



NOTE JURIDIQUE

Paris, le 19 Mai 2009

Passeport Biométrique – Photo d'identité

Cas des Mairies refusant la prise de vue de certaines catégories de demandeurs (enfants,...)

Sur les réglementations municipales interdisant à certaines personnes d'accéder aux dispositifs installés dans certaines mairies permettant le recueil de l'image numérisée du visage des demandeurs de carte nationale d'identité ou de passeport

I. RAPPEL DU CONTEXTE

A titre liminaire, on rappellera que le règlement CE n°2252/2004 du 13 décembre 2004 a établi des normes techniques pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres.

Un décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques a précisé les conditions de délivrance de ces passeports et un arrêté ministériel du 10 avril 2007 a précisé les spécifications techniques et les conditions d'apposition de photographies d'identité sur les documents d'identité et de voyage, les permis de conduire et les titres de séjour.

Enfin, en vue de la généralisation de l'obligation de délivrer des passeports numériques, un décret n°2008-426 du 30 avril 2008 a modifié le décret du 30 décembre 2005 précité. Ce texte précise notamment que l'image numérisée du visage du demandeur « *est recueillie par la mise en œuvre de dispositifs techniques appropriés* », à moins que le demandeur ne fournisse lui-même deux photographies.

Des systèmes et dispositifs techniques ont été installés dans certaines mairies « *pilotes* », avant une généralisation (dans 2 000 mairies) de ces installations pour le 29 juin 2009.

Parallèlement, certaines des mairies concernées par la mise en place de ce dispositif ont pris des arrêtés municipaux ou des décisions municipales informelles visant à interdire l'accès à ce dispositif à certaines personnes : il s'agit des mineurs de 6 ans -ou parfois 16 ans- ainsi que de certaines personnes à mobilité réduite.

Ces dispositifs réglementaires ne paraissent pas légaux pour au moins deux motifs :

- d'une part, ils sont entachés d'incompétence, le Maire ne détenant d'aucun texte la compétence pour restreindre l'accès aux dispositifs photographiques mis en place dans les mairies ;
- d'autre part, ils sont entachés d'une méconnaissance du principe d'égalité des citoyens.

II. SUR L'INCOMPETENCE DES MAIRES A PRENDRE UNE DECISION RESERVANT L'ACCES AU DISPOSITIF PHOTOGRAPHIQUE A CERTAINES PERSONNES

L'article L. 1611-2-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que :

« Dans le cadre des missions confiées aux maires en tant qu'agents de l'Etat, les communes assurent la réception et la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres » (texte introduit dans le CGCT par la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008).

L'article 104 de la loi précitée du 30 décembre 2008 a, quant à lui, modifié l'article 953 du Code général des impôts qui dispose désormais :

« II. Dans le cadre de sa mission de réception et de saisie des demandes de passeport, le maire peut décider de ne pas procéder au recueil de l'image numérisée du visage du demandeur. Dans ce cas, le demandeur doit fournir deux photographies d'identité de format 35 x 45 mm identiques, récentes et parfaitement ressemblantes, le représentant de face et tête nue, et conformes à un modèle-type fixé par arrêté du ministre de l'intérieur ».

Enfin, l'article 6-1 du décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005, dans sa rédaction issue du décret n°2008-426 du 30 avril 2008 dispose que :

« Lors de la demande de passeport, il est procédé au recueil de l'image numérisée du visage et des empreintes digitales de huit doigts du demandeur. (...). A moins que le demandeur ne fournisse deux photographies d'identité de format 35 x 45 mm identiques, récentes et parfaitement ressemblantes, le représentant de face et tête nue, l'image numérisée de son visage est recueillie par la mise en œuvre de dispositifs appropriés. (...) ».

Il résulte de ces textes :

- D'une part, que le Maire est chargé de la réception et de la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ;
- D'autre part, que dans le cadre de cette mission, il peut décider de ne pas procéder au recueil de l'image numérisée du visage du demandeur.

