

Paris, le 22 juillet 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-120

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 directive 2006/126 du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire ;

Vu l'arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire ;

Saisie des difficultés rencontrées par des usagers souhaitant obtenir la délivrance d'un permis de conduire international, en raison du délai de traitement des demandes par le Centre d'expertise et de ressources des titres (CERT) de Cherbourg en charge de l'instruction des demandes de permis de conduire internationaux ;

- **Rappelle** sa décision-cadre 2018-226 du 3 septembre 2018 portant plusieurs recommandations générales destinées à améliorer le traitement dématérialisé des demandes de permis de conduire et de certificat d'immatriculation et à garantir l'effectivité des droits des personnes qui demeurent conditionnés à l'octroi des titres ;
- **Prend acte** des actions déjà entreprises par le ministère de l'intérieur afin de résorber les délais de traitement par le CERT de Cherbourg ;
- **Prend acte** des actions envisagées par le ministère de l'intérieur afin d'empêcher le renouvellement du stock de dossiers en attente d'instruction ;

- **Recommande** au CERT de Cherbourg de ne pas dépasser un délai de traitement des demandes de 2 mois ;
- **Recommande** au ministère de l'intérieur de veiller à ce que la décision d'externaliser la fabrication et l'expédition des permis de conduire ne crée pas pour les usagers de nouvelles complications dans leurs démarches, et que la mise en œuvre de cette décision soit guidée par un souci de simplification et d'efficacité et réponde toujours aux exigences d'accessibilité du service public ;
- **Recommande** au ministère de l'intérieur d'élargir la procédure d'urgence des demandes de permis internationaux aux situations particulières y compris pour certains motifs d'ordre personnel.

Claire HÉDON

Décision de prise d'acte et portant recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011

I. Faits et procédure

1. Le Plan préfetures nouvelle génération (PPNG) a été lancé en juin 2015 avec un double objectif :
 - apporter aux usagers un service de meilleure qualité ;
 - renforcer les missions prioritaires des préfetures et des sous-préfetures à savoir la gestion des crises, la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique et le contrôle de légalité, et la coordination territoriale des politiques publiques.
2. Le PPNG a généralisé les téléprocédures, en créant les CERT qui sont des plateformes se substituant aux préfetures et sous-préfetures pour le traitement des demandes de titre dématérialisées.
3. En pratique, il a permis de réformer les modalités de délivrance et d'instruction des titres réglementaires, soit : la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation des véhicules.
4. Pour les demandes de permis de conduire et de certificats d'immatriculation, la fermeture des guichets en préfecture a été généralisée début novembre 2017. Depuis cette date, les demandes de titres ne sont donc plus instruites dans les préfetures et sous-préfetures, mais uniquement dans des CERT après saisie de la demande par l'usager lui-même sur le site dédié de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS).
5. À l'origine, les demandes de permis de conduire internationaux déposées par les usagers de l'ensemble du territoire, hormis ceux résidant à Paris intra-muros, étaient traitées par le CERT de Nantes, également compétent pour traiter les demandes d'échanges de permis de conduire.
6. Face aux difficultés rencontrées par le CERT de Nantes pour traiter dans un délai raisonnable les demandes qui lui étaient soumises, le CERT de Cherbourg a progressivement été chargé de traiter les demandes de permis internationaux des mêmes usagers, à savoir tous les usagers sauf les Parisiens intra-muros.

7. En effet, dans une décision n° 2018-226 datée du 3 septembre 2018 portant notamment sur les demandes de délivrance des permis de conduire internationaux, le Défenseur des droits faisait remarquer les nombreuses difficultés auxquelles était déjà confronté à l'époque le CERT de Nantes et par conséquent les usagers. La décision relevait ainsi que :

« Le Défenseur des droits a (...) été saisi de nombreux usagers se plaignant des délais de délivrance des permis de conduire internationaux. Une adresse postale distincte a été créée pour les urgences professionnelles, mais pas pour les urgences personnelles.

Au-delà des délais de traitement qui étaient passés d'une à deux journées, à plusieurs mois, c'est l'absence de contact avec le CERT de Nantes qui a posé le plus de difficultés aux réclamants.

À l'heure où la conjoncture économique rend particulièrement compliquées les recherches d'emploi, considérant le nombre grandissant de réclamants qui invoquent avoir perdu un emploi ou la possibilité d'en obtenir un, faute d'avoir pu obtenir un permis de conduire à temps, il est urgent de prendre les mesures nécessaires.»¹.

