

Paris, le 11 décembre 2020

Décision de la Défenseure des droits n°2020-240

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ;

Vu la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ;

Vu le code de la route ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie de très nombreuses réclamations de résidents étrangers ou bénéficiant d'une protection internationale relatives aux rejets opposés par le Centre d'expertise et de ressource des titres de Nantes à leurs demandes d'échange de permis de conduire sur le fondement de l'arrêté du 9 avril 2019 et des notes d'instruction du 29 mai 2019 et du 2 octobre 2019 du ministère de l'Intérieur ;

Considère que les justifications apportées par la délégation à sécurité routière du ministère de l'Intérieur au retrait de certains pays de la liste des États avec lesquels la France échange ses permis de conduire au regard des exigences de la France en matière de sécurité routière relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration ;

Considère que les rejets opposés aux réfugiés demandant l'échange de leurs permis de conduire étrangers au motif qu'il n'existe pas d'accord de réciprocité des échanges de permis de conduire entre la France et l'État de délivrance du permis de conduire ne sont pas conformes à l'obligation internationale incombant aux autorités françaises de prendre en compte la situation spécifique des réfugiés ;

Considère que l'application de l'arrêté du 9 avril 2019 ainsi que des listes actualisées du 1^{er} octobre 2019 et du 31 mars 2020 aux demandes d'échange de permis de conduire déposées

avant leur entrée en vigueur porte atteinte aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

Rappelle que la durée excessive d'instruction des demandes d'échange de permis de conduire étranger est susceptible d'engager la responsabilité de l'État ;

Considère que le processus de retrait de certains pays de la liste indicative des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France, par son manque de clarté et d'accessibilité, porte atteinte aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

En conséquence, décide de recommander au ministère de l'Intérieur de :

- rétablir les conditions applicables aux demandes d'échange de permis de conduire introduites par les bénéficiaires d'une protection internationale antérieurement à la modification prise par l'arrêté du 9 avril 2019, dès lors que celles-ci prévoyaient à leur profit une dérogation à l'exigence d'un accord de réciprocité des échanges de permis de conduire entre la France et les États de délivrance des permis de conduire des personnes concernées, au sein de l'ancien article 11 I. de l'arrêté du 12 janvier 2012 ;
- veiller à ce que les services du Centre de ressources des échanges de permis de conduire étrangers et des permis internationaux de conduite de la préfecture de police (ci-après CREPIC) et le Centre d'expertise et de ressource des titres de Nantes (ci-après CERT de Nantes) instruisent avec diligence les demandes d'échange de permis de conduire de résidents étrangers ou bénéficiaires d'une protection internationale au regard du droit en vigueur et des accords de réciprocité existants à la date de dépôt desdites demandes, même dans le cas où les dossiers seraient incomplets.
- adopter au sein des services du CREPIC et du CERT de Nantes toute mesure utile pour améliorer l'information délivrée aux usagers s'agissant des modalités de retrait d'accords de réciprocité de la liste des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France et renforcer l'information y afférente disponible sur Internet.

La Défenseure demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois.

Claire HÉDON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

L'attention du Défenseur des droits a été appelée à de nombreuses reprises sur l'application de l'arrêté du 9 octobre 2019 modifiant les règles d'échange de permis de conduire des réfugiés, des apatrides ou des bénéficiaires d'une protection internationale ainsi que des notes d'instruction du 29 mai et du 2 octobre 2019 du ministère de l'Intérieur.

La procédure et les conditions d'échange des permis de conduire étrangers (hors Union européenne) contre les titres français équivalents sont régies par les articles R.222-1 à R.222-3 du code de la route.

L'article R.222-3 du code de la route dispose que « *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 [...]. 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* ».

Ainsi, tout titulaire d'un permis de conduire délivré régulièrement par un État n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen, est tenu de demander l'échange de ce titre contre un permis de conduire français dans le délai d'un an qui suit l'acquisition de sa résidence normale en France.

