

Paris, le 13 juin 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n°2018-163

---

**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 la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, notamment les articles 3-1 et 8;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment l'article 8 ;

Vu le code civil ;

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

---

Saisi par Madame X d'une réclamation relative à la décision de refus de carte nationale d'identité opposée à l'enfant Y par la préfecture Z,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de A, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Jacques TOUBON

---

**Observations devant le tribunal administratif de A dans le cadre de l'article 33  
de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation relative au refus de carte nationale d'identité opposé à son enfant Y.

### **1. Exposé des faits et de la procédure**

Madame X a déposé une demande de carte nationale d'identité française le 23 juin 2017 auprès de la mairie de A dans l'intérêt de sa fille Y, laquelle est née le xx xx xx à B.

L'enfant a été reconnue le 24 août 2015 par son père, Monsieur C, ressortissant français né le xx xx xx à D.

Par courrier du 12 juillet 2017, la préfecture Z a informé Madame X qu'elle sursoyait à sa demande de carte nationale d'identité, en raison d'un examen complémentaire ordonné dans son dossier.

Par décision du 26 octobre 2017, le préfet de Z a refusé la délivrance du titre sollicité au seul motif qu' : « *il n'est pas établi que le père de l'enfant subvient bien à l'éducation et à l'entretien de l'enfant* ».

Par requête du 15 décembre 2017, Madame X a saisi le tribunal administratif de A d'un recours en annulation contre cette décision.

C'est dans ce contexte que l'intervention du Défenseur des droits a été sollicitée.

### **2. Discussion juridique**

#### **Sur l'insuffisance de motivation et le défaut de base légale**

En application de l'article L211-5 du code des relations entre le public et l'administration, la motivation des décisions administratives doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.

Il résulte des termes de la décision contestée que celle-ci ne comporte aucun visa et qu'à ce titre elle est dépourvue de motivation en droit, et ce en violation de l'article L211-5 précité.

Elle est également, et de ce fait, dépourvue de base légale.

## **Sur la méconnaissance des dispositions du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité**

Il résulte de l'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité que « *La carte nationale d'identité est délivrée sans condition d'âge à tout Français qui en fait la demande* ».

Aussi, la délivrance de la carte nationale d'identité est conditionnée à la seule preuve de la nationalité française de son titulaire.

En l'espèce, l'enfant Y, née le xx xx xx à B, a été reconnue le 24 août 2015 par son père, Monsieur C, qui est de nationalité française et qui est lui-même né en France.

Ainsi, l'enfant Y est française en application de l'article 18 du code civil dont il résulte qu'« *Est français l'enfant dont l'un des parents au moins est français* ».

Elle est également française en application de l'article 19-3 du code civil pour être née en France d'un parent qui y est lui-même né.

Les juridictions civiles de droit commun étant seules compétentes pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques, conformément à l'article 29 du code civil, la nationalité de l'enfant Y, qui n'a pas fait l'objet d'une contestation, doit être considérée comme établie.

En application de l'article 4-4 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 précité, « *La demande de carte nationale d'identité faite au nom d'un mineur est présentée par une personne exerçant l'autorité parentale* ».

En l'espèce, la filiation de l'enfant Y à l'égard de sa mère est établie par la désignation de celle-ci dans son acte de naissance, en vertu de l'article 311-25 du code civil.

Cette dernière, titulaire de l'autorité parentale en application de l'article 372 du code civil, était ainsi bien fondée à solliciter un titre d'identité dans son intérêt.

Pour autant, la décision de refus de carte nationale d'identité qui lui a été opposée est motivée par la seule circonstance qu'il ne serait pas établi que Monsieur C, père de l'enfant Y, subviendrait à son éducation et à son entretien.

**En ajoutant ainsi aux dispositions prévues par le décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 et en subordonnant la délivrance d'un titre d'identité d'un enfant à la preuve de la contribution à son entretien et à son éducation par son parent français, le préfet de Z a méconnu les dispositions précitées.**

La préfecture évoque, non dans sa décision de refus de titre d'identité mais dans son mémoire en défense (page 4), que « *les pièces produites par la requérante et les recherches menées par (ses) services auraient fait naître un doute* » sur la filiation de l'enfant.

Le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel les actes de droit privé ne sont pas opposables à l'administration s'ils ont été établis frauduleusement (Conseil d'État, sect, 09/10/1992, 137342).

