

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. YVES BOT

présentées le 17 juillet 2008¹

1. Par la présente affaire, la Cour est invitée à préciser la portée de l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439/CEE² qui permet à un État membre de refuser de reconnaître un permis de conduire délivré par un autre État membre, lorsque son titulaire fait l'objet, sur le territoire du premier État membre, d'une mesure de restriction, de suspension, de retrait ou d'annulation du droit de conduire.

2. La particularité de cette affaire tient au fait qu'un permis a été délivré à une personne alors même qu'elle faisait l'objet d'une procédure aux fins de vérification de ses aptitudes à la conduite à la suite d'une infraction à la circulation routière commise avant la délivrance de ce permis.

3. La juridiction de renvoi se demande donc si, dans ces circonstances, l'État membre sur le territoire duquel la mesure de retrait a été prise peut refuser de reconnaître la validité du permis ainsi délivré.

4. Dans les présentes conclusions, nous proposerons à la Cour d'interpréter l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439 en ce sens qu'un État membre est en droit de refuser de reconnaître la validité d'un permis de conduire délivré par un autre État membre, lorsque ce permis a été délivré alors même que, à la suite d'une infraction à la circulation routière commise antérieurement sur le territoire du premier État membre, une procédure aux fins de vérification des aptitudes à la conduite du titulaire était en cours.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

5. Dans le but de faciliter la circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté ou leur établissement dans un État membre

¹ — Langue originale: le français.

² — Directive du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au permis de conduire (JO L 237, p. 1), telle que modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1, ci-après la «directive 91/439»).

autre que celui dans lequel ces personnes ont passé leur permis de conduire, la directive 91/439 a instauré le principe de reconnaissance mutuelle des permis de conduire³.

6. La fixation, dans cette directive, de conditions minimales auxquelles le permis de conduire peut être délivré a également pour objectif d'améliorer la sécurité routière sur le territoire de l'Union européenne⁴.

7. L'article 7, paragraphe 1, sous a), de ladite directive est rédigé comme suit:

«La délivrance du permis de conduire est également subordonnée à:

la réussite d'une épreuve de contrôle des aptitudes et des comportements, d'une épreuve de contrôle des connaissances ainsi qu'à la satisfaction des normes médicales, conformément aux dispositions des annexes II et III.»

3 — Voir article 1^{er}.

4 — Voir quatrième considérant.

8. En particulier, la directive 91/439 prévoit qu'un permis de conduire ne doit pas être délivré ni renouvelé à un candidat ou à un conducteur en état de dépendance vis-à-vis de l'alcool ou de substances à action psychotrope.

9. En effet, le point 14.1 de l'annexe III de cette directive dispose:

«Le permis de conduire ne doit être ni délivré ni renouvelé à tout candidat ou conducteur en état de dépendance vis-à-vis de l'alcool, ou qui ne peut dissocier la conduite de la consommation d'alcool.»

10. Le point 15 de cette même annexe prévoit:

«Le permis de conduire ne doit être ni délivré ni renouvelé à tout candidat ou conducteur en état de dépendance vis-à-vis de substances à action psychotrope, ou, qui sans être dépendant, en abuse régulièrement, quelle que soit la catégorie de permis sollicitée.»

11. L'article 7, paragraphe 5, de ladite directive prévoit que toute personne ne peut être titulaire que d'un seul permis de conduire.

B — *Le droit national*

12. L'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/439 précise que l'État membre de résidence normale peut appliquer ses dispositions nationales concernant la restriction, la suspension, le retrait ou l'annulation du droit de conduire au titulaire d'un permis de conduire délivré par un autre État membre.

14. Le règlement relatif à l'accès des personnes à la circulation routière (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, ci-après la «FeV») prévoit à son article 28, paragraphe 1, que les personnes titulaires d'un permis de conduire délivré par un État membre de l'Union sont autorisées à conduire sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne.

13. L'article 8, paragraphe 4, de cette directive est rédigé comme suit:

«Un État membre peut refuser de reconnaître, à une personne faisant l'objet sur son territoire d'une des mesures visées au paragraphe 2, la validité de tout permis de conduire établi par un autre État membre.

15. Toutefois, selon l'article 28, paragraphe 4, point 3, de la FeV, cette autorisation ne s'applique pas pour les personnes dont le permis de conduire a fait l'objet, sur le territoire allemand, d'une mesure de retrait provisoire ou définitif par un tribunal ou d'une mesure de retrait immédiatement exécutoire ou définitive prise par une autorité administrative.

Un État membre peut de même refuser de délivrer un permis de conduire à un candidat qui fait l'objet d'une telle mesure dans un autre État membre.»