Depuis la mise en œuvre de la réforme Plan préfecture nouvelle génération (PPNG) en 2017, la procédure d'instruction des demandes d'échange de permis de conduire n'est plus de la compétence des préfectures. Les dossiers ont depuis été affectés au CERT de Nantes, pour toutes les personnes résidant hors de Paris.

L'arrêté du 12 janvier 2012¹ qui fixe les règles de procédure et les conditions applicables afin de procéder à l'échange, prévoyait en son article 5. I. A. la condition qu'il existe un accord de réciprocité entre la France et l'État qui a délivré le permis de conduire étranger, et la liste indicative des accords a été publiée en annexe de la circulaire du 3 août 2012 relative à la mise en œuvre du 12 janvier 2012².

L'ancien article 11 I. du même arrêté prévoyait une exception au profit des personnes bénéficiaires d'un titre avec la mention « *réfugié* », en permettant l'octroi de l'échange de leurs permis de conduire même en l'absence d'un accord de réciprocité entre l'État leur ayant délivrés et la France.

Cependant, l'arrêté du 9 avril 2019 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2012³ et entrant en vigueur le 19 avril 2019, supprime cette dérogation dont bénéficiaient les réfugiés.

Par la suite, deux notes d'instruction du ministère de l'Intérieur ont été prises en application de l'arrêté du 9 avril 2019, dans l'objectif de résorber le retard de traitement du CERT de Nantes.

¹ NOR : IOCS1132147A

² NOR : INTS1232024C

³ NOR : INTS1903558A

Une première note d'information du 29 mai 2019⁴, publiée et accessible sur le site internet *Légifrance* conformément aux dispositions de l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration, précise à cet effet que seules les demandes déposées incomplètes par des réfugiés au 19 avril 2019 pouvaient faire l'objet d'un refus au motif de l'absence de réciprocité.

Le 1^{er} octobre 2019, la liste indicative des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France a été actualisée, au sein de laquelle ont notamment été supprimés la Syrie, l'Irak, l'Égypte et le Bénin.

Le lendemain de la modification de cette liste, une seconde note d'instruction, intervenue le 2 octobre 2019 (produite en pièce jointe) mais qui n'a pas fait l'objet d'une publication, prévoit l'application de l'arrêté du 9 avril 2019 à toutes les demandes d'échange de permis de conduire en cours, y compris celles qui étaient complètes et déposées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019.

Le 31 mars 2020, la liste indicative des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France a fait l'objet d'une seconde actualisation, accompagnée du retrait de certains États tel que le Sénégal.

Le nouveau régime mis en place par l'arrêté du 9 avril 2019 a ainsi été appliqué aux demandes antérieures au 19 avril 2019 et la liste successivement actualisée des États pratiquant l'échange réciproque l'a été aux demandes d'échanges déposées avant le 1er octobre 2019 et avant le 31 mars 2020.

C'est dans ce contexte que de nombreux usagers, réfugiés ou non, ont été destinataires de refus d'échange de permis de conduire au motif que l'État leur ayant délivré leur permis n'était pas partie à un accord de réciprocité avec la France et ce même lorsque la demande d'échange avait été déposée avant l'arrêté du 9 avril 2019.

Plusieurs centaines de réclamations ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits concernant des décisions de refus d'échange de permis de conduire émises par le CREPIC et le CERT de Nantes fondées sur l'absence d'accord de réciprocité entre la France et les États ayant délivré les permis de conduire des personnes concernées.

L'INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Il résulte des informations portées à la connaissance du Défenseur des droits que les dépôts de nombreuses demandes avaient eu lieu avant le 19 avril 2019, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2012, comme l'indiquent les attestations de dépôt sécurisées contenues dans les dossiers des réclamants.

Parmi ces réclamations, certains usagers bénéficiaient, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019, de la possibilité d'échanger leur permis de conduire en dehors de tout accord de réciprocité au regard de leur statut de réfugié, d'apatride ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire qui leur était accordée en application de l'ancien article 11 I. de l'arrêté du 12 janvier 2012.

