N° 402041

M. H...

N° 406700

M. A...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 17 novembre 2017

Lecture du 4 décembre 2017

***Décisions mentionnées aux tables
du recueil Lebon (p.476, 706, 707)***

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Ces deux affaires d'échange d'un permis de conduire étranger contre un permis de conduire français posent deux séries questions propres à chacune d'elles mais qui mettent toutes deux en lumière les difficultés particulières dans cette matière aux personnes réfugiées.

C'est l'article R. 222-3 du code de la route qui fixe le cadre général de la reconnaissance en France des permis de conduire délivrés par un Etat qui n'est ni membre de l'Union européenne ni partie à l'espace économique européen et, le cas échéant de leur échange contre un permis de conduire français. Il en ressort qu'un tel permis de conduire n'est reconnu en France et ne suffit à donner le droit à son titulaire de conduire un véhicule pour la conduite duquel le permis de conduire est exigé que pendant un délai d'un an à compter de l'acquisition de la résidence normale de son titulaire en France. Et c'est pendant ce délai que son titulaire a la faculté de l'échanger contre le permis français, dans les conditions définies par arrêté du ministre chargé des transports.

Dans ce cadre, l'arrêté du 12 janvier 2012 *fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les Etats n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen*, précise au B du I de son article 5 que le permis de conduire à échanger doit être en cours de validité au moment du dépôt de la demande d'échange. Cette condition n'est pas requise, toutefois, lorsque l'Etat qui a délivré le permis de conduire en subordonne la validité à celle du séjour de son titulaire et que la durée de validité du permis de conduire et du titre de séjour coïncident effectivement. Dans le cas particulier des personnes réfugiées en France, le III de l'article 11 ajoute une autre exception à cette condition de validité, dans le cas où la validité du permis est liée au paiement d'une taxe ou au résultat d'un examen médical et qu'elle est déjà arrivée à expiration au moment où commence à courir le délai imparti à son titulaire pour demander l'échange.

Autrement dit, lorsque la prolongation de la validité du permis est subordonnée à l'accomplissement d'une formalité administrative telle que le paiement d'une taxe ou un examen médical, le réfugié est dispensé par l'arrêté de l'accomplissement de cette formalité auprès des autorités de son pays, formalité soit impossible, soit, à tout le moins, risquée pour lui.

Cette dispense paraît non seulement inspirée par le bon sens mais également tirer les conséquences nécessaires du régime juridique international de protection des réfugiés. Ainsi, l'article 25 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 *relative au statut des réfugiés*, en raison des risques que présenterait pour les réfugiés le recours aux autorités qui sont à l'origine des persécutions auxquelles ils sont exposés oblige les Etats sur le territoire desquels ils se sont réfugiés à substituer leur assistance administrative à celle de ces autorités.

Vous avez-vous-même eu plusieurs fois l'occasion de préciser les conséquences de ces stipulations sur la procédure d'échange des permis de conduire, dont découle l'obligation pour les autorités françaises d'y apporter les aménagements utiles à la protection des réfugiés. Ainsi, vous avez jugé (14 septembre 2007, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ D...*, n°291762, T. 654, 894, 981) que l'article 25 de la convention empêchait, en cas de doute sur la validité d'un permis de conduire, d'en subordonner l'échange à son authentification par les autorités du pays d'origine, pourtant imposée alors par l'article 11 de l'arrêté du 8 février 1999, en énonçant même que « *dès lors que les personnes à qui la qualité de réfugié a été reconnue ne peuvent pas bénéficier du concours des autorités de leur pays d'origine nécessaire à l'exercice de leurs droits, il appartient aux ministres compétents de rechercher les modalités particulières d'échange de permis de conduire adaptées à leur situation* ». De même, à propos d'une autre condition de forme qui s'approche de celle en cause dans le présent cas de figure, vous avez jugé (1^{er} juillet 2011, *A...*, n° 345369, T. 745, 784, 1053) « *qu'eu égard à ces stipulations, l'obligation faite par l'article 8 de l'arrêté du 8 février 1999 de présenter le titre de conduite dont l'échange est demandé ne peut faire obstacle à ce qu'une personne à laquelle la qualité de réfugié a été reconnue puisse valablement demander un permis de conduire français lorsque, étant dans l'impossibilité de présenter le titre qui lui a été délivré dans son pays d'origine, elle fournit des éléments permettant de tenir pour suffisamment établi qu'elle en est titulaire* ».

