

N°437115
ANTS c/ M. W...

Série

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 8 juillet 2020
Lecture du 22 juillet 2020

Décision inédite au recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

C'est toujours, aujourd'hui, dans les départements, le préfet ou, à Paris, le préfet de police qui délivre, juridiquement, les permis de conduire, en application, s'agissant des personnes qui viennent de satisfaire aux épreuves de l'examen, de l'article R. 221-1-1 du code de la route. Cependant, les candidats à la conduite n'ont plus guère de possibilité d'avoir directement affaire à lui ou à ses services. Ils sont contraints à l'entremise de l'Agence nationale des titres sécurisés (A.N.T.S.). Il s'agit d'un établissement public national à caractère administratif, institué par le décret n°2007-240 du 22 février 2007, placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur, et qui a pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leurs sont associées.

A ce titre, si « sa mission exclut l'instruction des demandes et la délivrance des titres », comme l'énonce expressément le 11^{ème} alinéa de l'article 2 du décret, elle est conduite à assurer en amont la gestion des téléservices mis en œuvre en vue du dépôt des demandes et de leur instruction, et en aval à contrôler la production matérielle des titres sécurisés et leur envoi à leurs titulaires. Le permis de conduire a été ajouté sur la liste des titres sécurisés relevant de la compétence de l'agence par le décret du 20 mai 2014. Déjà depuis le 16 septembre 2013, les titres matériels de permis de conduire n'étaient plus produits en préfecture sous forme de triptyque cartonné, mais de manière centralisée et sécurisée par l'Imprimerie nationale, sous le contrôle de l'agence, et depuis le mois de septembre 2017, ce titre est envoyé par courrier postal par l'agence au domicile du titulaire du permis. Pour la présentation de la demande, l'usage d'un téléservice est requis depuis que l'arrêté du 9 novembre 2018 a modifié en ce sens l'arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire.

Cette dématérialisation par étape de l'ensemble des opérations de demande du permis, d'instruction de la demande, d'édition du titre n'est pas allée sans incidents, blocages, embouteillages, incompréhensions pour un certain nombre d'utilisateurs. Ces importantes perturbations ont été reconnues par son directeur dans sa préface au rapport annuel 2017 de l'établissement : « *A la fin de l'année 2017 et jusqu'au début de l'année 2018, trop de demandeurs ont rencontré des bugs dans leurs démarches en ligne ou ont dû patienter longtemps avant d'obtenir une carte grise ou un permis de conduire. D'autres usagers ont éprouvé des difficultés à nous contacter pour signaler leurs problèmes ou pour être accompagnés. Au nom de l'ANTS, je présente mes excuses à toutes les personnes qui ont rencontré des désagréments ou ont été pénalisées dans leurs démarches.* »

Certains usagers ont songé à saisir en référé le juge administratif, au titre du référé conservatoire ou mesures utiles, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Les juges des référés se sont montrés assez inventifs pour leur venir en aide, en ordonnant soit aux préfets soit à l'agence d'apporter différentes aides aux utilisateurs les plus désemparés, sans empiéter sur l'instruction intellectuelle des dossiers et la prise de décisions. Le juge des référés s'est parfois avancé assez loin. C'est ainsi par exemple que celui de Paris a par ordonnance du 20 juin 2018 enjoint à l'ANTS sous astreinte de remettre à un conducteur son permis de conduire. L'ANTS s'est pourvue en cassation, mais la 5^{ème} chambre a refusé d'admettre son pourvoi, conformément à mes conclusions. Il s'agissait en effet d'une affaire dans laquelle le préfet avait informé le conducteur de la mise en production de son titre – le préfet avait donc délivré juridiquement le permis de conduire, ce dernier avait même été fabriqué, mais tardait seulement, sans justification valable, sa remise à l'intéressé par les soins de l'ANTS.

Cependant, le nouveau pourvoi de l'agence, dans la présente affaire, illustre les limites du référé mesures utiles.

Il faut rappeler les quatre fondamentaux de cette procédure :

- par rapport au référé suspension et au référé liberté, le référé mesures utiles ne présente qu'un caractère subsidiaire, comme le suggère la rédaction de l'article L. 521-3 qui venant après les articles L521-1 et L521-2 vise « toutes autres mesures utiles » : le juge saisi sur le fondement de l'art L. 521-3 ne peut pas prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L521-1 et L521-2 (Sect. 5 février 2016, B... n° 393540, p. 13) ;
- les mesures prises ne peuvent présenter qu'un caractère provisoire ou conservatoire ;
- la demande ne doit se heurter à aucune contestation sérieuse (6 avril 2001, 230000, *ministre de l'éducation nationale c/ C... et Mme M...*, rec.p. 180) ;
- spécificité expressément énoncée par l'art. L. 521-3, la mesure décidée par le juge ne doit faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

Le juge des référés du tribunal administratif de Lille a manifestement perdu de vue à tout le moins cette dernière dimension, voire tout ou partie des trois autres, dans la présente affaire. En effet, M. W..., après avoir obtenu deux interventions du délégué du défenseur des droits, l'a saisi en excipant de l'échec de ses différentes tentatives de dépôt de dossier sur le site internet de l'agence. En réponse à la défense de l'agence arguant du caractère incomplet du dossier, le juge des référés s'est fondé sur les pièces à sa disposition pour estimer que le dossier était au contraire complet dès le 15 novembre 2017 et à nouveau au titre d'un nouvel envoi le 13 juin 2018. Il en a directement déduit qu'il y avait lieu d'enjoindre à l'ANTS d'éditer le permis de conduire portant la mention catégorie A de M. W..., dans un délai de huit jours, sous astreinte.

Mais ainsi que nous l'avons vu, entre la demande de permis et l'édition du titre, le préfet reste seul compétent pour instruire la demande et statuer sur elle. La réussite d'un candidat à l'examen ne le contraint d'ailleurs pas nécessairement à délivrer le permis. Différentes circonstances énumérées à l'article R. 221-13 doivent conduire le préfet à soumettre le demandeur à contrôle médical de l'aptitude à la conduite. La validité du permis peut être limitée dans sa durée, selon l'art. R221-12, si lors de sa délivrance il est constaté que le candidat est atteint d'une affection compatible avec l'obtention du permis mais susceptible de s'aggraver.

Dans ces conditions, le juge des référés aurait dû se demander si en retenant que M. W... avait déposé un dossier complet, il ne s'ensuivait pas qu'était née une décision implicite de rejet de la part du préfet, c'est-à-dire une décision administrative à l'exécution de laquelle l'injonction d'éditer le titre ferait obstacle. Cette circonstance ferait aussi apparaître l'existence d'une contestation sérieuse s'opposant à l'édition du titre, et de même dans l'hypothèse contraire de l'absence de décision du préfet. L'injonction à éditer le titre dans une pareille situation ne paraît pas non plus correspondre à une mesure simplement conservatoire, et pourrait être plus normalement obtenue après suspension, sur le fondement de l'article L521-1, de l'exécution d'une décision de refus, à condition que les motifs d'une telle suspension le justifient.

Bref, le juge des référés a à tout le moins commis une erreur de droit en ne recherchant pas si l'injonction faite à l'ANTS d'éditer matériellement le titre ne faisait pas obstacle à l'exécution d'une décision du préfet refusant de le délivrer juridiquement.

Pour cette erreur de droit, qui correspond aux moyens du pourvoi tirés de l'incompétence de l'agence pour produire un titre en l'absence de décision préalable de l'autorité préfectorale de délivrer juridiquement le permis de conduire et de l'erreur de droit commise en ne recherchant pas si l'injonction ne se heurtait pas à une contestation sérieuse, vous annulez l'ordonnance attaquée. Vous pourrez régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

Et pour les mêmes motifs, vous ne pourrez accueillir la demande tendant à ce qu'il soit enjoint à l'ANTS d'éditer le titre sécurisé, en l'absence de tout examen du dossier par le préfet.

A titre subsidiaire, il n'y aurait pas d'obstacle de principe à ordonner des mesures de nature à permettre l'enregistrement effectif du dossier de M. W..., afin qu'il soit instruit. Toutefois, il faudrait qu'une injonction en ce sens présente encore un caractère utile à la date à laquelle vous la prononcerez. Or, l'ANTS faisait déjà valoir devant le juge des référés que son service d'assistance, dénommé centre de contact citoyen était disposé à joindre M. W... par téléphone pour le conseiller, mais que ce dernier avait préféré un envoi d'information par mél. Elle faisait également valoir la mise en place en France, notamment dans le département de M. W..., de 300 points d'accueil du public numériques, équipés d'ordinateur avec accès aux sites internet des téléprocédures, mise à disposition de matériel pour scanner les documents à fournir et imprimer les justificatifs, et présence d'un agent disponible pour aider les personnes qui auraient des difficultés pour utiliser les téléprocédures. M. W... n'a pas, à ce jour, contesté l'accessibilité et l'utilité de ce service. L'injonction demandée ne paraît donc pas présenter de caractère d'utilité, en l'état de l'instruction.

Je conclus donc, après cassation, au rejet de la demande présentée en référé. Dans les circonstances de l'espèce, vous ne pourrez pas mettre à la charge de M. W... la somme que demande l'ANTS au titre L761-1 du code de justice administrative, mais vous devrez rejeter également les conclusions présentées par M. W... sur le même fondement.