

Paris, le 20 mai 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-027

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;

Vu le code civil ;

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

Saisi par plusieurs associations, services et mandataires judiciaires à la protection des majeurs exerçant à titre individuel sur les difficultés rencontrées par les personnes handicapées, en particulier par les majeurs sous tutelles, lors de la délivrance ou à l'occasion du renouvellement de leur carte nationale d'identité ;

Considère que les conditions et modalités actuelles d'obtention de la carte nationale d'identité portent atteinte au principe de non-discrimination et sont de nature à entraver l'effectivité des droits fondamentaux reconnus par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) ;

Prend acte des discussions engagées par les ministères de l'Intérieur et de la Justice en vue d'une réforme de la réglementation relative aux demandes de titres d'identité par les majeurs en tutelle et recommande dans ce cadre :

- La mise en conformité du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité avec les stipulations de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) afin de permettre, notamment, aux majeurs sous tutelle de déposer seuls une demande de CNI, d'y faire figurer, le cas échéant, l'adresse de leur domicile personnel et d'y apposer leur signature ;
- L'encadrement par voie de circulaire des pratiques relatives à la délivrance des cartes nationales d'identité aux majeurs en tutelle afin, notamment, de respecter le principe d'égalité sur l'ensemble du territoire et mettre fin à l'exigence de représentation par le tuteur.
- La mise en place de mesures appropriées, et notamment d'un niveau d'information suffisant, afin de garantir l'accessibilité aux personnes handicapées des dispositifs de recueil de données biométriques et d'enregistrement numérique des demandes de carte nationale d'identité.

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

Jacques TOUBON

Recommandation de réforme en application de l'article 32 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits a été appelée par plusieurs associations, services et mandataires judiciaires à la protection des majeurs exerçant à titre individuel, sur les difficultés rencontrées par les personnes handicapées, en particulier les personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de tutelle, s'agissant des conditions et modalités d'obtention de la carte nationale d'identité (CNI).

I. CADRE JURIDIQUE

La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales des personnes handicapées sur un pied d'égalité avec les autres.

Au sens de l'article 1^{er} de la CIDPH, par « personnes handicapées » on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

Le Défenseur des droits rappelle que les personnes majeures placées sous régime de protection en raison d'une altération de leurs capacités physiques ou mentales bénéficient de la protection offerte par la CIDPH.

La CIDPH fait du respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes, l'un de ses principes fondateurs et interdit toute forme de discrimination.

L'article 2 de la CIDPH précise que la discrimination fondée sur le handicap se définit comme *« toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable »*.

La Convention garantit notamment le droit de toute personne handicapée à jouir de sa capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres (article 12). Elle enjoint ainsi notamment aux États Parties de veiller *« à ce que les personnes handicapées : (...) b) Ne soient pas privées, en raison de leur handicap, de la capacité d'obtenir, de posséder et d'utiliser des titres attestant leur nationalité ou autres titres d'identité (...) »* (article 18).

La France a ratifié la CIDPH et son Protocole facultatif, tous deux entrés en vigueur le 20 mars 2010. En ratifiant la Convention, l'État s'est engagé à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap. À cette fin, en application de l'article 4, il est notamment tenu *« de prendre toutes mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées »*.

II. ANALYSE

1. Les conditions de délivrance et de renouvellement de la CNI aux majeurs sous tutelle

Les conditions de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité (CNI) aux personnes placées sous mesure de tutelle sont prévues par le décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité.

Le Défenseur des droits constate que ces dispositions sont contraires aux principes généraux et aux droits reconnus par la CIDPH.

- **Concernant les conditions de dépôt d'une demande de CNI**

Aux termes de l'article 4-4 du décret de 1955 modifié par les décrets n° 2010-506 du 18 mai 2010 et n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 : « *La demande de carte nationale d'identité faite au nom d'un majeur placé sous tutelle est présentée par son tuteur. (...) le représentant légal doit justifier de sa qualité. La présence (...) du majeur placé sous tutelle est requise lors du dépôt de la demande* ». Par ailleurs, l'article 5 dispose que : « *lorsque le titulaire est un mineur ou un majeur sous tutelle, la carte est remise au représentant légal* ».