1/ Pourtant, M. A..., ressortissant syrien qui s'est vu reconnaître par l'OFPRA la protection subsidiaire dès son entrée en France le 30 novembre 2015 et a demandé l'échange de son permis de conduire, seulement quatre mois plus tard, dès le lendemain de la délivrance d'un récépissé constatant la reconnaissance de cette protection, n'a pu obtenir cet échange du préfet de l'Oise : le sous-préfet de Compiègne lui a opposé l'expiration de la date de validité de son permis de conduire le 29 décembre 2012 et l'a invité à se rapprocher des autorités syriennes pour le faire valider. Et alors que M. A... faisait valoir devant le tribunal administratif d'Amiens que son permis de conduire était en cours de validité lorsqu'il avait quitté la Syrie pour la Jordanie, que son renouvellement était subordonné à un examen médical, que sa situation relevait donc du B de l'article 11 de l'arrêté et qu'en tout état de cause l'article 25 de la convention de Genève empêchait de lui opposer, conformément à votre jurisprudence, l'absence d'une formalité à accomplir auprès des autorités de son pays, le tribunal, se fondant seulement sur l'article 5 de l'arrêté, a jugé qu'il ne pouvait demander l'échange que d'un permis en

cours de validité et ne saurait faire valoir utilement qu'en sa qualité de réfugié il ne pouvait retourner dans son pays pour faire renouveler son permis.

En cassation, M. A... conteste ces motifs pour erreur de droit de manière aisément convaincante.

En défense, le ministre de l'intérieur tente d'en justifier le bien-fondé en soutenant que même pour l'application de l'exception prévue à l'article 11, le permis doit être encore valide au moment où le réfugié acquiert sa résidence normale en France.

Mais cette thèse repose sur un complet contre-sens, puisqu'au contraire l'article 11, dans le cas des permis de conduire dont la prolongation est subordonnée au paiement d'une taxe ou à un examen médical, permet l'échange des permis dont la validité est déjà expirée au moment où le délai d'échange commence à courir, c'est-à-dire à la date d'acquisition de la résidence normale en France.

Et le ministre persiste à soutenir, de manière à la fois irréaliste et ignorante des droits des réfugiés à être protégés contre leur Etat d'origine, que M. A... pouvait procéder à distance au renouvellement de son permis.

Vous ne pouvez évidemment retenir aucun des arguments du ministre en défense et seulement censurer l'erreur de droit commise par le tribunal administratif d'Amiens. Pour tirer pleinement les conséquences des nécessités de la protection des réfugiés, cette censure ne doit pas se circonscrire au cas particulier des permis dont la validité est subordonnée au paiement d'une taxe ou à un examen médical, expressément prévu par l'arrêté, mais interdire dans tous les cas de figure d'opposer l'expiration du titre. Et le critère déterminant pour qu'on ne puisse pas opposer cette expiration n'étant pas la chronologie du départ du réfugié de son pays, mais le risque de persécutions, qui est généralement né avant ce départ, il n'y a pas lieu non plus de restreindre cette exception au cas où la période de validité du titre a expiré après le départ du pays d'origine.

Vous annulerez par ces motifs le jugement attaqué, et vous pourrez aisément régler l'affaire au fond, la décision du sous-préfet de Compiègne étant entachée de la même erreur de droit que le tribunal.

Cependant, l'annulation de cette décision pour ce motif n'impose pas nécessairement l'échange demandé ; il reste à examiner les autres conditions de l'échange ; vous enjoindrez donc seulement au préfet de l'Oise de réexaminer la demande, dans un délai de deux mois.

En application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros à l'avocat de M. A... devant vous et d'une somme de 1 500 euros à son avocat en première instance.

2/ Dans le cas de M. H..., lui aussi ressortissant syrien réfugié en France, c'est le point de départ du délai d'échange qui pose problème.

