



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

XXV^{ème} SESSION PLENIERE - OCTOBRE 2016

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

RAPPORT

LES USURPATIONS D'IDENTITE A L'ETRANGER

Rapporteur :

Jeanne Dubard

Conseiller AFE pour la circonscription Europe Centrale et Orientale

Conseiller consulaire en Hongrie

(1) Cette commission est composée de : M. Olivier Piton, Président ; Mme Radya Rahal, Vice-Présidente ; M. Alexandre Bezardin, M. François Boucher, M. Jean-Daniel Chaoui, M. Karim Dendène, Mme Jeanne Dubard, Mme Michèle Goupil, M. Jean-Marie Langlet, M. Ronan Le Gleut, Mme Morgane Marot, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, Mme Martine Schoeppner, M. Georges-Francis Seingry, M. Guy Sukho, Mme Annik Valdecabres.

Sommaire

INTRODUCTION	3
I. TYPOLOGIES D'USURPATION ET APPROCHE DE L'ADMINISTRATION	3
1. DESCRIPTION DE L'USURPATION D'IDENTITE	3
2. APPROCHE DE L'ADMINISTRATION	4
A. Procédure.....	4
B. Eléments pris en compte	5
C. Décision de l'administration	6
3. SITUATION DES VICTIMES ET CONSEQUENCES	6
4. CONSTATATIONS	7
A. Une administration attachée à préserver la sécurité	7
B. Des victimes ayant des profils contrastés.....	8
II. SOLUTIONS ENVISAGEABLES	8
1. AMELIORER LES PROCEDURES DE TRAITEMENT	8
2. SECURISER LA CIRCULATION DES ACTES DE L'ETAT CIVIL	9
3. ALOURDIR LES SANCTIONS	11
A. Le délit d'usurpation proprement dit	11
B. La pratique du TGI de Paris	11
C. Autres textes applicables et conclusion.....	12
CONCLUSION ET PROPOSITIONS	12
ANNEXE I	14
ANNEXE II	15

INTRODUCTION

Chers Collègues,

La Commission des Lois, des Règlements et des affaires consulaires s'est saisie de la problématique des cas d'usurpation d'identité à l'étranger et leur traitement par l'administration consulaire.

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 suspension ou radiation de l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France entraînant la suspension des bourses scolaires et des aides sociales ainsi que le retrait éventuel des documents d'identité ou de voyage de la personne concernée.

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 d'identité et les réponses apportées par la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire 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'ADMINISTRATION¹

1. DESCRIPTION DE L'USURPATION D'IDENTITE

L'usurpation d'identité est le fait de prendre délibérément et par des moyens frauduleux l'identité d'une autre personne vivante, généralement dans le but de réaliser des actions frauduleuses, commerciales, civiles ou pénales.

A l'étranger, l'usurpation d'identité a pour principal objectif pour l'usurpateur de se faire délivrer par le consulat de vrais documents d'identité français ou titre de voyage afin de se prévaloir de la nationalité française pour obtenir des droits, notamment des avantages sociaux, et/ou pour se rendre en France et pouvoir y séjourner en toute légalité. Dans la plupart des cas, l'usurpation sert pour la fraude aux visas, un mariage fictif, l'obtention induue de titres, l'utilisation d'une fausse identité ou l'appropriation de droits appartenant à la victime, telles que aides sociales ou bourses scolaires.

¹ Pour la rédaction de ce chapitre, nous nous sommes en partie appuyés sur l'analyse effectuée par notre collègue Jean-Daniel Chaoui, Conseiller consulaire à Madagascar, dans sa Note de mars 2015 sur les situations d'usurpation d'identité à l'étranger concernant les ressortissants français, et certains éléments de cette Note y sont donc repris intégralement.

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, du fait d'une ressemblance ou la possession d'informations sur cette personne. Les moyens de se procurer ces faux titres sont multiples : vol, obtention via des trafics, « emprunt » à l'intérieur de la famille etc... L'usurpateur produit alors ces actes auprès de l'administration (en France ou auprès d'un consulat à l'étranger) pour se faire faire ou renouveler un passeport ou une carte d'identité ou un titre de voyage. Lorsque la personne dont l'identité a été ainsi usurpée, c'est-à-dire la victime, se présente ultérieurement au consulat pour demander un titre d'identité ou de voyage ou un renouvellement de ces documents, les vérifications d'usage effectuées par l'administration révèlent qu'un passeport ou qu'une carte d'identité valide est déjà en circulation au nom de cette personne. L'usurpation est ainsi découverte.

A ce jour, il y a environ 300 dossiers actifs d'usurpation d'identité à l'étranger. Cela paraît peu comparé aux 255000 passeports et 76000 cartes d'identité émis via les consulats chaque année. Mais d'une part il ne s'agit que des cas effectivement révélés, l'usurpation n'étant pas toujours découverte. D'autre part l'administration constate que les cas d'usurpation ont doublé sur les 3 dernières années et prévoit une augmentation de cette tendance à mesure que ses moyens de contrôle se renforcent.

Les régions où les usurpations d'identité sont les plus fréquentes sont l'Afrique et l'Océanie ainsi que les grandes capitales européennes. Concernant ces dernières, ce phénomène est dû au fait que de grosses communautés y habitent avec un brassage important de population et donc de gros volumes de documents émis ; il y a aussi beaucoup de passage occupant substantiellement les ressources du consulat qui dès lors ne peut pas toujours effectuer des contrôles approfondis, par exemple en cas de vol de documents ou de demande émanant d'un français ne résidant pas dans le pays. En effet, tout citoyen français peut demander le renouvellement de ses documents d'identité dans n'importe quel consulat.

En 2015, les villes recensant le plus grand nombre d'usurpation étaient Alger, Londres, Annaba, Tananarive, Bamako, Moroni, Dakar, Oran. La ville de Londres est toujours particulièrement touchée mais des capitales telles que Bruxelles, Amsterdam ou Genève sont également visées.

2. APPROCHE DE L'ADMINISTRATION

De façon générale, les consulats disposent d'instructions en cas d'usurpation d'identité, mais il s'agit de modes opératoires internes à l'administration qui ne sont pas communiqués aux intervenants extérieurs. Toutefois, Monsieur Riquier, Sous-Directeur de l'administration des Français, Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (ci-après « DFAE »), nous a donné quelques précisions.

A. Procédure

Lorsque le consulat découvre une usurpation d'identité, avérée ou possible, il prend systématiquement et immédiatement des mesures conservatoires. Le dossier d'usurpation d'identité fait simultanément l'objet d'un traitement judiciaire et d'un traitement administratif.

- Traitement judiciaire

Le poste consulaire saisit le procureur de la République auprès du TGI de Paris qui est compétent pour les personnes résidant à l'étranger. Ceci est une obligation en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale selon lequel « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice

de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». A ce moment-là, le demandeur peut également porter plainte auprès du TGI de Paris s'il estime être victime d'une usurpation d'identité.

- *Traitement administratif*

Tout d'abord, le poste consulaire retient, au moins temporairement, les documents d'identité ou de voyage présentés par le demandeur et suspend son inscription au registre mondial des Français établis hors de France (ci-après « le Registre »).

Le poste consulaire saisit la DFAE qui traite les cas d'usurpation d'identité en lien avec le Ministère de l'Intérieur, Département Mission de délivrance sécurisée des titres (ci-après « MDST »), le Centre de traitement des documents sécurisés à Nantes (ci-après « CTDS »), les préfectures et les postes concernés.

Dans l'attente ou en l'absence de décision judiciaire sur une affaire, l'administration ne peut pas délivrer (ou laisser en circulation) des titres d'identité et voyage pour un même état civil à différents individus.

Du fait des liens entre applications informatiques, la suspension de l'inscription au Registre entraîne mécaniquement la suspension des avantages liés à cette inscription, notamment des bourses scolaires et autres prestations sociales. Mais l'administration aménage en principe cette procédure pour tenir compte des intérêts des enfants. Dans ce cas le consulat ne supprime pas en cours d'année les bourses scolaires accordées aux enfants des personnes concernées. De même lorsqu'une famille apporte la preuve qu'elle a engagé les démarches nécessaires pour établir sa bonne foi, les bourses et prestations sont maintenues et reconduites en attendant la décision de justice.

Sur la base des éléments en sa possession, l'administration apprécie la situation et décide alors de délivrer ou pas les documents d'identité ou de voyage au demandeur et de procéder ou non à la radiation de cette personne au Registre.

B. Eléments pris en compte

Plusieurs éléments sont pris en compte pour cette prise de décision ; ils sont brièvement décrits ci-après.

L'administration utilise tous les moyens de contrôle dont elle dispose : comparaison de la personne avec les photos existantes dans son dossier administratif ; lieu d'utilisation du titre en circulation par exemple lors d'un passage par un contrôle biométrique ; recoupement dans les bases de gestion des passeports et des cartes nationales d'identité ; etc...

L'administration évalue l'attitude de la victime et son environnement : la victime a-t-elle porté plainte ? Est-elle coutumière de pertes de documents d'identité ? Comment se défend-elle ? Elle apprécie la qualité des documents et témoignages produits permettant de prouver qu'elle est bien titulaire de l'identité en question ; etc...

L'administration prend en compte d'autres circonstances pouvant exister : suspicion de fraudes, suspicion d'existence d'un trafic de documents officiels, suspicion d'existence d'une filière de faux papiers, etc...

Bien sûr l'administration pourrait présumer que la personne qui s'est présentée pour demander le renouvellement de ses papiers n'est pas le fraudeur mais une victime de bonne foi. Toutefois, elle peut également présumée être en présence du coupable ou d'une victime consentante.

C. Décision de l'administration

La MDST considère qu'elle n'est pas obligée d'accepter de délivrer les documents d'identité requis par le demandeur. En conséquence, sur la base des éléments en sa possession, la MDST rends ses conclusions. L'administration prend alors une décision conservatoire, de façon discrétionnaire. Les instructions sont alors données au poste consulaire.

- *L'administration considère que la personne est victime :*

Le demandeur considéré comme la victime de l'usurpation n'est pas radiée du Registre et les bourses scolaires sont maintenues.

Dans ce cas, le titre déjà en circulation a été délivré indûment, il est alors annulé et de nouveaux documents d'identité peuvent être délivrés à la victime. Le titre annulé reste « sous surveillance », le Ministère de l'Intérieur pouvant décider de continuer l'enquête pour identifier le fraudeur.

- *L'administration présume que la personne est l'usurpateur :*

Lorsque l'administration a des doutes ou peut établir qu'il y a eu fraude ou qu'elle est en présence d'éléments suffisants établissant de manière quasi-certaine la fraude, par exemple suspicion de trafic de documents, elle refuse de délivrer les documents et la personne concernée est radiée du Registre. De fait, elle ne peut alors bénéficier d'aucun droit.

Cette décision est prise avant que la justice ne se soit prononcée sur l'affaire.

Mais une fois que le volet judiciaire a été traité, la décision du juge, lorsque les affaires ne sont pas classées sans suite, priment sur les décisions « administratives » rendues par la MDST. Celle-ci prend toujours le soin de préciser que ses conclusions ne valent que « sous réserve des décisions de justice susceptibles d'être rendues ».

3. SITUATION DES VICTIMES ET CONSEQUENCES

Les conseillers consulaires dans le monde et les associations sont amenés à assister des victimes d'usurpation d'identité régulièrement. Ils constatent que les victimes sont souvent des personnes de situations modestes et peu scolarisées qui sont généralement incapables de faire face seules aux démarches administratives nécessaires pour résoudre leur problème d'usurpation. De plus l'administration consulaire accompagne peu les victimes dans la mise en route et le suivi des démarches et collabore peu avec les associations et les élus qui les assistent.

Or pour les victimes, la décision de l'administration peut avoir des conséquences très dommageables, principalement en ce qui concerne la suspension éventuelle des bourses scolaires et prestations sociales, celles-ci constituant souvent des ressources essentielles pour certaines familles à l'étranger.

Les délais d'enquête et de traitement des cas d'usurpation font que le rétablissement des droits des victimes peut prendre un certain temps pendant lequel les familles se trouvent démunies, certaines personnes peuvent même se voir empêcher d'exercer leurs droits civiques (possibilité de voter par exemple) ou de se déplacer librement alors qu'elles ne disposent plus de titres d'identité ou de voyage.