Ces dispositions sont venues remettre en cause le dispositif jusqu'alors régi par une circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 janvier 2000 (INTD0000001C), et désormais abrogée, qui prévoyait notamment que « *le majeur placé sous un régime de tutelle peut déposer seul une demande de carte nationale d'identité* ».

Ainsi, dans leur version actuelle, les dispositions du décret du 22 octobre 1955 interdisent aux majeurs sous tutelle d'engager seuls leurs démarches pour obtenir une carte nationale d'identité.

Par un courrier du 6 septembre 2018, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au ministère de l'Intérieur, à laquelle ce dernier a répondu le 19 juillet 2019, en soulignant la nécessité, d'une part, de limiter les contraintes excessives de la représentation, d'autre part, de faire cesser les atteintes à la jouissance de la capacité juridique.

Pour justifier la réglementation en vigueur, le ministre de l'Intérieur a souhaité rappeler que le législateur a prévu, à l'article 425 du code civil, la possibilité de mettre en place une mesure de protection juridique pour « *toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté* ».

Il a également précisé que la tutelle est l'un des régimes civils d'incapacité qui, comme l'a précisé la Cour de cassation dans un arrêt rendu le 18 avril 1989, « *a pour objet d'une manière générale de pourvoir à la protection de la personne* » (Cass. 1^{er} civ. 18 avril 1989, n°87-14563). Cette mesure de protection judiciaire, qui a un effet général sur la capacité juridique de la personne concernée, ne peut être prononcée par le juge que s'il est nécessaire que la personne soit représentée d'une manière continue dans les actes de la vie civile (article 440 du code civil).

Il a indiqué qu'en application de l'article 473 du code civil, sous réserve des cas où la loi ou l'usage autorise la personne en tutelle à agir elle-même, le tuteur la représente dans tous les actes de la vie civile.

Pour le ministre de l'Intérieur, c'est en application de ce principe général de représentation du majeur en tutelle par son tuteur que l'article 4-4 du décret n°55-1397 modifié du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité prévoit que la demande de carte nationale d'identité pour le compte d'un majeur placé sous tutelle est présentée par son tuteur et que le titre, une fois produit, est remis à ce dernier.

Ainsi, il a reconnu qu'en l'état actuel des textes, il n'est pas possible pour un majeur sous tutelle d'accomplir lui-même les actes et procédures nécessaires à la délivrance d'un tel titre, tout en précisant que la mise en œuvre du Plan préfecture nouvelle génération (PPNG) n'influe pas sur cette impossibilité, faute de capacité juridique.

Il a ajouté néanmoins que, compte tenu des évolutions récentes de la protection juridique des majeurs tendant vers davantage d'autonomie, des discussions étaient actuellement engagées avec le ministère de la Justice pour réfléchir à une éventuelle modification de la réglementation relative aux demandes de titres d'identité des majeurs en tutelle.

Le Défenseur des droits prend acte des actions engagées par le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur en vue de la modification de la réglementation relative aux demandes de titre d'identité des majeurs protégés. Il tient néanmoins, dans ce cadre, à souligner qu'en interdisant aux personnes sous tutelle de demander seules une carte nationale d'identité, le décret n°55-1397 porte atteinte au droit à la jouissance de leur capacité juridique. De surcroît, cette incapacité *de facto* prévue par la loi du 5 mars 2007 à l'égard des majeurs sous tutelle apparaît à plusieurs égards sans fondement objectif.

En premier lieu, alors que la mesure de tutelle a vocation à protéger l'individu qui en fait l'objet, notamment en ce qui concerne ses biens et sa personne, les contraintes induites par ce dispositif semblent étrangères à la protection de ses intérêts. Par ailleurs, si la distinction traditionnelle entre acte d'administration et acte de disposition est couramment utilisée pour déterminer la compétence du tuteur, il convient de noter que la demande de carte nationale d'identité ne relève d'aucune de ces catégories.

