

Paris, le 26 juillet 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-193

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 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et notamment son article 6 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 2012/C 326/01 ;

Vu le code des frontières Schengen ;

Vu le code des relations entre les usagers et l'administration et notamment son article L100-2 ;

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 ;

Vu la circulaire IOCK 1002582C du 1^{er} mars 2010 relative à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative à la décision implicite de refus de renouvellement de carte nationale d'identité qui lui a été opposée,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Y, 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 Y dans le cadre de l'article 33
de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à la décision de refus de renouvellement de carte nationale d'identité dont il a fait l'objet à la suite de la demande qu'il a déposée le 27 juillet 2017 auprès de la mairie de Y.

EXPOSE DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

1. La saisine de Monsieur X

Monsieur X, ressortissant français né le xx xx xx à xx, a déposé une demande de renouvellement de sa carte nationale d'identité française auprès de la mairie de Y le 27 juillet 2017.

Cette carte, délivrée le 15 mai 2007 par la préfecture de Z, porte une date de fin de validité au 14 mai 2017.

Indiquant demeurer sans nouvelle de son dossier, Monsieur X a formé un recours le 28 novembre 2017 contre la décision implicite de rejet née le 28 septembre 2017 du silence gardé par l'administration sur sa demande durant plus de deux mois.

C'est dans ce contexte qu'il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

2. L'instruction menée par le Défenseur des droits

En application de l'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision contestée, « *La carte nationale d'identité est délivrée sans condition d'âge à tout Français qui en fait la demande. Elle est délivrée ou renouvelée par le préfet ou le sous-préfet.* ».

En vertu de l'article L1611-2 du code général des collectivités territoriales, « *Dans le cadre des missions confiées aux maires en tant qu'agents de l'Etat, les communes assurent : 1° La réception et la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres. (...)* ».

Dans le cadre de l'exécution du Plan préfecture nouvelle génération, le centre d'expertise et de ressources titres (CERT) du département A s'est vu confier l'instruction des demandes de titres d'identité déposées sur le ressort de la préfecture de Z.

Aussi, par courriel du 29 mai 2018, le Défenseur des droits a interrogé le CERT du département A pour connaître, en l'absence de notification d'une décision écrite à l'intéressé, les suites réservées à son dossier.

Par courriel du 30 mai 2018, le CERT a répondu que la demande de l'intéressé avait été rejetée, ses services ayant « agi en prenant appui sur la note du ministère de l'Intérieur du 27 octobre 2016 ».

Le CERT précise que la mairie a été informée du refus de renouvellement de titre envisagé par courriel du 18 août 2017 dont elle a accusé réception. Le CERT ajoute que la mairie aurait laissé un message le même jour sur le répondeur de l'intéressé pour l'informer de la décision prise à son encontre.

DISCUSSION JURIDIQUE

1. Sur la recevabilité du recours de Monsieur X

En droit

Il résulte de l'article R421-1 du code de justice administrative que « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ».

En application de l'article R421-2 du même code, « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet.* »

Il est à préciser que les demandes de carte nationale d'identité ne relèvent pas des procédures dans le cadre desquelles le silence gardé par l'administration vaut acceptation, telles que prévues à l'article D231-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Aux termes de l'article R 421-5 du code de justice administrative que « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

En fait

Monsieur X a déposé sa demande de renouvellement de carte nationale d'identité le 27 juillet 2017.

Il indique en être demeuré sans nouvelle, ce dont il résulte qu'une décision implicite de rejet de sa demande serait née le 28 septembre 2017 du silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois.

L'intéressé a formé un recours en annulation devant le tribunal administratif le 28 novembre 2017, soit dans les deux mois du délai de recours contentieux.

Si, aux termes du courriel du 30 mai 2018 adressé au Défenseur des droits par le CERT du département A, Monsieur X aurait été avisé verbalement le 18 août 2017 du refus de renouvellement de son titre, par un message laissé sur son répondeur, il est constant, en tout état de cause, que les voies et délais de recours ne lui ont pas été notifiées et qu'ils ne lui sont pas opposables.

Son recours est donc recevable.

2. Sur l'absence de motivation et le défaut de base légale

En droit

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.

En fait

Il résulte du courrier électronique transmis par le CERT du département A au Défenseur des droits qu'une décision explicite de refus de renouvellement de titre est intervenue le 18 août 2017, et qu'un message téléphonique aurait été laissé au requérant le même jour par la mairie pour l'en informer.

Cette décision verbale contrevient ainsi aux dispositions de l'article L211-5 précité, en ce qu'elle n'est ni écrite, ni motivée par des considérations de faits et de droit.

Elle est également dépourvue de base légale.

3. Sur la méconnaissance des dispositions de l'article 4-1 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité

En droit

La durée de validité des cartes nationales 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* ».

En application de l'article 1 de ce décret, « *Cette carte a une durée de validité de quinze ans lorsqu'elle est délivrée à une personne majeure et de dix ans lorsqu'elle est délivrée à une personne mineure* ».

La durée de validité des cartes nationales d'identité a été portée de dix à quinze ans par 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.

