

## PERMIS DE CONDUIRE

# Suspension du permis : quand le préfet dérape... l'État indemnise

Dans cette décision récente, le Conseil d'État redéfinit les pourtours de la faute de nature à engager la responsabilité indemnitaire de l'État.



**Rémy Josseaume**, docteur en droit pénal, membre de la commission juridique de 40 millions d'automobilistes



**Philippe Yllouz**, avocat à la cour, membre de la commission juridique de 40 millions d'automobilistes

**E**n matière de permis de conduire, si le législateur a attribué aux préfets des compétences éparses assimilables à de réels pouvoirs juridictionnels, la confrontation d'une décision administrative infirmée par une décision judiciaire ne sera plus sans conséquence pour l'État.

### L'exercice des pouvoirs préfectoraux

La répression de la délinquance routière n'est pas exclusivement judiciaire. Dans le souci du parallélisme des compétences, l'autorité préfectorale, délivrant l'autorisation administrative de conduite, s'est vu conférer le droit de la suspendre, à titre conservatoire, à la suite de la commission de certaines infractions au code de la route. Sont ainsi concernés le permis de conduire, le livret d'apprentis-

sage, le certificat provisoire de capacité, le certificat d'examen du permis de conduire, les permis délivrés par les territoires d'outre-mer, le récépissé de déclaration de perte ou de vol, la demande de prorogation, le certificat d'aptitude à la conduite automobile délivré dans le cadre de la réforme des commissions médicales et le permis aménagé par l'autorité judiciaire en cas de condamnation antérieure (voir Crim., 8 novembre 1962, JCP, 1962, II 12941). Toutefois, échappent aux pouvoirs de suspension les conducteurs de véhicules militaires titulaires des brevets délivrés par l'autorité militaire et les permis de conduire des non-résidents (voir TA Versailles, 17 octobre 2006, Maignan, requête 0602475). Ce pouvoir de police administrative s'exerce pour empêcher la réitération d'une conduite à

risque. Au fil du temps, la suspension administrative s'est révélée une prérogative exorbitante de droit commun s'exerçant en marge de tout procès pénal. Tel un juge au bord de la route, le préfet décide, seul et sans contrôle, du droit de conduire d'un automobiliste.

S'il demeure, pour certains, une « pure et simple monstruosité qu'il est urgent de faire rapidement disparaître du droit positif français » (lire De Ricci, « Les préfets juges et la Commission de suspension du permis de conduire », *Le Barreau français*, novembre 1984, p. 4, archives de l'ordre des avocats de Paris), le pouvoir préfectoral a néanmoins résisté aux tentatives d'abrogation (lire la proposition n° 61 du député Lombard du 26 juillet 1988; amendement 26 de la loi du 10 juillet 1989 instaurant le permis à points présenté par le député Millet).

Pour apprécier la portée de la décision du Conseil d'État du 2 février 2011, il faut rappeler comment s'exercent les pouvoirs du préfet en matière de suspension du permis de conduire. Avant l'ordonnance n° 2004-637 du

1<sup>er</sup> juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre (*JO* du 2 juillet 2004) et la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit (*JO* du 10 décembre 2004), le code de la route distinguait une procédure de suspension ordinaire, une d'urgence et une d'exception.

La procédure d'urgence a été abrogée à cette date, concomitamment à la suppression des commissions de suspension du permis de conduire. Jusque-là, en procédure d'urgence, le préfet ne pouvait suspendre le permis de conduire au-delà de deux mois. Cette procédure comportait cependant l'avantage pour l'autorité préfectorale d'être dispensée de la réunion de la commission départementale, donc de faire comparaître l'automobiliste. Toutefois, le recours à cette procédure devait être motivé, en fait comme en droit (Crim., 11 octobre 1990, n° 90-81.201, D. 1990, jurispr. p. 75), et l'urgence caractérisée (TA Limoges, 15 juillet 1988, *Gaz. Pal.* 1992, somm. p. 205).

