-renouvellement de sa CNI, causé par le défaut d'information d'une administration locale.

Toutefois, il est à regretter que cette procédure d'indemnisation ne soit ni unifiée, ni uniforme. Elle est aussi soumise à la volonté de la collectivité locale qui décide de transmettre le dossier à son assureur.

Par exemple, un réclamant a obtenu la réparation de son préjudice matériel et financier à hauteur de 1.000 euros, correspondant aux frais de voyage qu'il aurait engagés.

## 6. RECOMMANDATIONS

Au vu de ce qui précède le Défenseur des droits décide de recommander au Ministre de l'intérieur et au Ministre des affaires étrangères et du développement international (MAEDI):

De rappeler aux représentants du corps préfectoral, aux maires et aux services consulaires français, qu'ils sont tenus de délivrer une nouvelle CNI aux ressortissants français sollicitant le renouvellement de leur titre, sur simple demande, et nonobstant la circonstance que leur CNI serait en cours de validité du fait notamment de la prorogation prévue par décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013.

De rappeler à ces mêmes administrations le cadre juridique applicable au renouvellement de CNI, afin d'en garantir l'application et d'assurer l'harmonisation du traitement des demandes.

D'adopter des mesures de communication élargies à l'attention des citoyens et des prestataires privés pour permettre le respect de la réglementation.

De mettre en œuvre une procédure d'indemnisation des réclamations qui lui seraient adressées suite aux refus de renouvellement de CNI opposés aux administrés en violation de l'article 4-1 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la CNI, modifié par le décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013.

Le Défenseur des droits demande au Ministre de l'intérieur et au Ministre des affaires étrangères et du développement international de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON