

n°427431

Ministre de l'intérieur c/ M. M...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 2 octobre 2019

Lecture du 23 octobre 2019

M. POLGE, RAPPORTEUR PUBLIC

CONCLUSIONS

Le 30 septembre 2018, à 15 h 55, les forces de l'ordre ont intercepté le véhicule de M. M... ? qui se dirigeait vers Mulhouse à une vitesse mesurée à 158 km/h, vitesse retenue 150 km/h, sur un tronçon d'autoroute où elle est limitée à 110 km/h. Un agent de police judiciaire a aussitôt retenu son permis de conduire, à titre conservatoire, comme le permettent les dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 224-1 du code de la route, en cas de dépassement de la vitesse autorisée de 40 km/h ou plus. Le quatrième alinéa de l'article L224-2 permet aussi, dans le même cas de grand excès de vitesse, au préfet, dans les 72 h de l'interception du véhicule, de suspendre le permis de conduire pour une durée n'excédant pas six mois. C'est ce que le préfet du Doubs a fait dès le lendemain, pour une durée de quatre mois.

M. M... a obtenu du tribunal administratif de Strasbourg l'annulation de cette décision du 1^{er} octobre 2018, au terme d'un raisonnement que le ministre de l'intérieur critique à plusieurs égards.

Le magistrat désigné par le président du tribunal administratif, statuant seul après que le rapporteur public a été dispensé de prononcer des conclusions, a estimé que la suspension décidée pour quatre mois était disproportionnée « dans les circonstances très particulières de l'espèce », parce que « le requérant circulait un dimanche par temps de soleil sur une autoroute supportant peu de circulation », et que le capital de 12 points associé à son permis de conduire à la date de l'infraction « marque un comportement habituellement prudent de M. M... dans sa façon de conduire ».

Curieusement, les seules dispositions que cite ce jugement sont celles de l'article R. 413-4 du code de la route, qui sont des dispositions d'ordre pénal, puisqu'elles énoncent les peines complémentaires encourues par l'auteur de l'infraction de dépassement de la vitesse maximale autorisée de 30 km/h ou plus, notamment la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus. Ces dispositions ne sont directement applicables que par le juge pénal. Cette référence suggère cependant que le tribunal a cru trouver dans les dispositions des articles L. 224-7 et L. 224-8 du même code la base légale de la décision attaquée, puisque ces articles permettent notamment pour une durée d'au plus six mois, pouvant être portée à un an dans les cas les plus graves, la suspension du permis de conduire par le préfet lorsqu'il est saisi d'un procès-verbal constatant une infraction punie par le code de la route de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire. L'erreur de base légale, que l'on

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

suspecte seulement mais que critique le pourvoi, serait en l'espèce, par elle-même, sans incidence véritable, si elle était confirmée ; vous pouvez passer outre ce soupçon.

L'autre moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi est encore mieux fondé, si l'on s'en tient au précédent récemment mentionné aux tables du recueil Lebon sur ce point (28 septembre 2016, *ministre de l'intérieur c/ Z...*, n° 390439, T. 851, 905) : le ministre reproche au tribunal administratif de ne pas s'en être tenu à un contrôle restreint de la durée de la suspension décidée.

Ces décisions de suspendre un permis de conduire prises par le préfet ont le caractère d'une mesure de police administrative, et non celui d'une sanction (4 octobre 1999, *Territoire de la Polynésie française*, n° 86481, T. 618, 920).

Leur contestation ne relève donc pas du plein contentieux des sanctions infligées par l'administration à des administrés autres que les agents publics, les usagers du service public ou les membres d'une profession réglementée¹ (Ass. 16 février 2009, *ATOM* n° 274000, p. 25), au contraire des décisions de retrait de points du permis de conduire et des décisions de retrait de permis de conduire qui s'ensuivent le cas échéant (9 juillet 2010 B..., n° 336556, p. 287).

Pour autant, dans la lignée de l'arrêt *Benjamin* du 19 mai 1933, p. 541, certes relatif à la conciliation nécessaire entre les besoins du maintien de l'ordre public et le respect d'une liberté fondamentale, le principe reste celui de l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur le caractère nécessaire et approprié (« adapté, nécessaire et proportionné »²) des mesures de police, qui toutes, par construction, ont pour effet de restreindre peu ou prou l'exercice des libertés.