Ce propos est illustré ci-après par quelques exemples concrets rencontrés à Madagascar.

- Lors de la tenue des commissions des bourses scolaires, les conseillers consulaires et les associations ont constaté que sur 15 enfants n'étant plus éligibles aux bourses depuis plus d'un an, suite à la radiation des parents, 8 ont été rétablis boursiers pour la nouvelle année scolaire 2014-2015. Une famille réinscrite au Registre après la tenue de la dernière commission, a pu également bénéficier des bourses pour ses 3 enfants, leur dossier étant traité hors commission. Ainsi, pendant la période de radiation (année scolaire 2013-2014 et antérieurement pour certains), 11 des enfants concernés ont été pris en charge par une association locale. Ils ont pour la plupart changé d'établissement, passant d'un enseignement français à un enseignement malgache, créant ainsi un obstacle d'apprentissage pour une population scolaire déjà peu en réussite. Ces familles ont donc été pénalisées par des mesures conservatoires prises avant jugement, alors qu'elles ont été rétablies dans leur droit au bout d'un an.
- Lors des différents échanges avec les services consulaires, les conseillers consulaires et les associations qui aident à la résolution administrative des usurpations d'identité, ont constaté que des suspicions de vente de papiers français étaient à l'origine des radiations notifiées aux différentes familles lors du renouvellement de leur inscription au Registre ou encore lors de la demande de nouveaux documents d'identité. La radiation a été aussitôt notifiée aux familles et il leur a été demandé de prouver leur bonne foi en présentant des pièces de nationalité, des photos, des témoignages.
- Le refus de droit de vote pour une personne en situation d'usurpation d'identité qui a depuis réintégré la nationalité française.
- La rétention de documents d'identité par les postes, notifiée par le procureur de la République auprès du TGI de Nantes.

4. CONSTATATIONS

A. Une administration attachée à préserver la sécurité

En pratique, l'administration prend donc des mesures conservatoires, de façon discrétionnaire, avant toute intervention d'un juge, sanctionnant ainsi immédiatement la personne auprès de laquelle l'usurpation a été découverte.

Les divers cas connus à travers le monde montrent que l'administration dispose d'une grande latitude d'appréciation et est seule à décider, le traitement des cas dépendant alors largement de l'approche personnelle du Consul en responsabilité qui apprécie la situation locale, certains pouvant avoir une approche sécuritaire, d'autres une approche plus « humaniste ». Il apparaît donc que les procédures de traitement ne sont pas nécessairement mises en œuvre de façon homogène.

En cas de doute, même si elle admet qu'elle peut se tromper, l'administration va privilégier la sécurité, elle décidera de radier les personnes concernées du Registre et retiendra leurs documents d'identité ou de voyage pendant la période d'enquête et jusqu'à la décision du juge. Le principe de la présomption

d'innocence, principe général en matière de justice, n'est alors pas nécessairement pris en compte à priori.

B. Des victimes ayant des profils contrastés

Privées d'aides financières et de moyens de circuler ou d'exercer leurs droits civiques, les victimes doivent néanmoins réagir pour organiser leur défense.

Lorsque la victime dispose de moyens financiers et intellectuels suffisants, elle va assurer sa défense : elle pourra porter plainte auprès du TGI de Paris, réunir des preuves, produire des documents et des témoignages pour établir son identité.

Dans de nombreux cas cependant, les victimes ne disposent pas de tels moyens et dépendent largement de l'assistance des associations et des conseillers consulaires, élus locaux. f

Certaines victimes font également preuve d'une certaine « nonchalance » dans leur défense, négligence frisant l'irresponsabilité, ne prenant pas la peine de constituer un dossier solide permettant de prouver qu'ils sont les titulaires de l'identité en question.

Enfin, certaines victimes sont dites « consentantes » : c'est le cas de la personne ayant « prêté » ou « loué » ses papiers et le bénéficiaire s'est approprié les documents définitivement.

L'attitude des victimes peut alors largement influencer la décision de l'administration et le déroulement de l'enquête.