8. Dans cette décision, le Défenseur des droits recommandait notamment *« [l']extension de la procédure d'urgence de demandes de permis internationaux aux situations particulières et la création d'une boîte structurelle pour les usagers, réservée aux urgences »².*
9. Peu avant cette décision, en juin 2018, le secrétariat général du ministère de l'intérieur indiquait au Défenseur des droits que *« l'opération de résorption du stock de demandes de permis international, qui s'était constitué lors du transfert de la compétence au CERT de Nantes, sera achevée début juillet, ramenant les délais, qui s'étaient fortement allongés, à une durée normale. »*.
10. En outre, par une convention de partenariat en date du 27 septembre 2017, le Défenseur des droits s'est accordé avec votre prédécesseur pour collaborer avec les CERT dans le suivi de la mise en œuvre du Plan préfectures nouvelle génération.
11. Le 27 mars 2023, le message automatique d'accusé réception de la boîte mail du CERT de Cherbourg indiquait en réponse d'attente à une saisine : *« Pour votre complète information, nous recevons plusieurs centaines de demandes de permis internationaux chaque jour et quelques milliers par semaine, nous avons*

¹ Décision n°2018-226 du 3 septembre 2018, p. 23.

² *Ibid.* pp. 5 et 23.

actuellement près de 90 000 dossiers en attente de traitement, notre délai d'ouverture de courrier est actuellement de 47 jours, auquel il faut ajouter un délai d'instruction. Actuellement votre dossier sera traité dans un délai d'environ 6 mois à compter de la réception du courrier dans notre service via les services de la poste. ».

12. À l'occasion d'une saisine de nos services, le CERT de Cherbourg nous répondait le 25 août 2023 *« pour votre parfaite information, notre service connaît actuellement de grandes difficultés : 9 mois de délais d'instruction, plus de 98 000 dossiers en attente de traitement, plus de 45 000 enveloppes à ouvrir pour une équipe qui compte au total, et seulement depuis le 1er juillet 27 agents (20 auparavant), pour traiter toutes les demandes de France (réception, trie et scan des dossiers - rédaction des permis de conduire internationaux à la main).(…). Nos moyens actuels ne nous permettent de prioriser que les demandes formulées pour urgence professionnelle justifiée, si tel est le cas des usagers il ne faut pas hésiter à transmettre un justificatif à cette adresse mail. ».*
13. Le 19 septembre 2023, le message automatique d'accusé réception de la boîte mail du CERT de Cherbourg indiquait cette fois-ci en réponse à une saisine : *« Pour votre complète information, nous recevons plusieurs centaines de demandes de permis internationaux chaque jour et quelques milliers par semaine, nous avons actuellement près de 100 000 dossiers en attente de traitement, notre délai d'ouverture de courrier est actuellement de 3 mois, auquel il faut ajouter un délai d'instruction. Actuellement votre dossier sera traité dans un délai d'environ 9 mois à compter de la réception du courrier dans notre service via les services de la poste. ».*
14. C'est donc désormais le CERT de Cherbourg qui apparaît sous dimensionné pour faire face aux demandes venant de l'ensemble du territoire et qui manifestement ne dispose pas des moyens matériels et humains suffisants pour permettre un traitement des demandes dans un délai raisonnable.
15. On rappellera qu'avant le PPNG, dont l'objectif premier est, comme précédemment rappelé, d'apporter aux usagers un service de meilleure qualité, les demandes de permis de conduire internationaux pouvaient être traitées par les préfectures dans un délai de 1 à 2 jours.
16. Il apparaît donc que les mêmes difficultés que celles auparavant rencontrées par le CERT de Nantes, demeurent et qu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice de nombreux droits des usagers.
17. C'est dans ce contexte que les services du Défenseur des droits ont saisi le secrétaire général du ministère de l'intérieur par courriers des 9 octobre 2023 et 6 février 2024. Il lui était demandé d'indiquer les mesures prises ou envisagées à

court terme, pour résorber les délais de traitement par le CERT de Cherbourg, qui étaient d'environ 9 mois lors de la saisine du Défenseur des droits, ainsi que les solutions envisagées pour empêcher que cette situation ne s'aggrave chaque année à l'approche de chaque période de congés scolaires.

18. Par courrier daté du 13 mai 2024, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur a apporté des réponses au Défenseur des droits sur les actions déjà entreprises et celles envisagées pour améliorer le traitement des demandes de permis de conduire internationaux.

II. Réponse du ministère de l'intérieur et actions entreprises et envisagées pour améliorer le traitement des demandes de permis de conduire internationaux

A. Sur les actions déjà entreprises afin de résorber les délais de traitement par le CERT de Cherbourg

19. Le ministère de l'intérieur a indiqué être conscient des difficultés rencontrées par les usagers et avoir adopté deux mesures de nature à fluidifier les demandes et à résorber le stock des demandes en attente de traitement.

