

Paris, le 19 juin 2019

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2019-147**

---

**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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

Saisi par l'Association X ;

Considère que les difficultés matérielles persistantes, rencontrées par les personnes détenues, dans le traitement de leurs premières demandes ou demandes de renouvellement de cartes nationales d'identité, portent atteinte à leur droit au maintien des relations sociales et compromettent leur réinsertion ;

Considère que l'hétérogénéité des dispositifs techniques mis en œuvre pour recueillir les pièces nécessaires à l'établissement des cartes nationales d'identité des personnes détenues, notamment le dispositif mobile de recueil des empreintes digitales, porte atteinte à l'égalité des personnes détenues devant le service public ;

En conséquence, le Défenseur des droits recommande à Monsieur le ministre de l'Intérieur :

- que les dispositifs techniques de recueil des pièces nécessaires à l'établissement des cartes nationales d'identité des personnes détenues soient évalués par les services du ministère de l'Intérieur, en lien avec la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, à bref délai ;
- de mettre en place un dispositif homogène sur l'ensemble du territoire permettant le recueil des pièces nécessaires à l'établissement des cartes nationales d'identité des personnes détenues, en particulier pour le recueil de leurs empreintes digitales et la réalisation des photographies certifiées et garantissant un traitement effectif, dans un délai raisonnable, des demandes de délivrance ou de renouvellement des cartes nationales d'identité des personnes détenues ;
- de prévoir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de la dématérialisation des demandes de cartes nationales d'identité.

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de quatre 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 sur des difficultés rencontrées par des personnes détenues concernant l'accomplissement en détention des démarches administratives relatives à l'établissement ou au renouvellement d'une carte nationale d'identité (CNI).

Dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération », la délivrance des titres d'identité a été réformée afin de s'appuyer sur la dématérialisation des procédures d'enregistrement et de transmission des dossiers. La demande ou le renouvellement d'une carte nationale d'identité nécessitant une prise d'empreintes digitales, cela implique de se rendre une première fois dans les mairies équipées d'un dispositif de recueil des empreintes (« DR ») puis une seconde fois pour retirer la CNI, dans un délai de trois mois suivant sa mise à disposition. Les démarches peuvent être préparées en effectuant une pré-demande sur Internet.

Cette organisation étant susceptible de poser un certain nombre de difficultés pour les publics empêchés, notamment les personnes détenues, un partenariat a été conclu entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, afin que le recueil des empreintes puisse se dérouler en détention. Toutefois, de nombreuses difficultés ont été rapportées aux services du Défenseur des droits.

Au centre pénitentiaire Y, des personnes intervenant bénévolement en détention afin d'aider les personnes détenues dans leurs démarches, notamment en matière d'inscription au permis de conduire, ont saisi le Défenseur des droits en septembre 2017 de difficultés récurrentes pour les personnes détenues ne bénéficiant pas de permission de sortie, notamment en ce qui concerne les demandes de renouvellement de CNI. D'une part, ces personnes ne pourraient entamer leurs démarches par Internet ; d'autre part, le dispositif mobile de saisie des empreintes ne serait pas opérationnel.

Au mois de mai 2018, au centre pénitentiaire Z, une personne détenue a demandé le renouvellement de sa CNI mais les démarches ont été ralenties. Les agents de la préfecture se sont déplacés au sein de l'établissement avec une mallette et ont pris des photographies de l'intéressé. Celles-ci ont toutefois été rejetées pour non-conformité par le centre de fabrication des CNI. Le délégué du Défenseur des droits est intervenu en lien avec le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation pour obtenir de nouvelles photographies. Celles-ci ont finalement été réalisées par un photographe privé.

Dans le cadre de leurs permanences en détention à la maison d'arrêt A, les délégués du Défenseur des droits ont par ailleurs été saisis de difficultés rencontrées par les personnes détenues dès le printemps 2017. Bien qu'ils aient eu connaissance de dispositifs mis en œuvre entre la préfecture de W et l'établissement pénitentiaire afin de remédier aux difficultés induites par la dématérialisation des procédures, les délégués ont toutefois constaté un blocage persistant à compter du mois de mars 2018, aucune CNI n'étant plus délivrée.

