

Echange de permis de conduire : absence d'accord de réciprocité entre la France et le Kazakhstan

Lire les commentaires de :

Léa Murigneux

La tardiveté d'une décision administrative : un “Czabaj” inversé ?

DÉCISION DE JUSTICE

TA Clermont-Ferrand, ordonnance – N° 1901926 – 08 octobre 2020 ↗

INDEX

Mots-clés

Permis de conduire, Echange de permis de conduire, Accord de réciprocité, Kazakhstan

Rubriques

Police administrative

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Pour déterminer si un permis de conduire délivré par un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen est susceptible d'être échangé contre un permis français, il y a seulement lieu de vérifier si, conformément aux dispositions du I de l'article 5 de l'arrêté du 12 janvier 2012, cet Etat est lié à la France par un accord de réciprocité en matière d'échange de permis de conduire. En l'espèce, c'est à bon droit que le préfet s'est fondé sur l'absence d'un accord de réciprocité entre la France et le Kazakhstan pour refuser la demande d'échange du permis de conduire.

² L'article 11 I 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 prévoyait que le bénéficiaire du statut de réfugié, l'apatride ou l'étranger ayant obtenu la protection subsidiaire pouvait solliciter l'échange de son permis de conduire étranger contre un permis de conduire français sans qu'un accord de réciprocité entre l'Etat ayant délivré ce permis et la France ne lui soit opposable. Cette dispense a été supprimée par le 1° de l'article 1er de l'arrêté du 9 avril 2019, publié au journal officiel de la République française le 18 avril 2019, sans que soit édictée de mesure transitoire particulière.

³ Le requérant, bénéficiaire du statut de réfugié, soutenait que l'administration était tenue de procéder à l'échange de son permis de conduire, dès lors que, ayant déposé sa demande le 26 mars 2019, les modifications issues de l'arrêté du 9 avril 2019 ne lui étaient pas applicables. Toutefois, l'administration est tenue de faire application du droit en vigueur à la date de sa décision dès lors que, dans les circonstances de l'espèce, elle ne peut être regardée comme s'étant prononcée de façon anormalement tardive. [1]

⁴ *49-04-01-04, Police administrative, Permis de conduire, Echange de permis de conduire, Accord de réciprocité, Kazakhstan, Absence d'accord avec le Kazakhstan, L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, R. 222-1 et R. 222-3 du code de la route, Article 14 de l'arrêté du 8 février 1999, Arrêté du 12 janvier 2012 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, Arrêté du 9 avril 2019, Article 14 de l'arrêté du 8 février 1999*

NOTES

[1] Voir aussi : TA Besançon, 16 octobre 2020, n° 2000347 ; TA Rennes, ord., 17 septembre 2020, n° 2003651 ; TA Versailles, ord., 20 août 2020, n° 2004788 ; TA Nantes, ord., 17 juillet 2020, n° 2005828. [Retour au texte](#)

Note universitaire

La tardiveté d'une décision administrative : un "Czabaj" inversé ?

Léa Murigneux

Doctorante en droit public - Université Clermont Auvergne (CMH - EA 4232)

DOI : [10.35562/alyoda.6636](https://doi.org/10.35562/alyoda.6636)

¹ Lorsque l'administration se prononce sur une demande d'un administré, dans un délai qui ne peut être regardé comme anormalement long, elle est tenue d'appliquer la réglementation en vigueur à la date de sa décision. A contrario, se prononçant de manière tardive, l'autorité administrative devra appliquer le droit en vigueur à la date à laquelle elle aurait dû raisonnablement se prononcer : la tardiveté de la décision de l'administration conditionne sa légalité.

² La conciliation du principe de l'effet immédiat du droit nouveau et celui de la non-rétroactivité de la règle de droit n'est pas aisée, particulièrement lorsque la situation juridique de l'administré est en cours de constitution lors de la modification textuelle. L'hypothèse du conflit de la loi dans le temps se complexifie d'autant plus lorsque le délai entre le dépôt de la demande par l'administré et la prise de décision par l'administration est anormalement long.

³ Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, par un jugement du 8 octobre 2020, amorce une solution novatrice. Il a été saisi par un ressortissant kazakh dont la demande d'échange de permis de conduire contre un titre français a été rejetée par le préfet de la Loire-Atlantique, qui bénéficie communément d'une convention de délégation de gestion avec les autres autorités préfectorales en la matière. Le requérant soutenait que l'ancien [article 11 I. de l'arrêté du 12 janvier 2012](#), prévoyant des dispositions spécifiques aux réfugiés, était applicable à sa situation, dès lors qu'il avait déposé sa demande avant l'entrée en vigueur de l'[arrêté du 9 avril 2019](#), qui supprime cette dérogation.

⁴ La juridiction a, dans un premier temps, rappelé le considérant de principe d'une décision du Conseil d'État (21 nov. 2016, [n° 382484](#), *Leb.* p. 514) et ainsi relevé la carence persistante du ministre chargé des transports à dresser une liste des États dont les permis de conduire peuvent être échangés, conformément aux dispositions des articles [R. 222-1](#) et [R. 222-3](#) du Code de la route. Constatant l'absence d'un tel accord entre la France et le Kazakhstan, le juge clermontois a, dans un second temps, déterminé quel était le droit applicable aux faits d'espèce : l'administré a formulé sa demande le 26 mars 2019, l'arrêté du 9 avril 2019 est entré en vigueur le 19 avril 2019 et l'administration a pris sa décision le 31 juillet 2019.

Un peu plus de quatre mois se sont écoulés entre la réception par les services préfectoraux de la demande et l'acte attaqué. Le droit applicable était alors celui en vigueur à la date à laquelle l'autorité administrative s'est prononcée, dès lors qu'elle ne pouvait être regardée comme s'étant prononcée de façon tardive.

5

Si les litiges relatifs aux échanges de permis de conduire sont déjà riches et nombreux, il est indéniable que les récentes révisions normatives – tant par l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019 que par la mise à jour effectuée par le ministre des affaires étrangères le 31 mars 2020 de la liste des États concernés – participe à une recrudescence de ce contentieux. Constatant cette multiplication des recours, le tribunal administratif de Besançon a formulé, le 16 octobre 2020 ([n° 2000347](#)), une demande d'avis contentieux, sur le fondement des dispositions de l'article [L. 113-1](#) du Code de justice administrative (CJA) . Le Conseil d'État devra alors déterminer si l'administration doit, en la matière, soumettre la demande de l'administré à l'état du droit positif au moment de sa formulation, regarder sa situation juridique comme « cristallisée » à la date de la décision implicite de rejet, ou statuer au regard des considérations de droit existantes à la date de la décision explicite.

6

Par principe, l'autorité administrative applique le droit en vigueur à la date à laquelle elle rend sa décision. Toutefois, lorsque l'administration se prononce de façon tardive, la réglementation applicable peut être celle de la décision implicite de rejet, dès lors qu'elle consolide la situation juridique de l'administré. Les lenteurs administratives ne pèsent alors pas sur l'usager qui voit sa sécurité juridique davantage assurée. Le jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand tente ainsi d'inverser les exigences de la décision « *Czabaj* » (C.E., ass., 13 juill. 2016, [n° 387763](#), *Leb.* p. 340) : les décisions administratives excessivement tardives ne peuvent faire application de circonstances de droit nouvelles au-delà d'un délai raisonnable sans mettre en péril la stabilité des situations juridiques des administrés.

7

L'examen de cette question de droit nouvelle par le juge clermontois ouvre alors la possibilité d'enfermer le pouvoir décisionnel de l'administration dans un délai particulier (1.) afin de placer l'administré dans la situation juridique au sein de laquelle il aurait dû raisonnablement se trouver (2.).

1.- Un pouvoir décisionnel de l'administration enfermé dans un délai raisonnable

8

Le délai raisonnable régit déjà les exigences juridictionnelles dont l'administré est souvent le principal intéressé ou encore l'instruction conduite par le juge, au regard des stipulations du paragraphe premier de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Par son jugement du 8 octobre 2020, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand étend cet impératif à l'administration. Si, par principe, elle est tenue d'appliquer le droit en vigueur à la date à laquelle elle se prononce sur la demande de l'administré (A.), un tempérament est toutefois apporté : la tardiveté de sa décision (B.).

