

N°413625

A...

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 28 janvier 2019

Lecture du 20 février 2019

*Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon*

## CONCLUSIONS

**M. Nicolas POLGE, rapporteur public.**

Dans l’Emirat de Koweït, les *bidun jinsiya*, au nombre d’environ 100 000 au moins, n’ont pas d’autre nationalité que celle de cet Etat, qui ne la leur reconnaît pourtant pas, alors même qu’ils y sont nés comme plusieurs générations précédentes, et qui les traite en résidents illégaux inexpulsables. M. S... A... en est originaire et a obtenu l’asile en France. Il a ensuite demandé l’échange de son permis de conduire koweïtien contre un permis de conduire français.

Le préfet a soumis ce titre à l’expertise des experts en fraude documentaires de la direction zonale de la police aux frontières qui ont répondu : « *Notre base de données ne contient pas le modèle analysé. Seule une vérification auprès des autorités émettrices permettra d’attester de la validité du document. Néanmoins, le permis étant entièrement imprimé au jet d’encre, il est fort probable que le support soit une contrefaçon* ».

La convention de Genève ne permet pas de recourir aux autorités de l’Etat d’origine d’un réfugié ou apatride. Aussi le préfet s’en est-il abstenu. Il a refusé l’échange du permis en indiquant : « *J’ai saisi, aux fins de vérification de l’authenticité du document, le service de la fraude documentaire du ministère de l’intérieur (...) ce service m’indique, suite à une analyse, que votre permis de conduire étranger ne peut être authentifié. Par ailleurs, au regard de votre statut de réfugié, je suis dans l’impossibilité de demander une authentification auprès des autorités émettrices pour attester de sa validité.* »

Le tribunal administratif d’Orléans a rejeté le recours de M. A..., en retenant, après avoir rappelé l’ensemble des éléments qui viennent d’être dits et synthétisé la jurisprudence, « *que le requérant ne produit aucun document présentant à la fois un caractère probant et des garanties d’authenticité de nature à établir que son permis de conduire est authentique ; qu’ainsi, en estimant que le permis de conduire présenté par M. A... est un document ne pouvant être authentifié et, par suite, en refusant d’échanger ce titre de conduite contre un titre français, le préfet du Loiret n’a pas entaché la décision attaquée d’illégalité* ».

On le voit, pour le préfet comme pour le tribunal, le doute ne profite pas au demandeur mais conduit à rejeter sa demande d’échange – sans pour autant que le préfet saisisse le

parquet des faits susceptibles de la qualification d'usage de faux comme lorsqu'il conclut de lui-même au caractère frauduleux du permis présenté.

Malgré ses inconvénients pour les réfugiés et apatrides, cette solution paraît conforme au texte en vigueur en ce qu'elle refuse de fonder l'échange du permis sur un doute.

Les dispositions du code de la route édictées par décret en conseil d'Etat renvoient à un arrêté ministériel la définition des conditions d'échange des permis de conduire étranger.

A ce titre, l'article 7 de 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*, dans sa rédaction applicable, dispose tout d'abord : « *Lorsque l'authenticité et la validité du titre sont établies lors du dépôt du dossier complet et sous réserve de satisfaire aux autres conditions prévues par le présent arrêté, le titre de conduite est échangé.* »

Il pose donc en principe qu'il faut établir l'authenticité du permis pour en obtenir l'échange.

L'article précise ensuite la conduite à tenir en cas de doute :

*« En cas de doute sur l'authenticité du titre dont l'échange est demandé, le préfet conserve le titre de conduite et fait procéder à son analyse, le cas échéant avec l'aide d'un service compétent, afin de s'assurer de son authenticité. (...) »*

*« Si l'authenticité est confirmée, le titre de conduite peut être échangé sous réserve de satisfaire aux autres conditions. Si le caractère frauduleux est confirmé, l'échange n'a pas lieu et le titre est retiré par le préfet, qui saisit le procureur de la République en le lui transmettant. »*

*« Le préfet peut compléter son analyse en consultant l'autorité étrangère ayant délivré le titre afin de s'assurer des droits de conduite de son titulaire. (...) »*

*« En l'absence de réponse dans un délai de six mois à compter de la saisine des autorités étrangères par le consulat compétent, l'échange du permis de conduire est refusé. Si l'autorité étrangère confirme l'absence de droits à conduire du titulaire, l'échange n'a pas lieu et le titre est retiré par le préfet qui saisit le procureur de la République en le lui transmettant. »*

Ces dispositions sont moins nettes que la disposition de principe, puisqu'elles ne couvrent pas exhaustivement de manière expresse les trois cas de figure possibles : authenticité, inauthenticité, doute. Les suites de l'expertise ne sont précisées que dans le cas d'authenticité ou au contraire de fraude positivement confirmés.

