

Paris, 30 avril 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-107

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 ;

Vu la loi 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, et notamment l'article L 100-2 ;

Vu le code des collectivités territoriales, et notamment les articles L 1611-1-2 et L 2335-16 ;

Vu 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 ;

Saisi des conditions de mise en œuvre de la réforme relative aux modalités de délivrance des titres d'identité issue du 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 ;

Considère que les différences de traitement des demandes de titre d'identité opérées entre les résidents et les non-résidents des communes équipées de dispositifs de recueil de données biométriques caractérisent une rupture d'égalité des usagers devant le service public ainsi qu'une discrimination à raison du lieu de résidence ;

Prend acte que le ministère de l'Intérieur estime que les différences de traitement mises en place par certaines communes dans le cadre des demandes de titre d'identité sont susceptibles de créer un préjudice aux usagers, lequel est de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Prend acte de l'engagement du ministère de l'Intérieur de veiller au strict respect du principe d'égalité devant le service public et de prévenir toute pratique discriminatoire fondée sur le lieu de résidence des usagers ;

Prend acte des mesures adoptées par le ministère de l'Intérieur pour appeler l'attention des communes dotées de stations de recueil de données biométriques sur la nécessité de permettre à l'ensemble des usagers, quel que soit leur lieu de résidence, de déposer leur demande de titre d'identité, selon les mêmes modalités.

En conséquence, recommande au ministère de l'Intérieur de :

- rappeler à l'ensemble des préfets, par voie de circulaire, la nécessité de s'assurer que les mairies équipées de stations de recueil de données biométriques garantissent un égal accès au service public de l'ensemble des usagers, qu'ils résident ou non dans leur commune, et les inviter à procéder à des vérifications régulières auprès de ces mairies pour s'assurer du respect de la réglementation applicable ;
- veiller, par tous moyens, à ce qu'il soit effectivement mis fin sans délai aux modalités d'organisation différenciée de dépôt des demandes de titre d'identité dans toutes les communes équipées de stations de recueil de données biométriques,
- adopter toute mesure utile à l'égard des communes qui maintiendraient des différences de traitement entre les usagers en raison de leur lieu de résidence afin d'y mettre un terme ;

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

L'attention du Défenseur des droits a été appelée à plusieurs reprises sur la mise en œuvre de la réforme relative aux modalités de délivrance des titres d'identité.

Cette réforme, issue du 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, a conduit à la déterritorialisation des demandes qui ne peuvent désormais être déposées qu'auprès des seules communes équipées d'un dispositif de recueil de données biométriques.

A contrario, les mairies qui n'ont pas été dotées de ces équipements ne peuvent plus recevoir de demandes. Aussi, leurs résidents doivent se rapprocher d'autres communes.

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs personnes, résidant dans des municipalités non équipées de dispositifs de recueil de données biométriques, qui indiquaient avoir rencontré des difficultés pour déposer leurs demandes de titres auprès de communes équipées.

Ces personnes expliquaient qu'elles avaient été tenues de prendre un rendez-vous alors que les résidents de la commune en étaient dispensés, ou que les plages horaires de rendez-vous avaient été restreintes pour les usagers qui, comme elles, résidaient hors de la commune. Dans ce dernier cas, elles indiquaient par exemple que les non-résidents ne pouvaient être reçus le samedi, ce qui les obligeait à se rendre disponibles, au besoin en posant une journée de congé, pour effectuer leurs démarches en semaine.

L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Il résulte des informations portées à la connaissance du Défenseur des droits que de nombreuses communes équipées de dispositifs de recueil de données biométriques organisent des conditions d'accès au guichet ou des plannings de rendez-vous distincts pour leurs résidents et les non-résidents, les modalités d'accès étant plus contraignantes pour ces derniers, leurs plages horaires restreintes et souvent limitées aux jours de semaine.

Dans le cadre de son instruction, le Défenseur des droits a interrogé deux municipalités mises en cause, en l'espèce les communes de X et de Y, pour recueillir leurs observations.

Il doit être précisé que de nombreuses municipalités mettraient en œuvre les mêmes pratiques.

La maire de Y a confirmé que sa commune imposait de prendre rendez-vous aux seuls usagers résidant hors de la commune, et que les plages horaires qui leur étaient destinées étaient moins importantes.

Elle indiquait estimer néanmoins que cette situation ne crée pas de rupture d'égalité devant le service public dès lors que trois quart des titres délivrés par ses services le sont pour des personnes qui ne vivent pas sur la commune.

Le maire de X, a également confirmé que des plannings de rendez-vous distincts étaient mis en place, et notamment que les samedis seraient réservés aux résidents de la commune de X. Cette organisation serait, selon lui, rendue « nécessaire », « au vu de la demande très importante » de rendez-vous sur les créneaux du samedi.

Il a précisé qu'en 2017, 1534 titres avaient été délivrés aux résidents de la commune de X contre 1139 aux résidents extérieurs, ce qui serait de nature à démontrer « la volonté de la collectivité de traiter de façon égalitaire chaque usager ».