16. En vertu de l'article 46 de la FeV, s'il s'avère que le titulaire d'un permis de conduire est inapte à la conduite d'un véhicule, l'autorité chargée de délivrer le permis de conduire est tenue de le lui retirer, et ce, notamment, en cas d'infractions graves ou répétées aux dispositions régissant la circulation routière ou aux dispositions pénales.

17. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 1, de la loi sur la circulation routière (Straßenverkehrsgesetz) dispose que «[s]i une personne est inapte à la conduite d'un véhicule, l'autorité chargée de délivrer le permis de conduire est tenue de le lui retirer. Dans le cas d'un permis de conduire étranger, le retrait — même s'il est effectué en vertu d'autres dispositions — équivaut à une déchéance du droit d'utiliser le permis de conduire en Allemagne [...]».

20. En raison de l'infraction commise le 18 septembre 2004, l'Ordnungsamt du Kreis Siegen-Wittgenstein a engagé une procédure afin de vérifier l'aptitude à conduire de M. Weber. Ce dernier a été averti de l'ouverture de cette procédure le 7 janvier 2005 et a déposé son permis de conduire allemand auprès des autorités administratives compétentes en février 2005.

II — Les faits et la procédure au principal

21. Par une décision du 17 mars 2005, devenue définitive le 6 avril 2005, l'Ordnungsamt du Kreis Siegen-Wittgenstein a décidé du retrait du permis de conduire allemand de M. Weber.

18. M. Weber, domicilié sur le territoire allemand, a fait l'objet d'un contrôle routier le 18 septembre 2004. Lors de ce contrôle, il a été constaté qu'il était sous l'emprise de cannabis et d'amphétamines. À la suite de cette infraction, par une décision administrative du 17 novembre 2004, devenue définitive le 4 décembre 2004, le Kreis Siegen-Wittgenstein lui a infligé une amende et a décidé de suspendre son permis de conduire durant un mois.

22. La juridiction de renvoi précise également que ce dernier ne s'était pas acquitté dans le délai prescrit de l'obligation qui lui avait été faite de se soumettre à une expertise médico-psychologique afin de prouver son aptitude à conduire et que les autorités administratives allemandes ignoraient qu'il disposait d'un permis de conduire tchèque.

19. Le 18 novembre 2004, les autorités tchèques ont délivré un permis de conduire à M. Weber, qui avait passé l'examen de conduite le 16 novembre 2004.

23. Le 6 janvier 2006, alors qu'il circulait sur la voie publique en Allemagne, M. Weber s'est fait contrôler par la police, devant laquelle il s'est prévalu du permis de conduire tchèque.

24. À la suite de ce contrôle, l'Amtsgericht Siegen a, par un jugement du 22 août 2006, condamné M. Weber pour conduite négligente sans permis de conduire. Ce dernier a interjeté appel de ce jugement devant le Landgericht Siegen (Allemagne).

III — La question préjudicielle

25. C'est dans ce contexte que le Landgericht Siegen a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question suivante:

«La directive 91/439 — article 1^{er}, paragraphe 2, combiné à l'article 8, paragraphes 2 et 4 — doit-elle être interprétée en ce sens qu'il est interdit à un État membre de ne pas reconnaître sur son territoire le droit de conduire exercé conformément à un permis de conduire délivré par un autre État membre et, partant, de le priver de la validité dudit permis parce que son titulaire s'est vu retirer dans le premier État membre l'autorisation de conduire après s'être vu octroyer dans un autre État membre un soi-disant 'second' permis de conduire de l'Union européenne, si le retrait de l'autorisation de conduire repose sur un incident/comportement fautif chronologiquement antérieur à la délivrance par l'autre État membre du permis de conduire?»

IV — Analyse

26. Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439 doit être interprété en ce sens qu'un État membre est en droit de refuser de reconnaître la validité d'un permis de conduire délivré par un autre État membre, lorsque ce permis a été délivré alors même que, à la suite d'une infraction à la circulation routière commise antérieurement sur le territoire du premier État membre, une procédure aux fins de vérification des aptitudes à la conduite du titulaire était en cours.

27. Nous rappelons que, dans l'affaire au principal, la personne titulaire d'un permis allemand a commis une infraction à la circulation routière sur le territoire allemand. Un mois environ après l'infraction, cette personne a obtenu un permis de conduire tchèque, alors même que, à la suite de cette infraction, une procédure aux fins de vérification de ses aptitudes était pendante et que cette procédure a finalement abouti au retrait du permis allemand.

28. La question est donc celle de savoir si les autorités allemandes sont tenues de reconnaître comme valide le second permis obtenu alors que ladite procédure était en cours.

29. La présente affaire permet à la Cour de préciser la jurisprudence dégagée dans l'arrêt du 29 avril 2004, Kapper⁵ et dans les ordonnances du 6 avril 2006, Halbritter⁶ et du 28 septembre 2006, Kremer⁷.