Par un courrier du 2 mai 2018, la directrice de la maison d'arrêt A attirait l'attention du préfet de W sur les difficultés rencontrées par les personnes détenues. Elle précisait que depuis le mois de février 2018, les personnes incarcérées dans cet établissement étaient dans l'impossibilité de demander ou de renouveler leur CNI. Il ne lui était pas apporté de réponse.

Dans un courrier du 18 août 2018, le préfet de B informait le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la maison d'arrêt C que le ministère de l'Intérieur avait mis fin à la procédure provisoire de recueil des demandes de CNI en détention et qu'en conséquence, ses services « *ne procéderont plus désormais à aucun recueil de demande de carte nationale d'identité au sein de la maison d'arrêt C* ».

C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.

## **L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS**

À la suite du courrier adressé par la direction de la maison d'arrêt A à la préfecture de W et resté sans réponse, les services du Défenseur des droits ont pris l'attache des services du ministère de l'Intérieur. Conséquemment, une permanence de la préfecture de W a été mise en place au sein de la maison d'arrêt A, à raison de deux permanences par mois, afin de procéder au recueil des empreintes digitales des personnes détenues étant à l'origine d'une demande de CNI.

Le 12 juin et le 26 juin 2018, deux interventions de la Préfecture en détention ont permis à vingt-huit personnes détenues de faire des démarches en vue de leurs demandes de CNI. Selon les dernières informations portées à la connaissance du Défenseur des droits, au mois de mai 2019, 319 dossiers de demandes ou de renouvellement de CNI étaient en cours au sein de la maison d'arrêt A, parmi lesquels :

- 16 dossiers étaient déjà enregistrés (dossier complet, prises d'empreintes faites et demande en attente de traitement) ;
- 46 personnes étaient en attente d'entretien (pour effectuer une première demande ou complément d'information) ;
- Les dossiers restants étaient ouverts, certaines démarches effectuées mais compte tenu des difficultés rencontrées par les familles des personnes détenues pour réunir les éléments nécessaires, ces dossiers demeuraient en attente de documents complémentaires (photographie, timbre fiscal, domiciliation, etc).

Il a par ailleurs été indiqué aux services du Défenseur des droits qu'un seul agent de la préfecture est en charge du recueil des empreintes au sein de la maison d'arrêt A. En cas d'absence de ce dernier, le cycle des permanences est donc interrompu et les permanences reportées.

Parallèlement, le 16 mai 2018, afin d'établir l'étendue des difficultés liées à l'établissement et au renouvellement des CNI en détention, les services du siège du Défenseur des droits ont adressé un questionnaire à l'ensemble des délégués du Défenseur des droits intervenant en détention.

Douze délégués sur les soixante-trois ayant répondu ont fait part de difficultés récurrentes à ce sujet.

Des retards dans l'établissement et le transfert des dossiers vers les préfectures ont été exposés. Ils seraient liés à plusieurs types de difficultés :

- certaines préfectures n'envisageraient pas le déplacement d'agents en détention pour procéder au recueil d'empreintes digitales au sein des établissements pénitentiaires ;
- certains agents de préfecture auraient exprimé des réticences ou des craintes à l'idée de se déplacer au sein des établissements pénitentiaires afin de procéder au

- recueil des empreintes des demandeurs, de sorte que le relevé d'empreintes aurait rarement lieu, sinon jamais ;
- l'installation et le raccordement technique du dispositif de recueil sur les réseaux sécurisés de certains établissements ne serait pas possible ;
  - certains services pénitentiaires d'insertion et de probation auraient rencontré des difficultés relatives à l'établissement de démarches en ligne en lien avec la procédure de demande ou de renouvellement de CNI.

En conséquence, le traitement des demandes de CNI émises par des personnes détenues subit du retard, parfois de plusieurs mois.