Au terme de la procédure ordinaire, le préfet, saisi d'un procès-verbal de contravention, constatant une quelconque infraction au code de la route, dès lors qu'elle est punie d'une peine complémentaire de suspension du permis de conduire, peut prononcer soit un avertissement (en cas de simple erreur de conduite ne créant aucun danger pour les tiers, voir *BO* min. Just. 1985, n° 18, p. 72), soit une suspension de permis de conduire. Pour certaines infractions limitativement visées par le code de la route, le préfet bénéficie de pouvoirs d'exception pour des infractions ciblées (dont l'alcool, les stupéfiants, les excès de vitesse de plus de 40 km/h). Dans tous les cas, l'instantanéité de la décision est efficace. La durée de la suspension ne peut excéder six mois. Elle est portée à un an en cas d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne susceptible d'entraîner une incapacité totale de travail, en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou de délit de fuite. En pratique, cette distinction n'a plus lieu d'être. La procédure d'exception n'en porte que les stigmates, puisqu'elle est devenue la procédure de droit commun représentant 99 % des suspensions préfectorales. Les agents de la force publique retiennent sur le champ le permis de conduire du contrevenant pendant soixante-douze heures et procèdent à l'immobilisation du véhicule en l'absence d'un passager autorisé à le conduire. Au terme de ce délai légal, au cours duquel le préfet doit avoir statué sur la suspension (tout arrêté préfectoral de suspension de permis de conduire pris au-delà du

## En matière de permis de conduire, si le législateur a attribué aux préfets des compétences éparses assimilables à de réels pouvoirs juridictionnels, la confrontation d'une décision administrative infirmée par une décision judiciaire ne sera plus sans conséquence pour l'État.

délai légal de soixante-douze heures suivant la rétention du permis de conduire est illégal: TC Nanterre, 15 mars 2005, 11<sup>e</sup> ch., affaire 2349), le conducteur retrouve son autorisation de conduite en l'absence de notification.

### De la notification préfectorale à la décision pénale

Comme toute décision individuelle défavorable, ce n'est qu'une fois notifiée que la décision de suspension du permis de conduire est exécutoire. Toutefois, elle n'a qu'un caractère provisoire.

L'article L. 224-9 du code de la route précise que la suspension préfectorale cesse d'avoir effet par la loi (dans le cas d'une loi d'amnistie: CE, 2 octobre 1981, Mosse, *Gaz. Pal.*, Rec. 1982, somm. p. 37) ou par une décision judiciaire exécutoire.

En conséquence, la durée de la mesure administrative s'impute, le cas échéant, sur celle des mesures du même ordre prononcées par la juridiction pénale (TA Caen, 1<sup>er</sup> novembre 1961, D. 1962, 58; TA Nantes, 19 février 1987, Beucher, *Gaz. Pal.*, 29 mars 1988, p. 133).

Toutefois, la jurisprudence a posé une limite aux conditions de substitution de la décision pénale. Les tribunaux l'excluent dès lors qu'aucun texte ne la prévoit expressément, par exemple en matière de suspension du permis de conduire

relevant d'une mesure de contrôle judiciaire imposée par l'article 138-8 du code de procédure pénale (CA Paris, 15 octobre 1975, *Gaz. Pal.*, 9 décembre 1975; Crim., 9 février 2000, n° 99-80.729, *Gaz. Pal.*, 27 juillet 2000, p. 14, *Bull. crim.* 2000, n° 62, p. 168), ou en cas de décision d'annulation de permis de conduire ou d'interdiction d'en solliciter un nouveau prononcé par une juridiction pénale (elle ne peut s'imputer sur la durée de la décision de suspension préfectorale: Crim., 23 février 1982, n° 81-91.625, *JA* 1982, p. 283; Crim., 13 septembre 2000, n° 00-80.588, *JA* 2001, p. 17).

Lorsque des décisions judiciaires interviennent au cours du traitement administratif de l'infraction, elles se substituent dans tous leurs effets à la décision administrative de suspension du permis de conduire. La jurisprudence précise que la cessation de la mesure de suspension administrative du permis de conduire court à compter de l'expiration du délai de voies de recours (CE, 14 avril 1999, Raynaud, *Gaz. Pal.*, 11 mars 2000, p. 13) et non de la remise du titre autorisant la conduite d'un véhicule (TA Dijon, 20 mars 1975, D. 1976, somm. p. 76).

