

NOTE DE TRAVAIL SUR L'USURPATION D'IDENTITE A L'ETRANGER CONCERNANT LES RESSORTISSANTS FRANCAIS

INTRODUCTION

Durant les sessions précédentes de l'AFE, notre commission s'est penchée sur les cas d'usurpation d'identité à l'étranger et leur traitement par l'administration. Notre collègue Jean-Daniel Chaoui a publié une note décrivant les situations les plus critiques. Notre commission a auditionné Monsieur Riquier, sous-directeur de l'administration des Français, en mars 2015, et Madame Bouhezila, Présidente de l'association « On m'a volé mon identité », en novembre 2015.

L'usurpation d'identité est devenue un phénomène très courant tant en France qu'à l'étranger mais notre intention est de limiter cette étude aux usurpations d'identité à l'étranger lorsqu'elles entraînent prématurément une remise en cause des droits dont les personnes victimes jouissaient avant l'usurpation, notamment inscription au Registre, bourses scolaires...

Au jour de la rédaction de cette note, nous n'avons pu obtenir de données complémentaires concernant les instructions données par l'administration aux postes consulaires et la pratique de ceux-ci en la matière. Mais il semble que le problème ne soit pas traité de façon homogène et que les postes consulaires disposent d'une certaine latitude d'appréciation au cas par cas.

Nous avons défini deux objectifs pour notre étude :

- Décrire les typologies d'usurpation et les réponses apportées par la DFAE en proposant de modifier l'approche actuelle de celle-ci.
- Envisager des solutions pour que le délit d'usurpation soit (i) plus vite traité, (ii) moins facile à commettre en sécurisant la circulation des actes, et (iii) plus lourdement pénalisé.

I. TYPOLOGIES D'USURPATION ET APPROCHE DE L'ADMINISTRATION

En l'absence de données complémentaires, nous référons à la note de Jean-Daniel Chaoui concernant les cas d'usurpation à Madagascar et la réponse de Monsieur Riquier du 26 novembre 2014 détaillant l'approche de l'administration. Ces deux documents sont ci-joints.

On note également que durant son audition, Monsieur Riquier nous a indiqué qu'il y a en moyenne 200 cas d'usurpation d'identité par an dans l'ensemble du réseau.

Mais nous n'avons pas de données détaillées concernant les typologies d'usurpation et les moyens principalement utilisés par les usurpateurs pour commettre leur délit.

II. SOLUTIONS ENVISAGEABLES

1. AMELIORER LES DELAIS DE TRAITEMENT

Lorsque le cas d'usurpation est avéré, une enquête est diligentée par l'administration. Durant son audition, Monsieur Riquier nous a indiqué que dans 90% des cas, soit l'affaire est classée sans suite, soit les personnes sont effectivement reconnues victimes.

Selon les éléments donnés par Monsieur Riquier, dans le même temps, la victime peut déposer plainte contre X auprès du Tribunal de Grande Instance de Paris 1^{er} qui est compétent pour les personnes résidant à l'étranger.

Il faut entre 2 et 5 ans pour finaliser l'enquête et qu'une décision de justice soit prise, rendant ses droits à la victime. La question est donc de savoir comment réduire ce délai et quelles mesures conservatoires peuvent être prises pour protéger la victime.

Il nous a paru opportun de solliciter l'audition d'une personne compétente pour l'enquête. Le département prévention et lutte contre la fraude documentaire (mission délivrance des titres) du Ministère de l'Intérieur s'est déclaré incompétent pour ce qui concerne les cas de l'étranger et nous a renvoyé à la DFAE. Monsieur Riquier ayant déjà été auditionné, nous avons alors sollicité le parquet de Paris et nous auditionnerons deux vice-procureurs durant la session de mars 2016.

2. SECURISER LA CIRCULATION DES ACTES DE L'ETAT CIVIL

A l'étranger, dans la plupart des cas, le but de l'usurpation d'identité est d'obtenir au consulat une carte d'identité ou un passeport pour se rendre en France et/ou obtenir des droits. L'usurpation se fait au moyen de la production de faux actes d'état civil ou d'actes erronés ou de vrais actes appartenant à une autre personne et acquis frauduleusement.

