

Paris, le 9 janvier 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-310

---

### **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 des droits de l'enfant et notamment son article 3-1 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu le protocole additionnel n°4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment l'article 2-2° ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment l'article 21 ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ;

Vu le code civil ;

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

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

Vu le décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports ;

Saisi de nombreuses réclamations relatives aux modalités d'instruction des demandes de carte nationale d'identité et de passeport français déposées dans l'intérêt d'enfants nés de mères étrangères, mais français par filiation paternelle ;

Constate l'existence d'une pratique administrative consistant à subordonner la délivrance de ces titres à la preuve de la régularité, de l'importance et de la durée de la contribution du père français à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;

Rappelle que le retard de l'administration ou son sursis à délivrer les titres sollicités porte atteinte aux droits des enfants concernés et que ces retards non justifiés par l'existence d'une fraude engagent la responsabilité de l'Etat et doivent donner lieu à une indemnisation des préjudices en résultant ;

Considère que cette pratique est contraire aux droits afférents à la nationalité française et aux dispositions applicables à la délivrance des cartes nationale d'identité et passeports français ;

Considère que cette pratique porte atteinte au principe d'égalité devant la loi, au principe de non-discrimination, ainsi qu'à la vie privée et familiale, à l'intérêt supérieur et à la liberté de circulation des enfants concernés ;

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

- Rappeler par voie de circulaire aux autorités préfectorales compétentes pour procéder à l'instruction des demandes de carte nationale d'identité et de passeport français le cadre juridique applicable à la délivrance des cartes nationale d'identité et passeports français ;
- Leur rappeler notamment qu'elles ne peuvent subordonner la délivrance de ces titres à la preuve par le père français de sa contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;
- Leur rappeler qu'elles ne peuvent refuser ou surseoir à la délivrance de ces titres d'identité qu'en cas de suspicion de reconnaissance frauduleuse de paternité, laquelle ne se présume pas et doit résulter d'un faisceau d'éléments précis et concordants qui doit être porté à la connaissance des usagers au titre de la motivation des décisions individuelles défavorables ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le ministère de l'Intérieur 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 est régulièrement appelée, depuis plus d'un an, sur les modalités d'instruction des demandes de titres d'identité français déposées dans l'intérêt d'enfants nés de mères étrangères, mais français par filiation paternelle.

Il résulte des informations portées à la connaissance du Défenseur des droits que le centre d'expertise et de ressources titres (CERT) de la préfecture de X, mais également ceux de nombreuses autres préfectures sur le territoire, demanderaient systématiquement la preuve de la régularité, de l'importance et de la durée de la contribution du père français à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Le Défenseur des droits a notamment été saisi par Messieurs A. et B. de cette problématique.

Monsieur A., de nationalité française, indique avoir sollicité le 25 janvier 2018 la délivrance d'une carte nationale d'identité auprès de la préfecture de X dans l'intérêt de sa fille S., née le 2 janvier 2018 à Paris.

Par courrier du 13 février 2018, les services de la préfecture lui ont demandé de justifier « *dans les meilleurs délais et par tous moyens, de la régularité, de l'importance et de la durée de [sa] contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant* ».

Monsieur B., né à Clichy-La-Garenne (Hauts de Seine) et de nationalité française, a quant à lui déposé auprès de la préfecture de X une demande de carte nationale d'identité dans l'intérêt de sa fille V., née le 1<sup>er</sup> août 2017 à Paris.

Par courrier du 20 décembre 2017, les services de la préfecture ont émis un sursis à la délivrance du titre et invité l'intéressé à fournir la preuve de sa contribution à l'entretien et à l'éducation de sa fille.

En dépit des pièces communiquées par ce dernier, la préfecture, par courrier du 30 avril 2018, a indiqué à l'intéressé que les documents envoyés étaient insuffisants pour « *justifier de la régularité, de l'importance et de la durée de [sa] contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant* » et l'ont invité à transmettre « *des éléments probants quant à [sa] participation dans la vie quotidienne de l'enfant (hébergement, frais relatifs à son éducation, etc)* ».

Depuis lors, le Défenseur des droits a été destinataire de très nombreuses réclamations dans les mêmes termes concernant la préfecture de X, et notamment de celles de Madame K., Monsieur D., Madame Z., Madame V., Madame C., Madame P., Monsieur Y., ou de Madame E., mais également concernant d'autres préfectures du territoire français.