S'agissant des actes de reconnaissance, il est venu préciser que « *si un acte de droit privé opposable aux tiers est en principe opposable dans les mêmes conditions à l'administration tant qu'il n'a pas été déclaré nul par le juge judiciaire, il appartient cependant à l'administration, lorsque se révèle une fraude commise en vue d'obtenir l'application de dispositions de droit public, d'y faire échec même dans le cas où cette fraude revêt la forme d'un acte de droit privé ; que ce principe peut conduire l'administration, qui doit exercer ses compétences sans pouvoir renvoyer une question préjudicielle à l'autorité judiciaire, à ne pas tenir compte, dans l'exercice de ces compétences, d'actes de droit privé opposables aux tiers* » (Conseil d'État, 2ème / 7ème SSR, 10/06/2013, 358835).

Il appartient toutefois à l'administration de rapporter la preuve de la fraude, laquelle ne se présume pas (Conseil d'État, 5ème chambre, 30/09/2016, 400309), et ne saurait résulter d'un doute, mais doit être établie de manière certaine, par des éléments précis et concordants de nature à établir que l'auteur de la reconnaissance ne serait pas le père biologique de l'enfant.

Ces éléments ne sont pas établis par « *les circonstances que la mère ne vit pas et n'a jamais vécu avec le père de son enfant, avec lequel elle n'aurait pas eu de projet de vie commune, et qu'il n'est pas établi que le père de l'enfant entretiendrait des liens avec son enfant et contribuerait effectivement à ses besoins et à son éducation, alors même qu'il ressortirait des pièces du dossier que le père déclarant a reconnu sept autres enfants, dont six nés entre 2011 et 2012, de différentes mères de nationalité étrangère en situation irrégulière en France et que le procureur de la République près du tribunal de grande instance (...) a été saisi par le préfet (...) pour reconnaissance de paternité de complaisance* » (CAA de Paris, 10<sup>ème</sup> chambre, 07/07/2017, 17PA00405).

En l'état, le Défenseur des droits considère que les éléments du dossier, qui au surplus ne caractérisent qu'un « doute » pour la préfecture, ne permettent pas de tenir la fraude pour établie.

### **Sur la méconnaissance des articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant**

Il résulte de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales que « *[t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et 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* ».

Bien que l'article 8 ne garantisse pas le droit d'acquérir une nationalité particulière, la Cour européenne des droits de l'homme considère néanmoins que la nationalité constitue un élément de l'identité des personnes et que le droit au respect de la vie privée exige que chacun puisse établir les détails de son identité, ce qui inclut sa nationalité.<sup>1</sup> Dans l'affaire *Menesson c. France*, par exemple, la Cour a souligné que l'incertitude des enfants ayant un père français quant à la possibilité de se voir reconnaître la nationalité française était de nature affecter négativement la définition de leur propre identité. Elle a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention, soulignant qu'il y avait lieu d'accorder une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à ce qu'exige l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (« CIDE »).<sup>2</sup>

En effet, aux termes de cet article, « [d]ans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Il est constant qu'une décision de refus de titre d'identité opposée à un enfant est de nature à porter atteinte au droit au respect de son identité protégé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 8 de la CIDE et à faire obstacle à l'exercice des droits afférents à sa nationalité, et notamment à la liberté de circulation de l'enfant ou à ses droits au titre des prestations familiales lesquelles ont précisément pour objet d'assurer ses conditions de vie et de subsistance.

Dès lors, ce type de décision doit respecter les exigences fixées par ces articles, notamment avoir une base légale, être nécessaire et proportionné au but légitime poursuivi, tout en prenant suffisamment en compte suffisant à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Défenseur des droits estime qu'il n'apparaît pas, en l'espèce, qu'une attention particulière ait été portée à l'intérêt supérieur de l'enfant, Y, notamment quant aux conséquences de la décision contestée sur sa situation personnelle et que les exigences précitées aient été respectées.

Au vu des éléments de fait et de droit exposés ci-dessus, le Défenseur des droits considère que la décision de refus de carte nationale d'identité opposée à l'enfant Y est entachée d'illégalité et qu'elle devra être annulée.

*Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de A.*

Jacques TOUBON

---

<sup>1</sup> CEDH, *Menesson c. France*, no 65192/11, §§ 46, 97, CEDH 2014, *Genovese c. Malte*, no 53124/09, § 33, 11 octobre 2011.

<sup>2</sup> *Menesson*, précité.