On voit cependant qu'en cas de consultation de l'autorité qui a émis le permis, le doute né de l'absence de réponse de celle-ci conduit à refuser l'échange<sup>1</sup>.

Tout récemment, un arrêté du 19 décembre 2017 a modifié la rédaction de ces dispositions sans véritablement changer la donne s'agissant de la vérification de l'authenticité du titre, mais en permettant lorsque celle-ci est établie de vérifier en outre auprès de l'Etat qui l'a délivré la validité des droits à conduire de l'intéressé.

Il est vrai que s'en tenir à ce doute de l'administration a l'inconvénient de placer les réfugiés et apatrides dans une situation plus défavorable que les autres titulaires d'un permis étrangers, puisqu'il les prive, sans que le doute leur profite, d'une possibilité de chasser ce doute en ayant recours à l'assistance des autorités censées avoir délivré le titre.

Or l'article 7 de la convention de Genève prévoit que « *sous réserve des dispositions plus favorables prévues par cette convention, tout Etat contractant accordera aux réfugiés le régime qu'il accord aux étrangers en général* », et l'article 25 garantit aux réfugiés l'aide administrative de l'Etat d'accueil par substitution à l'Etat d'origine en stipulant que : « *1. Lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les Etats contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni, soit par leurs propres autorités, soit par une autorité internationale.* »

Ces dispositions inspirent votre **jurisprudence sur la procédure d'échange de permis applicable aux réfugiés**. Comme le relevait S.J. Lieber dans ses conclusions sur la décision du 1<sup>er</sup> juillet 2011, *C... F...*, n°345369, T. 745-784-1053 : « *Vous considérez donc que, lorsqu'il est fait application aux réfugiés d'obligations identiques à celles qui pèsent sur tous les étrangers, alors que les réfugiés sont objectivement placés dans une situation moins favorable pour se voir reconnaître certains droits, l'article 25 de la convention de Genève est méconnu, et vous en avez tiré la conséquence que certaines procédures administratives doivent être adaptées à la situation des réfugiés.* »

Ainsi, il a d'abord été jugé qu'eu égard à ces stipulations, **la procédure prévue par l'article 11 de l'arrêté de 1999 pour authentifier un titre de conduite étranger, par la saisine des autorités du pays d'origine, n'est pas applicable** à une personne à qui a été reconnue la qualité de réfugié : en l'absence de réponse des autorités du pays d'origine, l'administration n'est pas, en situation de compétence liée pour refuser l'échange mais les ministres doivent au contraire rechercher les modalités particulières

<sup>1</sup> Votre jurisprudence n'est pas à ce jour dépourvue d'ambiguïté. La dernière tentative de la synthétiser a abouti par une décision du 15 avril 2016, *Ministre de l'intérieur c/ M...*, n°386202, inéd., à la formule reproduite par le tribunal administratif d'Orléans :

« *qu'il résulte de ces dispositions qu'en cas de doute sur l'authenticité du titre dont l'échange est demandé, le préfet fait procéder à son analyse avec l'aide d'un service spécialisé en fraude documentaire et, si le caractère frauduleux est confirmé par cet avis, peut refuser l'échange et saisir le procureur de la République, sans faire usage de la faculté qui lui est ouverte de saisir l'autorité étrangère qui a délivré le titre ; qu'en pareil cas, le titulaire du permis peut tenter de rapporter la preuve de l'authenticité du titre par tout moyen, dès lors que les documents produits présentent à la fois un caractère probant et des garanties d'authenticité* »

d'échange du permis adaptées à leur situation (14 septembre 2007, *Ministre de l'intérieur c/ D... M...*, n° 291762, T. 981).

