L'État de New York s'engage sur la voie du « droit de conduire » pour les personnes étrangères en situation irrégulière

Sabah Chaoui

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/7469>

DOI: 10.4000/revdh.7469

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Sabah Chaoui, « L'État de New York s'engage sur la voie du « droit de conduire » pour les personnes étrangères en situation irrégulière », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 15 October 2019, connection on 29 October 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/7469> ; DOI : 10.4000/revdh.7469

This text was automatically generated on 29 October 2019.

Tous droits réservés

L'État de New York s'engage sur la voie du « droit de conduire » pour les personnes étrangères en situation irrégulière

Sabah Chaoui

"New York was built and made great by immigrants from all over the world. Now, when immigrants are under attack, New York must be a leader in defending them and providing them the opportunity to continue to contribute to our state and our country", Alessandra Biaggi, Sénatrice de l'État de New York

- 1 Dans la longue liste des lois et *executive orders*¹ – mode d'action particulièrement prisée du Président Donald Trump² – adoptés en matière d'immigration aux États-Unis, nombre d'entre eux tendent à restreindre les droits des étrangers. En résulte un durcissement sensible de la politique migratoire des États-Unis. Si la situation apparaît verrouillée à l'échelon fédéral, les militants défendant les droits des étrangers peuvent toutefois se réjouir de quelques victoires notables remportées au niveau local. Parmi les domaines pour lesquels les États fédérés peuvent librement légiférer en vertu de la constitution étatsunienne, figure le droit de conduire et l'octroi des permis de conduire. Les étrangers en situation irrégulière vivant dans l'État de New York ainsi que les militants des droits des étrangers se réjouissaient ainsi, en juin dernier, du vote d'une loi permettant aux sans-papiers de se voir délivrer un permis de conduire par l'État de New York dans des conditions facilitées³. Enchâssée dans un contexte juridique et politique spécifique⁴ (I/), cette loi offre de nouvelles garanties dans l'accès aux droits pour les personnes en situation irrégulière, bien que son potentiel demeure limité (II/). Si elle se fonde sur des considérations pragmatiques, la libéralisation des conditions d'accès au permis de conduire pour les étrangers en situation irrégulière répond par la même occasion à l'enjeu de garantie des droits des étrangers (III/).

I/ - Une loi élaborée en continuité des pratiques des États fédérés

- 2 À compter de décembre 2019, le *Driver's licence access and privacy act* offrira la possibilité aux personnes en situation irrégulière de conduire et de pouvoir se voir délivrer un permis de conduire par l'État de New York. Cette loi formule un écho à la législation d'autres États fédérés tout en s'inscrivant dans un contexte new-yorkais spécifique.

Une ouverture croissante du droit des personnes en situation irrégulière de conduire aux États-Unis

- 3 Par l'adoption d'une telle mesure, l'État de New York devient le 13^{ème} État fédéré à offrir aux personnes en situation irrégulière installées de longue date sur son territoire la possibilité de conduire et d'obtenir un permis de conduire. À ce jour, 12 États ainsi que le District of Columbia (Washington DC.) offrent d'ores et déjà une possibilité équivalente aux personnes en situation irrégulière⁵. Cette question a suscité l'attention des gouvernements fédérés dès le début des années 90. Les deux premiers États à légiférer dans le domaine furent la Californie et l'Arizona, respectivement en 1993 et en 1996⁶. Ces lois avaient néanmoins une perspective bien différente, interdisant explicitement aux sans-papiers de conduire et de se voir délivrer un permis de conduire alors que leurs candidatures n'étaient jusqu'alors pas formellement exclues⁷ en raison du vide juridique existant. Au cours des années 2000, de nombreux États ont en ce sens amendé leurs législations, obligeant les candidats au permis de conduire à justifier directement ou indirectement⁸ de la régularité de leur séjour.
- 4 Nombre d'États semblent à l'heure actuelle faire le chemin inverse, bien que certains adoptent des lois favorables pour immédiatement faire marche arrière sous la pression d'échéances législatives. Le développement d'une logique sécuritaire consécutive aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 a également contribué à freiner les ambitions progressistes. L'État de New York en fournit une criante illustration.

