

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

N° 1901926

M. A... E... B...

M. Gazagnes
Président

M. Chacot
Rapporteur public

Audience du 24 septembre 2020
Lecture du 8 octobre 2020

49-04-01-04
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

Le président statuant seul,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 1^{er} octobre 2019, et les 7 et 13 février 2020, M. A... E... B..., représenté par Me Shveda, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 31 juillet 2019 par laquelle le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique a refusé d'échanger son permis de conduire kazakh contre un permis de conduire français ;

2°) d'enjoindre au préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique de procéder à l'échange de son permis de conduire kazakh contre un titre équivalent français et de lui délivrer une attestation provisoire lui permettant de conduire pendant l'instruction de sa demande d'échange de permis de conduire, sous astreinte de 150 euros par jour de retard à compter du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de condamner l'Etat aux entiers dépens.

Il soutient que :

- sa requête est recevable, dès lors que dans le délai de deux mois, prévus par les dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, il a formé, le 26 septembre 2019, un recours hiérarchique contre la décision attaquée ;

- la décision attaquée a méconnu le champ d'application de la loi, dès lors que la liste des Etats dont les permis de conduire peuvent être échangés contre un titre français, sur laquelle elle se fonde, doit être regardée comme abrogée depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 novembre 2016, n° 382484 ; en effet, seul le ministre des transports était compétent pour établir une telle liste ; la liste des pays pratiquant l'échange, sur laquelle le préfet s'est appuyé, ne peut être regardée comme émanant du ministre des affaires étrangères ; l'article 11 I de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2012, dispositions spécifiques d'échange des permis de conduire pour les bénéficiaires d'une protection internationale, abrogé par l'arrêté du 9 avril 2019, est applicable à sa situation dès lors qu'il a déposé sa demande d'échange de permis de conduire le 21 mars 2019, reçue par les services préfectoraux le 26 mars 2019 et enregistrée le 10 juillet 2019 impliquant la délivrance d'une attestation de dépôt de demande ;

- la décision attaquée est entachée de l'incompétence de son auteur, dès lors que, ayant déposé sa demande auprès du préfet de l'Allier, le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique ne justifie pas d'une délégation de pouvoir ;

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de fait et d'une erreur quant au droit applicable, dès lors que, ayant le statut de réfugié, l'absence du concours des autorités de son pays d'origine ne peut lui être reproché et l'arrêté ministériel du 12 janvier 2012 ne peut lui être appliqué ; le refus préfectoral constitue un abus de pouvoir, dès lors que six autres ressortissants kazakhs ont pu obtenir un échange de leur permis de conduire contre un titre français, constituant une rupture d'égalité ; il ressort des pièces produites qu'il est titulaire d'un permis de conduire kazakh et que celui-ci est authentique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 décembre 2019, le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la demande de l'intéressé a fait l'objet d'un refus en raison de l'absence d'accord de réciprocité entre la France et le Kazakhstan, conformément aux dispositions du I A de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2012 ; elle ne se fonde pas seulement sur les dispositions de la circulaire du 3 août 2012 du ministre de l'intérieur, mais sur une liste des pays pratiquant l'échange publiée par le ministère des affaires étrangères ;

- le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte manque en fait au regard de l'arrêté préfectoral du 27 juin 2019 donnant compétence à Mme Champigny et de la convention de gestion du 18 septembre 2017 entre les préfets de département, notamment la préfète de l'Allier, et le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique ;

- la décision attaquée est suffisamment motivée en fait et en droit ;

- M. B... est soumis à un droit différent de celui appliqué pour les six autres ressortissants kazakhs évoqués ; en effet, l'article 11 I de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2012, ayant été abrogé par l'arrêté du 9 avril 2019, les dispositions communes s'appliquent au dossier de M. B..., qui a déposé sa demande d'échange de permis de conduire postérieurement à cette modification.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la route ;

- le 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 ;

- le code de justice administrative ;

Le président de la formation de jugement a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique, le rapport de M. Gazagnes, président, et les observations de Me Shveda, représentant de M. B....