D'autres réclamations concernaient les demandes des étrangers sans protection particulière qui avaient déposé une demande d'échange de permis de conduire plus d'un an avant la mise

⁴ NOR : INTS1911997N

à jour au 1^{er} octobre 2019 des accords de réciprocité, auxquelles lesdits accords ont été appliqués de manière rétroactive.

Ces usagers ont précisé à nos services avoir vérifié que leurs permis pouvaient être échangés avant de déposer leurs demandes.

Il ressort de notre instruction que ces vérifications ont également été effectuées par les services préfectoraux avant l'enregistrement des demandes et leur transmission au CERT de Nantes.

Par une note récapitulative du 30 juin 2020, le Défenseur des droits appelle l'attention du ministre de l'Intérieur sur les difficultés afférentes à ce changement de réglementation, et notamment aux modalités d'application qui en ont été faites, à laquelle le ministre de l'Intérieur a répondu par courrier du 24 novembre 2020.

Des observations des services de la délégation à la sécurité routière du ministère de l'Intérieur, ont été annexées au courrier du 24 novembre 2020.

S'agissant des personnes bénéficiant du statut de réfugié, le ministre de l'Intérieur indique que l'arrêté du 9 avril 2019 n'a pas eu pour effet de remettre en cause le principe selon lequel les demandes formulées par ces personnes doivent être traitées en prenant en compte leur statut particulier et les obligations internationales de la France en la matière, dans la mesure où une série d'aménagements, d'allègements et de dispenses est prévue en leur faveur. S'agissant de l'application de l'arrêté du 9 avril 2019 aux demandes déposées avant son entrée en vigueur, le ministère de l'Intérieur ne se prononce pas sur les modalités d'application, dans l'attente de la position du Conseil d'État, faisant suite à la demande d'avis formulée par le Tribunal administratif de Besançon en date du 16 octobre 2020.

Dans une note annexée au courrier du ministre de l'Intérieur, la délégation à la sécurité routière justifie le retrait de certains pays de la liste des États avec lesquels la France échange ses permis de conduire au regard des exigences de la France en matière de sécurité routière.

DISCUSSION

1. L'incompatibilité de l'arrêté du 9 avril 2019 avec l'obligation incombant aux autorités françaises d'apporter une aide administrative aux réfugiés pour l'échange de leurs permis étrangers

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, ratifiée par la France le 23 juin 1954 et entrée en vigueur le 21 septembre 1954, prévoit en son article 25 que :

« 1. Lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les États 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.

2. Là où les autorités visées au paragraphe 1 délivreront ou feront délivrer, sous leur contrôle, aux réfugiés, les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire ».

Les bénéficiaires d'une protection internationale forment un public étranger spécifique. Ainsi, en application de la Convention de Genève, leurs demandes d'échange de permis de conduire étrangers doivent être traitées en tenant compte de leur statut particulier et des obligations internationales de la France.

Le Conseil d'État s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une telle interprétation, dans le cadre de demandes d'échanges de permis de conduire étrangers déposées par des réfugiés.

Dans un arrêt du 22 juillet 2020, il a précisé à cet égard que « *Lorsque la personne qui demande, sur le fondement de l'article R. 222-3 du Code de la route et de l'article 7 de l'arrêté du 12 janvier 2012 fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire, l'échange d'un permis de conduire délivré par un État ni membre de l'Union européenne, ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen, a la qualité de réfugié en raison des craintes de persécution de la part des autorités de cet État, ces dispositions doivent être appliquées en tenant compte des stipulations de l'article 25 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* »⁵.

À titre d'exemple, le Conseil d'État a jugé, eu égard aux dispositions de l'article 25 de la Convention de Genève, que « *les autorités françaises ne sauraient légalement refuser l'échange [du permis de conduire d'un réfugié] au motif que ce titre n'est plus 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* », ceci alors même que la situation de ce dernier ne lui permettrait pas de bénéficier de l'exception posée par l'alinéa II. de l'article 11 de l'arrêté du 12 janvier 2012⁶.

