

## Délibération n°2008-157 du 07/07/08.

### **Origine – gens du voyage- fonctionnement du service public – recommandation**

*Les réclamants, des gens du voyage sédentarisés, se sont vu refuser par une Préfecture le renouvellement de leur carte nationale d'identité (CNI). Les intéressées, de nationalité française, installés depuis 10 ans sur un terrain non constructible avaient édifié sans autorisation préalable une cabane. A ce titre, une décision de justice avait constaté l'illégalité de la construction et avait ordonné sa démolition. Se fondant sur cet arrêt, le Préfet a refusé de renouveler la CNI des réclamants estimant qu'ils ne justifiaient pas d'un domicile. La haute autorité a rappelé que la seule condition posée par la loi pour la délivrance d'une CNI est que le demandeur ait son domicile réel dans la commune. Invité à présenter ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire le Préfet a indiqué aux réclamants que, pour faire suite au courrier de la HALDE, ses services allaient procéder à l'établissement des CNI. En conséquence, le Collège de la haute autorité a pris acte de l'issue positive de ce dossier et a invité le Préfet à rendre compte de la délivrance de ces documents aux réclamants, dans un délai de deux mois. Le Collège décide, également, de porter cette délibération à l'attention du ministre de l'Intérieur et d'inviter ce dernier à élaborer une circulaire à l'attention des préfetures rappelant le droit de toute personne à la délivrance de la carte nationale d'identité et les modalités de l'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 modifié par décret n°2007-893 du 15 mai 2007 instituant la carte nationale d'identité, qui en prévoit la délivrance indépendamment des modalités de son logement, même temporaire et sans condition de forme, et d'en rendre compte dans un délai de 3 mois*

Le Collège :

Vu l'article 14 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales du 4 novembre 1950 ;

Vu l'article 2 du protocole additionnel n°4 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales précitée, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà à la Convention et dans le premier protocole additionnel à la Convention ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Vu l'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 modifié par décret n°2007-893 du 15 mai 2007 instituant la carte nationale d'identité

Vu la délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007 ;

Sur proposition du Président,

Décide :

1. La haute autorité a été saisie par courrier en date du 5 décembre 2006 par l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques (ANGVC), d'une réclamation relative à la situation de M. X et de Mme Y, son épouse. Cette réclamation est relative au refus de renouvellement de leur carte nationale d'identité (CNI) opposé, le 31 octobre 2006, à M. X et Mme Y, par le Préfet de V.
2. Les réclamants estiment que cette décision est fondée sur leur origine et présenterait, à ce titre, un caractère discriminatoire.
3. M. X et Mme Y font partie de la communauté des gens du voyage. En 1997, ils ont fait l'acquisition d'un terrain sur la commune de B sur lequel ils ont construit une cabane de 20m<sup>2</sup>, sans avoir au préalable demandé la délivrance d'un permis de construire.
4. La cabane a été édiée sur une zone classée NA au plan d'occupation des sols. C'est à ce titre, que la Cour d'Appel de Versailles a, par un arrêt, ordonné l'enlèvement de la cabane.
5. Le 23 septembre 2006, ils ont tous deux adressé des dossiers de demande de renouvellement de CNI, en transmettant leur CNI en cours de validité, ainsi que des justificatifs de domicile : copie du titre de propriété, factures EDF et TELECOM.
6. Par courrier en date du 31 octobre 2006, le Préfet de V a rejeté leur demande en indiquant que : *« Je vous informe qu'il n'est pas possible de réserver une suite favorable à cette demande. En effet, vous m'indiquez résider à l'adresse xxxxxxxxx. Or, Madame le maire me signale que cette adresse correspond à un terrain non aménageable à la construction. En conséquence, votre domiciliation à cette adresse, ne peut pas être retenue dans le cadre de la présente demande. »*
7. Le 19 mai 2008, les conjoints X et Y indiquent que la construction litigieuse a été totalement démontée.
8. Les réclamants indiquent, à l'appui de leur réclamation, que leur petit fils, qu'ils hébergent, a pu se voir délivrer une CNI à l'adresse litigieuse, car ne portant pas le nom de ses grands-parents, la mairie n'a pas fait le lien avec la communauté des gens du voyage.
9. Par courrier en date du 29 novembre 2007, adressé à la haute autorité le Secrétaire Général de la Préfecture de V, n'a présenté aucune observation et se borne à reprendre les termes précités de son courrier.
10. L'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 modifié par décret n°2007-893 du 15 mai 2007 instituant la carte nationale d'identité dispose que :  
*« La carte nationale d'identité est délivrée sans condition d'âge par les préfets et sous-préfets à tout Français qui en fait la demande dans l'arrondissement dans lequel il est domicilié ou à sa résidence, ou, le cas échéant, dans lequel se trouve sa commune de rattachement. Elle est renouvelée dans les mêmes conditions. (...).*  
*La preuve du domicile ou de la résidence est établie par tous moyens, notamment par la production d'un titre de propriété, d'un certificat d'imposition ou de non-imposition, d'une quittance de loyer, de gaz, d'électricité ou de téléphone ou d'une attestation d'assurance du logement. (...). »*