Afin de favoriser la coordination entre les mesures administratives et judiciaires, le code de la route prévoit que tout arrêté du préfet portant

suspension du permis de conduire est transmis sans délai en copie au procureur de la République dans le ressort duquel l'infraction a été commise. Réciproquement, le procureur de la République communique au préfet du lieu de l'infraction toute décision judiciaire exécutoire ou définitive prononcée pour une infraction punie par le code de la route de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire (C. route, art. R. 224-16 et R. 224-17).

### Les décisions de classement sans suites

La dualité des compétences en matière de sanction affectant le permis de conduire pose la question de la coexistence d'une décision administrative, préalablement subie par le contrevenant, et sa modération ou infirmation par le juge pénal.

Si toute décision administrative prise antérieurement au procès pénal cesse lorsque la décision judiciaire est devenue définitive, sa légalité est-elle contestable lorsque le juge judiciaire la contredit en tout ou partie? Selon une jurisprudence constante, les décisions de classement sans suites prises par le parquet ne déclarent pas illégale une sanction préfectorale. En droit, la décision de classement sans suites ne s'oppose pas, en principe, à l'éventuelle reprise des poursuites dans le respect des délais de prescription. ■■■

L'indépendance des ordres juridictionnels impose que la décision de classement sans suites n'est pas de nature à lier le juge administratif.

## Les condamnations moins contraignantes

La jurisprudence considère ainsi que l'autorité de la chose jugée en matière pénale ne s'attache qu'aux décisions des juridictions de jugement qui statuent sur le fond de l'action publique (TA Grenoble, 8 décembre 1965, *Rec. Leb.*, 799; Conseil d'État, 3 novembre 1989, n° 88408, Blanquie, *Gaz. Pal.*, rec. 1990 somm. p. 260)

et ne vise pas les décisions relevant de l'opportunité des poursuites du parquet.

De façon tranchée, le Conseil d'État précise que si le juge pénal ne prononce pas une peine de suspension de permis de conduire, mais une seule peine d'amende, la décision préfectorale n'est pas pour autant frappée de nullité pour défaut de base légale.

Ainsi, quand bien même le juge judiciaire n'a pas prononcé de mesure restrictive du droit de conduire, la reconnaissance par lui de l'existence d'une infraction pénale confère sa légalité à la décision administrative de

suspension du permis de conduire (CE, 29 mai 1987, n° 58630, *JCP* 1987, p. 325; CE, 21 novembre 1990, n° 91194, *Gaz. Pal.*, 91-2, somm. 59).

## Les conséquences des décisions de relaxe

Jusqu'en 2004 et l'abrogation de la procédure d'urgence, la jurisprudence des tribunaux administratifs opérait une distinction selon que la suspension du permis de conduire était actionnée selon la procédure normale ou selon celle d'urgence. L'arrêt du Conseil d'État du 2 février 2011 vient, depuis cette réforme, homo-

généiser les positions jurisprudentielles en matière de recours indemnitaire.

De tout temps, les juges administratifs ont considéré que les décisions préfectorales de suspension prises selon la procédure ordinaire étaient considérées comme dépourvues de base légale, lorsque, ultérieurement, le juge pénal relaxait le conducteur des fins de la poursuite (CE, 11 mai 1960, CIE La Prévoyance, *Rec. CE*, p. 318, *AJDA* 1960. II. 354; CE, 7 juillet 1971, Gérard, *Rec. CE*, p. 513, RD publ. 1972.722, Dr. adm. 1971, n° 270; CAA Nantes, 19 mai 1994, n° 92NT00225,