Ainsi, le Conseil d'État apprécie l'applicabilité des conditions de l'arrêté du 12 janvier 2012, nécessaires pour procéder à l'échange des permis de conduire étrangers, à l'aune de la Convention de Genève, lorsque celui qui en fait la demande est bénéficiaire d'une protection internationale.

Les textes régissant la situation des étrangers sollicitant l'échange de leur permis de conduire ne peuvent s'appliquer de manière identique aux bénéficiaires d'une protection internationale sans qu'un dispositif particulier et des garanties n'y soient attachés.

Le Conseil d'État a reconnu l'impossibilité d'appliquer de façon systématique les conditions d'échange des permis de conduire étrangers aux réfugiés, ces derniers étant dans une situation spécifique qu'il faut prendre en compte au regard de l'article 25 de la Convention de Genève.

Or, l'arrêté du 9 avril 2019 introduit l'exigence de l'existence d'un accord de réciprocité pour l'échange des permis de conduire des réfugiés, au même titre que pour tout autre étranger, sans aménager de garanties supplémentaires qui seraient pourtant justifiées par leur statut particulier.

En effet, l'article 1 de l'arrêté du 9 avril 2019 est venu supprimer l'alinéa I. de l'article 11 de l'arrêté du 12 janvier 2012 qui permettait aux personnes bénéficiaires d'un titre comportant la mention « *réfugié* » d'échanger leurs permis de conduire sans se voir appliquer la condition prévue par l'article 5 I. A., à savoir celle de l'existence d'un accord de réciprocité des échanges entre l'État ayant délivré le permis de conduire et la France.

Dans son courrier du 24 novembre 2020, le ministre de l'Intérieur a souhaité préciser que « *s'il a été mis fin au régime plus favorable dont les bénéficiaires d'une protection internationale faisaient auparavant l'objet, l'arrêté du 9 avril 2019 n'a pas eu pour effet de remettre en cause*

⁵ CE, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies, 22 juillet 2020, n°431299.

⁶ CE, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies, 17 décembre 2018 - n° 411121 ; CE, 5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies, 4 décembre 2017, n° 406700.

le principe selon lequel les demandes formulées par ces personnes doivent être traitées en prenant en compte leur statut particulier et les obligations internationales de la France en la matière, dans la mesure où une série d'aménagements, d'allègements et de dispenses est prévue en leur faveur ».

Des observations de la délégation à la sécurité routière du ministère de l'Intérieur, annexées au courrier du 24 novembre 2020, ajoutent que l'arrêté du 9 avril 2019 n'a aucunement pour effet de remettre en cause le principe posé à l'article 25 de la Convention de Genève, « *dans la mesure où il se borne à rendre applicable aux bénéficiaires d'une protection internationale la condition liée à l'existence d'un accord de réciprocité requise pour l'échange d'un permis de conduire étranger, condition applicable à tous les demandeurs quel que soit leur statut* ».

La Défenseure des droits constate néanmoins que la généralisation de la condition de réciprocité à tous les demandeurs, quel que soit leur statut, ne permet pas de prendre en compte le statut particulier des réfugiés, notamment eu égard à la jurisprudence du Conseil d'État et du fait qu'ils acquièrent un tel statut en raison des craintes de persécution de la part des autorités de cet État.

Par ailleurs, il ressort de notre instruction que la mise en place de l'arrêté du 9 avril 2019 et la suppression de la dérogation auparavant aménagée au profit des bénéficiaires d'une protection internationale ont eu pour incidence de restreindre la possibilité pour ces derniers d'obtenir l'échange de leur permis de conduire, alors même que cette démarche est obligatoire pour toute personne qui s'installe en France durablement et qui souhaite pouvoir bénéficier du droit de conduire que lui confère le permis qui lui a été délivré.

En effet, la Défenseure des droits a relevé que de nombreux réfugiés s'étaient trouvés dans l'impossibilité de conserver leur emploi, faute d'avoir pu obtenir l'échange de leurs permis de conduire.