A. Les mesures de sécurité existantes et leurs limites

Les consulats disposent déjà de moyens pour éviter les fraudes. Ils disposent en principe des actes de naissance et copie du livret de famille des personnes inscrites au Registre. Ces documents ne sont pas à fournir obligatoirement lors de la demande d'inscription mais ils sont généralement demandés. De plus, seule une personne inscrite au registre peut demander une carte d'identité au consulat. En revanche, une demande de passeport biométrique peut être déposée auprès de n'importe quel poste consulaire à l'étranger ou mairie en France, indépendamment du lieu de résidence du demandeur.

Les consulats ont accès directement au fichier des actes de naissance de Nantes. Ils ont accès au fichier des passeports biométriques. En cas de doute, le consulat effectuera des contrôles et pourra souvent révéler l'usurpation d'identité ou la tentative d'usurpation d'identité.

En revanche, les consulats n'ont pas accès au fichier central des cartes d'identité, monopole du Ministère de l'Intérieur, ni aux actes de naissance et autres actes d'état civil, monopole des mairies.

De ce fait, l'usurpateur peut réussir à obtenir de vrais papiers en produisant par exemple un acte de naissance faux ou erroné ou ne lui appartenant pas, les consulats ne pouvant pas systématiquement contrôler à chaque demande de papiers tous les documents en interrogeant la Mairie concernée. Aussi, l'usurpateur peut facilement obtenir un acte de naissance d'une autre personne en faisant une

demande à la Mairie, celle-ci ne pouvant pas vérifier si le demandeur est bien la personne concernée par l'acte d'état civil en cause.

Lors de son audition, Monsieur Riquier nous a indiqué qu'un projet de base de données unique d'identité avait été rejeté par le Conseil Constitutionnel.

B. Les solutions techniques possibles

Il serait possible de rendre obligatoire la production d'un acte de naissance et d'une copie du livret de famille dès la première inscription au consulat. Cela éviterait de pouvoir intervertir l'identité des personnes ultérieurement.

Pour améliorer la sécurité de la circulation des actes, les consulats devraient pouvoir obtenir des données et des documents de façon la plus sécurisée possible pour éviter de s'appuyer sur des actes et informations données par le seul demandeur.

Une solution serait que les consulats, sur la base des informations fournies par le demandeur, puissent obtenir directement et efficacement les actes d'état civil de la part de la Mairie de naissance, comme ils le font déjà pour les actes de naissance appartenant au fichier du Service Central de l'Etat Civil (SCEC) de Nantes.

La solution technique existe déjà, c'est le système COMEDDEC utilisée par les Préfectures pour établir un passeport lorsque la Mairie de naissance est connectée à ce système. Dès lors pourrait-il être utilisé par les consulats ?

COMEDDEC est le système de Communication Electronique des Données de l'Etat Civil mis en œuvre conjointement par l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) et le Ministère de la Justice. Il est ainsi décrit sur le site de l'ANTS.

« Le dispositif permet l'échange dématérialisé des données d'état civil entre les destinataires des données d'état civil (administrations et notaires) et les dépositaires de ces données (mairies et service central de l'état civil de Nantes). Ces échanges concernent aujourd'hui les actes de naissance suite à une demande de passeport ou provenant d'un office notarial.

Comedec poursuit deux objectifs principaux :

- Simplifier les démarches administratives des usagers, en leur évitant d'avoir à produire leur acte d'état civil,
- Limiter la fraude documentaire.

La vérification électronique des données d'état civil peut être demandée par :

- Le ministère de l'Intérieur, dans le cadre de la délivrance des passeports,
- Les notaires, pour les besoins des actes notariés,
- A terme, les organismes sociaux, pour permettre aux usagers d'accéder à des prestations sociales. »

Depuis 2014, Comedec est ouverte à toutes les communes volontaires. Au 1^{er} janvier 2016, 183 mairies sont effectivement raccordées à Comedec, ce qui représente 24,47% de l'état civil communal hexagonale, et 330 conventions d'adhésion ont été reçues par l'ANTS, 1^{ère} étape nécessaire au déploiement du système. Le SCEC de Nantes est raccordé à Comedec depuis le 1^{er} février 2016. Ce dispositif en est encore à ses débuts et son développement dans le pays ne semble pas être si rapide que prévu.

Notre intention est d'auditionner le directeur de l'ANTS ou la personne compétente au Ministère de la Justice pour savoir dans quelles conditions et quels délais les consulats pourraient être raccordés à Comedec.

Une avancée supplémentaire serait de faire en sorte que les consulats puissent, d'une façon ou d'une autre, interroger efficacement le fichier des cartes d'identité.

