

N° 409542
Ministre de l'intérieur
c/ M. A...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 14 mars 2018
Lecture du 4 avril 2018

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

La question posée par le pourvoi est susceptible de se présenter dans de nombreuses situations concrètes mais est à ce jour inédite tant pour le Conseil d'Etat que pour la Cour de justice de l'Union européenne, laquelle n'a jamais eu à se prononcer sur la portée de la disposition de la directive communautaire autorisant le choix au niveau national de la règle en cause (§ 6 de l'article 11 de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, repris du § 6 de l'article 8 de la directive 91/439 du 29 juillet 1991 ayant le même objet).

La directive régit la délivrance des permis de conduire dans toute l'Union européenne. Elle détermine les droits de conduire attachés à chaque catégorie de permis et définit les exigences de connaissances et d'aptitudes auxquelles est subordonnée leur délivrance, ainsi que les modalités de contrôle de ces exigences. Elle impose la reconnaissance mutuelle des permis de conduire délivrés par les Etats membres et prévoit les cas dans lesquels son titulaire peut en demander l'échange contre un permis de son pays de résidence ou se le voir imposer par les autorités de cet Etat.

Les conditions de l'échange d'un permis de conduire délivré par un pays tiers contre un permis de conduire de modèle communautaire restent hors du champ de la directive et relèvent du droit national. La directive impose seulement de mentionner alors cet échange sur le permis communautaire, ainsi que sur tout renouvellement ou remplacement ultérieur, et, en cas de transfert de la résidence normale du titulaire de ce permis dans un autre Etat membre, autorise le nouvel Etat de résidence à ne pas appliquer le principe de reconnaissance mutuelle.

Les autorités françaises ont fait usage de cette faculté en subordonnant tant la reconnaissance, au-delà d'une durée de résidence normale d'un an, d'un permis de conduire délivré par un autre Etat de l'Union européenne ou de l'espace économique européen que son échange éventuel contre un permis français à la condition notamment qu'il n'ait pas été délivré en échange d'un permis de conduire d'un Etat tiers avec lequel la France n'a pas conclu d'accord de réciprocité (deuxième alinéa de l'article R. 222-1 du code de la route, art. 2, §2.2. et art. 4, § 4.1.1, de l'arrêté de l'arrêté du 8 février 1999 *fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les Etats appartenant à l'Union européenne et à l'Espace économique européen* et art. 5, I, A 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, arrêtés pris sur le fondement des articles R. 222-2 et R. 222-3, respectivement, du code de la route.

Cependant, ni la directive ni les dispositions nationales ne précisent la conduite à tenir dans le cas où un conducteur, après avoir obtenu de l'Etat membre où il réside l'échange d'un permis délivré par un Etat tiers pour une catégorie de véhicule contre un permis de modèle communautaire équivalent, puis satisfait dans cet Etat aux examens prescrits pour être autorisé à conduire d'autres catégories de véhicules, demande l'échange de ce permis à un autre Etat membre dans lequel il a transporté sa résidence normale.

C'est pourtant la situation de M. A..., ressortissant chilien qui a d'abord résidé en Espagne et maintenant en France. Il a obtenu au Chili le permis voiture. Il l'a échangé en Espagne contre le permis communautaire équivalent, le permis B. Puis il a réussi les examens qui lui ont permis de devenir titulaire de ce permis également dans plusieurs catégories A (permis moto), C (permis poids-lourds) et aussi BE (voiture avec remorque). Mais lorsqu'il a demandé l'échange de ce permis contre un permis français, le préfet de l'Essonne le lui a refusé pour l'ensemble des catégories au motif que le Chili, où il avait obtenu le permis échangé ensuite en Espagne, n'a pas d'accord de réciprocité avec la France.

Pour apprécier la rectitude de ce raisonnement, il n'y a pas d'argument complètement déterminant à lui seul ni dans les dispositions communautaires ni dans les dispositions nationales.

Selon le a du 5 de l'article 7 de la directive « aucune personne ne peut être titulaire de plus d'un permis de conduire ». Il en résulte que l'ensemble des catégories pour lesquelles la conduite est autorisée, par suite de décisions simultanées ou successives, est énuméré sur un seul titre. Ce lien nécessairement assuré entre les différents permis moto, voiture et camion par ce support matériel unique ne se double pas nécessairement d'un lien juridique ou technique.

A et égard, les permis BE et C sont, dans le système français conforme au système communautaire auquel le système espagnol est lui-même, en principe, conforme, dépendants du permis B. Détenir ce permis B est une condition préalable à l'obtention d'une autorisation de conduire pour les autres catégories. C'est un élément de ce que la directive appelle la *progressivité* entre catégories du permis de conduire.

La détention du permis B ne suffit évidemment pas à permettre d'accéder aux catégories dépendantes : de nouvelles vérifications d'aptitude sont imposées. C'est un autre aspect de la progressivité. S'agissant de l'aptitude physique et mentale, les critères sont définis par l'annexe à la directive pour deux groupes de conducteur. Pour le groupe 2, celui des permis C et D, tous ces critères sont systématiquement plus exigeants que pour le groupe 1 (A et B y compris BE). S'agissant de l'épreuve pratique de contrôle des aptitudes et des comportements, elle est doit être mise en œuvre pour les catégories BE et C avec des véhicules de ces catégories, avec des critères de taille, de poids et de vitesse qui les rendent plus imposants et moins maniables que pour la catégorie B. L'épreuve organisée pour les catégories C et l'épreuve organisée pour la catégorie BE imposent la vérification de presque tous les points à vérifier pour la catégorie B. Toutefois, ne sont vérifiées ni pour la catégorie BE ni pour les catégories C l'aptitude à certaines manœuvres particulières propres aux catégories B et B1, qu'il est en réalité déconseillé de tenter avec un véhicule plus imposant (marche arrière rectiligne ou certaines manœuvres de stationnement). En outre, curieusement, il n'est pas

prévu pour les catégories C de s'assurer que les portes sont fermées – mais cette vérification s'impose tant pour la catégorie BE que pour la catégorie B. Pour l'essentiel cependant les épreuves pratiques BE ou C garantissent les mêmes compétences pratiques qu'une épreuve pour la catégorie B.