La suppression d'une telle dérogation revient dès lors à faire peser sur eux des démarches administratives supplémentaires et onéreuses, de sorte qu'il leur appartient de suivre les enseignements et les épreuves de formation à la conduite pour qu'il leur soit délivré un permis de conduire français.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits considère que l'exigence d'un accord de réciprocité des échanges entre l'État de délivrance du permis de conduire et la France étendue aux demandes émanant de réfugiés par l'arrêté du 9 avril 2019 n'est pas conforme à l'obligation internationale incombant à la France de prendre en compte la situation spécifique des bénéficiaire d'une protection internationale.

2. L'atteinte au principe de sécurité juridique

La sécurité juridique, comme élément de la sûreté, a son fondement dans l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁷. Au motif de ce principe, le Conseil constitutionnel a dressé les exigences d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi comme objectifs de valeur constitutionnelle⁸.

Afin de satisfaire cette exigence d'intelligibilité, la loi se doit être claire et précise, et le Conseil constitutionnel a pu censurer à plusieurs reprises des dispositions qui n'étaient pas énoncées en termes clairs et précis⁹.

⁷ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11, *Dossier : Le principe de sécurité juridique*, Michele De Salvia, décembre 2001.

⁸ Cons. const., 16 décembre 1999, n° 99-421 DC.

⁹ Cons. const., 7 décembre 2000, n° 2000-435 DC ; Cons. Const., 18 janvier 1985, n° 84-183 DC.

Quant au Conseil d'État, il estime dans son rapport public annuel de 2006 que le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable, « *sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables* »¹⁰.

Il en découle des exigences de prévisibilité du droit et de stabilité des situations juridiques, auxquelles sont soumises non seulement les lois mais également les actes émanant de l'administration¹¹.

Ainsi, c'est au regard de ces exigences qu'il convient d'apprécier l'application des dispositions de l'arrêté du 9 avril 2019 modifiant les conditions d'échange des permis de conduire étrangers prévues par l'arrêté du 12 janvier 2012 et de la liste actualisée au 1^{er} octobre 2019 et au 31 mars 2020 des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire aux demandes d'échange de permis de conduire étrangers déposées avant leur entrée en vigueur.

2.1 Sur l'incidence sur la stabilité des situations juridiques des usagers déposant une demande d'échange de permis de conduire

L'alinéa 1^{er} de l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que « *font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif. Les circulaires et instructions sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret* ».

L'article L. 312-3 de ce code dispose quant à lui, en ses alinéas 1 et 2 :

« Toute personne peut se prévaloir des documents administratifs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-2, émanant des administrations centrales et déconcentrées de l'État et publiés sur des sites internet désignés par décret.

Toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces documents pour son application à une situation qui n'affecte pas des tiers, tant que cette interprétation n'a pas été modifiée ».

De plus, eu égard aux termes de l'article L.114-5-1 alinéa 1^{er} du code des relations entre le public et l'administration, « *l'absence d'une pièce au sein d'un dossier déposé par un usager en vue de l'attribution d'un droit ne peut conduire l'administration à suspendre l'instruction de ce dossier dans l'attente de la transmission de la pièce manquante* ».

La circulaire du 3 août 2012 définit la mise en œuvre de l'arrêté du 12 janvier 2012 fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les États n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Espace économique européen et fixe la liste indicative actualisée des autorités étrangères n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen avec lesquelles la France procède ou non à l'échange des permis de conduire.

Cette circulaire a été mise en ligne le 24 octobre 2012 et reste aujourd'hui accessible sur le site internet *Légifrance*. Elle demeure donc opposable par les administrés conformément aux articles L. 312-2 et L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration, ce d'autant qu'elle a été déclarée comme telle le 1^{er} janvier 2019.

¹⁰ CE, Rapport public 2006, publié le 30 novembre 2005.

¹¹ CE, assemblée, 25 juin 1948, *Sté du Journal l'Aurore*, n° 94511 ; CE, assemblée, 24 mars 2006, *Sté KPMG*, n° 288460.