Le contexte new-yorkais

- 5 Jusqu'au début des années 2000, à l'instar de nombreux autres États, aucune disposition législative n'interdisait formellement aux personnes sans-papiers de détenir permis de conduire dans l'État de New York. Le gouvernement local édicta en réaction un *executive order* en 2002 enjoignant aux candidats au permis de conduire de justifier d'un numéro de sécurité sociale. La mesure avait notamment été justifiée par l'existence supposée de fraudes incompatibles avec les mesures sécuritaires imposées à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Le gouverneur Eliot Sprintzer⁹ proposait cinq ans plus tard de mettre un terme à cette situation et de permettre à nouveau à tous les résidents de l'État d'accéder au permis de conduire indépendamment de la régularité ou de l'irrégularité de leur séjour¹⁰. Ce projet de loi n'a toutefois jamais abouti, le Sénat de l'État de New York l'ayant rejeté à une large majorité¹¹. Sous l'impulsion de la *Green Light Coalition*¹², le projet de loi *Green Light Bill* a fini par aboutir en 2016, dans le cadre d'un contexte politique plus favorable aux droits des étrangers¹³. Le Sénat de l'État de New York votait finalement le 17 juin 2019 le *Bill n° A3675B* avec une faible majorité, à 33 voix contre 29, portant modification du *Vehicle and Traffic Law*¹⁴. La mesure entrera en vigueur le 15 décembre 2019¹⁵.
- 6 Âprement discutée durant de nombreux mois, cette loi devrait s'appliquer aux quelques 940 000 sans-papiers résidant dans l'État de New York¹⁶ et le permis de

conduire qui leur sera délivré leur permettra de circuler librement à l'intérieur de l'État. Les promoteurs de la mesure ainsi que les associations qui avaient milité en faveur de cette loi, comme l'association *Make the Road New York*, soulignaient la nécessité pour les personnes sans-papiers de pouvoir conduire sans craindre de faire l'objet d'un contrôle de police, et pouvoir ainsi réaliser leurs activités du quotidien.

II/ - Les limites du « droit » de conduire : un permis à deux vitesses ?

- 7 L'étude des dispositions de la loi révèle que le législateur a souhaité offrir un accès indifférencié au droit de conduire à l'ensemble des résidents de l'État de New York. L'effectivité de cette mesure est renforcée par une protection accrue des données des personnes en situation irrégulière. Toutefois, force est de constater que le permis de conduire accordé à ces derniers est différent de celui accordé aux citoyens et aux personnes en situation régulière.

La suppression des obstacles à l'accès au permis de conduire doublée d'une protection accrue des données personnelles des étrangers

- 8 Afin de garantir à l'ensemble des résidents de l'État le droit d'obtenir un permis de conduire, le législateur a tenu à supprimer les obstacles directs ou indirects à l'obtention du document. Les aspirants à la conduite ne sont plus tenus de justifier de la régularité de leur séjour car la loi limite la recevabilité du dossier au dépôt d'un document justificatif d'identité : passeport, carte consulaire ou encore permis délivré par un autre État et en cours de validité¹⁷. En sus des documents justificatifs de son identité, le candidat doit également fournir son numéro de sécurité sociale ou, à défaut – les sans-papiers n'en disposant généralement pas – une attestation sur l'honneur certifiant la non-réception d'un numéro de sécurité sociale¹⁸.
- 9 Le législateur new-yorkais a en outre voulu s'assurer qu'aucune donnée relative au statut migratoire des candidats – en particulier l'irrégularité de leur situation au regard du séjour – ne serait divulguée ou transmise aux autorités en charge du contrôle de la régularité du séjour des personnes. De nombreuses dispositions sont en conséquence consacrées à la protection des données des candidats au permis de conduire. Une multitude d'hypothèses ont été envisagées et la loi semble les énumérer de manière exhaustive, essayant de limiter au maximum l'accès de ces données aux administrations en charge d'appliquer les lois sur l'immigration. Il s'agit d'un élément essentiel pour s'assurer un accès effectif au droit de conduire car, dans le cas contraire, la protection conférée par la mesure serait fortement amoindrie. Le Gouverneur Andrew Cuomo avait d'ailleurs envisagé d'exercer son droit de veto si les garanties de confidentialité des données collectées mises en place par la loi n'étaient pas suffisantes¹⁹.