S'agissant en revanche du contrôle des connaissances, la détention d'un permis permet, selon la directive, de dispenser le conducteur du contrôle des connaissances sur tous les points communs à toutes les catégories. N'est impératif que le contrôle des connaissances spécifiques énumérées par l'annexe. Par conséquent, selon la façon dont est organisé en Espagne le contrôle des connaissances, la délivrance des permis BE et C conformément aux règles espagnoles ne permet pas de présumer de la vérification de toutes les connaissances nécessaires pour le permis B.

Cet aspect de contrôle des connaissances est, s'agissant du permis A, son seul lien avec les autres permis. La détention du permis B permet en effet à un Etat de dispenser le conducteur pour l'obtention du permis A du contrôle des connaissances communes. Pour le reste, Le contrôle des aptitudes à la conduite d'une moto et à la conduite d'une voiture et la délivrance d'un permis pour l'une ou l'autre de ces catégories sont distincts et sans lien entre l'une et l'autre catégorie.

Sous la réserve relative au contrôle des connaissances, M. A... est donc pour ce qui concerne la catégorie A dans la même situation que s'il n'avait pas échangé son permis voiture chilien mais obtenu directement un permis A espagnol. C'est ce qui semble avoir conduit le préfet en cours d'instance devant le TA à produire une lettre par laquelle il informait M. A... qu'il souhaitait réexaminer sa demande en vue de la délivrance éventuelle d'un permis A, A1, A2 français. Cependant, il n'est pas allé jusqu'à procéder à cet échange, de sorte que contrairement à ce que soutient en cassation le ministre de l'intérieur, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit en ne prononçant pas le non-lieu pour cette catégorie. Le ministre ne critique cependant plus en cassation le raisonnement tenu par le tribunal en ce qui concerne la catégorie A.

Pour résumer : le lien entre catégorie A et catégorie B ne tient qu'à l'éventuelle dispense de la vérification d'une partie des connaissances. Il est donc limité, mais pas inexistant, ce qui pourrait justifier que l'extension à la catégorie A d'un permis communautaire B obtenu par échange avec un permis tiers ne conduise pas nécessairement à l'échange en France de ce permis A.

Le lien entre les catégories B et BE ou C est beaucoup plus fort. Il est à double sens. D'un côté, il faut détenir le permis B pour se voir accorder le permis BE ou C. Ceci pourrait justifier que ne soit pas échangé en France un permis BE ou C délivrés en complément d'un permis B obtenu par échange avec un pays tiers. D'un autre côté, la vérification des aptitudes à la conduite pour les catégories BE ou C garantit que le conducteur détient les aptitudes à la conduite pour la catégorie B, pour presque toutes mais pas toutes ces aptitudes – outre le sujet de la vérification des connaissances.

Dans ce contexte, le ministre estime que l'échange initial du permis B doit entraîner le refus de l'échange du permis pour toutes les catégories B et C.

Le tribunal a estimé que le préfet était effectivement en situation de compétence liée pour refuser le nouvel échange du permis pour la catégorie B mais qu'en revanche il ne pouvait

pour ce motif refuser l'échange pour les catégories BE et C. Il a enjoint au préfet de délivrer un permis pour toutes les catégories sollicitées sauf la catégorie B.

Comme le souligne le ministre, cette position paraît avoir pour conséquence que M. A... peut conduire en France une voiture, mais seulement si une remorque y est attelée. C'est cocasse, mais peut-être pas tout à fait aussi absurde que le pense le ministre, car cet attelage peut effectivement dissuader le conducteur de tenter les manœuvres propres aux véhicules légers sans attelage auxquelles son habileté n'a peut-être pas été vérifiée en Espagne.

Suivre la position du ministre privilégie la compétence nationale, expressément réservée par la directive, pour réglementer l'échange d'un permis tiers avec un permis national et offre des garanties maximales en matière de sécurité routière. Mais c'est aussi l'option du maximum de complications administratives pour les migrants intra-communautaires. Or, le système communautaire offre, du fait de la réglementation applicable aux autorisations susceptibles de compléter un permis B, des garanties presque équivalentes. Par ailleurs les règles de reconnaissance mutuelle et d'échange les uns avec les autres des permis délivrés dans l'UE ne sont pas sans lien avec l'une des libertés communautaires fondamentales, la liberté de circulation, comme le soulignaient les motifs de la précédente directive en vigueur, la directive 91/439 du conseil du 29 juillet 1991.

Vous pourrez mieux assurer le respect de cette liberté, sans risque trop important pour la sécurité routière, en jugeant qu'un permis obtenu dans l'UE par échange avec le permis d'un pays tiers avec lequel la France n'a pas d'accord de réciprocité mais qui a été étendu dans un autre Etat membre à des catégories supplémentaires de véhicules à la suite de l'examen prévu à cet effet peut être échangé contre un permis français valable pour les catégories ayant fait l'objet de l'extension, ainsi que pour la catégorie initiale si l'extension était subordonnée à la détention d'une autorisation pour cette catégorie initiale.

Et, par ces motifs, vous rejetterez alors le pourvoi.