Aux termes de l'article 1.4 de la circulaire du 3 août 2012, concernant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 12 janvier 2012, il était établi que « *les demandes déposées avant le 21 janvier 2012 et instruites après cette date devront être examinées sur le fondement de l'arrêté du 12 janvier 2012* ».

Par ailleurs, l'article 1.4 renvoie à l'arrêt du Conseil d'État du 7 mars 1975, selon lequel la légalité d'un permis de construire était, « *quelle qu'ait été la réglementation en vigueur lors de la présentation de la demande, subordonnée à la réalisation des conditions prescrites par les lois et règlements en vigueur à la date de la décision du préfet statuant sur cette demande* »¹².

Aussi, conformément à cet article et par analogie à la jurisprudence référencée, il appartiendrait au CREPIC et au CERT de Nantes d'examiner les conditions d'octroi à la date à laquelle ils instruisent les demandes d'échange de permis de conduire.

Néanmoins, cette même circulaire prévoit en son article 2.1.3., au titre de la vérification des conditions de recevabilité d'une demande d'échange de permis de conduire étranger, que celles-ci « *doivent être appréciées à la date de réception de la demande d'échange des usagers* ».

La lecture de ces deux articles ne permet pas d'établir avec certitude la date à laquelle doivent être appréciées les conditions posées par l'article 5 de l'arrêté du 12 janvier 2012, notamment celle de l'existence ou non d'un accord de réciprocité, ni même quelles conditions sont considérées comme des « *conditions de recevabilité* ».

Les termes de la circulaire manquent alors aux exigences de clarté et de prévisibilité posées par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, et placent les usagers dans l'impossibilité de déterminer ce qui est permis ou ce qui est défendable par le droit applicable pour l'échange de leurs permis de conduire.

Deux notes d'instruction émanant du ministère de l'Intérieur sont depuis intervenues en application de l'arrêté du 9 avril 2019 et ont augmenté l'imprévisibilité des règles de droit applicables aux demandes d'échange de permis de conduire des réfugiés.

La note d'information du 29 mai 2019 prévoit que toute demande d'échange de permis de conduire étranger déposée par un réfugié avant le 19 avril 2019, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019, doit être refusée sur le motif de non-réciprocité lorsqu'elle s'avère incomplète.

Cette note d'information a également été déclarée opposable le 29 mai 2019, puis mise en ligne le 7 juin 2019, conformément aux dispositions des articles L.312-2 et 312-3 du code des relations entre le public et l'administration.

Or, en prévoyant le rejet des dossiers incomplets transmis avant le 19 avril 2019, sans possibilité pour les usagers de renvoyer les pièces manquantes, la note d'information du 29 mai 2019 aurait entraîné une suspension de l'instruction desdits dossiers contraire aux dispositions de l'alinéa 1 de l'article L.114-5-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Ainsi, les refus opposés aux bénéficiaires d'une protection internationale qui avaient déposé leurs demandes d'échange de permis de conduire avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 avril 2019, ainsi que ceux opposés aux autres résidents étrangers dont les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la liste actualisée au 1^{er} octobre 2019 ou au 31 mars

¹² CE, 7 mars 1975, n° 91411.

2020 répondaient auparavant à l'exigence de réciprocité, semblent entachés d'une erreur de droit, que ces demandes aient été complètes ou non.

Quant à la note du 2 octobre 2019, elle met en place en son paragraphe 2-1 une application de l'arrêté du 9 avril 2019 à toutes les demandes d'échange de permis de conduire en cours, notamment celles déposées avant son entrée en vigueur, cela même lorsqu'elles étaient complètes.

Cette seconde note n'est cependant pas accessible en ligne et n'a pas non plus fait l'objet d'une publication. L'interprétation qu'elle pose de la réglementation en vigueur ne peut donc être raisonnablement opposée aux administrés, et ce particulièrement à ceux qui déposent une demande d'échange de permis de conduire antérieure au 19 avril 2019.

Le CERT de Nantes s'est néanmoins fondé sur cette note pour refuser de nombreuses demandes d'échanges de permis de conduire complètes déposées avant le 19 avril 2019.