A. Le rappel d'un principe : le droit applicable à la date de la décision attaquée

9

Le juge clermontois, dans la présente décision, a retenu que la réglementation applicable à l'échange du permis de conduire du requérant était celle issue de l'arrêté du 9 avril 2019, en vigueur à la date à laquelle l'administration a rendu sa décision. En effet, l'autorité administrative, saisie d'une demande par un administré, ne peut prendre un acte administratif qui aurait un caractère rétroactif (C.E., 20 févr. 1952, *Sieur Cau*, n° 07535, *Leb.* p. 117) . La non-rétroactivité de la norme est une règle ancrée de longue date en droit administratif : le Conseil d'État, dès 1948, a consacré le principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l'avenir (C.E., ass., 25 juin 1948, *Société du journal « l'Aurore »*, n° 094511, *Leb.* p. 289 ; *GAJA* n° 55).

10

Découle de cette incompétence *ratione temporis* l'obligation pour l'autorité administrative de statuer au regard des dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date à laquelle elle prend sa décision. La légalité de cette dernière est alors subordonnée à la réalisation des conditions applicables à la date à laquelle l'administration se prononce quelle qu'ait été la réglementation en vigueur lors de la présentation de la demande de l'administré (C.E., sect., 7 mars 1975, *Commune de Borderes-sur-L'Echez*, n° 091411, *Leb.* p. 179).

11

En matière d'échange de permis de conduire, nombre de tribunaux ont pu rappeler ce principe. Le tribunal administratif de Versailles indique notamment que la légalité de la décision de l'autorité préfectorale est subordonnée à la réalisation des conditions prescrites par les lois et règlements en vigueur à la date à laquelle elle statue quelle qu'ait été la réglementation en vigueur à la date de la demande de l'administré (ord., 20 août 2020, n° 2004788). Le juge a ainsi rejeté le recours sur le fondement des dispositions de l'article R. 222-1 du CJA, quand bien même treize mois se sont écoulés entre

la demande de l'administré et la décision de l'administration, dès lors que la liste des États avec lesquels la France a conclu un accord de réciprocité a été modifiée.

12

Le juge des référés du tribunal administratif de Rennes, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du CJA (ord., 17 sept. 2020, n° 2003651) s'est inscrit dans le prolongement de ce raisonnement en retenant que l'autorité administrative était tenue d'appliquer les textes législatifs et réglementaires en vigueur à la date à laquelle elle rend sa décision, quels qu'aient été les délais d'instruction de cette demande.

13

Toutefois, les juges versaillais et rennais dotent d'un caractère absolu une règle qui semble pourtant devoir être tempérée. Si la jurisprudence « *Société du journal "l'Aurore"* » avait déjà apporté plusieurs exceptions, le jugement rendu par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, examinant en tant que juge du fond la question, exprime la volonté partagée par plusieurs juridictions du premier ressort, principalement dans leur office de juge des référés, d'actualiser les principes régissant l'application de la loi dans le temps et la non-rétroactivité des actes administratifs.

B. L'introduction d'un tempérament : la tardiveté de la décision attaquée

14

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand conditionne la légalité de la décision du préfet au délai dans lequel il s'est prononcé. L'autorité préfectorale ne pouvant être regardée comme ayant rendue sa décision dans un délai anormalement long, la réglementation applicable était celle en vigueur à la date de l'acte attaqué.

15

Dans le silence des textes, le juge administratif a déjà pu imposer à l'administration d'agir dans un délai particulier. Le tribunal administratif de Lyon, par une jurisprudence audacieuse, a retenu que la décision de retrait de points d'un permis de conduire devait intervenir dans un délai raisonnable (19 déc. 1995, *Falconnat*, n° 09402315, *Leb.* p. 587). Le Conseil d'État a également pu imposer, de façon totalement prétorienne, un délai de cinq mois à l'administration lorsqu'elle admet un fonctionnaire à faire valoir ses droits à la retraite (ass., 31 oct. 1958, *Sieur Battistini*, n° 07472, *Leb.* p. 513).

16

Plus particulièrement, un délai prétorien a été, à de nombreuses reprises, retenu par le juge lorsque le litige présenté devant lui portait sur la délivrance d'un document officiel, tel que le renouvellement ou la délivrance d'un passeport. Le Conseil d'État a en effet rappelé que si aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe de délai à peine d'illégalité, l'administration saisie d'une telle demande doit se prononcer dans un délai raisonnable (ord.,

11 oct. 2001, n° 238917, *Leb. T.* p. 1133). Cette règle prétorienne a été déclinée dans différents domaines, tels que la production d'un certificat d'immatriculation (T.A. Lyon, 22 juin 2020, n° 01808870) ou celle d'un permis de conduire (T.A. Lyon, 13 nov. 2019, n° 1807324 et 1807325).