Dans certains établissements, les services de la préfecture ne se sont pas déplacés depuis un an.

Ces problématiques ont été communiquées au ministère de l'Intérieur par une note récapitulative du 7 août 2018, adressée pour information au ministère de la Justice.

Le 11 février 2019, un courrier de relance a été adressé au ministère de l'Intérieur.

À ce jour, aucune réponse n'a été apportée aux services du Défenseur des droits.

## **DISCUSSION JURIDIQUE**

En ce qui concerne les personnes détenues, la circulaire du 23 octobre 2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues souligne que la possession et l'usage d'une CNI « *sont des éléments essentiels pour le processus d'insertion et de réinsertion de toute personne placée sous main de justice* ». En conséquence, la détection des personnes pour lesquelles la mise en œuvre de la procédure de demande ou de renouvellement de CNI « *doit s'effectuer dès l'arrivée de la personne détenue dans l'établissement, lors du parcours arrivant* ».

A cet égard, la circulaire attribue notamment au greffe pénitentiaire un rôle de détection lors de la formalité d'écrou, ainsi qu'au service pénitentiaire d'insertion et de probation lors de l'entretien arrivant.

Les modalités de recueil des empreintes digitales sont quant à elles précisées par la circulaire du 23 octobre 2012 précitée, qui indique que ce recueil « *pourra être effectu[é] avec le matériel utilisé pour les fiches d'écrou ou avec un matériel spécifique fourni par la préfecture* ».

Après recueil de l'ensemble des pièces nécessaires au traitement de la demande de la personne détenue, le greffe de l'établissement pénitentiaire transmet la demande à la préfecture compétente. Comme l'indique la circulaire susvisée en effet, « *contrairement au droit commun, la personne détenue n'est pas tenue de se présenter à la préfecture ou sous-préfecture lors du dépôt de sa demande* ».

Il ressort donc de ces éléments que pour l'accomplissement des démarches en vue de l'octroi d'une CNI à une personne détenue, l'administration pénitentiaire dépend, dans une large mesure, des services de la préfecture territorialement compétente, celle-ci demeurant l'autorité de référence pour la délivrance ou le renouvellement d'un tel document (article 2 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité).

L'article 4-3 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, tel que modifié 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, prévoit que le dépôt de la demande de carte nationale d'identité s'accompagne du recueil des empreintes digitales de chacun des index du demandeur.

La constitution et le traitement des dossiers de demande et de renouvellement des CNI, notamment la mise en œuvre du recueil des empreintes digitales du demandeur détenu, se heurtent à de nombreuses difficultés pratiques. Celles-ci posent des difficultés sous l'angle du droit des personnes détenues au maintien de relations sociales (a), ce qui est susceptible de compromettre leur réinsertion (b) ainsi que leur droit à être traitées de manière égale devant le service public (c).

**a. La délivrance d'une CNI : un document indispensable à l'exercice du droit au maintien des relations sociales de la personne détenue**

Préalable indispensable à la réalisation de toute une série d'actes de la vie courante, la détention d'une carte d'identité conditionne le bon déroulement des relations sociales, qu'elles soient professionnelles (activités professionnelles en cours de détention ou en vue de la préparation à la libération de la personne détenue), personnelles (mariage, filiation) ou citoyenne (inscription sur les listes électorales). La dématérialisation des procédures liées à la délivrance des CNI est susceptible d'emporter des atteintes au droit des personnes détenues au maintien des relations sociales.

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion d'affirmer que le numérique ne peut contribuer à une société solidaire que s'il devient le vecteur d'un pouvoir d'agir du citoyen (Avis du Défenseur des droits n° 16-01). En aucun cas celui-ci ne doit venir renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, en devenant un vecteur supplémentaire de précarisation et de non recours (Avis du Défenseur des droits n° 16-09). Le Défenseur des droits a ainsi réitéré à de nombreuses reprises sa préoccupation face à ce qui pourrait constituer une « *fracture numérique* » (Rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », 2019). Or, par sa nature même, la privation de liberté aggrave cette fracture. Il convient donc de redoubler de précaution pour assurer l'accès continu des personnes privées de liberté aux services publics et à la vie citoyenne, éléments essentiels de la vie sociale.