## La décision

**CE, 2 février 2011, n° 337760**

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 7 mai et 10 août 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés par M. Gérard R., demeurant... ;  
M. R. demande au Conseil d'État :  
1. d'annuler l'arrêt n° 07LY01545 de la cour administrative d'appel de Lyon du 26 février 2009 en ce que, après avoir annulé le jugement du 16 mai 2007 du tribunal administratif de Dijon en tant qu'il rejetait son recours pour excès de pouvoir contre l'arrêt du préfet de l'Aube du 7 octobre 2002 prononçant la suspension de son permis de conduire pour une durée de quatre mois et annulé cet arrêté, la cour a rejeté sa requête tendant à l'annulation du même jugement en tant qu'il rejette sa demande tendant à la condamnation de l'État à lui verser des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi du fait de la suspension illégale de son permis de conduire ;  
1. réglant l'affaire au fond, de condamner l'État à lui verser une somme de 29 196,07 euros avec intérêts au taux légal à compter de la demande préalable ;

3. de mettre à la charge de l'État une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;  
Vu les autres pièces du dossier ;  
Vu le code de la route ;  
Vu le code de justice administrative ;  
Après avoir entendu en séance publique :  
– le rapport de M. Frédéric Desportes, chargé des fonctions de maître des requêtes ;  
– les observations de la SCP Ortscheidt, avocat de M. R. ;  
– les conclusions de M<sup>me</sup> Sophie-Justine Lieber, rapporteur public ;  
La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Ortscheidt, avocat de M. R. ;  
Considérant qu'en vertu des dispositions des articles L. 224-1 à L. 224-3 et L. 224-7 du code de la route, le représentant de l'État dans le département peut prendre des mesures de suspension du permis de conduire à l'encontre des personnes soupçonnées d'avoir commis l'une des infractions visées par ces articles ;  
qu'il résulte, en particulier des dispositions des articles L. 224-1 et L. 224-2, que, lorsqu'un dépassement de 40 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée est établi au moyen d'un appareil homologué et que le véhicule est intercepté,

le permis de conduire du conducteur est retenu à titre conservatoire par les officiers ou agents de police judiciaire et que le préfet peut, alors, dans les soixante-douze heures de la rétention du permis de conduire, en prononcer la suspension pour une durée qui ne peut excéder six mois ;  
qu'en vertu de l'article L. 224-9, les mesures administratives de suspension du permis de conduire « sont considérées comme non avenues en cas d'ordonnance de non-lieu, ou de jugement de relaxe, ou si la juridiction ne prononce pas effectivement de mesure restrictive du droit de conduire » ;  
Considérant qu'une mesure de suspension du permis de conduire, décidée par le préfet sur le fondement de l'article L. 224-2 ou de l'article L. 224-7 du code de la route, est illégale et constitue, en conséquence, une faute de nature à engager la responsabilité de l'État si elle a été prise alors que les conditions prévues par ces articles n'étaient pas réunies ;  
qu'il appartient par suite au juge administratif, saisi par le conducteur d'un recours indemnitaire tendant à la réparation du préjudice que lui a causé la décision du préfet, de déterminer si les pièces au vu desquelles ce dernier a pris

Rouzin, *Rec. CE*, table, p. 1179, *Gaz. Pal.* 1995.2, panor. 104). Toutefois, la décision administrative doit être alors considérée comme non avenue et non annulée rétroactivement, mais seulement privée d'effet pour l'avenir (TC Soissons, 28 février 1990, *Gaz. Pal.*, 12 décembre 1990, p. 701; CAA Bordeaux, 24 avril 2007, n° 05BX00933).

### La responsabilité fautive de l'État

Prise dans le cadre de la procédure ordinaire, l'illégalité de la décision préfectorale a donc toujours été constitutive d'une faute de nature à engager la

responsabilité de l'État (CE, 31 janvier 1969, n° 70855, Bourasseau; TA Limoges, 21 novembre 1974, Lambert, *Gaz. Pal.* 1975.2, somm. 208). Le Conseil d'État a continuellement admis qu'une décision préfectorale était constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État (CE, 15 avril 1970, Bailly, *Rec. Leb.*, p. 249; CE, 14 décembre 1984, Traissac, *Gaz. Pal.*, 16 mai 1985, p. 325) en la qualifiant parfois de faute de service (CE, 16 juillet 1976, n° 98415, Lambert; TA Clermont-Ferrand, 30 novembre 1989, Meier, *Gaz. Pal.*, Rec. 1990 somm. p. 260).