30. Dans l'affaire Kapper, précitée, la Cour, qui avait déjà jugé que l'obligation de reconnaissance mutuelle des permis de conduire vaut sans aucune formalité et ne laisse aucune marge de manœuvre aux États membres quant aux mesures pour s'y conformer⁸, a posé toute la force du principe de reconnaissance mutuelle.

31. En effet, la Cour a dit pour droit que l'État membre d'accueil n'est pas en droit de vérifier les conditions de délivrance d'un permis de conduire obtenu dans un autre État membre. Par conséquent, l'État membre d'accueil est obligé de reconnaître la validité du permis de conduire ainsi délivré⁹.

32. La Cour a cependant relevé qu'il existait une exception à ce principe de reconnaissance mutuelle des permis de conduire

résultant de la lettre même du texte de la directive 91/439. En effet, l'article 8, paragraphes 2 et 4, de cette directive prévoit qu'un État membre peut refuser de reconnaître la validité de tout permis de conduire obtenu dans un autre État membre, lorsque son titulaire fait l'objet sur le territoire du premier État membre d'une mesure de restriction, de suspension, de retrait ou d'annulation du droit de conduire.

33. La Cour a eu l'occasion de préciser cette disposition dans les affaires précitées Kapper, Halbritter et Kremer.

34. Elle a, tout d'abord, indiqué que, puisque ladite disposition déroge au principe de reconnaissance mutuelle, elle doit faire l'objet d'une interprétation stricte¹⁰. Elle a également précisé que les circonstances dans lesquelles un permis de conduire peut ne pas être reconnu comme valide, conformément à l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439, ne sont pas limitées au cas où le titulaire de ce permis demande l'échange de celui-ci. Cette disposition a également pour but de permettre à un État membre d'appliquer, sur son territoire, ses dispositions nationales en matière de retrait, de suspension ou d'annulation du permis de

5 — C-476/01, Rec. p. I-5205.

6 — C-227/05.

7 — C-340/05.

8 — Voir, notamment, arrêt du 29 octobre 1998, Awoyemi (C-230/97, Rec. p. I-6781, points 41 et 42).

9 — Arrêt Kapper, précité (points 47 et 49).

10 — Ibidem (point 72 et jurisprudence citée). Voir, également, ordonnance Halbritter, précitée (point 26).

conduire, lorsque le titulaire de ce permis a, par exemple, commis une infraction¹¹.

pliquer l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/439 ne pourrait être exercée qu'en raison d'un comportement fautif de l'intéressé qui serait postérieur à l'obtention du nouveau permis de conduire¹⁴.

35. La Cour a ensuite jugé que ladite disposition ne saurait être invoquée par un État membre pour refuser de reconnaître indéfiniment la validité d'un permis délivré par un autre État membre, lorsque le titulaire de ce permis avait fait l'objet, sur le territoire du premier État membre, d'une mesure restrictive. Elle a précisé que, lorsque la période d'interdiction de solliciter un nouveau permis est écoulée sur le territoire de l'État membre d'accueil, l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439 s'oppose à ce que cet État membre continue à refuser de reconnaître la validité de tout permis de conduire délivré ultérieurement par un autre État membre¹².

37. Dans les affaires précitées Kapper, Halbritter et Kremer, les titulaires des permis de conduire, dont la reconnaissance avait été contestée, avaient obtenu leur permis après la mesure de retrait ou après l'expiration de la période d'interdiction de solliciter un nouveau permis. Les mesures de contrôle avaient été effectuées, l'infraction avait été sanctionnée, les effets de la mesure restrictive avaient donc pris fin.

36. Une telle interprétation vaut a fortiori lorsque la mesure de retrait du permis de conduire n'a été assortie d'aucune période d'interdiction de solliciter un nouveau permis¹³. Dans une telle hypothèse, l'État membre d'accueil doit reconnaître le permis de conduire délivré par un autre État membre postérieurement à la mesure de retrait. La possibilité pour l'État membre d'accueil d'ap-

38. Il en va toutefois autrement dans la présente affaire, puisqu'il s'agit, dans le cas de M. Weber, d'une personne qui a commis une infraction à la circulation routière en Allemagne et qui a obtenu un nouveau permis sur le territoire tchèque, alors même qu'il faisait l'objet, à la suite de cette infraction et sur le territoire allemand, d'une procédure aux fins de vérification de ses aptitudes à la

11 — Arrêt Kapper, précité (point 73).

12 — Ibidem (point 76).

13 — Voir ordonnance Kremer, précitée (points 33 et 34).

14 — Ibidem (point 35).

conduite. À la différence des affaires que la Cour a jugées précédemment, le moment de délivrance du nouveau permis, dans l'affaire au principal, intervient après le comportement fautif et avant la mesure de retrait prise à la suite de ce comportement.

