

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANCON**

**N° 2000347**

---

M. S

---

M. Laurent Boissy  
Président-Rapporteur

---

M. Alexis Pernot  
Rapporteur public

---

Audience du 15 octobre 2020  
Lecture du 16 octobre 2020

---

49-04-01-04  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Besançon,

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 février et 28 septembre 2020, M. S, représenté par la SELARLU Amandine Dravigny, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 25 novembre 2019 par laquelle le préfet de la Loire-Atlantique a refusé de procéder à l'échange de son permis de conduire syrien contre un permis français ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Loire-Atlantique de procéder à l'échange de permis sollicité et de lui délivrer un permis de conduire français dans un délai de dix jours à compter de la notification du jugement et, à défaut, de procéder au réexamen de sa demande dans un délai de quinze jours à compter de cette notification ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à son conseil en application des dispositions combinées du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. S soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice d'incompétence ;  
- en refusant de procéder à l'échange sollicité au motif qu'il n'existait pas d'accord de réciprocité entre la France et la Syrie alors que, d'une part, il a présenté une demande complète le 13 novembre 2018 de sorte que, dès cette date, sa situation juridique était définitivement constituée et que, d'autre part, cette condition n'a été instituée qu'à compter de l'entrée en vigueur, le 19 avril 2019, de l'arrêté du 9 avril 2019 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2012, le

préfet de la Loire-Atlantique a commis une erreur de droit au regard de l'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 avril et 28 août 2020, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la Loire-Atlantique soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la route ;
- le décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du 4° de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 ;
- l'arrêté du 9 avril 2019 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2012 modifié 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 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Boissy,
- les conclusions de M. Pernot,
- et les observations de Me Dravigny, pour M. S.

Considérant ce qui suit :

1. M. S, de nationalité syrienne, qui bénéficie de la protection subsidiaire par une décision du 26 juillet 2018 et est titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle valable du 5 décembre 2019 au 4 décembre 2023 a déposé, le 13 novembre 2018, un dossier pour échanger son permis de conduire syrien contre un permis de conduire français. Par une décision du 25 novembre 2019, le préfet de la Loire-Atlantique a rejeté sa demande. Le recours gracieux exercé par M. S le 13 janvier 2020 a été implicitement rejeté. M. S demande au tribunal d'annuler cette décision du 25 novembre 2019.

2. Aux termes de l'article L. 113-1 du code de justice administrative : « *Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai* ».

3. Aux termes de l'article R. 222-3 du code de la route : « *Tout permis de conduire national, en cours de validité, délivré par un Etat ni membre de l'Union européenne, ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen, peut être reconnu en France jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an après l'acquisition de la résidence normale de son titulaire. Pendant ce délai, il peut être échangé contre le permis français, sans que son titulaire soit tenu de subir les examens prévus au premier alinéa de l'article D. 221-3 Les conditions de cette reconnaissance et de cet échange sont définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité routière, après avis du ministre de la justice et du ministre chargé des affaires étrangères. Au terme de ce délai, ce permis n'est plus reconnu et son titulaire perd tout droit de conduire un véhicule pour la conduite duquel le permis de conduire est exigé* ».

4. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 2 janvier 2012 : « *Tout permis de conduire délivré régulièrement au nom d'un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen est reconnu comme valable en France et peut être échangé contre un permis français de la (ou des) catégorie(s) équivalente(s) lorsque les conditions définies ci-après sont remplies* ». Aux termes de l'article 2 du même arrêté : « *Tout permis de conduire délivré régulièrement au nom d'un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen est reconnu sur le territoire français jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an qui suit l'acquisition de la résidence normale en France* ». Aux termes de l'article 7 de cet arrêté : « *A. - Avant tout échange, l'autorité administrative compétente s'assure de l'authenticité du titre de conduite et, en cas de doute, de la validité des droits. / B. - Pour vérifier l'authenticité du titre de conduite, l'autorité administrative compétente sollicite, le cas échéant, l'aide d'un service spécialisé dans la détection de la fraude documentaire. / C. - Si l'authenticité du titre de conduite est établie, celui-ci peut être échangé sous réserve de satisfaire aux autres conditions. / D. - Néanmoins, quand bien même l'authenticité du titre de conduite est établie, l'autorité administrative compétente peut, avant de se prononcer sur la demande d'échange, en cas de doute selon les informations dont elle dispose, consulter l'autorité étrangère ayant délivré le titre afin de s'assurer des droits de conduite de son titulaire. La demande auprès des autorités étrangères est transmise, sous couvert du ministre chargé des affaires étrangères, service de la valise diplomatique, au consulat de France compétent qui la transmet aux autorités compétentes et avise l'autorité administrative compétente de la date de cette transmission. La demande peut être adressée également par courriel soit aux autorités consulaires françaises, soit lorsque les circonstances le permettent, directement aux autorités compétentes de l'Etat de délivrance. / Lorsque les autorités étrangères sont consultées, une nouvelle attestation de dépôt sécurisée valable huit mois est, le cas échéant, délivrée au titulaire du permis de conduire étranger. Cette attestation annule et remplace la précédente. / Les autorités étrangères sont informées de ce qu'elles disposent d'un délai de six mois à compter de leur saisine par le consulat de France compétent pour répondre à la demande de vérification des droits à conduire. / Le consulat de France transmet à l'autorité administrative compétente la réponse des autorités étrangères. / Si la réalité des droits à conduire est confirmée, le titre de conduite peut être échangé sous réserve de satisfaire aux autres conditions. / 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 l'autorité administrative compétente qui saisit le procureur de la République en le lui transmettant. / En l'absence de réception d'une réponse des autorités étrangères à la date d'expiration de l'attestation de dépôt sécurisée valable huit mois prévue au deuxième alinéa, l'échange du permis de conduire est refusé si, à cette date, le délai de six mois dont disposaient les autorités étrangères pour répondre est lui-même expiré. / E. - Si le caractère frauduleux du titre est établi, l'échange n'a pas lieu et le titre est retiré par l'autorité administrative compétente, qui saisit le procureur de la République en le lui transmettant* ».

5. En vertu du I de l'article 11 de l'arrêté du 12 janvier 2012, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 18 avril 2019, le bénéficiaire du statut de réfugié, l'apatride ou l'étranger ayant obtenu la protection subsidiaire pouvait demander l'échange du permis de conduire délivré par un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen contre un permis de conduire français sans que ne lui soit opposable la réserve, mentionnée au A du I de l'article 5 du même arrêté, tenant à l'existence d'un accord de réciprocité entre la France et cet Etat. Le 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 9 avril 2019, publié au journal officiel de la République française le 18 avril 2019, a supprimé l'absence d'opposabilité de cette réserve sans édicter de mesure transitoire particulière.

6. Aux termes de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration : *« Lorsqu'une demande adressée à l'administration est incomplète, celle-ci indique au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle fixe un délai pour la réception de ces pièces et informations. / Le délai mentionné à l'article L. 114-3 au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée acceptée ne court qu'à compter de la réception des pièces et informations requises. / Le délai mentionné au même article au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour produire les pièces et informations requises. Toutefois, la production de ces pièces et informations avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension. / La liste des pièces et informations manquantes, le délai fixé pour leur production et la mention des dispositions prévues, selon les cas, au deuxième ou au troisième alinéa du présent article figurent dans l'accusé de réception prévu à l'article L. 112-3. Lorsque celui-ci a déjà été délivré, ces éléments sont communiqués par lettre au demandeur. / L'administration lui indique en même temps le délai prévu, selon les cas, au deuxième ou au troisième alinéa de l'article L. 114-5, au terme duquel la demande est réputée acceptée ou rejetée »*. L'article L. 114-3 du même code prévoit que : *« Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'administration initialement saisie. / Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente. Si cette administration informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces »*. Aux termes de l'article R. 112-11-4 de ce code : *« Lorsqu'une saisine par voie électronique est incomplète, l'administration indique à l'intéressé, dans l'accusé de réception électronique ou dans un envoi complémentaire, les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur ainsi que le délai fixé pour la réception de celles-ci »*.