À l'inverse, en cas de procédure d'urgence, le recours indemnitaire était subordonné à la démonstration d'une faute lourde. Dans un arrêt de principe, le Conseil d'État a jugé que la suspension préfectorale, contredite par une décision pénale, n'était pas constitutive, en soi, d'une faute lourde ouvrant droit à indemnité (CE, 7 juillet 1971, n° 77693, Gérard; CAA Bordeaux, 25 février 1992, n° 90BX00751; CAA Nantes, 19 mai 1994, n° 92NT00225). En l'absence de définition précise de la faute lourde, les juges administratifs abordent l'appréciation et la qualification de la

faute selon plusieurs critères, notamment la difficulté de l'action administrative et à l'immédiateté d'une décision de police à prendre. Cette conception restrictive de la responsabilité de l'État, constituant une franchise de responsabilité, vient d'être censurée par le Conseil d'État. La Haute Juridiction n'hésite pas à qualifier d'erreur de droit la subordination du droit indemnitaire à la démonstration d'une faute lourde, telle qu'exigée par la cour administrative d'appel, qui commet, en outre, l'impair de se référer au mécanisme de la procédure d'urgence, abrogée depuis 2004. ■

sa décision étaient de nature à justifier la mesure de suspension; que, dans le cas où l'intéressé a été relaxé non au bénéfice du doute, mais au motif qu'il n'a pas commis l'infraction, l'autorité de la chose jugée par la juridiction répressive impose au juge administratif d'en tirer les conséquences quant à l'absence de valeur probante des éléments retenus par le préfet; qu'en dehors de cette hypothèse, la circonstance que la mesure de suspension doive être regardée comme non avenue, par application du deuxième alinéa de l'article L. 224-9, eu égard à la décision rendue par le juge pénal, est par elle-même sans incidence sur la légalité de cette mesure et, par suite, sur l'engagement de la responsabilité de l'État; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, le 5 octobre 2002, le véhicule conduit par M. R. a été intercepté par un gendarme sur le territoire de la commune de Buchères (Aube) après qu'eut été relevé à son rencontre, à l'aide d'un appareil de contrôle fixe, un dépassement de plus de 50 km/h de la vitesse maximale autorisée; que, le gendarme ayant immédiatement retenu à titre conservatoire le permis de conduire de l'intéressé, le préfet de l'Aube,

par arrêté du 7 octobre 2002, a décidé la suspension provisoire de ce permis pour une durée de quatre mois à compter du 5 octobre 2002; que, par jugement du 20 novembre 2002, le tribunal de police de Troyes a relaxé M. R. du chef de la contravention relevée à son rencontre; qu'après que celui-ci eut saisi sans succès le tribunal administratif de Dijon d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral et à la réparation du préjudice résultant, selon lui, de la suspension illégale de son permis de conduire, l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir, par son article premier devenu définitif sur ce point en l'absence de pourvoi principal ou incident du ministre de l'Intérieur, annulé cet arrêté en conséquence du jugement de relaxe, a rejeté sa demande d'indemnisation; Considérant que, pour estimer que la responsabilité de l'État n'était pas engagée, la cour administrative d'appel a jugé que l'illégalité d'une décision de suspension du permis de conduire prise en urgence par le préfet en application de l'article L. 224-2 du code de la route n'était susceptible d'engager la responsabilité de l'État que si elle revêtait le caractère d'une faute lourde; qu'en subordonnant ainsi l'engagement

de la responsabilité de l'État à l'existence d'une faute lourde, la cour a commis une erreur de droit; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, l'article 2 de l'arrêt attaqué doit être annulé; Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État le versement à M. R. de la somme de 1500 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens;

#### DÉCIDE:

Article premier: l'article 2 de l'arrêt n° 07LY01545 de la cour administrative d'appel de Lyon du 26 février 2009 est annulé.  
Article 2: l'affaire est renvoyée, dans la limite de la cassation ainsi prononcée, à la cour administrative d'appel de Lyon.  
Article 3: l'État versera la somme de 1500 euros à M. R. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.  
Article 4: la présente décision sera notifiée à M. Gérard R. et au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.