Son attention a été appelée par exemple sur la situation de Monsieur H. auquel la préfecture de Y a indiqué par courrier du 19 décembre 2018 de la nécessité de justifier « *de la régularité, de l'importance et de la durée de [sa] contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant* » M., née le 21 septembre 2018 au Kremlin Bicêtre, en raison de « *plusieurs éléments [du] dossier qui suscitent un doute sur la réalité du lien de filiation paternelle de l'enfant et par voie de conséquence sur sa nationalité* ».

Il a été saisi également par Monsieur B., de nationalité française et au surplus fonctionnaire de police, qui a fait l'objet le 27 mars 2019 d'une décision de la préfecture de Y de sursis à

délivrance de titres d'identité pour son fils L., né le 17 janvier 2019 à Corbeil-Essonnes, dans l'attente de la preuve « de la régularité, de l'importance et de la durée de sa contribution à l'entretien et à l'éducation de son fils ».

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

Par courrier du 25 novembre 2018, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative à la préfecture de X et au ministre de l'Intérieur afin de recueillir leurs observations sur les situations portées à sa connaissance et rappeler le cadre juridique applicable à la délivrance des titres d'identité français.

Par courrier en réponse du 8 janvier 2019, le préfet de X a répondu que :

*« Ces demandes, comme toutes celles dont la préfecture de X a à connaître, sont examinées individuellement, en conformité avec les textes régissant la délivrance des cartes nationales d'identité et passeports, qui notamment disposent que le contrôle et l'appréciation des pièces obéissent à « l'examen particulier des circonstances ». Ainsi pour les cas litigieux ou sensibles, mes services s'adressent directement aux demandeurs afin de recueillir les compléments nécessaires à l'instruction du dossier, la nature desdits compléments dépendant des spécificités de la situation propre du (des) demandeur(s).*

*La reconnaissance frauduleuse du lien de filiation à visée migratoire, qui consiste à détourner l'article 18 du code civil en faisant fallacieusement reconnaître par un père français l'enfant d'une ressortissante étrangère en situation irrégulière sur le territoire national, figure au rang des fraudes en augmentation significative. En témoigne le nombre grandissant des jugements du tribunal de grande instance de X annulant un lien de filiation paternelle qui me sont communiqués et qui donnent lieu, lorsque les titres ont été délivrés, à la mise en œuvre difficile de procédures de retrait de ces titres.*

*Selon une jurisprudence administrative constante, le Préfet est tenu de faire échec aux demandes de titre d'identité entachés d'une fraude, la lutte contre la fraude se voulant par ailleurs une priorité ministérielle ; d'où la vigilance observée dans l'instruction de toute demande de délivrance de titre d'identité, qu'il s'agisse ou non d'un enfant mineur français par filiation paternelle.*

*Mes services, dans le contexte décrit plus haut, non pas systématiquement mais lorsque les éléments du dossier suscitent un doute sérieux, invitent le père putatif de l'enfant à produire toute pièce de nature à attester de sa contribution effective à son entretien et à son éducation.*

*Ce dispositif n'est pas unique, d'autres dispositifs ont été également déployés dans la perspective d'éclairer utilement la décision de l'administration, à savoir en particulier la mise en place d'entretiens administratifs avec l'un ou l'autre des parents déclarés.*

*Les modalités de traitement des demandes déposées en faveur d'enfants issus d'une mère étrangère et d'un père de nationalité française répondent aux caractéristiques de chaque dossier et n'obéissent pas au systématisme. En aucun cas ces modalités ne laissent à penser que, dans l'instruction de dossiers relevant d'une problématique aussi délicate et sensible, l'administration pratique une approche discriminatoire ».*

A la suite de cette réponse de la préfecture de X et en l'absence de réponse du ministre de l'Intérieur, le Défenseur des droits a procédé à des relances par courriel du 21 février 2019 et par courrier du 2 juillet 2019.

A cette occasion, il a indiqué au ministre de l'Intérieur qu'il ne pouvait que constater, au vu des réclamations transmises, un développement par de nombreux CERT de la pratique litigieuse consistant à subordonner la délivrance des titres d'identité à la preuve par le parent français « *de la régularité, de l'importance et de la durée* » de sa contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas répondu.

## **DISCUSSION**

La possession d'une carte nationale d'identité traduit le droit pour tout Français de pouvoir justifier de son identité, laquelle constitue une composante de la liberté personnelle protégée par la Constitution.

Aussi, lorsque les pièces produites à l'appui d'une demande sont de nature à établir l'identité et la nationalité française du demandeur et que les conditions liées à sa capacité juridique sont satisfaites, l'autorité administratives est tenue de délivrer la carte d'identité.