L'article 10 de ce texte prévoit que « *Les cartes nationales d'identité sécurisées (...) en cours de validité au 1er janvier 2014, délivrées à des personnes qui étaient majeures à la date de délivrance, voient leur durée de validité portée à quinze ans. L'extension de la durée de validité ne s'applique pas aux cartes nationales d'identité sécurisées en cours de validité au 1er janvier 2014 délivrées à des personnes qui étaient mineures à la date de délivrance* ».

La notice du décret précité précise que « *le décret allonge la durée de validité des cartes nationales d'identité sécurisées en la portant de dix à quinze ans pour les Français majeurs. Cette mesure de simplification s'applique aux cartes délivrées à partir du 1er janvier 2014 ainsi qu'aux cartes toujours valides à cette date, leur durée étant prolongée de cinq ans sans qu'il soit nécessaire de modifier les mentions inscrites sur le titre. Pour bénéficier de cette prolongation, les usagers n'ont ainsi aucune formalité particulière à effectuer. La durée des cartes nationales d'identité sécurisées délivrées aux personnes mineures, fixée à dix ans, reste inchangée* ».

Les conditions de renouvellement de la carte nationale d'identité

L'article 4-1 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955, modifié en dernier lieu par le décret n°2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, fixe les conditions de renouvellement de la carte nationale d'identité.

Il en résulte qu' : « 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 au titre II, 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 b) Ou de son passeport, de son passeport de service ou de son passeport de mission délivrés en application des [articles 4 à 17 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005](#) modifié relatif aux passeports valides ou périmés 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 (...) ».

Aussi, le renouvellement de la carte nationale d'identité n'est pas conditionné à la péremption du titre.

Au contraire, la production d'une carte d'identité ou d'un passeport valide (ou périmé depuis moins de cinq ans) est de nature à permettre le renouvellement de la carte nationale d'identité.

Les termes de l'article 4-1 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 sont en ce sens conformes aux dispositions de la circulaire IOCK 1002582C du 1^{er} mars 2010 relative à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports.

Il en résulte que s'il s'agit du renouvellement d'une carte nationale d'identité, ou d'un passeport électronique ou biométrique, la production du titre sécurisé « suffit à établir l'état civil et la nationalité française du demandeur. Aucun autre document ne doit lui être demandé. (...) Cela signifie qu'aucun autre document d'état civil ou justificatif de nationalité ne peut être exigé du demandeur ».

En fait

Monsieur X est titulaire d'une carte nationale d'identité qui lui a été délivrée le 15 mai 2007 par la préfecture de Z, et porte une date de fin de validité au 14 mai 2017.

En application de l'article 10 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 carte nationale d'identité, la validité de cette carte a été prorogée jusqu'au 14 mai 2022, nonobstant sa date d'expiration faciale.

Il ressort du courriel adressé le 30 mai 2018 par le CERT du département A au Défenseur des droits que Monsieur X a fait l'objet d'un refus de renouvellement de son titre, en application de l'instruction du 27 octobre 2016 transmises par le ministère de l'Intérieur aux préfet de police, préfets, hauts-commissaires de la République, Administrateur supérieur des Iles de Wallis et Futuna.

Il résulte de cette instruction que le ministère a demandé aux autorités précitées d' « *autoriser le renouvellement de cartes nationales d'identité facialement périmées – ou en voie de l'être – dès lors que l'usager est en mesure de justifier de son intention de voyager à l'étranger dans un pays acceptant la carte nationale d'identité comme document de voyage et à condition qu'il ne soit pas titulaire d'un passeport en cours de validité* ».

Le ministère précise que « *la preuve de ce voyage pourra être apportée par des moyens tels que titre de transport, devis ou réservation auprès d'une agence de voyage, justificatif ou réservation d'hébergement, attestation de l'employeur pour les personnes amenées à voyager à l'étranger* ».

Cette instruction, sur laquelle est fondé le refus de renouvellement de titre opposé à Monsieur X, est dépourvue de valeur réglementaire.

Elle méconnaît les dispositions de l'article 4-1 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955, lesquelles ne conditionnent le renouvellement de la carte nationale d'identité ni à la péremption du titre, ni à la justification d'un séjour à l'étranger, ni à l'absence de passeport en cours de validité.

4. Sur l'erreur de droit

En droit

Il résulte des dispositions précitées que le renouvellement de la carte nationale d'identité n'est subordonné ni à la péremption du titre, ni à la preuve de l'intention de voyager à l'étranger, ni à l'absence de passeport en cours de validité.

En fait

En faisant application de l'instruction du 27 octobre 2016 précitée, la préfecture a ajouté aux conditions réglementaires de renouvellement des cartes nationales d'identité.

Ce faisant, la préfecture a commis une erreur de droit. Sa décision devra être annulée de ce chef.

5. Sur l'atteinte au principe d'égalité

En droit

Il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que la loi « *doit être la même pour tous* ».

L'article L.100-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « *L'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité. (...) Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial.* ».

Les administrations sont en outre tenues de se conformer aux principes constitutionnels et principes généraux du droit, notamment au principe d'égalité devant le service public, reconnu par le Conseil d'Etat depuis 1951¹.