II. SOLUTIONS ENVISAGEABLES

1. AMELIORER LES PROCEDURES 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. Dans ces cas, les personnes retrouvent donc leurs droits.

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. Le parquet de Paris ne distingue pas les dossiers spécifiques impliquant des Français établis hors de France. Il faut entre 1 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 peuvent être prises pour protéger la victime.

On touche ici au fonctionnement des services d'enquête et de la justice. Les enquêtes pour usurpation d'identité sont par nature difficiles à mener. En effet, la fraude est difficile à déceler car son but est bien

d'empêcher l'identification de celui qui y recourt. L'usurpateur ne peut être repéré s'il n'utilise pas le titre. Le taux de réussite des enquêtes est donc faible.

Pour les victimes, dans l'attente du jugement ou du classement sans suite, il serait utile d'obtenir une meilleure information sur les règles applicables afin qu'elles soient assurées de faire l'objet d'un traitement objectif, uniforme et systématique dans l'ensemble des postes consulaires.

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.

Les consulats doivent exercer des contrôles préalablement à la fabrication des titres tout en étant confrontés aux contraintes d'efficacité et de gestion de leurs ressources, un passeport pouvant être délivré en seulement 10 jours.

Il nous a paru opportun de solliciter l'audition d'une personne compétente au département prévention et lutte contre la fraude documentaire (mission délivrance sécurisée des titres) du Ministère de l'Intérieur qui interagit avec la DFAE concernant la question de la délivrance de documents dans les cas d'usurpation, avéré ou possible, à l'étranger.

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 consulat 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 également 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. De même, quand un compatriote a été usurpé et qu'il y a une nouvelle demande de passeport dans l'année -peu importe- qui suit les consulats savent que le 1^{er} ou le 2^{ème} passeport est un cas d'usurpation et donc il y a interdiction de délivrer le document.

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, par exemple en cas de ressemblance, les consulats ne pouvant pas systématiquement contrôler à chaque demande de papiers tous les documents en interrogeant la Mairie concernée. Aussi, l'usurpateur, s'il dispose d'informations suffisantes sur une

personne, peut facilement obtenir un acte de naissance d'une autre personne en faisant une demande à la Mairie par voie dématérialisée en utilisant le système COMEDec (cf. Annexe I pour une brève description du système), celle-ci ne pouvant pas vérifier si le demandeur est bien la personne concernée par l'acte d'état civil en cause.

Il est donc primordial pour la victime de saisir la justice car le parquet est compétent pour contrôler l'état civil et le procureur de la République peut alors bloquer la délivrance d'acte de naissance. Le demandeur doit alors justifier sa demande et donner des preuves de son état civil pour demander le déblocage.

B. Les solutions techniques possibles

L'administration est confrontée à un dilemme : assurer la sécurité des personnes et du territoire tout en sauvegardant la liberté des citoyens. Avec la numérisation, l'amélioration des logiciels, la biométrie et les contraintes et menaces extérieures fluctuantes, comme la menace terroriste récente tout à fait inédite, l'équilibre est difficile à trouver.

- *La gestion des données*

L'administration poursuit un projet de fusion de la base de gestion des cartes nationales d'identité (CNI) avec la base de gestion des passeports. Cette fusion devrait avoir lieu l'année prochaine et permettre ainsi un meilleur recoupement des données et une plus grande efficacité des contrôles.

Aussi, il est prévu que les empreintes digitales soient prises à chaque renouvellement de CNI et de passeport, ces empreintes seront donc enregistrées, facilitant les contrôles de l'identité et les recoupements à terme.

Une avancée supplémentaire serait de faire en sorte que les consulats puissent, d'une façon ou d'une autre, interroger efficacement ces fichiers.

- *L'obtention en amont ou en direct des données d'état civil*

Il serait possible de rendre obligatoire la production d'un acte de naissance et du livret de famille dès la première inscription au consulat. Cela permettrait de pouvoir éviter l'usurpation d'identité des personnes ultérieurement, ou du moins minimiser les risques d'usurpation. Cette pratique existe déjà dans certaines circonscriptions et devrait être généralisée.

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 ou le renouveler lorsque la Mairie de naissance est connectée à ce système. Dès lors pourrait-il être utilisé par les consulats ?

