

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°248 du 31 mai 2012

[Permis de conduire] Questions à...

Le juge administratif est-il moins strict que le pouvoir réglementaire en matière d'échange de permis de conduire étranger contre un permis français ? — Questions à Aurélie Cottendin, avocat au barreau de Lyon

N° Lexbase: N2191BTC



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Dans un arrêt rendu le 16 mai 2012, le Conseil d'Etat est venu préciser les conditions d'échange d'un permis de conduire étranger contre un permis français (CE 4° et 5° s-s-r., 16 mai 2012, n° 342 768, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A7192ILX). Une personne demandait, d'une part, l'annulation de la décision du 8 octobre 2004 par laquelle le préfet de police a refusé l'échange de son permis de conduire argentin contre un permis français et de sa décision du 1er décembre 2004 rejetant son recours gracieux et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à la même autorité de procéder à cet échange. La Haute juridiction relève que l'article R. 222-3 du Code de la route (N° Lexbase : L9863G8S) et les articles 7 et 14 de l'arrêté du ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement du 8 février 1999 (N° Lexbase : L0999INC), en vigueur à la date des décisions de refus contestées, ne subordonnent l'échange d'un permis de conduire étranger entrant dans le champ d'application de l'article R. 222-3 précité à la conclusion d'aucun d'accord sous quelque forme que ce soit entre la France et l'Etat au nom duquel le permis a été délivré. L'absence de mention d'un Etat sur la liste prévue par ces mêmes dispositions alors en vigueur ne fait pas obstacle à l'échange d'un permis de conduire, sans que l'intéressé ait subi l'épreuve théorique et l'épreuve pratique que comporte l'examen du permis de conduire, s'il est établi, par tout moyen, que cet Etat qui l'a délivré procède effectivement, dans les mêmes conditions, à l'échange des permis de conduire français et si aucun motif tiré de l'incompatibilité, avec les exigences de la sécurité routière, des conditions dans lesquelles le permis a été délivré ne s'y oppose. Pour faire le point sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Aurélie Cottendin, avocat au barreau de Lyon, spécialisé dans le droit automobile.

Lexbase : Pouvez-vous nous rappeler les conditions d'échange d'un permis de conduire étranger contre un permis français ?

Auréli Cottendin : L'arrêté du 12 janvier 2012 (N° Lexbase : L8203IRA), modifiant le précédent arrêté du 8 février 1999, fixe 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. Ce "permis étranger" est reconnu sur le territoire français jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an qui suit l'acquisition par son titulaire de sa résidence normale en France, le respect de ce délai étant impératif (CAA Nancy, 4ème ch., 14 mai 2012, n° 11NC01 384, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A1004IM7, CAA Lyon, 4ème ch., 28 janvier 2009, n° 07LY02 113 N° Lexbase : A5090EDU), que les titulaires possèdent, ou non, la nationalité française (CAA Versailles, 1ère ch., 7 février 2008, n° 06VE01 554, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A4169D7K, CAA Lyon, 4ème ch., 26 novembre 2009, n° 07LY02 190, inédit au recueil Lebon [LXB= A4107EPS]). A l'expiration de ce délai, le permis étranger doit obligatoirement être échangé contre un permis français. A défaut, il perd sa validité et la conduite sur le territoire français avec un permis étranger non valide fait encourir à son titulaire des sanctions pénales.

Pour être échangé contre un titre français, le permis de conduire étranger doit répondre aux conditions suivantes :

- 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 ;
- être en cours de validité au moment du dépôt de la demande ;
- pour un étranger non-ressortissant de l'Union européenne, avoir été obtenu antérieurement à la date de début de validité du titre de séjour et, s'il possède une nationalité autre que celle de l'Etat de délivrance, avoir, en outre, été obtenu pendant une période au cours de laquelle l'intéressé avait sa résidence normale dans cet Etat ;
- pour un ressortissant français ou de l'Union européenne, avoir été obtenu pendant une période au cours de laquelle l'intéressé avait sa résidence normale dans cet Etat ;
- être rédigé en langue française ou traduit par un traducteur habilité à intervenir auprès des autorités judiciaires ou administratives françaises.