Il en est de même de la délivrance du passeport, dont la possession conditionne en outre l'exercice de la liberté d'aller et venir.

### **1. Cadre juridique applicable à la délivrance des titres d'identité français**

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.

Le décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 précité ne subordonne pas la délivrance d'un titre d'identité à la preuve de la contribution des parents à l'entretien et à l'éducation des enfants.

L'article 4-4 de ce décret permet d'ailleurs à l'un seul des titulaires de l'autorité parentale de présenter la demande de carte d'identité.

Le décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 prévoit la délivrance, dans les mêmes conditions, des passeports français, à tous les Français qui en font la demande.

En l'espèce, la délivrance des titres d'identité des enfants devrait ainsi être subordonnée à la seule preuve que les enfants sont nés d'un père français ou qu'ils sont nés en France d'un père qui y est lui-même né, conformément aux articles 18 et 19-3 du code civil, la preuve du lien de filiation résultant de l'acte de mariage des parents ou de la reconnaissance faite par le père.

Le Défenseur des droits constate à cet égard que la plupart des enfants concernés par les réclamations portées à sa connaissance sont titulaires d'un certificat de nationalité française lequel fait preuve de leur nationalité, la production de ce document n'étant, en toute hypothèse, pas obligatoire pour la délivrance des titres sollicités.

Le Défenseur des droits relève toutefois que ces réclamations démontrent que l'administration exige la preuve de la contribution du père français « *dans sa régularité, dans son importance et dans sa durée* ».

S'agissant de « l'importance » de la contribution, le Défenseur des droits entend rappeler qu'en application de l'article 371-2 du code civil, les parents contribuent à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de leurs ressources.

Le Défenseur des droits a déjà fait part de ses inquiétudes quant à l'utilisation de cette notion de contribution, susceptible d'être source d'interprétations divergentes<sup>1</sup>.

S'agissant de la « régularité » et de la « durée » de la contribution, le Défenseur des droits souligne que pour les nouveau-nés ou les enfants en très bas âge, une telle demande va encore retarder la délivrance des titres sollicités, portant ainsi durablement atteinte aux droits des enfants concernés.

En outre, il considère que l'existence de défaillances ou de manquements parentaux ne sauraient préjudicier au droit des enfants de pouvoir obtenir les titres d'identité afférents à leur nationalité, en dehors d'autres éléments de nature à caractériser une fraude.

## **2. L'obligation pour l'administration de justifier d'éléments précis et concordants caractérisant l'existence d'une fraude pour s'opposer à la délivrance de titres d'identité**

Il résulte du cadre juridique précédemment exposé qu'en subordonnant la délivrance des titres d'identité des enfants à la preuve de la contribution à leur entretien et à leur éducation par leurs pères français, les CERT ajoutent aux conditions prévues par la réglementation.

Ces modalités d'instruction sont susceptibles de caractériser une erreur de droit lorsqu'elles résultent d'une pratique systématisée qui n'est pas fondée sur des éléments précis et concordants de nature à caractériser l'existence d'une fraude.

Le Conseil d'Etat considère en effet 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 »*<sup>2</sup>.

Ainsi, l'administration a la possibilité de refuser la délivrance d'un titre, dans les hypothèses dans lesquelles des enfants auraient fait l'objet de reconnaissances frauduleuses de paternité par un ressortissant Français ayant pour objet de leur conférer cette nationalité.

Il appartient toutefois à l'administration de rapporter la preuve de la fraude, laquelle ne se présume pas et ne saurait résulter d'un doute. Elle se doit d'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<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport du Défenseur des droits relatif aux droits fondamentaux des étrangers du 9 mai 2016

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 2<sup>ème</sup> / 7<sup>ème</sup> SSR, 10/06/2013, 358835.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 5<sup>ème</sup> chambre, 30/09/2016, 400359.

En suspendant la délivrance de titre d'identité ou en sursoyant de manière systématique à la délivrance des titres d'identité des enfants nés de mères étrangères et de pères français jusqu'à ce que ces derniers justifient de leur contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, sans caractériser préalablement l'existence d'une fraude, l'autorité administrative ajoute aux exigences de la loi et commet une erreur de droit.

Or, le Conseil d'Etat a considéré que ne constituait pas des éléments précis et concordants de nature à établir l'existence d'une reconnaissance frauduleuse le fait qu'un père déclarant soit à l'origine de reconnaissances de paternité sur une courte période pour des enfants de plusieurs mères étrangères ayant sollicité un droit au séjour en leur seule qualité de parent d'enfant français<sup>4</sup>.