39. Dès lors, les mesures qui garantissent qu'une personne dangereuse ne peut pas circuler sur le réseau routier n'avaient pas encore été adoptées et, en tout état de cause, ces mesures n'avaient pas épuisé leurs effets.

40. Nous rappelons, à cet égard, qu'il ressort des points 14.1 et 15 de l'annexe III de la directive 91/439 qu'il est interdit de délivrer ou de renouveler un permis de conduire à une personne qui est en état de dépendance à l'égard de l'alcool ou de la drogue ou bien qui, sans en être dépendant, en consomme ou en abuse régulièrement.

41. Selon nous, la procédure prévue par le droit allemand, en application des points 14.1 et 15 de l'annexe III de ladite directive et qui fait suite à la commission d'une infraction, a pour but de vérifier précisément, par exemple par des tests sanguins et un suivi de

la personne, si celle-ci est encore sous l'emprise de l'alcool ou de la drogue.

42. En outre, lorsqu'une infraction est commise sur le territoire d'un État membre, lui seul est compétent pour sanctionner cette infraction en prenant, le cas échéant, une mesure de retrait de permis à l'égard de cette personne, assortie ou non d'une période d'interdiction de solliciter un nouveau permis.

43. Dès lors, dans un tel cas de figure, nous sommes d'avis que l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439 doit permettre à l'État membre sur le territoire duquel une procédure aux fins de vérification des aptitudes à la conduite d'une personne est pendante de ne pas reconnaître un permis de conduire délivré par un autre État membre durant cette procédure.

44. Premièrement, en effet, la procédure pendante dans l'État membre sur le territoire duquel l'infraction a été commise a pour objet d'apprécier l'absence de dangerosité d'une personne. Or, le nouveau permis lui a été délivré sans que les tests approfondis prévus par le droit allemand n'aient été effectués.

45. Admettre la validité de ce nouveau permis de conduire irait donc à l'encontre de l'objectif de la directive 91/439 qui est celui de l'amélioration de la sécurité de la circulation routière.

46. Deuxièmement, l'intéressé ne saurait, par l'obtention d'un nouveau permis de conduire, échapper aux sanctions qu'il est susceptible d'encourir à la suite de l'infraction commise sur le territoire d'un État membre.

47. Enfin, la délivrance d'un permis de conduire, dans des circonstances telles que celles au principal, va à l'encontre des prescriptions de l'article 7, paragraphe 5, de la directive 91/439. En effet, à ce stade de la procédure, lorsque l'intéressé a obtenu un nouveau permis de conduire, il était encore titulaire d'un permis de conduire délivré par la République fédérale d'Allemagne.

48. Or, cet article vise précisément à éviter un comportement tel que celui de M. Weber. Il ressort des faits du litige au principal que ce dernier, alors qu'il avait commis une infraction à la circulation routière, a cherché à échapper aux sanctions en se rendant dans

un autre État membre afin d'y obtenir un nouveau permis de conduire¹⁵. Ce comportement revêt un caractère manifestement frauduleux.

49. En d'autres termes, obliger la République fédérale d'Allemagne à reconnaître un permis délivré alors qu'une procédure, faisant suite à la commission d'une infraction, est encore pendante aurait pour conséquence d'autoriser une personne présentant un état potentiellement dangereux à conduire, de permettre à cette personne d'échapper à la sanction pénale qu'elle encourt et de favoriser la fraude.

50. Dès lors, nous sommes d'avis que l'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439 doit être interprété en ce sens qu'un État membre est en droit de refuser de reconnaître la validité d'un permis de conduire délivré par un autre État membre, lorsque ce permis a été délivré alors même que, à la suite d'une infraction à la circulation routière commise antérieurement sur le territoire du premier État membre, une procédure aux fins de vérification des aptitudes à la conduite du titulaire était en cours.

15 — Les observations déposées par M. Weber indiquent, à cet égard, qu'«[il] s'attendait vraisemblablement au retrait imminent de l'autorisation de conduire accordée par les autorités allemandes» et que c'est pour cette raison qu'il s'est rendu en République tchèque afin d'obtenir un nouveau permis (p. 1).

V — Conclusion

51. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit au Landgericht Siegen:

«L'article 8, paragraphes 2 et 4, de la directive 91/439/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au permis de conduire, telle que modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003, doit être interprété en ce sens qu'un État membre est en droit de refuser de reconnaître la validité d'un permis de conduire délivré par un autre État membre, lorsque ce permis a été délivré alors même que, à la suite d'une infraction à la circulation routière commise antérieurement sur le territoire du premier État membre, une procédure aux fins de vérification des aptitudes à la conduite du titulaire était en cours.»