En second lieu, si la mesure de tutelle est généralement classée dans la catégorie des incapacités d'exercice, le caractère incapacitant de la mesure n'est jamais absolu. En effet, en l'état de la législation, une incapacité d'exercice doit être décidée par un juge des tutelles à l'issue d'une appréciation *in concreto* de la situation individuelle du majeur protégé. L'incapacité ne saurait donc être décidée *in abstracto* par l'administration pour l'ensemble des personnes placées sous mesure de tutelle, sans violer le principe général de non-discrimination consacré par la CIDPH tel que l'a rappelé le Défenseur des droits dans son rapport de 2016¹.

En effet, la demande de carte nationale d'identité a vocation à rentrer dans le champ des décisions personnelles mentionnées à l'article 459 du code civil qui autorise la personne protégée à prendre « *seule les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet. Lorsque l'état de la personne protégée ne lui permet pas de prendre seule une décision personnelle éclairée, le juge ou le conseil de famille s'il a été constitué peut prévoir qu'elle bénéficiera, pour l'ensemble des actes relatifs à sa personne ou ceux d'entre eux qu'il énumère, de l'assistance de la personne chargée de sa protection. Au cas où cette assistance ne suffirait pas, il peut, le cas échéant après l'ouverture d'une mesure de tutelle, autoriser le tuteur à représenter l'intéressé* ».

¹ Rapport du Défenseur des droits - Protection juridique des majeurs vulnérables – septembre 2016.

Enfin, les risques encourus par l'administration en cas de dépôt de demande de carte nationale d'identité pour la personne sous tutelle paraissent sinon nuls, du moins particulièrement limités. Il n'apparaît d'ailleurs pas que la mise en œuvre de la procédure prévue par la circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 janvier 2000 ait été à l'origine de difficultés particulières.

A l'occasion de la mise en œuvre du PPNG et du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016, il apparaît que les difficultés rencontrées par les majeurs sous tutelle se sont accrues. Désormais, les demandes de délivrance de titres d'identité sont enregistrées de manière numérique, soit par l'utilisateur lui-même, soit, si l'utilisateur le souhaite, par un tiers. Or il résulte de la consultation du site dédié que le tuteur, qu'il soit un mandataire familial ou professionnel n'est pas prévu expressément dans la procédure dématérialisée de sorte qu'il sera considéré comme un tiers.

Cette réforme, dont l'objectif principal était de répondre aux besoins d'efficacité, de simplicité et d'accessibilité pour les usagers révèle, d'une part, l'absence totale de prise en compte des majeurs protégés dans le dispositif et, d'autre part, l'inadéquation entre ce nouveau dispositif et le décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 modifié.

- Concernant l'exigence de la présence du tuteur

Plusieurs majeurs sous tutelle se sont vus refuser le dépôt d'un dossier de renouvellement de leur carte nationale d'identité au motif que leur tuteur ne s'était pas présenté au moment du dépôt de la demande.

À titre d'exemple, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de l'Union départementale des familles (UDAF) d'Indre et Loire à laquelle était jointe un document daté du 23 mai 2017, émanant de la préfecture du Cher, dans lequel il était précisé qu'il appartenait au tuteur de se présenter, en personne, à la mairie de Tours pour déposer le dossier de carte nationale d'identité de la personne protégée. Ce courrier précisait en outre que « *par mesure de simplification, il est inutile de demander à Monsieur X [le tuteur] de se représenter* ».

La pratique consistant à imposer la présence d'un tuteur dans cette démarche, lequel n'est pas même cité dans l'ordonnance du juge des tutelles – contrairement à l'organisme tutélaire – constitue une pratique dépourvue de fondement légal. En outre, elle demeure contraire aux principes d'autonomie et aux droits des majeurs protégés reconnus par la CIDPH.

- Concernant l'adresse et la signature figurant sur la CNI

S'agissant de l'adresse mentionnée sur la carte nationale d'identité, le décret du 22 octobre 1955 précise que : « *La carte nationale d'identité mentionne : 1° Le nom de famille, les prénoms, la date et le lieu de naissance, le sexe, la taille, la nationalité, le domicile ou la résidence de l'intéressé (...)* ».

L'article 108-3 du code civil dispose, quant à lui, que : « *Le majeur en tutelle est domicilié chez son tuteur* ».

La circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 janvier 2000 précitée, et aujourd'hui abrogée, indiquait que : « *En application de l'article 108-3 du code civil, le majeur sous tutelle est domicilié chez son tuteur. C'est donc l'adresse du tuteur qui doit normalement figurer sur la carte nationale d'identité. Toutefois, compte tenu du régime juridique applicable en matière de domicile pour la délivrance de la carte nationale d'identité, il est possible de déroger à cette règle s'il apparaît que le majeur protégé dispose d'un domicile ou d'une résidence personnelle. Si tel est le cas c'est l'indication de son domicile ou de sa résidence qui sera mentionnée sur sa carte nationale d'identité* ».

Par ailleurs, les réclamations adressées au Défenseur des droits font état d'une pratique qui n'est pas commune à l'ensemble du territoire mais qui est considérée comme « courante » par les services mandataires laquelle consiste à faire signer le tuteur en lieu et place du majeur sous tutelle dans l'encart dédié sur la carte nationale d'identité.

La mention systématique de l'adresse de tuteur ainsi que la pratique visant à faire signer le tuteur porte atteinte aux principes d'autonomie et aux droits des majeurs protégés reconnus par la CIDPH.

2. Le non-respect du principe d'égalité devant la loi

Les réclamations adressées au Défenseur des droits ont mis en évidence d'importantes disparités dans l'application du dispositif PPNG. Présentant des demandes identiques, les intéressés se voient opposer des exigences administratives et des décisions différentes, et ce en contradiction avec le principe d'égalité devant la loi.

Or, en application de l'article L.100-2 du code des relations entre le public et l'administration « *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 donc 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'État depuis 1951.

Par ailleurs, l'article L114-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « *Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté. L'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions* ».

3. Les conditions d'accessibilité aux personnes handicapées du dispositif de recueil des données biométriques

Depuis la mise en œuvre du PPNG et l'intervention des nouvelles modalités d'établissement des cartes nationales d'identité qui en découlent, le recueil de données biométriques des personnes dans l'incapacité de se rendre en mairie, jusqu'alors assuré par le déplacement d'un agent communal à domicile, n'est plus possible faute d'habilitations réglementaires délivrées par l'Etat.

Dans un courrier adressé au Défenseur des droits le 22 juin 2018, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur a indiqué qu'un dispositif de recueil mobile, conservé dans les préfectures, pouvaient être mis à disposition des communes et qu'il appartient à l'utilisateur d'en faire la demande auprès du CERT territorialement compétent en apportant la preuve de son incapacité à se déplacer.

En pratique, il ressort des réclamations adressées au Défenseur des droits que les usagers ainsi que les professionnels ne disposent pas d'une information suffisante pour solliciter la mise en œuvre de ce dispositif. En outre, pour certains publics, le dispositif n'est pas appliqué de façon systématique sur l'ensemble du territoire.

III. RECOMMANDATIONS

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que les conditions et modalités actuelles d'obtention d'une carte nationale d'identité par les personnes handicapées, en particulier celles faisant l'objet d'une mesure de tutelle, portent atteintes au principe de non-discrimination et sont de nature à entraver l'effectivité des droits fondamentaux reconnus par la CIDPH.

En conséquence, il prend acte des discussions engagées par les ministères de l'Intérieur et de la Justice en vue d'une réforme de la réglementation et recommande dans ce cadre :

- La mise en conformité du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité avec les stipulations de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) afin de permettre, notamment, aux majeurs sous tutelle de déposer seul une demande de CNI, d'y faire figurer, le cas échéant, l'adresse de leur domicile personnel et d'y apposer leur signature ;
- L'encadrement par voie de circulaire des pratiques relatives à la délivrance des cartes nationales d'identité aux majeurs en tutelle afin, notamment, de respecter le principe d'égalité sur l'ensemble du territoire et mettre fin à l'exigence de représentation par le tuteur.
- La mise en place de mesures appropriées, et notamment d'un niveau d'information suffisant, afin de garantir l'accessibilité aux personnes handicapées des dispositifs de recueil de données biométriques et d'enregistrement numérique des demandes de carte nationale d'identité.

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

Jacques TOUBON