

N° 445426 **Avis contentieux**
M. S...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} février 2021
Lecture du 19 février 2021

Avis à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

Le changement de réglementation particulier qui suscite les interrogations du tribunal administratif de Besançon ne concerne que les réfugiés, mais la question plus générale d'application de la règle de droit dans le temps qu'il soulève est susceptible de se poser en réalité pour toute demande d'échange de permis de conduire, au fil des modifications de l'arrêté ministériel qui régit, pour l'essentiel, la matière. Elle est pourtant inédite. Aussi n'y a-t-il guère à hésiter sur la recevabilité de cette demande d'avis.

Pour inédite que soit la question dans cette rubrique spécifique du contentieux administratif, on voit mal comment s'écarter pour y répondre des principes les plus classiques, les moins imaginatifs et les plus éprouvés, qui sont aussi les plus simples, selon l'appréciation déjà portée par le Président Odent dans son cours de contentieux administratif (1980, fasc. V, p. 1680, 1682 à 1693).

Or en principe, l'autorité administrative compétente doit prendre toute décision en faisant application à la situation de fait qui existe à la date à laquelle elle statue des dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la même date, et non, lorsqu'elle se prononce sur demande, à la date de cette demande (Sect. 14 novembre 1969, *Houdebert*, p. 502 ; pour une demande de permis de construire : Sect. 15 février 1975, *commune de Bordères-sur-l'Echez*, n°91411). Il en va notamment ainsi de la décision expresse par laquelle il est possible dans certains cas à l'administration de revenir, par retrait, modification ou abrogation, sur une précédente décision implicite que l'écoulement du temps a pu faire naître (28 mars 1958, *Conseil national de l'ordre des médecins*, p. 207, 18 novembre 1960, *Bréchet*, p. 639, 21 mars 1962, *Diacono*, p. 199, pour une décision rendue sur un recours hiérarchique formé contre une décision prise à une date ou un autre texte était en vigueur).

Il peut arriver que les dispositions législatives et réglementaires en cause règlent elles-mêmes différemment leur application dans le temps, en prenant alors éventuellement pour référence la date de la demande ou une autre étape de la procédure administrative

non contentieuse. Mais vous ne trouverez aucune disposition prévoyant une telle exception pour l'échange des permis de conduire hors Union européenne et espace économique européen, ni à l'article R. 222-3 du code de la route, ni dans l'arrêté ministériel auquel il renvoie, actuellement l'arrêté du 12 janvier 2012, ni dans l'arrêté modificatif du 9 avril 2019 spécialement en cause dans la présente affaire, qui ne comporte aucune disposition transitoire.

Par ailleurs, selon le principe aujourd'hui consacré à l'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration, et qui se rattache au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, *« 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 (...) »*

Comme Francis Lamy l'a montré dans ses conclusions sur votre décision de section du 11 décembre 1998, min. d'Etat, garde des sceaux, min. de la justice c/ A..., n° 170717, p. 461, le domaine d'élection des situations juridiquement constituées est le domaine pécuniaire, eu égard à la multiplicité des situations dans lesquelles une créance naît *ipso facto* d'un fait générateur indépendamment des démarches entreprises par l'intéressé pour le faire valoir. La jurisprudence a aussi pu reconnaître au cas par cas la constitution définitive de situations juridiques au-delà de la matière financière. Le président Odent en donnait des exemples. Mais demeure valide sa conclusion générale selon laquelle *« lorsqu'une décision administrative ne peut intervenir que sur une demande présentée par les intéressés, sauf texte contraire, la présentation d'une demande de cette nature ne crée aucun droit en faveur du pétitionnaire – sauf, quelquefois, un droit à ce qu'une décision soit prise dans un délai déterminé (...). La légalité de la décision intervenue sur une demande est donc appréciée eu égard à la législation et à la réglementation en vigueur au moment où cette décision est prise et sans avoir à tenir compte des textes applicables lors de la présentation de la demande qui a provoqué cette décision (28 avril 1965, Geoffroy, p. 252 ; 2 octobre 1968, Huclaux, p. 468, S. 7 mars 1975, commune de Bordères sur l'Echez, p. 179). »*

En particulier, aucun des événements mentionnés par le tribunal administratif dans sa question n'entraîne comme il l'a envisagé de « cristallisation » des droits du demandeur. L'initiative banale consistant à demander à l'intéressé de compléter son dossier n'a jamais cet effet. Il ne ressort pas des dispositions du D de l'article 7 de l'arrêté du 12 janvier 2012 que la consultation des autorités étrangères qu'elles prévoient l'aurait elle-même. Au demeurant, pour se conformer à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, cette démarche ne peut être entreprise à l'égard des réfugiés (20 février 2019, Al..., T. , et 22 juillet 2020, M..., n° 431299, T.).