Il a également souhaité rappeler que la commune avait dû se réorganiser pour faire face à la charge de travail représentée par la réforme, laquelle aurait fortement contraint le budget de la collectivité « puisque l'Etat ne compense pas suffisamment ce coût de gestion supplémentaire pour la ville de X laissant un reste à charge de près de 88000 euros pour la seule année 2017 ».

Le 7 août 2018, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au ministre de l'Intérieur, aux termes de laquelle il indiquait être susceptible de conclure à l'existence d'une rupture d'égalité entre les usagers du service public, la différence de traitement constatée n'apparaissant en effet justifiée ni par des dispositions législatives, ni par une différence de situation appréciable, ni par un motif d'intérêt général en rapport avec la réglementation du service.

Il ajoutait être également susceptible de conclure à l'existence d'une discrimination à raison du lieu de résidence, motif d'inégalité de traitement prohibé par la loi, eu égard au traitement moins favorable que subissent les usagers résidant hors de communes équipées de dispositif de recueil, celui-ci n'étant justifié ni par un but légitime ni par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, au sens de l'article 4 de la loi 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Par courrier du 4 avril 2019, le ministère de l'Intérieur a reconnu que les pratiques dénoncées par le Défenseur des droits portaient en effet atteinte au principe d'égalité devant le service public et caractérisaient une discrimination fondée sur le lieu de résidence.

Il s'est engagé à veiller au strict respect du principe d'égalité et à prévenir toute pratique discriminatoire.

Aussi, à la suite de la saisine du Défenseur des droits, il a indiqué avoir demandé aux centres d'expertise et de ressources titres (CERT) de sensibiliser les mairies de leur ressort aux risques de traitement différencié des demandes des titres d'identité et d'attirer l'attention des mairies dont l'organisation interne entraverait l'égal accès au service public de tous les usagers.

S'agissant des mairies mises en cause, il a indiqué avoir invité les préfets concernés à mettre fin au mode d'organisation discriminatoire des plages horaires de rendez-vous différenciées, sous peine de se voir retirer leurs dispositifs de recueil. Il leur a rappelé que ces pratiques étaient de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Il a précisé au Défenseur des droits que ces mairies avaient reçu une dotation spécifique, prévue à l'article L 2335-16 du code général des collectivités territoriales, pour compenser les dépenses liées à la charge qui leur a été dévolue de recueillir les demandes de titres d'identité, contrairement aux allégations du maire de X dont il a ajouté qu'elles ne sauraient, même si elles étaient avérées, justifier un traitement moins favorable des usagers non-résidents.

Il a ajouté que ces deux mairies n'avaient pas affiché de sur-activité, aucune des cinq stations de recueil concernées n'ayant atteint un taux nominal d'utilisation, quatre d'entre elles affichant un taux moyen inférieur de moitié au taux nominal.

S'agissant de la mairie de X, le ministre de l'Intérieur a précisé que le préfet de Z lui avait fait savoir par courrier du 14 mars 2019, que la pratique litigieuse avait été abandonnée.

Il ressort néanmoins de l'instruction poursuivie par le Défenseur des droits que tel n'est pas le cas de la commune de Y, ni de nombreuses autres communes équipées de stations de recueil de données biométriques.

LES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits considère que les différences de traitement pour déposer une demande de titre d'identité opérées entre les résidents et les non-résidents des communes équipées de dispositif de recueil de données biométriques caractérisent une rupture d'égalité des usagers devant le service public ainsi qu'une discrimination à raison du lieu de résidence.

Il rappelle, à l'instar du ministre de l'Intérieur, que ces pratiques engagent la responsabilité de l'Etat, dès lors que les missions confiées aux mairies de réception, saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise de ces titres est exercée au nom de l'Etat.

Il prend acte des mesures adoptées par le ministère de l'Intérieur pour appeler l'attention des communes dotées de stations de recueil sur la nécessité de permettre à l'ensemble des usagers, quel que soit leur lieu de résidence, de déposer leur demande de titre d'identité, selon les mêmes modalités.

Il recommande au ministère de l'Intérieur de :

- rappeler à l'ensemble des préfets, par voie de circulaire, la nécessité de s'assurer que les mairies équipées de stations de recueil de données biométriques garantissent un égal accès au service public de l'ensemble des usagers, qu'ils résident ou non dans leur commune, et les inviter à procéder à des vérifications régulières auprès de ces mairies pour s'assurer du respect de la réglementation applicable ;
- veiller, par tous moyens, à ce qu'il soit effectivement mis un terme sans délai aux modalités d'organisation différenciée de dépôt des demandes de titre d'identité dans toutes les communes équipées de stations de recueil de données biométriques,
- adopter toute mesure utile à l'égard des communes qui maintiendraient des différences de traitement entre les usagers en raison de leur lieu de résidence afin d'y mettre fin ;

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois.

Jacques TOUBON