En fait

Il résulte des constatations effectuées par le Défenseur des droits et des saisines qui lui sont adressées qu'il existe d'importantes disparités dans le traitement des demandes de renouvellement de carte nationale d'identité sur l'ensemble du territoire national.

Ces constatations ont fait l'objet d'une décision du Défenseur des droits portant recommandation à l'attention du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères².

¹ CE, sect, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire

² Décision 2016-330 du 21 décembre 2016

Les diverses préfectures ont chacune leur interprétation de l'opportunité ou non de faire suite à la demande qui leur est adressée, (en application de l'instruction du 27 octobre 2016 précitée du ministère de l'Intérieur) ce qui crée, *de facto*, une rupture d'égalité entre les citoyens.

S'agissant de la preuve du séjour prévu à l'étranger, certaines acceptent de simples attestations sur l'honneur, là où d'autres imposent la preuve de justificatifs (facture d'agence de voyage, réservation d'hébergement, ...).

L'instruction du 27 octobre 2016 précise à cet égard que « *la preuve de ce voyage pourra être apportée par des moyens tels que titre de transport, devis ou réservation auprès d'une agence de voyage, justificatif ou réservation d'hébergement, attestation de l'employeur pour les personnes amenées à voyager à l'étranger* ».

Or, selon cette instruction, le renouvellement de la carte d'identité est subordonné à deux conditions cumulatives : d'une part que le demandeur soit dépourvu d'un passeport valide et d'autre part qu'il rapporte la preuve de son séjour à l'étranger.

Cette instruction ignore la situation des personnes qui voyageraient en voiture pour se rendre chez des particuliers ou faire de l'itinérance, ou le cas des personnes qui résident dans un département frontalier et qui passent régulièrement la frontière, sans séjourner pour autant à l'étranger.

Ces personnes se trouvent ainsi, faute de justificatif de leur séjour, obligées de solliciter la délivrance d'un passeport, passant ainsi d'une démarche gratuite à une démarche payante avec des frais de timbre fiscal à 90 euros.

L'instruction menée par le Défenseur des droits sur cette question a montré que certaines administrations suggèreraient aux usagers de détériorer leurs cartes nationalité d'identité ou d'en déclarer la perte, ce qui implique également des frais de renouvellement de 25 euros.

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 cartes d'identité susceptibles d'alimenter un trafic de titres et d'occasionner des situations d'usurpation d'identité.

Bien que présentant des demandes identiques, les usagers se voient opposer des exigences administratives et des décisions différentes, et ce en contradiction avec le principe d'égalité devant la loi.

6. Sur l'atteinte à la liberté de circulation

En droit

L'article 22 du code des frontières Schengen prévoit le principe de libre franchissement des frontières.

Toutefois, des contrôles sont possibles à l'intérieur des Etats, et les articles 25 et suivants du code précité autorisent les Etats membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ou de soupçons en matière de criminalité transfrontière.

Par ailleurs, il résulte de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 2012/C 326/01 que « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs

prévus par les traités. Ils ont, entre autres: a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ».

Les articles 4 et 5 de la directive 2004/38/CE 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, disposent que seuls sont valables comme document de voyage d'entrée et de sortie d'un pays de l'Union, une carte nationale ou un passeport en cours de validité.

En fait

La date de validité qui est apparente sur la carte d'identité est celle qui fait foi pour le pays de contrôle.

Le décret n°2013-1188 qui proroge la validité de la carte d'identité française ne peut revêtir de force obligatoire dans un autre État membre. Sa reconnaissance est à la discrétion de chaque État membre, dans les situations qui ne relèvent pas de la compétence de l'union européenne.

La Belgique, la Lituanie et la Norvège ont d'ores et déjà indiqué qu'ils ne reconnaissent pas la carte d'identité en apparence périmée mais dont la validité est prolongée de 5 ans comme document de voyage³.

D'autres n'ont pas transmis leur position officielle, et notamment l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, et la Suède.

Pour certains, ces pays sont limitrophes de la France.

Or, en application de l'instruction du 27 octobre 2016 du ministère de l'Intérieur, les préfectures sont invitées à ne renouveler que les cartes d'identité française des personnes qui d'une part ne sont pas titulaires d'un passeport en cours de validité et d'autre part justifient d'un séjour prévu à l'étranger.

Il s'agit de conditions cumulatives.

Aussi, les personnes qui n'ont pas de passeport valable, mais ne peuvent justifier de leur séjour à l'étranger (notamment parce qu'elles résident dans un département frontalier), ne pourront obtenir le renouvellement de leur titre.

En conséquence, ces personnes, sauf à solliciter un passeport, voient leur liberté de circulation entravée et s'exposent à des risques de contrôles de police à l'étranger, et ce même dans l'hypothèse où elles auraient pu franchir la frontière sans difficulté.

Au vu des éléments de fait et de droit exposés ci-dessus, le Défenseur des droits estime que la décision de non-renouvellement de carte nationale d'identité opposée à Monsieur X 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 Y.

Jacques TOUBON

³ Site du ministère de l'Europe et des affaires étrangères