L'article R. 222-3 du code de la route le fixe à la date d'établissement en France de la résidence normale du titulaire du permis à échanger. L'arrêté du 8 février 1999 avait

précisé que pour les étrangers, cette date correspondait à la date d'établissement effectif du premier titre de séjour ou de résident ou, dans le cas des réfugiés, de la date d'établissement du premier titre de séjour provisoire. L'arrêté du 12 janvier 2012 qui le remplace a modifié l'énoncé de cette règle. Pour les étrangers non ressortissants de l'Union européenne, le II de l'article IV fait débuter le délai au début de la validité du premier titre de séjour. De même, dans le cas particulier des réfugiés, l'article 11 fait courir le délai à compter de la date de début de validité du titre de séjour provisoire.

Dans le cas, qui doit probablement rester exceptionnel, où la date de validité choisie par le signataire du titre de séjour est postérieure à la date d'établissement, voire de délivrance, de ce titre, la modification de l'arrêté est favorable aux intéressés et paraît d'ailleurs conforme à la notion de résidence normale prévue par le décret en Conseil d'Etat dont il s'agit de préciser certaines conditions d'application.

Mais, malheureusement, paraît beaucoup plus fréquente la pratique, pourtant combattue par plusieurs instructions ministérielles successives, qui demandent de faire coïncider date de la décision et date de début de validité du premier titre de séjour, consistant à mentionner dans le titre de séjour une date de validité antérieure, pouvant correspondre à des événements passés variables selon les préfetures.

Dans le cas de M. H..., la date de début de validité choisie par le préfet paraissait inspirée d'un bon sentiment, à tonalité recognitive, puisqu'elle était celle de la date de la décision de la cour nationale du droit d'asile lui reconnaissant la qualité de réfugié.

Cependant, la computation du délai imparti pour l'échange à partir de la date de validité du titre de séjour ou du titre de séjour provisoire a dans ce cas d'antériorité, le plus fréquent, pour conséquence de tronquer, parfois de manière importante, le délai dont l'intéressé dispose pour demander l'échange. Or, tant que le demandeur ne détient pas un titre en bonne et due forme l'autorisant à séjourner de manière stable en France, il ne peut guère être regardé comme ayant sa « résidence normale en France », au sens de l'article R. 222-3 du code de la route. Ainsi, l'arrêté de 2012, sous couvert d'apporter une simple précision, a en réalité substantiellement altéré la portée d'une règle fixée par décret en conseil d'Etat, et dénaturé celle-ci. Et d'ailleurs devrait-on retenir, plutôt que la date d'établissement du titre, sa date de délivrance, c'est-à-dire de remise ou de notification à l'intéressé.

Or c'est cette règle posée par l'arrêté de 2012 qui a été opposée à M. H... tant par la décision du préfet du Rhône lui refusant l'échange de son permis que par le jugement du tribunal administratif de Lyon rejetant son recours. Ses écritures de première instance pourraient, avec beaucoup de bienveillance, être lues comme ayant soulevé une exception d'illégalité des nouvelles dispositions de l'arrêté de 2012. Formellement, expressément, elles ne le font pas, ce qui probablement conduit le pourvoi à ne pas reprendre de moyen sous cette forme, puisqu'il ne s'agit pas d'un moyen d'ordre public.

Mais à tout le moins pouvez-vous, pour faire droit à la contestation pertinente en cassation du raisonnement du tribunal administratif restreindre l'effet de la réécriture de la règle relative au point de départ du délai d'échange par l'arrêté de 2012 : puisque seule la référence à la date de délivrance du titre de séjour comme point de départ du délai peut assurer sa conformité à l'article R. 222-3 du code de la route, vous pourrez

retenir que les dispositions nouvelles ne peuvent avoir pour effet de fixer à une date antérieure à celle de la délivrance du titre le point de départ du délai.

Vous avez déjà, récemment, par votre décision du 28 juillet 2017, *Ministre de l'intérieur c/ M. C...*, n°400767, T. 706, neutralisé une autre modification apportée par l'arrêté de 2012 à la notion de résidence normale en France – il paraît bien entrer dans votre office de limiter les débordements des arrêtés des ministres lorsqu'ils empiètent sur la compétence du Premier ministre décrétant en Conseil d'Etat.

Vous annulerez donc pour erreur de droit le jugement attaqué. D'ailleurs, non seulement le tribunal administratif s'en est-il tenu à une interprétation exagérément littérale de l'arrêté de 2012, ce qui ne peut guère lui être reproché moralement, mais il s'est aussi trompé sur la disposition précise à appliquer, ce qui est beaucoup moins professionnel, en se fondant sur les dispositions de l'article 4 alors que dans le cas d'un réfugié c'étaient celles de l'article 11 qui valaient.