C'est notamment la raison pour laquelle le Défenseur des droits a récemment eu l'occasion de recommander la création d'un groupe de travail ministériel sur la mise en place du plan « préfectures nouvelle génération » en milieu pénitentiaire et plus généralement sur l'accès aux droits des personnes détenues face à la dématérialisation des procédures, tout en recommandant d'introduire dans les régimes juridiques applicables une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public (Décision du Défenseur des droits n° 2018-226). Cette clause est indispensable à l'égard de certaines démarches pouvant actuellement être effectuées en ligne, telles l'enregistrement d'une demande de CNI ou le paiement d'un timbre fiscal qui, si elles venaient à n'être réalisables qu'en ligne, compromettraient gravement l'exercice du droit de la personne détenue au maintien de ses relations sociales.

Le droit de toute personne au maintien de ses relations sociales est notamment garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège le droit à la vie privée et familiale (Cour eur. dr. h., arrêt du 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, req. n° 13710/88, § 29). S'agissant des personnes détenues, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que par nature, une détention entraîne une restriction à la vie privée et familiale de l'intéressée. La Cour considère pour

autant qu'il est « *essentiel au respect de la vie familiale que l'administration pénitentiaire aide le détenu à maintenir un contact avec sa famille proche* » (Cour eur. dr. h., arrêt du 28 septembre 2000, *Ouinas c. France*, req. n° 25498/94, § 61).

En vue de remplir cet objectif, l'administration pénitentiaire ne saurait toutefois excéder l'exercice de ses attributions. Par exemple, si une personne détenue souhaite se marier, l'administration pénitentiaire ne pourra accéder à sa demande que dans la mesure où elle dispose des pièces nécessaires, telle une carte nationale d'identité.

Ainsi, afin de garantir le droit de la personne détenue au maintien de ses relations sociales, l'efficacité de l'action de l'administration pénitentiaire se trouve parfois conditionnée par celle d'autres administrations.

À cet égard, il y a lieu de considérer que la responsabilité de l'administration pénitentiaire dans le maintien effectif des relations sociales des personnes détenues est une responsabilité qu'elle partage avec toutes les administrations dont la personne détenue est susceptible d'être l'utilisateur. Ces dernières devraient par conséquent, dans le cadre de leurs attributions, mettre tous les moyens en œuvre afin de contribuer à la préservation des relations sociales des personnes détenues.

Cela apparaît d'autant plus important que la délivrance d'une CNI à la personne détenue est une étape essentielle à sa réinsertion.

#### **b. La délivrance d'une CNI : une étape essentielle à tout processus de réinsertion pour la personne détenue**

Comme le rappelle la circulaire du 23 octobre 2012 précitée, relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues, la possession et l'usage d'une carte d'identité sont « *des éléments essentiels pour le processus d'insertion et de réinsertion de toute personne placée sous main de justice* »<sup>1</sup>.

Ce processus, auquel le service public pénitentiaire participe en vertu de l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>2</sup>, vise à permettre à la personne détenue « *d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions* »<sup>3</sup>. Comme l'a notamment souligné le Conseil constitutionnel, il est l'un des objectifs de l'exécution des peines privatives de liberté<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir également les termes de la Circulaire du 26 septembre 2014 de présentation des dispositions applicables le 1<sup>er</sup> octobre 2014 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, point 2.2.1.1, qui précise notamment que : « *La période de détention doit, notamment, contribuer à préparer la sortie du condamné en s'assurant que celui-ci est en mesure d'accéder à l'ensemble des droits et dispositifs de droit commun, dans des conditions qui peuvent être aménagées au regard du contexte pénitentiaire* ».

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, article 2 : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire [...]* ».