3. ALOURDIR LES SANCTIONS

A. Le délit d'usurpation proprement dit

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 privée².

B. La pratique du TGI de Paris

L'infraction est l'usurpation d'identité prévue par l'art. 226-4-1 du code pénal. Mais généralement, le parquet privilégie les qualifications qui lui permettent effectivement d'engager des poursuites. Ainsi, il retiendra plutôt l'infraction prévue à l'art. 441-6, obtention indue d'un titre ou recel d'obtention indue d'un titre, d'une part parce que les sanctions sont plus lourdes, d'autre part parce que ce délit est constant, la prescription ne joue donc pas et permet une inculpation au-delà de 3 ans, délai de prescription général en matière pénale. En effet, les plaignants peuvent se rendre compte bien plus tard de l'usurpation d'identité. Ce délit est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Un autre chef d'accusation possible est également l'usage de faux (art. 441-2) et la détention de faux (art. 441-3). Cette infraction s'applique lorsque de vrais faux papiers ont été obtenus frauduleusement sur la base de faux documents ou de documents falsifiés tels un acte de naissance faux ou falsifié produit lors de la demande de passeport ou carte nationale d'identité auprès d'un consulat.

² Code pénal - 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

C. Autres textes applicables et conclusion

Un 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.

On voit ainsi que malgré la faiblesse des sanctions prévues pour le délit d'usurpation d'identité proprement dit, le parquet prend l'initiative de requérir d'autres chefs d'accusation permettant d'appliquer des sanctions plus lourdes et d'éviter la prescription.

Néanmoins, 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 ET PROPOSITIONS

Depuis que notre Commission s'est saisie de la problématique des usurpations d'identité à l'étranger et a initié des discussions avec l'administration, les Conseillers consulaires ont pu noter un assouplissement de la pratique des postes consulaires dans le traitement et la prise en charge des victimes.

Afin de continuer à améliorer la situation des victimes d'usurpation à l'étranger, nous faisons les propositions suivantes :

1. Améliorer l'assistance administrative des victimes par la mise en place d'un protocole uniforme, homogène et systématique pour l'ensemble des postes consulaires, comportant les règles et critères d'appréciation applicables, les éléments de suivi des dossiers, des directives concernant les moyens de défense acceptés, et toute autre information utile visant à rétablir la victime dans ses droits.
2. La présentation en Conseil consulaire restreint, pour avis, des situations d'usurpation d'identité relevées par le poste lorsqu'elles entraînent des conséquences sociales, civiles et/ou financières pour la ou les personnes concernées.

3. Consentir aux postes consulaires d'une manière directe ou indirecte l'accès au fichier fusionné des cartes nationales d'identité et des passeports afin de leur permettre d'effectuer efficacement les contrôles nécessaires préalablement à la délivrance de documents d'identité ou de voyage.
4. Prévenir les cas d'usurpation par des campagnes d'information dans les consulats pour alerter les citoyens sur les moyens de se prémunir contre l'usurpation d'identité et sur les conséquences graves qu'elle entraîne.
5. Alourdir les sanctions prévues pour le délit d'usurpation d'identité.

ANNEXE I

BREVE DESCRIPTION DU SYSTEME COMEDEC

COMEDEC 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.

ANNEXE II

LISTE DES AUDITIONS ET ENTRETIENS

- **Ministère des Affaires étrangères et du Développement international** – Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire – Monsieur Sylvain Riquier, Sous- Directeur :
 - Audition session AFE mars 2015
 - Entretiens en mars 2016 et juin 2016

- **Association « On m'a volé mon identité »** - Madame Bouhezila, Présidente :
 - Audition session AFE octobre 2015

- **Tribunal de Grande Instance de Paris 1^{er} arrondissement** - Madame Julie Dewez et Madame Brigitte Chemin, Vice-Procureurs :
 - Audition session AFE mars 2016

- **Ministère de l'Intérieur** - Département prévention et lutte contre la fraude documentaire – mission de délivrance sécurisée des titres – Monsieur Christian Piccolo, Directeur adjoint de la mission :
 - Audition session AFE octobre 2016