3. ALOURDIR LES SANCTIONS

Depuis mars 2011, l'usurpation d'identité est une infraction autonome.

En effet, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 (dite LOPPSI 2) a modifié le code pénal en insérant l'article 226-4-1 ainsi rédigé :

« Le fait d'usurper l'identité d'un tiers ou de faire usage d'une ou plusieurs données de toute nature permettant de l'identifier en vue de troubler sa tranquillité ou celle d'autrui, ou de porter atteinte à son honneur ou à sa considération, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Cette infraction est punie des mêmes peines lorsqu'elle est commise sur un réseau de communication au public en ligne. »

Ce texte est l'article 2 de la LOPPSI contenu au chapitre II concernant la lutte contre la cybercriminalité. Il a donc été plutôt axé sur les problématiques d'usurpation d'identité sur internet que sur les problématiques que nous connaissons à l'étranger ou dont nous avons eu connaissance durant l'audition de Madame Bouhezila. Ce texte ne prévoit pas des sanctions très importantes en comparaison avec d'autres textes réprimant des atteintes à la personne ou aux biens (cf. ci-dessous), bien que l'article 226-4-1 soit contenu dans la partie du code se rapportant à l'atteinte à la vie privée (Section 1 du Chapitre IV : Des atteintes à la personnalité, inclus dans le Titre II : Des atteintes à la personne humaine, lui-même inclus dans le Livre II : Des crimes et délits contre les personnes).

L'autre texte majeur toujours applicable concernant l'usurpation d'identité est l'article 434-23 du code pénal. Cet article punit l'usurpation seulement si la victime de l'usurpation peut encourir des poursuites pénales pour les faits commis par l'usurpateur. Dans ce cas l'usurpation est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Ici la peine est beaucoup plus lourde et se cumule avec les peines prononcées pour les infractions pénales commises par l'usurpateur. Cet article est ainsi rédigé :

« Le fait de prendre le nom d'un tiers, dans des circonstances qui ont déterminé ou auraient pu déterminer contre celui-ci des poursuites pénales, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Nonobstant les dispositions des articles 132-2 à 132-5, les peines prononcées pour ce délit se cumulent, sans possibilité de confusion, avec celles qui auront été prononcées pour l'infraction à l'occasion de laquelle l'usurpation a été commise.

Est punie des peines prévues par le premier alinéa la fausse déclaration relative à l'état civil d'une personne, qui a déterminé ou aurait pu déterminer des poursuites pénales contre un tiers. »

Compte-tenu des conséquences souvent terribles de l'usurpation d'identité pour les victimes, on pourrait envisager d'aligner les sanctions sur celles applicables à d'autres délits relatifs aux atteintes aux biens tels les délits suivants :

- L'escroquerie punie de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende (article 313-1 du code pénal),
- Le faux ou l'usage de faux puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende (article 441-2 du code pénal),
- Le vol puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (article 311-3 du code pénal),
- L'usurpation de plaques d'immatriculation d'un véhicule punie de sept ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende (article L317-4-1 du code de la route).

Dans d'autres pays, tels Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, l'usurpation d'identité est punie de 10 à 15 ans d'emprisonnement.

CONCLUSION

Afin de valider et développer cette étude, il nous semble nécessaire d'avoir un éclairage plus approfondie de la part de la DFAE, tant concernant les faits d'usurpation d'identité que les solutions envisageables pour limiter ce délit, et de procéder à des auditions supplémentaires.

Durant les 10 dernières années, l'Etat a pris de fortes et nombreuses mesures pour créer les cartes d'identité et les passeports biométriques et pour dématérialiser un grand nombre de données ; ceci principalement pour des raisons de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme et la cybercriminalité. Dans une certaine mesure, ceci a contribué à rendre l'usurpation d'identité plus difficile à commettre tant en France qu'à l'étranger.

Mais de nombreuses études, certaines officielles, d'autres faites sous forme de sondage ou d'estimation, montrent que le coût de la fausse identité pour l'Etat est très important. Ce serait une raison majeure pour que l'Etat prenne des mesures plus fortes pour enrayer le développement exponentiel de ce délit qui est considéré par de nombreux intervenants comme la plus grande menace criminelle des années à venir.

Février 2016

JEANNE DUBARD

Conseiller à l'AFE pour l'Europe Centrale et Orientale (y compris la Russie)