11. Aussi, toute personne de nationalité française ayant établi la preuve de son domicile ou de la résidence peut prétendre à se voir délivrer une carte nationale d'identité.
12. L'article 14 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales interdit toute discrimination fondée sur l'origine dans la jouissance d'un droit. Cette interdiction est à la fois large et restreinte.
13. En effet, d'une part, cet article interdit tout type de discrimination fondée sur tout critère prohibé parmi lesquels figurent notamment, le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, l'appartenance à une minorité nationale, cette liste n'étant pas exhaustive. D'autre part, le champ de cette interdiction est limité à la discrimination au regard des droits couverts par la Convention.
14. L'article 2 du protocole additionnel n°4 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales énonce que :  
*"1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.  
Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.  
L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, 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.  
Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique."*
15. En outre, le fait de ne pas être en mesure de présenter ce document attestant de l'identité est cause de nombreuses difficultés pour mener une vie sociale et politique telles que l'impossibilité d'exercer le droit de vote, l'impossibilité d'exercer certains droits civils et administratifs, l'impossibilité de bénéficier des mesures de protection sociale et des services médicaux ou encore, des difficultés quant à l'inscription de leurs enfants à l'école.
16. La Cour Européenne des Droits de l'Homme considère que constitue ou doit être regardé comme un domicile au regard de l'article 8 CEDH un terrain occupé dans le but d'y élire domicile. La jurisprudence européenne ne fait aucune distinction entre le caractère mobilier ou immobilier du logement, ce qui permet d'y inclure la caravane.
17. Le juge administratif considère qu'aussi bien la liberté personnelle que la liberté d'aller et venir constitue une liberté fondamentale : *« les personnes de nationalité française peuvent, après que l'administration ait pu s'assurer que les éléments produits par le demandeur sont de nature à établir son identité et sa nationalité, se voir délivrer la carte nationale d'identité... »* (CE 26 avril 2005 Req : 279842)
18. Saisi dans le cadre du contentieux électoral de la problématique de la qualification du domicile, le juge judiciaire a, à plusieurs reprises, estimé que la requérante sédentarisée ne relève plus des dispositions spécifiques aux nomades et dispose d'une caravane et d'un chalet en bois. Le fait que cette construction ne serait pas implantée régulièrement est un problème administratif d'une nature différente. Le tribunal d'instance reconnaît que la

requérante a son domicile réel sur la commune et qu'elle doit donc être inscrite sur la liste électorale. (T.I Senlis 2 février 2004 n° 1504.1 et T.I Etampes 17 janvier 2007).

19. Le tribunal rappelle que la preuve de la domiciliation (effective et continue) est rapportée notamment par des factures EDF, des factures de fournitures d'eau, des avis de non-imposition.
20. Le même raisonnement pourrait s'appliquer en matière de délivrance de la carte nationale d'identité, dans la mesure où comme pour l'obtention d'une carte d'électeur, la seule condition posée par la loi est que le demandeur ait son domicile réel dans la commune.
21. En l'espèce, les réclamants ont présenté leur titre de propriété et avis d'imposition pour établir de leur domicile conformément à l'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 modifié par décret n°2007-893 du 15 mai 2007 instituant la carte nationale d'identité.
22. Il ressort des éléments recueillis au cours de l'enquête que la décision prise par le Préfet, de ne pas délivrer la carte nationale d'identité aux intéressés, apparaît fondée sur un critère apparemment neutre qui a un effet discriminatoire sur les personnes occupant des terrains avec des installations précaires et qui appartiennent majoritairement à la communauté de gens du voyage.
23. Invité par la haute autorité à présenter ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire, par courrier en date du 23 avril 2008, le Préfet de Vn'a pas apporté de réponse dans le délai qui lui était imparti.
24. Toutefois, par courrier en date du 9 mai 2008, le Préfet a indiqué aux réclamants que « *Pour faire suite à un courrier de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, je tiens à vous informer que mes services procéderont à l'établissement de vos cartes nationales d'identité.* »
25. Les réclamants se félicitent de l'intervention de la haute autorité qui leur a permis d'obtenir satisfaction. Ils indiquent également ne pas avoir envisagé, pour l'instant, d'engager une action contentieuse indemnitaire.
26. Enfin, rappelons que par délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007, le Collège de la haute autorité a indiqué que les auditions menées par le groupe de travail sur les gens du voyage désigné par son Comité consultatif révèlent l'existence de plusieurs difficultés tenant à la fois à la délivrance de la carte nationale d'identité et aux mentions relatives à la domiciliation qu'elle comporte. La haute autorité a, à ce titre, invité le gouvernement à prendre des mesures immédiates et concrètes pour permettre aux gens du voyage qui n'en disposent pas de se voir délivrer une carte nationale d'identité.
27. Ce n'est que suite au rapport relatif à l'étude et propositions sur la situation des Roms et des Gens du voyage adopté par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'homme (CNCDH) du 7 février 2008, reprenant pour partie la recommandation de la haute autorité, que le Premier ministre, par une note en date du 15 mai 2008, a indiqué au Président de la CNCDH que « *les demandes de titre peuvent être présentées dans la préfecture ou la sous-préfecture territorialement compétente au regard du lieu de stationnement temporaire choisi* ».

28. En conséquence, le Collège de la haute autorité prend acte de l'issue positive de ce dossier et invite le Préfet à rendre compte de la délivrance des cartes nationales d'identité aux réclamants, dans un délai de deux mois.
29. Le Collège décide de porter cette délibération à l'attention du ministre de l'Intérieur et d'inviter ce dernier à élaborer une circulaire à l'attention des préfetures rappelant le droit de toute personne à la délivrance de la carte nationale d'identité et des modalités de l'article 2 du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 modifié par décret n°2007-893 du 15 mai 2007 instituant la carte nationale d'identité, qui en prévoit la délivrance indépendamment des modalités de son logement, même temporaire, et sans condition de forme, et d'en rendre compte à la haute autorité dans un délai de 3 mois.

*Le Président,*

Louis SCHWEITZER