<sup>3</sup> Article 707-II du Code de procédure pénale : « *Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions [...]* ».

<sup>4</sup> Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et favoriser son éventuelle*

Si le droit administratif français ne reconnaît pas encore la réinsertion comme un droit fondamental des personnes détenues<sup>5</sup>, le droit international et européen des droits de l'homme confère toutefois à la personne détenue un certain nombre de garanties relatives à leurs processus de réinsertion.

La Commission européenne des droits de l'homme a soutenu dès les années 1990 que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme « *oblige l'Etat à aider autant que possible les détenus à créer et à entretenir des liens avec des personnes extérieures à la prison en vue d'encourager la réadaptation des détenus à la société* » (Com. eur. dr. h., déc. du 1er octobre 1990 sur la recevabilité de la requête, *Wakefield c. Royaume-Uni*, req. n° 15817/89). La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle plus récemment constaté « *une tendance à accorder une importance croissante à l'objectif de réinsertion, comme le démontrent notamment les instruments juridiques élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe. Reconnue autrefois comme un moyen de prévenir la récidive, la réinsertion, selon une conception plus récente et plus positive, implique plutôt l'idée d'un reclassement social par la promotion de la responsabilité personnelle* ». La Cour a réaffirmé ce constat depuis lors, y compris pour des personnes ayant été condamnées à de longues peines (Cour eur. dr. h., G.Ch., arrêt du 9 juillet 2013, *Vinter et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 66069/09, spéc. § 115-116).

Les Règles pénitentiaires européennes (ci-après « RPE »<sup>6</sup>), utilisées par la Cour européenne des droits de l'homme pour interpréter la Convention européenne des droits de l'homme, rappellent que les personnes privées de liberté « *conservent tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire* » (RPE 2). Dès lors, les restrictions qui leur seraient imposées « *doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquels elles ont été imposées* » (RPE 3). Si la vie en prison ne saurait être identique à la vie dans une société libre, elle doit être « *alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison* » (RPE 5). Ces objectifs se retrouvent également proclamés au plan international, par l'article 10 paragraphe 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>7</sup> ainsi que par l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (dites « Règles Mandela »<sup>8</sup>, voir les Règles 4<sup>9</sup> et 5.1<sup>10</sup>).

Les personnes détenues ne sont pas, du seul fait de leur placement en détention, déchues de leur droit d'effectuer certaines démarches administratives, civiles et citoyennes élémentaires à leur vie sociale. Elles devraient au contraire être accompagnées afin que celles-ci s'inscrivent

---

*réinsertion* » (Conseil constitutionnel, Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*).

<sup>5</sup> Voir par exemple Conseil d'Etat, 15 juillet 2010, *Puci*, n° 340313, inédit au Recueil.

<sup>6</sup> Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptées par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006.

<sup>7</sup> Dans son Observation générale n° 21, « Droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité (article 10) » adoptée à sa 44<sup>ème</sup> session (1992), le Comité des droits de l'homme a affirmé que : « *Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social.* »

<sup>8</sup> Ensemble de Règles minima pour le traitement des détenues (Règles Nelson Mandela), Résolution n° 70/175 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 2015, A/RES/70/175.

<sup>9</sup> Selon la Règle n°4, les objectifs des peines d'emprisonnement sont principalement « *de protéger la société contre le crime et d'éviter les récidives. Ces objectifs ne sauraient être atteints que si la période de privation de liberté est mise à profit pour obtenir, dans toute la mesure du possible, la réinsertion de ces individus dans la société après leur libération, afin qu'ils puissent vivre dans le respect de la loi et subvenir à leurs besoins.* »

<sup>10</sup> Selon la Règle n° 5.1, « *Le régime carcéral doit chercher à réduire au minimum les différences qui peuvent exister entre la vie en prison et la vie en liberté dans la mesure où ces différences tendent à atténuer le sens de la responsabilité du détenu ou le respect de la dignité de sa personne.* »



dans le cadre d'un parcours orienté vers leur insertion ou réinsertion. À cet égard, la possession d'une carte nationale d'identité est la première étape vers le maintien ou le rétablissement des liens sociaux, essentiel au processus d'insertion ou de réinsertion des personnes détenues, qu'il s'agisse de favoriser leur insertion professionnelle, de leur assurer un accès aux prestations sociales auxquelles ils pourraient prétendre à l'issue de leur peine, de leur permettre de mener à bien des démarches relatives à leur état civil ou en vue d'obtenir un logement.