17

Par son jugement, le juge clermontois conditionne la légalité de la décision préfectorale au délai d'instruction de la demande. Certes, en l'absence d'accord de réciprocité entre la France et le Kazakhstan, le préfet de la Loire-Atlantique, placé dans une situation de compétence liée, était tenu de prendre la décision attaquée dans ce sens déterminé (sect., 3 fév. 1999, *Montaignac*, n° 149722, *Leb.* p. 7). Toutefois, au regard des tempéraments apportés par le Palais-Royal, notamment dans sa jurisprudence « *Jacquemin* » à la suite de la méconnaissance d'une garantie pour l'administré (C.E., sect., 19 mars 1971, n° 077536, *Leb.* p. 234), l'illégalité de l'acte pris tardivement peut être retenue. Encadrer l'action de l'autorité administrative, en enfermant son pouvoir décisionnel dans un délai raisonnable, s'inscrit dans une exigence de célérité de l'action publique et participe ainsi à la protection de l'administré face aux lenteurs de l'administration.

2.- Un traitement adapté de la demande de l'administré dans un délai raisonnable

18

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, par son jugement du 8 octobre 2020, participe à l'extension du « droit au temps » de l'administré (M.-A. Frison-Roche, « Les droits fondamentaux des justiciables au regard du temps dans la procédure », in M.-A. Frison-Roche, J.-M. Coulon (dir.), *Le temps dans la procédure*, Dalloz, 1996, pp. 14-23), dans le prolongement du droit à se défendre ou de voir son litige tranché dans un temps utile. Le rythme de l'instruction par l'administration de la demande de l'administré doit lui aussi s'inscrire dans un délai raisonnable. Si la tardiveté de la décision implique une rétroactivité du droit applicable, il reste encore à déterminer le point de départ des prérogatives attachées à une situation juridique définitivement constituée (A.), afin d'assurer à l'administré le respect de sa sécurité juridique (B.).

A. La naissance de la décision implicite établissant la situation juridique de l'administré

19

Au sens des dispositions de l'article L. 221-4 du Code des relations entre le public et l'administration, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur. Si l'objectif de simplification de l'action

de l'autorité administrative impliquerait qu'elle applique le droit en vigueur à la date à laquelle elle se prononce, force est de constater que certaines hypothèses complexifient nécessairement ce schéma.

20

En matière d'échange de permis de conduire, la réglementation laisse planer le doute sur la prise en compte du droit en vigueur à la date de la demande de l'administré. En ce sens, les demandes introduites avant la publication au Journal officiel de l'arrêté du 12 janvier 2012, selon son article 14, ont été traitées au regard de la liste prévue à l'article 14 de l'arrêté du 8 février 1999. La note d'information du 29 mai 2019 du ministère de l'intérieur indique également qu'une demande incomplète, déposée avant l'entrée en vigueur de l'arrêté supprimant le régime dérogatoire pour les réfugiés, pourra être refusée pour absence d'accord de réciprocité. *A contrario*, toute demande complète, déposée avant le 19 avril 2019, ne saurait être refusée pour ce motif.

21

Toutefois, la règle de droit est d'application immédiate « *à défaut de toute décision individuelle ayant fait acquérir aux intéressés des droits qui n'auraient pu légalement être remis en cause par une modification de la réglementation applicable* » (C.E., sect., 19 déc. 1980, *R. et autres*, n° 012387, *Leb.* p. 479). La situation juridique de l'administré peut alors être regardée comme définitivement constituée à la date où l'administration, bien qu'implicitement, rend sa décision. En ce sens, Armand Desprairies indique que « *le droit applicable est celui qui existe, non pas à la date du dépôt de la demande, mais à la date où la décision implicite naît* » (*La décision implicite d'acceptation en droit administratif français*, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 2019, p. 67).

22

Par conséquent, l'autorité administrative qui se prononce explicitement de manière tardive devra appliquer le droit en vigueur à la date de la consolidation – de la « cristallisation » pour reprendre le terme bisontin – de la situation juridique de l'administré. Si, en l'espèce, le préfet de la Loire-Atlantique s'était prononcé de façon tardive, le dispositif du jugement aurait toutefois été identique, dès lors que la décision implicite de rejet est née après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019. Néanmoins, d'autres exemples ont permis au juge de retenir la consolidation de la situation juridique de l'administré à la date de la décision implicite.