La clôture de l'instruction a été prononcée en application des dispositions de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., ressortissant kazakh, a obtenu le statut de réfugié le 28 juin 2016, une carte de résident lui ayant été délivrée par la suite, le 1^{er} février 2019. Il a sollicité, le 26 mars 2019, l'échange de son permis de conduire kazakh contre un permis de conduire français. Le préfet de la Loire-Atlantique, par une décision du 31 juillet 2019, a rejeté sa demande au motif qu'aucun accord de réciprocité n'a été conclu entre la France et le Kazakhstan. Le requérant demande l'annulation de cette décision et qu'il soit enjoint au préfet de la Loire-Atlantique de procéder à l'échange de son permis de conduire et de lui délivrer une attestation provisoire lui permettant de conduire pendant l'instruction de sa demande.

2. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'arrêté du 27 juin 2019, régulièrement publié au recueil des actes administratifs n° 49 du 28 juin 2019, que le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique a donné délégation à Mme Champigny, directrice du centre d'expertise et de ressources titres échange de permis de conduire étrangers, à l'effet de signer, notamment, tous arrêtés et décisions individuelles, à l'exception des arrêtés réglementaires et des circulaires aux maires. De plus, si M. B... soutient que l'autorité compétente pour instruire la demande d'échange de permis de conduire est le préfet du département de son lieu de résidence, soit en l'occurrence la préfète de l'Allier, par une convention de délégation de gestion du 11 septembre 2017, régulièrement publiée au recueil des actes administratifs n° 109 du 5 octobre 2017, l'instruction des demandes d'échange de permis de conduire dans le département de l'Allier a été confiée à la préfecture de la Loire-Atlantique. Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la décision en litige a été prise par une autorité incompétente. Il suit de là que ce moyen doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / - restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)* ». Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* ».

4. M. B... soutient que la décision attaquée est insuffisamment motivée dans la mesure où elle ne comporte pas une annexe relative à la liste des Etats dont les permis de conduire peuvent être échangés contre un titre français, soulignant que si la motivation par référence est

admise, l'autorité doit s'approprier l'avis en l'incorporant à sa décision ou en annexant cet avis. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que, dans sa décision du 31 juillet 2019, le préfet se réfère d'une part à l'inexistence d'accord de réciprocité d'échange de permis de conduire entre la France et le Kazakhstan, sans que la circonstance que la décision attaquée ne comporte cette liste en annexe n'ait d'incidence sur sa légalité, et d'autre part aux dispositions du code de la route, et notamment de l'article R. 222-3 de ce code, et de l'arrêté interministériel 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. Ainsi, le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique doit être regardé comme ayant suffisamment motivé sa décision en fait et en droit.

5. En troisième lieu, 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.* ». Aux termes de l'article 5 de l'arrêté du 12 janvier 2012, dans sa rédaction issue de l'arrêté du 9 avril 2019 : « *I. — Pour être échangé contre un titre français, tout permis de conduire délivré par un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen doit répondre aux conditions suivantes : / A. — Avoir été délivré au nom de l'Etat dans le ressort duquel le conducteur avait alors sa résidence normale, sous réserve qu'il existe un accord de réciprocité entre la France et cet Etat conformément à l'article R. 222-1 du code de la route (...)* ». Aux termes de l'article 14 du même arrêté : « *Une liste des Etats dont les permis de conduire nationaux sont échangés en France contre un permis français est établie conformément aux articles R. 222-1 et R. 222-3 du code de la route. Cette liste précise pour chaque Etat la ou les catégories de permis de conduire concernée (s) par l'échange contre un permis français. Elle ne peut inclure que des Etats qui procèdent à l'échange des permis de conduire français de catégorie équivalente et dans lesquels les conditions effectives de délivrance des permis de conduire nationaux présentent un niveau d'exigence conforme aux normes françaises dans ce domaine. / Les demandes d'échange de permis introduites avant la date de publication au JORF de la liste prévue au premier alinéa du présent article sont traitées sur la base de la liste prévue à l'article 14 de l'arrêté du 8 février 1999 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.* ». L'article 14 de l'arrêté du 8 février 1999 dispose que le ministre chargé des transports établit, après consultation du ministre des affaires étrangères, la liste des Etats qui procèdent à l'échange des permis de conduire français.