En revanche, ces textes ne confèrent pas au Maire un quelconque pouvoir réglementaire qui lui permettrait de réglementer de manière générale et impersonnelle les personnes pouvant avoir accès au dispositif de recueil de l'image numérisée du visage.

A cet égard, on rappellera que le Conseil d'Etat a été amené à considérer que :

« ...aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 1906 sur les ventes au déballage : "Les ventes de marchandises neuves, non comprises dans les prohibitions de la loi du 25 juin 1841 sur les ventes aux enchères, ne pourront être faites sous la forme de ... déballages sans une autorisation spéciale du maire de la ville où la vente doit avoir lieu ;

...que si, en vertu de la disposition précitée, le maire a le pouvoir d'apprécier l'opportunité des ventes de marchandises neuves sous la forme de ventes au déballage et de refuser ou d'accorder les autorisations demandées, il ne dispose, en la matière, d'aucun pouvoir réglementaire ; qu'il s'ensuit que le maire de Chalus ne pouvait, comme il l'a fait par son arrêté du 25 juillet 1980, réglementer de manière générale et impersonnelle les ventes au déballage sur le territoire de sa commune [en l'occurrence, en fixant les jours et heures où lesdites ventes seraient autorisées] ; que, dès lors, M. SANIAL est fondé à soutenir que l'arrêté du 25 juillet 1980 est entaché d'excès de pouvoir (...) » (CE, 19 février 1993, Sanial, Req. n°107688).

Appliqué au cas présent, le Maire peut donc apprécier l'opportunité de procéder ou non au recueil des images numérisées du visage des demandeurs de carte nationale d'identité ou de passeport, mais ne peut pas, en revanche, prendre une mesure générale et impersonnelle interdisant à certaines catégories de personnes d'avoir accès à ce dispositif.

En effet, aucune disposition législative ou réglementaire ne confère au Maire un tel pouvoir réglementaire.

Les décisions des Maires – quelle que soient leur forme (arrêté municipal ou simple décision informelle) sont donc entachées d'incompétence et sont, à ce titre, illégales.

★

III. SUR LA VIOLATION DU PRINCIPE D'EGALITE DES CITOYENS

La jurisprudence administrative consacre le principe d'égalité selon lequel le service public est tenu de traiter les usagers sans discrimination, dès lors qu'ils se trouvent dans des situations identiques au regard du service.

Autrement dit, ne sont légalés que les discriminations qui répondent à des situations différentes des usagers au regard du service public considéré.

Il a ainsi, par exemple, été jugé que les ressources familiales peuvent justifier une différenciation tarifaire à l'accès de certains services publics (CE, 20 janvier 1989, Centre communal d'action sociale de La Rochelle, p.8, AJ 1989, p.398) ;

Mais à l'inverse, il est admis de manière ancienne et constante qu'**une différence de traitement ne peut être légalement justifiée** :

- En considération de **l'âge de la personne** (CE, 26 mars 1965, Lefranc : Rec. CE 1965, p. 199 ; CE, 17 déc. 1982, Préfet de la Charente Maritime, req. n°23293 : Rec. CE 1982, p. 427) ;
- Ou en considération de **son état d'invalidité** (CE, 17 déc. 1982, Préfet de la Charente Maritime, précité).

Il s'ensuit que la mise en place d'un système de recueil numérisé photographique, aux fins de la réalisation de passeports biométriques, dont seraient exclus certains usagers en fonction de leur âge ou compte-tenu de leur mobilité réduite, constitue nécessairement un dispositif discriminatoire violant le principe d'égalité d'accès des usagers au service public.

De ce point de vue également, les décisions règlementaires municipales qui interdisent à certaines personnes l'accès au système de recueil numérisé de l'image du visage paraissent entachées d'illégalité.

* * *

L'API (Association pour la Promotion de l'Image) regroupe les différentes associations professionnelles représentatives de tous les métiers de la Photographie en France.