Il résulte également de la jurisprudence que ce faisceau d'indices précis et concordants n'est pas caractérisé lorsque « *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* »<sup>5</sup>.

En l'espèce, le Défenseur des droits constate qu'aucun des courriers des préfectures qui lui ont été communiqués ne fait état des éléments précis et concordants permettant de caractériser une suspicion de fraude éventuelle, tous se bornant à faire état de l'existence d'un « *doute* » sur la réalité du lien de filiation paternelle. Il rappelle à ce titre que le fait de reconnaître un enfant qui n'est pas le sien ne caractérise pas la fraude, si cette reconnaissance n'a pas été souscrite dans le but de faciliter l'obtention de la nationalité française ou d'un titre de séjour.

Ainsi, le Défenseur des droits considère que ces courriers, qui constituent des décisions individuelles de refus ou de sursis à délivrance de titre d'identité susceptibles de recours pour excès de pouvoir<sup>6</sup>, ne remplissent pas les exigences de motivation prévues à l'article L 211-5 du code des relations entre le public et l'administration, ces décisions devant comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.

A cet égard, il note d'une part que ces décisions sont quasi systématiquement dépourvues de base légale, seul le visa de l'article 18 du code civil ou celui de l'article 371-2 du code civil relatif à l'autorité parentale apparaissant parfois sur certaines d'entre elles<sup>7</sup>.

D'autre part, il considère que la mention d'un doute quant à la réalité de la filiation paternelle de l'enfant n'est pas une motivation suffisante pour permettre aux usagers d'avoir connaissance des éléments de faits sur lesquels la décision est fondée.

Il estime ainsi que l'obligation de motivation qui pèse sur l'administration lui impose, à l'aune de la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>8</sup>, de faire état des éléments précis et concordants permettant de caractériser ses doutes sur la réalité de la filiation de l'enfant ou l'existence d'une fraude.

---

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, 5<sup>ème</sup> chambre, 30/09/2016, 400359.

<sup>5</sup> CAA de Paris, 10<sup>ème</sup> chambre, 07/07/2017, 17PA00405.

<sup>6</sup> Pour ex., Conseil d'Etat, Juge des référés, 11/03/2003, n°254791.

<sup>7</sup> Pour ex., TA Amiens, 15/11/2019, 1703462 et décision 2018-163 portant observations en justice du Défenseur des droits.

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, 2<sup>ème</sup> / 7<sup>ème</sup> SSR, 10/06/2013, 358835.

### 3. Les atteintes portées aux droits des enfants concernés

#### 3.1. L'atteinte au principe d'égalité devant la loi

Le principe d'égalité devant la loi résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Depuis une décision du 9 avril 1996, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>9</sup>.

Il apparaît en l'espèce que les modalités de traitement des demandes de titres d'identité, telles qu'elles ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits, induisent une différence de traitement entre les usagers, la preuve de la contribution du père français n'étant exigée que dans les seules hypothèses dans lesquelles la mère de l'enfant est étrangère.

Il est constant que cette différence de traitement, à raison de la nationalité de la mère et de l'origine des enfants, n'a pas été prévue par les textes, et qu'elle résulte de la seule pratique administrative.

#### 3.2. L'atteinte à la vie privée et familiale, à l'intérêt supérieur, et à la liberté de circulation

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Convention EDH) dispose que :

*« Toute 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 (CEDH) 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>10</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 à 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 des droits de l'enfant (CIDE).<sup>11</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* ».

<sup>9</sup> Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996.

<sup>10</sup> CEDH, *Menesson c. France*, no 65192/11, §§ 46, 97, CEDH 2014, *Genovese c. Malte*, no 53124/09, § 33, 11 octobre 2011.

<sup>11</sup> *Menesson*, précité.



En l'espèce, il est constant qu'une décision de refus ou de sursis à délivrance 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 EDH et par l'article 3-1 de la CIDE, et à faire obstacle à l'exercice des droits afférents à sa nationalité, et notamment à sa liberté de circulation, reconnue comme principe à valeur constitutionnelle<sup>12</sup> et prévue par les articles 2 du protocole n°4 de la Convention EDH et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou à ses droits au titre des prestations familiales lesquelles ont précisément pour objet d'assurer ses conditions de vie et de subsistance.

### **3.3. L'atteinte au principe de non-discrimination**

Une discrimination est caractérisée par un traitement défavorable ou une différence de traitement entre des personnes placées dans une situation comparable en raison de la prise en compte d'un critère de discrimination prohibé par la législation, intervenu dans un domaine prévu par la loi.

L'article 1 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations vise expressément les origines dans la liste des critères de discrimination prohibés par la loi.