20. C'est ainsi qu'il a précisé au Défenseur des droits que :

- la délégation à la sécurité routière a mis en place une téléprocédure simplifiée, actuellement opérationnelle, disponible *via* le site de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS³) facilitant le traitement des demandes par les agents du CERT de Cherbourg ;
- les effectifs du CERT de Cherbourg ont augmenté, et en conséquence le stock de demandes en attente de traitement et le délai d'instruction ont diminué. Il a été ainsi précisé qu'à la fin du mois de février 2024, le stock de demandes de permis internationaux était passé à 56 000 demandes au lieu des 98 000 en attente au 25 août 2023 ;
- un effort particulier a été apporté à l'ouverture des courriers avec un délai ramené à un mois et un objectif d'ouverture au fil de l'eau. Ainsi, le délai d'expédition des permis de conduire internationaux a été ramené à 5 mois au lieu de 9 mois au 25 août 2023 ;
- une information sur les délais d'instruction est régulièrement mise à jour et communiquée sur le site de l'ANTS ;

³ <https://permisdeconduire.ants.gouv.fr/demarches-en-ligne/demander-un-permis-international>

- enfin, un service consacré aux urgences professionnelles est en place et le CERT de Cherbourg pouvait être contacté *via* une boîte postale dédiée afin de permettre le traitement prioritaire des demandes liées aux nécessités d'ordre professionnel selon des modalités détaillées sur le site de l'ANTS.

B. Sur les actions envisagées afin d'empêcher le renouvellement du stock de dossiers en attente d'instruction

21. Le ministre de l'intérieur a indiqué à cet égard que :

- la décision d'externaliser la fabrication et l'expédition des permis de conduire a été récemment adoptée et que le texte encadrant cette externalisation et posant le principe d'une prestation payante doit intervenir pour permettre à l'externalisation d'être opérationnelle pour la fin de l'année 2024 ;
- sur ce fondement, le choix d'un prestataire interviendrait à l'issue d'une procédure de marché public, la rédaction d'un cahier des charges et les évolutions informatiques destinées à permettre cette externalisation étant déjà réalisées ;
- cette externalisation déchargerait le CERT de Cherbourg de la moitié de sa charge d'activité actuelle et devrait permettre une plus grande efficacité dans le traitement des demandes dès leur arrivée, ainsi qu'une meilleure absorption des variations de volume dues à la saisonnalité de l'activité.

III. Rappel du cadre juridique et analyse de la réponse du ministère de l'intérieur

Sur la délivrance du permis de conduire international :

22. Aux termes de l'article 7 V de l'arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire : « *Toute personne ayant sa résidence normale en France, titulaire d'un permis de conduire national français, monégasque, suisse ou délivré au nom d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, également partie à la convention sur la circulation routière signée à Vienne le 8 novembre 1968, peut demander la délivrance d'un permis de conduire international (...)* ».

Sur la responsabilité de l'administration :

23. La responsabilité de l'État peut être engagée devant la juridiction administrative⁴.

24. La juridiction administrative a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises⁵ qu' « aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe de délai pour la délivrance d'un permis de conduire. Toutefois, l'administration saisie d'une telle demande doit se prononcer dans un délai raisonnable qu'il appartient au juge d'apprécier en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce ».

25. L'appréciation du caractère raisonnable ou excessif du délai d'instruction est donc faite au cas par cas.

26. La juridiction administrative⁶ a néanmoins eu l'occasion de préciser qu'un : « délai de six mois qui s'est écoulé entre le dépôt de [l]a demande le 1er novembre 2017 et la remise effective [du] permis de conduire le 9 mai 2018 est excessif et qu'il constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ».

27. Il résulte de ce qui précède que s'il n'existe pas de délai fixé par les textes pour instruire une demande de permis de conduire international, un délai d'instruction d'une durée de 6 mois ou plus est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, pour faute.

28. Le ministère de l'intérieur doit donc s'assurer de réduire au maximum les délais d'instruction et de poursuivre les mesures réduisant toujours plus ce délai.

29. Le délai de traitement dont le ministère de l'intérieur indique qu'il est actuellement de 5 mois apparaît encore trop long pour répondre aux besoins des usagers.

30. Par ailleurs, les urgences personnelles ne sont toujours pas évoquées ni prises en compte par le ministère de l'intérieur.

31. En conséquence et au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :

- **Prend acte** des actions déjà entreprises par le ministère de l'intérieur afin de résorber les délais de traitement par le CERT de Cherbourg ;
- **Prend acte** des actions envisagées par le ministère de l'intérieur afin d'empêcher le renouvellement du stock de dossiers en attente d'instruction ;

⁴ Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco.

⁵ Tribunal administratif de Strasbourg, 17 février 2023, n° 2205107 - Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 11 avril 2023, n° 2200408.

⁶ Tribunal administratif de Rennes, 14 octobre 2021, 1902653.

- **Recommande** au CERT de Cherbourg de ne pas dépasser un délai de traitement des demandes de 2 mois ;
- **Recommande** au ministère de l'intérieur de veiller à ce que la décision d'externaliser la fabrication et l'expédition des permis de conduire ne crée pas pour les usagers de nouvelles complications dans leurs démarches ; que la mise en œuvre de cette décision soit guidée par un souci de simplification et d'efficacité et qu'elle réponde toujours aux exigences d'accessibilité du service public ;
- **Recommande** au ministère de l'intérieur d'élargir la procédure d'urgence des demandes de permis internationaux aux situations particulières y compris pour certains motifs d'ordre personnel.

Claire HÉDON