Le tribunal administratif évoque une dernière possibilité : la « cristallisation » des droits à la date de naissance d'une décision implicite de rejet. En vertu du 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* (ministère de l'intérieur), les demandes d'échange de permis de conduire font bien exception au nouveau principe légal « silence vaut acceptation »,

sans qu'un délai particulier de naissance d'une décision implicite de rejet ait été fixé pour faire exception au délai de deux mois fixé à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration. Il en résulte que le silence gardé par l'administration sur une demande d'échange de permis de conduire pendant deux mois vaut rejet implicite, alors même que les délais courants d'instruction de ces demandes la conduisent à prendre des décisions expresses bien au-delà de ce délai, comme dans la présente affaire, ce qui explique que l'arrêté du 12 janvier 2012 prévoit au E de l'article 6 la délivrance au demandeur d'une attestation de dépôt sécurisée valable pour une durée maximale de douze mois.

Dans ses observations sur la demande d'avis, le ministre de l'intérieur croit pouvoir déduire de cette formalité de délivrance d'une attestation de dépôt, qui permet au conducteur de continuer à conduire, qu'elle ferait obstacle pour la durée de sa propre validité à la naissance d'une décision implicite. Mais cela ne paraît pas possible : le mécanisme du rejet implicite au bout de deux mois résulte de la loi et du décret du 23 octobre 2014, pris en conseil d'Etat ; une disposition d'un arrêté ministériel ne peut pas en contrecarrer les conséquences. On peut voir dans ce malentendu une preuve supplémentaire de l'inconvénient de renvoyer à un arrêté l'essentiel des règles relatives à l'échange des permis de conduire, qui gagneraient à être soumises à l'avis du conseil d'Etat avant d'être édictées par décret.

La légalité de la décision implicite de refus doit bien, conformément au principe général, s'apprécier à la date à laquelle elle est née. Mais comme il s'agit d'une décision individuelle qui ne crée de droit ni pour l'intéressé, puisqu'elle lui est défavorable, ni pour les tiers, puisqu'elle n'a d'incidence sur aucune situation autre que celle de l'intéressé, elle peut notamment, comme dans la présente affaire, être abrogée, « pour tout motif et sans condition de délai », précise aujourd'hui l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration. Dans ce cas, la légalité de la décision d'abrogation s'appréciera elle-même à sa propre date.

Je vous invite donc à répondre au tribunal administratif que la légalité des décisions statuant à compter du 19 avril 2019, sur les demandes d'échange de permis de conduire s'apprécie au regard des dispositions issues de l'arrêté du 9 avril 2019, qui sont entrées en vigueur à cette date du fait de sa publication au *Journal officiel* le 18 avril 2019, quelle que soit la date de présentation de la demande. Est donc étendue aux personnes réfugiés, apatrides ou bénéficiant de la protection subsidiaire, à compter du 19 avril 2019, la condition d'existence d'un accord de réciprocité entre la France et l'Etat au nom duquel leur a été délivré le permis dont ils sollicitent l'échange, quelle que soit la date de leur demande. C'est en ce sens que l'on doit comprendre la note d'information du délégué à la sécurité routière du 29 mai 2019 invoquée par M. S..., selon laquelle cette modification réglementaire « *est entrée en vigueur le 19 avril, lendemain de la publication de l'arrêté au Journal officiel. Elle s'applique à tous les dossiers relevant de votre compétence, à la date de l'examen de cette demande. Ainsi une demande incomplète déposée avant le 19 avril sera désormais refusée sur le motif de réciprocité* ». Il n'y a pas d'*a contrario* à bâtir sur l'adjectif « incomplète » employé par cette dernière phrase : celle-ci n'a pas pour objet d'indiquer, en contradiction avec la phrase qui précède, que les demandes qui étaient déjà complètes avant le 19 avril

devraient être examinées sans tenir compte de la condition de réciprocité ; elle incite plutôt à rejeter le cas échéant les demandes incomplètes non conformes à cette condition sans chercher inutilement à les faire compléter par le demandeur.

L'exemption dont bénéficiaient jusqu'alors les réfugiés se comprend aisément d'un point de vue politique et même peut-être moral, compte tenu de la rupture de leurs liens avec leur Etat d'origine. Mais en droit rien n'en impose le maintien, notamment pas la convention de Genève.

Le retard éventuel de l'administration à statuer peut s'avérer fautif, comme serait nécessairement fautive une décision implicite de rejet intervenue entre-temps, notamment avant le 19 avril 2019, et qui s'avèrerait illégale au regard des dispositions en vigueur à sa propre date, mais si ces fautes sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, elles ne sauraient faire bénéficier le demandeur de l'état du droit en vigueur à la date de sa demande ou à la date de la première décision implicite.

Tel est le sens de mes conclusions.