L'article 14 de la Convention EDH prohibe les distinctions fondées « *notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle régulièrement que cet article 14 « *ne fait que compléter les autres clauses matérielles de la Convention et de ses protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la « jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent* »<sup>13</sup>.

Une discrimination peut ainsi être caractérisée en application des dispositions combinées des articles 8 et 14 de la Convention EDH.

En l'espèce, les réclamations présentées au Défenseur des droits ne permettent pas de démontrer que la différence de traitement opérée à l'égard des enfants nés d'un père français et d'une mère étrangère relèvent d'une appréciation individualisée des dossiers, ni qu'elle répond à la nécessité de traiter différemment des personnes placées dans des situations différentes.

Le Défenseur des droits considère que la pratique litigieuse n'apparaît pas justifiée par un but légitime ou par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, au sens de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 susvisée.

## **4. Des atteintes aux droits des usagers susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat**

En vertu des principes généraux de la responsabilité administrative, le Défenseur des droits rappelle que la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée en cas de refus ou de sursis à délivrance de titre, ou dans l'hypothèse d'un délai d'instruction anormalement long, non justifié par l'existence d'éléments précis et concordants laissant présumer l'existence d'une fraude.

<sup>12</sup> Décision n°79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*.

<sup>13</sup> CEDH, 8 juill. 2003, *Sahin c. Allemagne*, req. n°30943/96.

A cet égard, le Conseil d'Etat a déjà considéré que le délai de plus de deux années mis par l'administration pour délivrer un passeport à une personne « *qui, pourtant, justifiait, dès l'origine de ses démarches, de sa nationalité française et de son identité, a présenté un caractère anormalement long. Un tel délai, qui a porté atteinte à la liberté d'aller et venir du requérant (...) est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat* »<sup>14</sup>.

Dans le cas d'espèce, la faute de l'Etat dans le retard à délivrer le titre du requérant ayant causé à ce dernier « *des troubles dans ses conditions d'existence et un préjudice moral* », le Conseil d'Etat lui a alloué une indemnité de 20 000 euros.

Le Défenseur des droits rappelle à cet égard qu'il appartient à l'Etat de mettre en œuvre un dispositif d'indemnisation de tous les usagers qui ont fait l'objet d'un refus entaché d'illégalité ou d'un retard dans la délivrance de leur titre, notamment si ce retard est dû à des demandes de pièces non prévues par les textes, sans qu'aient été préalablement établis des éléments précis et concordants de nature à caractériser une fraude.

Il considère que les réclamants qui l'ont saisi seraient éligibles à ce dispositif, notamment ceux qui récemment, après près de deux années d'instruction, ont finalement obtenu les titres d'identité sollicités.

## **LES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS**

Le Défenseur des droits constate l'existence d'une pratique administrative consistant à subordonner la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports français déposés dans l'intérêt des enfants nés de mères étrangères et français par filiation paternelle à la preuve de la régularité, de l'importance et de la durée de la contribution du père français à l'entretien et à l'éducation des enfants ;

Rappelle que le retard de l'administration ou son sursis à délivrer les titres sollicités porte atteinte aux droits des enfants concernés et que ces retards non justifiés par l'existence d'une fraude engagent la responsabilité de l'Etat et doivent donner lieu à une indemnisation des préjudices en résultant ;

Considère que cette pratique est contraire aux droits afférents à la nationalité française et aux dispositions applicables à la délivrance des cartes nationale d'identité et passeports français ;

Considère que cette pratique porte atteinte au principe d'égalité devant la loi, au principe de non-discrimination, ainsi qu'à la vie privée et familiale, à l'intérêt supérieur et à la liberté de circulation des enfants concernés ;

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

- Rappeler par voie de circulaire aux autorités préfectorales compétentes pour procéder à l'instruction des demandes de carte nationale d'identité et de passeport français le cadre juridique applicable à la délivrance des cartes nationale d'identité et passeports français ;
- Leur rappeler notamment qu'elles ne peuvent subordonner la délivrance de ces titres à la preuve par le père français de sa contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;

---

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 21/11/2007, 294069.

- Leur rappeler qu'elles ne peuvent refuser ou surseoir à la délivrance de ces titres d'identité qu'en cas de suspicion de reconnaissance frauduleuse de paternité étayée, laquelle ne se présume pas et doit résulter d'un faisceau d'éléments précis et concordants qui doit être porté à la connaissance des usagers au titre de la motivation des décisions individuelles défavorables ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le ministère de l'Intérieur dans un délai de trois mois.

Jacques TOUBON