En outre, son titulaire doit :

- avoir acquis sa résidence normale en France ;
- selon la (ou les) catégorie(s) du permis de conduire détenue(s), avoir l'âge minimal requis par l'article R. 221-5 du Code de la route (N° Lexbase : L3541HW3) ;
- observer, le cas échéant, les prescriptions subordonnant par une mention spéciale la validité du permis de conduire au port de certains appareils ou à certains aménagements du véhicule pour tenir compte d'un handicap ;
- apporter la preuve de sa résidence normale sur le territoire de l'Etat de délivrance, lors de celle-ci, en fournissant tout document approprié présentant des garanties d'authenticité, les ressortissants étrangers qui détiennent uniquement la nationalité de l'Etat du permis demandé à l'échange n'étant pas soumis à cette condition (dans tous les cas, la nationalité du demandeur doit être appréciée à la date à laquelle il a obtenu son titre de conduite, voir CE 4° et 5° s-s-r., 8 février 2012, n° 350 881, mentionné aux tables du recueil Lebon N° Lexbase : A3412ICD) ;
- avoir satisfait à un examen médical réglementaire, dans le cas où un tel examen est exigé par la réglementation française ;
- ne pas faire l'objet, sur le territoire qui a délivré le permis de conduire, d'une mesure de suspension, de retrait ou d'annulation du droit de conduire ;
- ne pas avoir fait l'objet en France, préalablement à l'obtention d'un permis de conduire dans un autre Etat, d'une mesure d'annulation ou d'invalidation, en application des dispositions du Code pénal ou du Code de la route.

Rappelons, toutefois, que l'obligation faite par l'article 8 de l'arrêté du 8 février 1999 de présenter le titre de conduite dont l'échange est demandé *"ne peut faire obstacle à ce qu'une personne à laquelle la qualité de réfugié a été reconnue puisse valablement demander un permis de conduire français lorsque, étant dans l'impossibilité de présenter le titre de conduite qui lui a été délivré dans son pays d'origine, elle fournit des éléments permettant de tenir pour suffisamment établi qu'elle en est titulaire"* (CE 4° et 5° s-s-r., 1er juillet 2011, n° 345 369, mentionné aux tables du recueil Lebon N° Lexbase : A5706HUU, CE 4° et 5° s-s-r., 7 mars 2012, n° 353 088, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A5600IGI).

Si l'on compare l'arrêté du 12 janvier 2012 à celui du 8 février 1999, il est aisé de constater que le législateur

a souhaité s'orienter vers plus de contrôle de la procédure d'échange. En effet, deux conditions nouvelles ont été ajoutées : la régularisation d'un accord de réciprocité, alors que l'arrêté de 1999 se contentait d'une simple condition de réciprocité sans accord préalable et l'équivalence dans les conditions de délivrance du titre de conduite.

Lexbase : Comment le juge administratif a-t-il jusqu'à présent appréhendé cette problématique ?

Aurélié Cottendin : La simple condition de réciprocité d'échange entre les Etats, issue de l'arrêté du 8 février 1999, a conduit à l'établissement d'une liste des pays pratiquant l'échange des permis français dressée par le ministre des Affaires étrangères. En conséquence, les juridictions administratives s'accordaient à rappeler que c'est à bon droit qu'un préfet pouvait refuser d'échanger un permis de conduire étranger au motif que l'échange réciproque n'était pas instauré. En outre, pour justifier du défaut de réciprocité, le préfet produisait à bon droit la seule liste des pays remplissant la condition de réciprocité.

Ainsi, une demande d'échange pouvait légitimement être refusée au motif que le pays de délivrance ne figurait pas sur cette liste et le préfet, auprès duquel la demande d'échange était déposée, était, ainsi, recevable à refuser d'échanger le permis de conduire délivré par un Etat qui ne procédait pas de manière réciproque à l'échange des permis de conduire français, dès lors qu'était produite la liste des pays remplissant la condition de réciprocité (CAA Versailles, 5ème ch., 8 octobre 2007, n° 06VE00 142, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A7599DY4).

Néanmoins, le 24 octobre 2011, le Conseil d'Etat, amené à se prononcer sur un refus d'échange au motif que le pays de délivrance, le Kosovo, ne figurait pas sur la liste prévue à l'article 14 de l'arrêté du 8 février 1999, a jugé que la liste n'ayant pas été valablement publiée, elle ne pouvait être opposable aux administrés (CE 4° et 5° s-s-r., 24 octobre 2011, n° 345 514, mentionné aux tables du recueil Lebon N° Lexbase : A0836HZY). En revanche, dans une décision précédente, il avait dit pour droit qu'un permis de conduire délivré par la mission d'administration intérimaire des Nations Unies dans ce même pays pouvait être échangé contre un permis de conduire français (CE 4° et 5° s-s-r., 4 octobre 2010, n° 339 560, mentionné dans les tables du recueil Lebon N° Lexbase : A3559GBG). En clair, la liste des Etats pratiquant l'échange ne pouvait être le document de référence pour motiver un refus qu'à la condition d'être valablement publiée.