En réponse à la note récapitulative du 30 juin 2020 sur ce point, le ministre de l'Intérieur a indiqué que « *le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis sur cette question de droit nouvelle le 16 octobre dernier*¹³. Plusieurs pourvois pendant devant cette juridiction visent également à faire trancher la question de l'application dans le temps de la nouvelle réglementation relative à l'échange des permis de conduire délivrés à l'étranger ».

La Défenseure des droits prend acte du souhait des services du ministère de l'Intérieur de ne pas se prononcer en l'attente de la position du Conseil d'État.

Il lui apparaît cependant qu'il ressort de la multiplicité des dispositions et instructions réglementant l'échange des permis de conduire étrangers, une imprévisibilité dans l'octroi des échanges, ayant eu pour effet de créer une instabilité dans la situation juridique des résidents étrangers comme des bénéficiaires d'une protection internationale.

En effet, les dossiers instruits par le CERT de Nantes jusqu'au 30 septembre 2019 des usagers ayant déposé des demandes avant le 19 avril 2019 ne se voyaient pas opposer un refus au motif de l'absence de réciprocité, tandis que ceux instruits après le 2 octobre 2019 étaient rejetés par le CERT de Nantes pour ce motif alors mêmes qu'ils avaient également été déposés avant le 19 avril 2019, quand bien même leurs demandes auraient été complètes.

Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits considère que la modification réglementaire du 9 avril 2019 et l'application de la condition de réciprocité et de la liste actualisée du 1^{er} octobre 2019 et du 31 mars 2020 aux demandes d'échange déposées avant leur entrée en vigueur ont porté préjudice aux usagers du service public en les plaçant dans une situation d'insécurité juridique en contradiction avec le principe de légalité des actes administratifs.

2.2 Sur l'absence de transparence dans le processus de limitation des échanges de permis de conduire aux pays faisant l'objet d'un accord ou d'une pratique réciproque d'échange des permis de conduire avec la France

Par sa note récapitulative du 30 juin 2020 adressée au ministre de l'Intérieur, le Défenseur des droits a appelé son attention sur les difficultés engendrées par le retrait au 1^{er} octobre 2019 de plusieurs pays de la liste des États avec lesquels la France échange ses permis de conduire.

D'autres retraites ont également été constatés lors de l'actualisation du 31 mars 2020 de la liste des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France.

¹³ TA Besançon, 16 octobre 2020, demande d'avis n°2000347.

Ces retraits indiqueraient alors la fin des accords de réciprocité entre la France et les États tiers pour procéder à l'échange des permis de conduire et ont entraîné en conséquence de nombreux refus pour absence d'accord de réciprocité, les agents du CERT de Nantes utilisant la liste modifiée pour vérifier que la condition de l'existence d'un accord de réciprocité est remplie.

Dans l'annexe du courrier du ministre de l'Intérieur en date du 24 novembre 2020, la délégation à la sécurité routière a indiqué que ces retraits reposaient sur les justifications suivantes :

« - soit les États avaient cessé, de leur côté, d'échanger les permis de conduire délivrés par la France (Égypte, Laos, Malaisie) ;

- soit l'enquête menée conjointement avec le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, à partir de 2018 dans le cadre d'une révision globale du dispositif d'échange, sur les conditions d'établissement, de délivrance et de validité des permis de conduire, n'avait pas permis de constater que les conditions effectives de délivrances des permis dans certains pays présentaient un niveau d'exigence conforme aux normes françaises et européennes dans ce domaine (Bénin, Burkina Faso, Papouasie Nouvelle Guinée, République centrafricaine, Irak, Syrie). »

Par ailleurs, la délégation à la sécurité routière a estimé que *« le fait qu'un État ne figure plus sur la liste soit partie à la Convention de Vienne du 8 novembre 1968 sur la circulation routière, à l'instar de l'Irak qui est cité par le Défenseur des droits, est sans incidence sur la procédure de retrait dans la mesure où cette convention concerne la reconnaissance des permis valablement délivrés entre les parties et ne contient aucune stipulation relative aux échanges de permis ».*