7. L'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que : *« Sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur ou aux contrats formés avant cette date »*.

8. En application des dispositions combinées des articles L. 231-4 à L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration et du décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014, le silence gardé par l'administration pendant deux mois sur une demande d'échange de permis présentée sur le fondement des articles R. 222-1 à R. 222-3 du code de la route vaut décision de rejet.

9. Lorsqu'elle statue expressément, postérieurement au 18 avril 2019, sur une demande d'échange de permis présentée antérieurement à cette date par le bénéficiaire du statut de réfugié, l'apatride ou l'étranger ayant obtenu la protection subsidiaire, l'autorité compétente est-elle

tenue d'appliquer à cette demande, quelle qu'en soit la date, la nouvelle réglementation lui imposant de vérifier l'existence d'un accord de réciprocité entre la France et l'Etat ayant délivré le permis dont l'échange est sollicité ?

10. Les conditions d'échange et de reconnaissance d'un permis de conduire délivré par un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen doivent-elles au contraire être appréciées à la date à laquelle l'étranger a présenté sa demande d'échange de permis ? En particulier, la nouvelle réglementation, issue de l'arrêté du 9 avril 2019, imposant désormais à l'autorité compétente de vérifier l'existence d'un accord de réciprocité entre la France et l'Etat ayant délivré le permis dont l'échange est sollicité par un bénéficiaire du statut de réfugié, un apatride ou un étranger ayant obtenu la protection subsidiaire n'est-elle jamais opposable à un étranger qui a déposé sa demande avant le 19 avril 2019 ?

11. En cas de réponse négative aux questions posées aux points 9 et 10, à quel moment les conditions d'échange et de reconnaissance d'un permis de conduire délivré par un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen et, en particulier, celles correspondant à l'application de la nouvelle réglementation mentionnée au point 10, sont-elles susceptibles d'être « cristallisées » ? Cette « cristallisation » peut-elle correspondre à la date à laquelle la décision implicite mentionnée au point 8 est réputée être née, même si l'autorité compétente s'est expressément prononcée après cette date, ou bien, dans le cas où l'autorité compétente a mis en œuvre les dispositions, mentionnées au point 4, du D de l'article 7 de l'arrêté du 12 janvier 2012 ou a demandé à l'intéressé de compléter son dossier dans les conditions citées au point 5, doit-il être tenu compte des diligences ainsi exercées ?

12. Quelles que soient les réponses apportées aux points 9 à 11, le bénéficiaire du statut de réfugié, l'apatride ou l'étranger ayant obtenu la protection subsidiaire qui a déposé une demande d'échange de permis avant le 19 avril 2019 peut-il utilement se prévaloir, devant l'administration ou le juge, de l'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration, en faisant valoir qu'il se trouverait, à une date déterminée, dans une situation juridique définitivement constituée interdisant à l'autorité compétente de lui opposer la réserve mentionnée au A du I de l'article 5 de l'arrêté du 12 janvier 2012 ?

13. Les questions de droit nouvelles posées aux points 9 à 12 du présent jugement présentent une difficulté sérieuse susceptible de se poser dans de nombreux litiges. Il y a lieu, par suite, en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de surseoir à statuer sur la requête de M. S et de transmettre le dossier, pour avis, au Conseil d'Etat.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le dossier de la requête de M. S est transmis au Conseil d'Etat pour examen des questions de droit mentionnées aux points 9 à 12.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la requête de M. S jusqu'à l'avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai de trois mois à compter de la transmission du dossier prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au président de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat ainsi qu'à M. Amer S, au ministre de l'intérieur et au préfet de la Loire-Atlantique.

Lu en audience publique le 16 octobre 2020.

L'assesseur le plus ancien,

Le président,

M. Maréchal

La greffière,

L. Boissy

C. Quelos

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
La greffière