Un droit de conduire d'ampleur limitée

- 10 Les intentions du législateur sont certes louables en ce que la loi commentée instaure au profit des résidents de l'État des garanties d'accès effectif au permis de conduire. Les personnes en situation irrégulière ne pourront toutefois se voir délivrer un document similaire à celui dont disposent les citoyens étatsuniens. Considérant d'une part que chaque État fédéré délivre son propre permis de conduire, il existe différentes catégories de permis de conduire. Considérant d'autre part qu'il n'existe pas de

document national d'identité aux États-Unis, le permis de conduire est dès lors régulièrement utilisé comme document d'identité. Si certains permis sont à cet égard considérés comme des preuves recevables d'identité, d'autres ne sont pas crédités de cette valeur probante. La loi précise à cet égard que le permis de conduire qui sera délivré aux personnes sans-papiers ne pourra en aucun cas être utilisée comme une preuve d'identité ou comme document de voyage. Le document n'ouvrira pas non plus droit à l'accès à la citoyenneté. Ces dispositions permettent ainsi à l'État de New York de se conformer avec la loi fédérale du *REAL ID Act* de 2005²⁰ qui fixe des normes fédérales harmonisant le format des documents officiels d'identité. Si les sans-papiers obtiennent ainsi un droit d'accès au permis de conduire, il s'agit toutefois d'un droit dont les conséquences sont soigneusement encadrées.

III/ - Le « droit de conduire », entre pragmatisme politique et garantie des droits et libertés

- 11 Pour le législateur new-yorkais, cette loi répondait avant tout à des considérations pragmatiques. Pour les défenseurs de la justice sociale – les fameux *social justice warriors* tant décriés par les militants anti-immigration –, il s'agit plutôt d'aller au-delà en assurant le respect des droits fondamentaux des personnes en situation irrégulière.

Une réponse à des attentes pragmatiques

- 12 L'argument souvent mis en avant par les opposants à cette loi était le risque d'augmentation de l'insécurité routière bien que cet argument soit contredit par de nombreuses études réalisées dans les autres États ayant déjà mis en œuvre des dispositions similaires. Comme l'ont fait remarquer de nombreux commentateurs, cette mesure a en effet surtout permis de régulariser une situation existante *de facto*. Parmi les quelques 10.5 millions de sans-papiers²¹ qui vivent et résident aux États-Unis, nombreux sont ceux disposant d'un permis de conduire dans leur pays d'origine et ayant l'habitude de conduire aux États-Unis²². Dans les États qui autorisent déjà les étrangers en situation irrégulière à conduire, il a été démontré que ce type de mesure tendait au contraire à renforcer la sécurité routière²³. Une étude menée en Californie démontrait également que cette mesure incitait à l'immatriculation des véhicules ainsi qu'une diminution des délits de fuite en cas d'accidents²⁴, d'où la nécessité de limiter la communication des données des personnes sans-papiers aux agences d'application des lois migratoires afin d'éviter les risques de fuites. À New York, les retombées économiques attendues ne sont par ailleurs pas négligeables et ont certainement pesé dans l'adoption d'une telle mesure. Selon les estimations, elle permettrait en effet de générer un revenu annuel de 57 millions de USD et 26 millions de USD de revenu en termes d'achats de voitures, assurances, immatriculation, et carburant²⁵. Si des considérations pragmatiques ont largement présidé à l'adoption d'une telle loi, elles se trouvent renforcées par l'impératif de garantie des droits et libertés sur le territoire étatsunien.