6. D'une part, il résulte des termes du premier alinéa de l'article 14 de l'arrêté du 12 janvier 2012 que la liste d'Etats qu'il prévoit doit être établie conformément aux articles R. 222-1 et R. 222-3 du code de la route, à savoir « *par arrêté du ministre chargé des transports, après avis du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des affaires étrangères* ». Aucune liste n'a été établie par le ministre des transports en application de ces dispositions. Le second alinéa du même article prévoit qu'en pareil cas, les demandes d'échange sont traitées sur la base de la liste prévue à l'article 14 de l'arrêté du 8 février 1999. Si une circulaire du 22 septembre 2006 du ministre des transports avait fixé une liste d'Etats sur le fondement de cet article, l'annexe de cette circulaire fixant la liste n'a pas été mise en ligne sur le site internet relevant du Premier

ministre prévu au premier alinéa de l'article 1^{er} du décret du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, repris à l'article R. 312-8 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, en application de l'article 2 du même décret, aux termes duquel les instructions et circulaire déjà signées « *sont regardées comme abrogées si elles ne sont pas reprises sur le site mentionné à l'article 1^{er}* », la liste doit être regardée comme abrogée. Dans ces conditions, 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 précitées 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.

7. Il ressort des pièces du dossier que, pour refuser de faire droit à la demande présentée par M. B... tendant à l'échange de son permis de conduire kazakh contre un permis de conduire français, le préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique s'est fondé sur l'absence d'accord de réciprocité portant sur les échanges de permis de conduire conclu entre la France et le Kazakhstan. Il n'est pas contesté que cet Etat n'est pas lié à la France par un accord de réciprocité en matière d'échange de permis de conduire.

8. D'autre part, il est constant que pour rejeter la demande de M. B..., le préfet de la Loire-Atlantique a fait application des dispositions de l'arrêté du 12 janvier 2012 fixant les conditions de reconnaissance et d'échange de permis de conduire délivrés par les Etats n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen dans leur version issue de la modification par l'arrêté du 9 avril 2019, entré en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel, qui a supprimé, pour les personnes bénéficiant du statut de réfugié, la dispense d'accord de réciprocité d'échange de permis de conduire. S'il n'est pas contesté que M. B... a déposé sa demande d'échange de permis de conduire le 26 mars 2019, le préfet de la Loire-Atlantique, qui ne peut être regardé au cas d'espèce comme s'étant prononcé de façon anormalement tardive, a rendu sa décision le 31 juillet 2019. Dès lors, la réglementation applicable à l'échange du permis de M. B... était celle issue de l'arrêté du 9 avril 2019.

9. Par suite, c'est à bon droit que le préfet de la Loire-Atlantique 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 de M. B..., dont l'authenticité n'est par ailleurs pas remise en cause et sans que l'intéressé ne puisse utilement se prévaloir d'échanges de titre de conduite qu'auraient obtenu d'autres ressortissants kazakhs.

10. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de M. B... doivent être rejetées et, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction ainsi que celles présentées au titres des dispositions des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. A... E... B... et au préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique.

Lu en audience publique le 8 octobre 2020.

Le président,

La greffière,

Ph. GAZAGNES

E. CONSTANTIN-OUAGNE

La République mande et ordonne au préfet de la région pays de la Loire et de Loire-Atlantique 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 de la présente décision.