De même, est **inapplicable aux réfugiés de l'article 8 de l'arrêté du 8 février 1999 exigeant que l'original du permis de conduire étranger soit versé au dossier** de demande d'échange (1<sup>er</sup> juillet 2011, *C... F...*, préc.).

Vous avez également écarté les termes des articles 9 et 11 de l'arrêté de 2012 pour juger que **l'échange du permis de conduire d'un réfugié motif ne peut être refusé au motif que ce titre n'est pas en cours de validité**, si l'intéressé s'est trouvé empêché d'en obtenir le renouvellement par le risque de persécutions auquel il est exposé dans son pays (4 décembre 2017, *A... M...*, n° 406700, T. 476, 707).

Enfin, par une toute récente décision du 17 décembre 2018, *I... A...*, n° 411121, à mentionner aux tables du recueil Lebon, vous avez jugé que compte tenu des stipulations de l'article 25 de la convention de Genève, **les dispositions de l'article 5, I, B de l'arrêté du 12 janvier 2012 ne sauraient permettre à l'administration de se fonder sur la péremption du permis** pour refuser l'échange si le défaut de renouvellement trouve son origine dans les craintes de persécution.

La décision du 17 décembre 2011, *B...*, n° 340612, T. 745, 784, 1053, montre que les impératifs de la sécurité routière bornent l'étendue de ces adaptations : tout en écartant l'applicabilité de la procédure prévue par l'article 11 de l'ancien arrêté de 1999 pour vérifier l'authenticité du permis auprès de l'Etat qui l'a délivré, vous avez **réservé la possibilité pour les autorités françaises, dans un tel cas, de refuser l'échange**, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, au motif qu'elles ont établi elles-mêmes l'inauthenticité du titre.

Il faut donc confirmer que si subsiste un doute sur l'authenticité du permis, il ne doit pas être procédé à l'échange demandé.

Mais comme le cas d'espèce le montre, si l'administration conserve un doute, cela peut être parce qu'elle ne s'est pas dotée de l'ensemble des outils permettant de le chasser, en ne s'étant pas procuré l'ensemble des modèles de permis koweïtiens en circulation. Il serait peut-être trop exigeant, et d'ailleurs difficile à vérifier, de lui en faire obligation.

Il serait moins déraisonnable d'attendre d'elle qu'elle ne rejette pas sèchement la demande, sans avoir cherché à approfondir l'instruction auprès du demandeur en lui demandant de produire d'autres pièces. Ce serait pour elle une manière raisonnable de se conformer à l'obligation d'assistance qui lui incombe en vertu de l'article 25 de la convention de Genève.

Vous pourriez donc préciser que le préfet saisi par un réfugié d'une demande d'échange d'un permis de conduire sur l'authenticité duquel les services français compétents expriment un doute sérieux doit adapter ses diligences à la situation du demandeur. Il devrait au besoin saisir les autres autorités françaises en mesure de l'éclairer sur les pratiques administratives du pays d'émission du titre, et à tout le moins mettre l'intéressé en mesure de lui soumettre tout élément de nature à conforter l'authenticité du document présenté.

Si vous acceptez ce nouveau développement, vous retiendrez que le tribunal administratif a commis une erreur de droit en jugeant que le préfet avait pu légalement se fonder sur la circonstance que le permis de M. A... ne pouvait être authentifié pour rejeter sa demande d'échange, sans rechercher s'il avait invité le demandeur à fournir des éléments permettant de tenir pour établi qu'il était bien titulaire du titre dont il se prévalait.

Vous annulerez alors son jugement, et vous pourrez régler l'affaire au fond, en annulant également la décision préfectorale contestée. Le préfet du Loiret s'est en effet tenu à l'incapacité des services techniques à établir l'authenticité du titre, sans inviter M. A... à produire des éléments plus probants.

Ce motif d'annulation n'implique pas que l'administration procède à l'échange sollicité, mais seulement qu'elle réexamine la demande, dans les conditions ainsi redéfinies. Vous pourrez enjoindre au préfet de procéder à ce réexamen dans un délai qui laisse place aux échanges complémentaires utiles avec le demandeur, par exemple en fixant à quatre mois ce délai.

Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A... de la somme qu'il demande en cassation au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative, soit 2 400 euros, et à son avocat en première instance la somme de 1 200 euros, en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.