23

Le tribunal administratif de Nantes, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du CJA, est le premier à s'être prononcé en ce sens. Il a retenu que le préfet, rendant sa décision plus de seize mois après la demande formulée par l'administré, doit appliquer le droit applicable à la date « *à laquelle il aurait dû raisonnablement se prononcer, et qui ne pouvait différer de la réglementation en vigueur à la date à laquelle son silence gardé pendant plus de deux mois a valu décision de rejet implicite* » (T.A.

Nantes, ord., 17 juill. 2020, n° 2005828). La position nantaise a été réaffirmée quelques semaines plus tard, à l'occasion d'un référé-liberté quelque peu atypique (T.A. Nantes, ord., 16 sept. 2020, n° 2008059) introduit par le même requérant dont la décision suspendue par le juge a été retirée par le préfet – qui n'avait pourtant pas formé de pourvoi en cassation – afin de reprendre une décision de rejet fondée sur les mêmes motifs.

24

Il faut toutefois citer l'absence d'unité au sein de cette juridiction, dès lors qu'un troisième magistrat a écarté le doute sérieux quant à la légalité d'une décision tardive (T.A. Nantes, ord., 21 juill. 2020, n° 2005485). Cette ordonnance propose cependant à l'administré une stratégie contentieuse reposant sur une meilleure réactivité de sa part : contester la décision implicite de rejet dès sa naissance. En effet, l'un des objectifs de la décision implicite est d'enfermer l'action de l'administration dans un délai limité afin de ne pas retarder excessivement la liaison du contentieux par l'administré. Ce raisonnement révèle cependant un réflexe récurrent qui consiste à faire consentir involontairement un administré qui ne dit mot à temps. Pourtant, cette question de droit nouvelle permet au juge d'inverser les attentes.

B. L'optimisation d'une sécurité juridique en faveur de l'administré

25

En enfermant temporellement le pouvoir décisionnel de l'administration, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand opère une analogie avec les exigences prétoriennes relatives aux conditions de recevabilité d'une action juridictionnelle. La sécurité juridique implique par principe que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps. La transposition du considérant de principe de la décision « *Czabaj* » est alors aisée : borner dans le temps ce pouvoir décisionnel de l'administration évite que « *son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques* ».

26

Le tribunal administratif de Rennes, dans l'ordonnance précitée, a pourtant indiqué que l'application par l'autorité administrative de la réglementation en vigueur à la date à laquelle elle a pris sa décision, quels qu'aient été les délais d'instruction de la demande, ne saurait emporter par elle-même la méconnaissance du principe de sécurité juridique. Toutefois, une telle affirmation doit être tempérée : ce principe a été dégagé afin de faire face « *à l'inflation législative et à l'accélération du rythme des modifications de textes* » (Y. Aguila concl. sur C.E., ass., 24 mars 2006, *société KPMG*, n° 288460, *Leb.* p. 154).

27

La subtilité et la complexité du droit s'accroissent au fil des révisions tant réglementaires que législatives. Par son jugement, le tribunal clermontois encadre ainsi les impératifs de la prévisibilité du droit en dessinant les contours de l'application dans le temps par l'autorité administrative des textes nouveaux, participant ainsi à la protection du droit à l'anticipation des évolutions normatives (D. Labetoulle, « Principe de légalité et de sécurité juridique », in *L'État et le droit, Mélanges en l'honneur de G. Braibant*, Dalloz, 1996, p. 403).

28

Si la liberté jurisprudentielle des juges du premier ressort est parfois décriée, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand tente de désamorcer la divergence illustrée par les différentes ordonnances de référés en s'inscrivant, par son jugement du 8 octobre 2020, dans l'innovation nantaise. Ces politiques jurisprudentielles contradictoires, si elles font la richesse du droit administratif français, retrouveront sans doute leur unité par l'avis contentieux que rendra le Conseil d'État, à la suite de la sollicitation bisontine. En somme, ce jugement démontre l'éventail jurisprudentiel inévitable que suppose une question de droit nouvelle devant le juge administratif.