Régler l'affaire au fond n'est guère plus compliqué que dans la précédente affaire et présente l'utilité de dissiper un doute possible sur un autre aspect de la question.

Comme nous l'avons vu, l'arrêté de 2012 confirme et même renforce une différence de traitement entre réfugiés et autres étrangers non citoyens de l'Union européenne quant au point de départ du délai d'échange. En effet, alors que seul le titre de séjour est pris en compte en droit commun, c'est pour les réfugiés le premier titre de séjour provisoire qui déclenche le calcul du délai d'échange d'un an. Cette règle leur est défavorable.

Mais la différence de traitement ainsi établie paraît admissible en droit. En réalité, il n'existe pas pour le droit commun à proprement parler de titre de séjour provisoire. La carte de séjour temporaire prévue au 1° de l'article L. 311-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'est pas un titre de séjour provisoire, mais bien un titre de séjour, qui autorise son titulaire à résider de manière normale en France, au sens de l'article R. 222-3 du code de la route, même pour la brève durée d'un an qu'il prévoit. Le simple récépissé d'une demande de titre de séjour, quant à lui, n'autorise à demeurer en France en vertu de l'article L. 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que dans l'attente de la décision de l'autorité compétente et sans en préjuger, et n'a pas pour effet, selon l'article L. 311-5, de régulariser les conditions de l'entrée en France. Celui qui détient ce récépissé ne peut donc pas être regardé comme ayant une résidence normale en France ; il se trouve dans une situation précaire qui peut se dégrader à tout moment. En revanche, selon le même article L311-5, le récépissé régularise les conditions de l'entrée en France lorsqu'il est délivré à un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié. Et, dans l'attente de la carte de résident délivrée de plein droit à toute personne dont la qualité de réfugié est reconnue ou à laquelle la protection subsidiaire a été accordée, lui sont délivrés des récépissés qui n'ont qu'un caractère reconnaissant de la décision, selon le cas, de l'OFPRA ou de la cour nationale du droit d'asile. Dans ces conditions, il peut être admis que le titulaire d'un de ces récépissés est titulaire d'un titre de séjour provisoire qui lui permet de résider normalement en France au sens de l'article R. 222-3 du code de la route, puisque la suite de la procédure ne comporte pas d'aléa, mais est simplement affaire de délais de traitement administratif.

Par conséquent, s'il n'est pas légal d'opposer à un réfugié la date de validité de son premier titre de séjour provisoire, il est régulier de lui opposer celle de la délivrance de ce premier titre.

Or il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté que c'est le 18 avril 2012, qu'à la suite de la décision favorable de la cour nationale du droit d'asile du 6 avril 2012, a été délivré un titre de séjour provisoire à M. H.... Et, tout en la qualifiant de date de début de validité et en se référant à tort aux dispositions de l'article 4 de l'arrêté au lieu de celles de l'article 11, c'est bien la date sur laquelle s'est fondé le préfet du Rhône pour opposer à M. H... la tardiveté de sa demande d'échange présentée le 4 juillet 2013.

Vous écarterez donc les moyens contestant cette tardiveté, tout d'abord. Ensuite, dans la mesure où l'arrêté de 2012 ne prévoit plus la possibilité de déroger au délai d'un an pour cause de « motif légitime », vous écarterez comme inopérant le moyen tiré à cet égard d'une erreur manifeste d'appréciation. Au préalable, vous aurez aussi écarté le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée, qui n'est pas invoqué à propos de la décision expresse de rejet de la demande d'échange signée le 17 janvier 2014 par un fonctionnaire par délégation du préfet, mais à propos de la décision du préfet rejetant tacitement le recours gracieux de M. H.... Un moyen d'incompétence paraît inopérant à l'endroit d'une décision tacite, l'autorité compétente ayant nécessairement, si la décision est bien tacite, tout autant gardé le silence que toute autre autorité.

Par ces motifs, dans cette seconde affaire,

- vous annulerez le jugement attaqué ;
- mais vous rejetterez les demandes de M. H... présentées au tribunal administratif de Lyon ;
- ce qui vous conduira à rejeter également le surplus de ses conclusions de cassation, tendant à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.