Enfin, les services de la délégation ont précisé que *« les retraits de la liste de réciprocité d'échange sont formalisés par des lettres verbales transmises par voie diplomatique aux autorités étrangères concernées et la liste de réciprocité disponible en ligne sur le site servicepublic.fr est accessible au public dès sa mise à jour ».*

La Défenseure des droits prend acte des justifications apportées par la délégation de la sécurité routière au retrait de certains pays de la liste des États avec lesquels la France échange ses permis de conduire au regard des exigences de la France en matière de sécurité routière.

Néanmoins, elle constate que ces justifications, notamment en raison du fait que les retraits soient décidés par des lettres diplomatiques verbales, ne permettent pas de pallier le manque de transparence des modalités de formalisation des fins d'accords de réciprocité pour les usagers.

Ces derniers ne peuvent que consulter la liste des accords de réciprocité accessible sur le site servicepublic.fr, afin de prendre connaissance de l'existence ou non d'un accord de réciprocité entre l'État ayant délivré leur permis de conduire et la France.

La Défenseure des droits rappelle à ce propos que ce n'est qu'au stade du dépôt de leurs demandes que les usagers procèdent à une telle vérification.

Aussi, et compte tenu des délais d'instruction des demandes d'échange pris par les services préfectoraux et le CERT de Nantes, excédant souvent une durée d'un an, il ne peut être raisonnablement attendu des usagers de consulter fréquemment la liste des accords de réciprocité.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le processus de retrait de certains pays de la liste indicative des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France, par son manque de clarté et d'accessibilité, porte atteinte aux droits des usagers du service public en les plaçant dans une situation d'insécurité juridique en contradiction avec le principe de légalité des actes administratifs.

LES RECOMMANDATIONS DE LA DÉFENSEURE DES DROITS

La Défenseure des droits considère que les rejets opposés aux réfugiés demandant l'échange de leurs permis de conduire étranger au motif qu'il n'existe pas d'accord de réciprocité des échanges de permis de conduire entre la France et l'État de délivrance du permis de conduire ne sont pas conformes à l'obligation internationale incombant aux autorités françaises de prendre en compte la situation spécifique des réfugiés.

Elle considère que l'application de l'arrêté du 9 avril 2019 ainsi que des listes actualisées du 1^{er} octobre 2019 et du 31 mars 2020 aux demandes d'échange de permis de conduire déposées avant leur entrée en vigueur porte atteinte aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Elle rappelle que la durée excessive d'instruction des demandes d'échange de permis de conduire étranger est susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Elle considère que le processus de retrait de certains pays de la liste indicative des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France, par son manque de clarté et d'accessibilité, porte atteinte aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Compte tenu de ce qui précède, la Défenseure des droits recommande au ministère de l'Intérieur de :

- rétablir les conditions applicables aux demandes d'échange de permis de conduire introduites par les bénéficiaires d'une protection internationale antérieurement à la modification prise par l'arrêté du 9 avril 2019, dès lors que celles-ci prévoyaient à leur profit une dérogation à l'exigence d'un accord de réciprocité des échanges de permis de conduire entre la France et les États de délivrance des permis de conduire des personnes concernées, au sein de l'ancien article 11 I. de l'arrêté du 12 janvier 2012 ;
- veiller à ce que les services du CREPIC et du CERT de Nantes instruisent avec diligence les demandes d'échange de permis de conduire de résidents étrangers ou bénéficiaires d'une protection internationale au regard du droit en vigueur et des accords de réciprocité existants à la date de dépôt desdites demandes, même dans le cas où les dossiers seraient incomplets ;
- adopter au sein des services du CREPIC et du CERT de Nantes toute mesure utile pour améliorer l'information délivrée aux usagers s'agissant des modalités de retrait d'accords de réciprocité de la liste des États pratiquant l'échange réciproque des permis de conduire avec la France et renforcer l'information y afférente disponible sur Internet.

Elle demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois.

Claire HÉDON