Bien que l'objectif de réinsertion soit généralement considéré comme rattaché à la mission du service public pénitentiaire (RPE 72.3, article 1 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009), ses déclinaisons pratiques dépendent, ici encore, du concours d'autres administrations, en l'espèce des services relevant du ministère de l'Intérieur.

Les difficultés relevées au stade de la constitution du dossier de demande de CNI, notamment à l'occasion du recueil des empreintes digitales et de la réalisation des photographies certifiées (voir *supra*), sont ainsi de nature à limiter la capacité de l'administration pénitentiaire de mener à bien sa mission d'accompagnement des personnes détenues vers la réinsertion. Elles sont surtout sources de lenteurs et parfois de blocage dans la procédure de délivrance des cartes d'identité, limitant ainsi la capacité des personnes demandeuses de ces dernières de nouer des relations sociales, professionnelles ou personnelles, essentielles à leur insertion ou réinsertion.

**c. L'hétérogénéité des arrangements pratiques permettant la délivrance d'une CNI : une atteinte au droit des personnes détenues d'être traitées de façon égale dans l'accès au service public**

La délivrance des cartes nationales d'identité est une mission de service public. Comme le service public pénitentiaire, dont les caractéristiques principales sont fixées à l'article 2 de la loi pénitentiaire précitée, une telle mission est tenue 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 1951 (CE, Sect, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Rec. 151) et garanti à l'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois, les modalités techniques de constitution des dossiers de demande de carte d'identité, quant à elles, diffèrent d'un établissement pénitentiaire à un autre. Il s'en suit que les personnes détenues n'ont pas les mêmes capacités d'obtenir une carte nationale d'identité selon que les services préfectoraux acceptent ou non de se déplacer en détention.

En conclusion, compte tenu de l'hétérogénéité des pratiques relevées au sein des différents établissements pénitentiaires et préfectures, le Défenseur des droits considère qu'il existe une atteinte au droit des détenus au maintien de relations sociales ainsi qu'au principe d'égalité devant les services publics.

## **RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS**

Le Défenseur des droits considère que la mise en œuvre constatée des dispositifs de recueil des pièces nécessaires au traitement des demandes de CNI (premières demandes ou renouvellement) sur l'ensemble du territoire porte une atteinte excessive au droit des usagers du service public au sens du premier alinéa de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Il considère que les difficultés matérielles persistantes, rencontrées par les personnes détenues, pour obtenir une CNI portent atteinte à leur droit au maintien des relations sociales. L'hétérogénéité des dispositifs techniques de recueil des pièces, en particulier de recueil des empreintes digitales et des photographies certifiées, porte atteinte à l'égalité des personnes détenues devant le service public.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande à Monsieur le ministre de l'Intérieur :

- que les dispositifs techniques de recueil des pièces nécessaires à l'établissement des cartes nationales d'identité des personnes détenues soient évalués par les services du ministère de l'Intérieur, en lien avec la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, à bref délai ;
- de mettre en place un dispositif homogène sur l'ensemble du territoire permettant le recueil des pièces nécessaires à l'établissement des cartes nationales d'identité des personnes détenues, en particulier pour le recueil de leurs empreintes digitales et la réalisation des photographies certifiées et garantissant un traitement effectif, dans un délai raisonnable, des demandes de délivrance ou de renouvellement des cartes nationales d'identité des personnes détenues ;
- de prévoir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de la dématérialisation des demandes de cartes nationales d'identité.

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de quatre mois.