Le droit de conduire, un droit fondamental ?

- 13 Cette faculté offerte dans certains États fédérés des États-Unis fait figure d'exception car il n'y a, à notre connaissance, aucun autre État offrant des garanties similaires. Il n'est par exemple pas possible pour une personne en situation irrégulière d'obtenir un permis de conduire en France et de conduire légalement, sans recourir à la fraude. En

application de l'arrêté du 23 décembre 2016, tout candidat au permis de conduire doit justifier de la régularité de son séjour²⁶. Cette exception s'explique certainement par la structure fédérale des États-Unis autant que par le nombre exceptionnel de personnes sans-papiers déjà présent sur le territoire. Selon les dernières estimations, les États-Unis comptent environ 10,5 millions de personnes sans-papiers. De manière plus anecdotique, ces mesures pourraient être expliquées par l'existence aux États-Unis d'une omniprésente « culture de la voiture ». Si l'on envisage la question sous le prisme des droits fondamentaux, force est de constater qu'il n'existe pas, à proprement parler, de droit de conduire ou de droit à la délivrance du permis de conduire. Aucun texte national ni international ne le consacre. Il pourrait cependant être rattaché à la liberté de circulation des étrangers et être envisagé au titre des obligations positives qui en découlent.

*

- 14 Accorder un droit de conduire à des personnes résidentes de longue date relève en conséquence tant du pragmatisme politique que d'une approche proactive des droits fondamentaux. Politiquement, le fait pour l'État de New York d'adopter une mesure favorable aux étrangers alors que le gouvernement fédéral a une attitude de défiance à leur égard – que ces derniers soient en situation régulière, comme en situation irrégulière – marque surtout une attitude de défiance et la volonté de conforter un statut de *Sanctuary State* à l'État de New York.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Un *executive order* est un décret présidentiel, une norme unilatéralement prise par le Président des États-Unis qui s'applique sur le territoire de l'ensemble du pays.
2. Le Président D. Trump est réputé pour avoir fréquemment recours aux *executive order*. L'accès à la liste complète des *executive orders*, classés par année et par président est librement disponible sur le site du Federal Register (Journal Officiel du gouvernement fédéral): <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2019>.
3. De nombreux articles ont été consacrés à cette loi notamment dans la presse locale. Au niveau national, on peut notamment se rapporter à l'article publié dans le New York Times : Vivan Wang, "Driver's License for the Undocumented Are Approved in Win for Progressives", *New York Times*, 17 juin 2019.
4. New York State Assembly Bill A3675B. Texte disponible sur le site du Sénat de l'État de New York : <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2019/a3675>.