Depuis la publication de l'arrêté du 12 janvier 2012, la condition de réciprocité a été durcie et soumise à une double condition : l'existence d'un accord de réciprocité et une équivalence dans les conditions de délivrance du permis. En ce sens, la décision rendue le 16 mai 2012 par la Haute juridiction ne concerne que les demandes d'échanges antérieures à la publication de l'arrêté du 12 janvier 2012. En effet, cet arrêt affirme, en substance, que, pour les décisions de refus antérieures à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 12 janvier 2012, il convient de faire application des dispositions de l'arrêté du 8 février 1999, lequel ne prévoyait la conclusion préalable d'aucun accord de réciprocité. La question est aujourd'hui de savoir si cet arrêt, qui ne s'applique qu'à un nombre limité de décisions, sera transposable aux décisions de refus postérieures au 12 janvier 2012. Seule l'évolution jurisprudentielle nous permettra de vérifier sa portée réelle.

Lexbase : La solution retenue par le Conseil d'Etat ne peut-elle pas passer pour trop laxiste ?

Aurélié Cottendin : En acceptant un pays non inscrit sur la liste, le Conseil d'Etat a fait abstraction des mesures de contrôle opérées en amont par le ministre des Affaires étrangères et, notamment, de l'article 14 de l'arrêté du 8 février 1999. En effet, avec un tel raisonnement, il appartiendrait au préfet, puis au juge administratif, en cas de conflit, de contrôler eux-mêmes au lieu et place du ministre des Affaires étrangères que l'Etat qui a délivré le permis étranger procède effectivement, dans les mêmes conditions, à l'échange des permis de conduire français, cela si aucun motif tiré de l'incompatibilité avec les exigences de la sécurité routière des conditions dans lesquelles le permis a été délivré ne s'y oppose.

L'intérêt de se référer à une liste dressée par une instance nationale était d'assurer une cohérence et une harmonisation susceptibles de disparaître si le juge dispose de la capacité à juger si un Etat peut être inscrit sur cette liste. En effet, dès lors que la référence à celle-ci n'est plus évidente, l'on s'expose à une appréciation toute subjective et personnelle quant à la notion de réciprocité de l'échange. En outre, des décisions contradictoires pourront être rendues pour l'échange d'un permis délivré par un même Etat. Ainsi, un administré bien documenté parviendra-t-il à convaincre tel juge que son ancien pays de résidence pratique l'échange, quand un administré plus démuné échouera peut être. Il est, toutefois, possible d'appréhender cet arrêt comme un pouvoir donné au juge sur l'œuvre du politique. Habituellement, le juge ne contrôle pas la diplomatie française. Avec une telle décision, il dispose d'un contrôle qui n'est pas dénué d'intérêt. Il peut, par ce biais, contrôler, notamment, la liberté de circuler de ses administrés.

En conclusion, cet arrêt peut apparaître comme laxiste en ce qu'il fait application de mesures moins restrictives que celles applicables à ce jour au titre de l'arrêté du 12 janvier 2012. Il fait une interprétation très souple de la référence

à une liste pré-établie de pays pratiquant l'échange et s'arrogeant le droit de se départir de cette liste. Il est, ainsi, en nette contradiction avec l'arrêté du 12 janvier 2012 dont le sens général semble s'orienter vers plus de contrôle de la procédure d'échange : contrôle accru des pays pratiquant l'échange, ainsi que de la procédure de vérification de l'authenticité du titre échangé. Il n'en demeure pas moins que, dans les faits, à ce jour, plus de 120 pays figurent déjà sur la liste des pays pratiquant l'échange. Rares sont donc les nouveaux pays qui pourraient être susceptibles de figurer sur cette liste. Si cet arrêt n'est pas transposé aux décisions de refus d'échange à venir, il y a fort à parier qu'il ne constituera pas une avancée majeure sur le plan du droit.