5. National Immigration Law Center, “State Laws Providing Access to Driver's Licenses or Cards, Regardless of Immigration Status, last updated June 2019”.
6. The Pew Charitable Trust, “Deciding who Drive, State Choices surrounding unauthorized immigrants and driver's licenses”, août 2015, p.4.
7. *Ibidem*.
8. Généralement les États demandaient aux candidats de justifier le numéro de sécurité sociale, chose impossible pour les personnes en situation irrégulière aux États-Unis. V. not. AARP, “Can non-US citizens receive Social-security benefits?”, 10 octobre 2018 <https://www.aarp.org/retirement/social-security/questions-answers/non-citizens-ss-benefits/>.
9. Eliot Sprintzer est un gouverneur du parti démocrate dont le mandat (2007-2008) fut écourté en raison de divers scandales politiques.
10. Nina Bernstein, “Spitzer Grants Illegal Immigrants Easier Access to Driver's Licenses”, *New York Times*, 22 septembre 2007.
11. Nicholas Confessore, “Senate Votes to stop Spitzer Plan to Give Illegal Immigrants Driver's Licenses”, *New-York Times*, 23 octobre 2007.
12. Coalition composée de nombreuses associations pro-migrantes généralement <https://greenlightnewyork.org/>.
13. La proposition de loi a été favorablement accueillie par les hommes politiques. Il est également important de noter que cette loi a été votée alors que le gouverneur démocrate Andrew Cuomo a été réélu pour son 3^{ème} mandat de gouverneur en novembre 2018.
14. New York State Assembly Bill A3675B, *op. cit.*
15. *Idem*, § 8 : “This act shall take effect on the one hundred eightieth day after it shall have become a law”.
16. Chiffres délivrés in Vivan Wang, “Driver's License for the Undocumented Are Approved in Win for Progressives”, *op. cit.*, p. 2. Ce chiffre de 940 000 est une estimation.
17. “With respect to a non-commercial driver's licence or learner's permit which does not meet federal standards for identification, in addition to the acceptable proofs of age and identity approved by the commissioner as of January first, two thousand nineteen, acceptable proof of identity shall also include, but not be limited to, a valid, unexpired foreign passport issued by the applicant's country of citizenship (which shall also be eligible proof of age), a valid, unexpired consular identification document issued by a consulate from the applicant's country of citizenship, or a valid foreign driver's licence (...) which is unexpired or expired for less than twenty-four months of its date of expiration”.
18. “In addition, the commissioner also shall require that the applicant provide his or her social security number or, in lieu thereof, with respect to an application for an non-commercial driver's licence or learner's permit which does not meet federal standards for identification, an affidavit signed by such applicant that they have not been issued a social security number”.
19. Par exemple, Theresa Waldrop et Evan Simko-Bednarski, “New-York passes bill to allow driver's licenses for undocumented immigrants”, *CNN*, 17 juin 2018.
20. REAL ID act of 2005, Public Law 109-13, 119 Statute 302 (2005).
21. Pew Research Center, “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions”, 12 juin 2019.
22. Hans Lueders, Jens Hainmueller, and Duncan Lawrence, “Providing driver's licenses to unauthorized immigrants in California improves traffic safety”, *Proceedings of the National Academy of the United States of America*, 18 avril 2017, p. 413.
23. *Idem*, p.414. Voir également : Diana M. Guelespe and Ruth Gomberg-Munoz, *Licensing immigrants motorists in illinois and improving road safety for all*, Research Brief, 2012.
24. Hans Lueders, Jens Hainmueller, and Duncan Lawrence, “Providing driver's licenses to unauthorized immigrants in California improves traffic safety”, *op. cit.*, p. 414.

25. Kevin Deutsch, Bronx DA Comes Out in Favor of Licenses for Undocumented Immigrants, Bronx Justice News, 9 mars 2019.

26. Arrêté du 23 décembre 2016 relatif à la justification de l'identité, du domicile, de la résidence normale, et de la régularité du séjour pour l'obtention du permis de conduire, NOR: INTS1636596A.

ABSTRACTS

Emboîtant le pas de plusieurs États fédérés, l'État de New York a récemment adopté une loi ouvrant l'accès à un permis de conduire aux étrangers en situation irrégulière en se fondant à la fois sur des justifications pragmatiques et sur une volonté de mieux garantir le respect des droits fondamentaux. Cette loi, qui conforte le statut de *Sanctuary State* de New York dans un contexte de durcissement des lois sur l'immigration au niveau fédéral, apporte de nombreuses garanties aux étrangers en situation irrégulière sollicitant un permis de conduire et, en particulier, des garanties en matière de confidentialité des données recueillies qui ne peuvent être utilisées à des fins de répression de l'immigration irrégulière. Le droit ainsi accordé aux résidents « sans-papiers » de l'État de New York se révèle néanmoins limité.

AUTHOR

SABAH CHAOUI

Doctorante en droit public, Université Paris Nanterre