Pourtant, par la décision du 28 septembre 2016, vous avez jugé, sans que les conclusions de Laurence Marion s'expriment sur cette question, que si le principe d'une mesure de suspension du permis de conduire relève bien du contrôle normal du juge de l'excès de pouvoir, ce dernier n'exerce qu'un contrôle restreint sur la durée de suspension retenue. Vous vous êtes ainsi prononcés à propos d'une suspension décidée sur le fondement des articles L. 224-7 et L. 224-8, mais il serait difficile de justifier un traitement différencié des suspensions décidées sur le fondement de l'article L. 224-2. L'article L. 224-2 concerne les infractions les plus graves, par leur nature ou leurs conséquences, correspondant à une conduite en état alcoolique, un dépassement de vitesse supérieur à 40km/h, un accident mortel, qui peuvent justifier une décision prise en urgence, dans les 72 h, ce qui peut dispenser de respecter les formalités prévues à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration pour assurer le respect des droits de la défense. D'un côté, cet assouplissement des formes pourrait inviter à un contrôle juridictionnel plus poussé *a posteriori* ; de l'autre, les nécessités de l'urgence n'incitent pas à un contrôle trop tatillon. Le moyen du ministre place donc plutôt face à une alternative : appliquer la solution récemment consacrée, ou revenir déjà dessus.

¹ Autre exception, en cas de déchéance de la nationalité : 8 juin 2016, *T...*, n°393438, p. 231

² Ass. 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n°317827, 317952, 318013, 318051, p. 505 ; JRCE 26 août 2016, *Ligue des droits de l'Homme et autres et Association de défense des droits de l'Homme – Collectif contre l'islamophobie en France*, n°402742, 402777, p. 390.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La solution atypique en cause est certes à rapprocher de celle que vous aviez retenue pour la fermeture administrative temporaire des débits de boisson sur le fondement de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, par une décision du 30 novembre 2007, *SARL Coucou*, n° 284124, T. 983, 1041, contraire sur ce point aux conclusions de Jean-Philippe Thiellay. On est là aussi en présence d'une mesure qui frôle la sanction *a posteriori*, dont le caractère de mesure de police se justifie cependant par la finalité que vous lui reconnaissez de tendre à éviter, au moins pendant le temps de la suspension ou de la fermeture, la réitération d'un comportement illicite ou dangereux, mais dont la durée adéquate est bien difficile à apprécier sur des bases objectives, alors que la plupart des mesures de police correspondent en principe aux besoins concrets, parfois quantifiables, d'une situation de risque tangible.

Pour autant, la même difficulté à apprécier sur des bases objectives un *quantum* adapté ne vous a pas arrêté dans les revirements de jurisprudence qui ont fait entrer dans le plein contentieux le contentieux des sanctions administratives, d'une part, et, qui, d'autre part, en excès de pouvoir, ont fait passer la question de la proportionnalité des sanctions infligées aux fonctionnaires d'un contrôle restreint à un entier contrôle (Ass. 13 novembre 2013, D..., n°347704, p. 279).

Or, s'en tenir à un contrôle restreint de la durée de la mesure revient peu ou prou à abandonner la réalité du contrôle normal de ces mesures de police proches de mesures de sanctions, en le restreignant au seul principe de la mesure, qui est rarement sérieusement contestable.

Or, depuis votre décision Z... de 2016, vous avez déjà commencé à ramener dans le giron de l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir des aspects de la décision que vous aviez laissé par le passé, à la libre appréciation, sauf erreur manifeste, de l'autorité de police. Ainsi, par une décision récente du 6 mai 2019, U..., n°414841, T. vous avez abandonné la gradation qui existait (5 février 1997, *M. F.*, n° 171172, T. 1031, 1033, 1049) entre le contrôle normal sur l'existence d'un état pathologique rendant dangereux l'exercice de la profession médicale et justifiant à ce titre une suspension de l'exercice médical (art. R. 4124-3 du code de la santé publique) et un contrôle restreint sur la durée de suspension. Ce revirement était annoncé par votre décision prise pour l'application d'un dispositif très proche, le 7 juin 2017, B..., n° 403567, T. 766, 779, décision postérieure de peu de mois à la décision Z... mais prise en toute connaissance de cette dernière, et mettant en œuvre un contrôle normal unifié tant sur le principe que sur la durée de la suspension d'un médecin pour insuffisance professionnelle (R. 4124-3-5 du code de la santé publique).

Ces inflexions récentes s'inscrivent dans le mouvement de progression ou de restauration du contrôle normal que Jean-Philippe Thiellay décrivait dans ses conclusions non suivies sur votre décision du 30 novembre 2007, *SARL Coucou*, s'agissant tant des mesures de police générale (27 juin 2007, *Syndicat de défense des conducteurs de taxis parisiens* n° 292855, p. 278, pour la réglementation du nombre de taxis autorisés) qu'en matière de police spéciale : en matière de *police des étrangers*, lorsqu'est en cause la vie familiale, depuis vos décisions d'assemblée du 19 avril 1991 A... n°107470, et Mme C... n° 117680, p. 152, ou pour le refus d'une carte de séjour temporaire (Sect., 17 octobre 2003, C..., n°249183, p. 413) ; à propos de l'interdiction d'une *publication étrangère* (Sect. 9 juillet 1997, *Assoc. Ekin*, n° 151064, p. 300) ou s'agissant des décisions prises quant aux *publications destinées à la jeunesse*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

(20 décembre 1985, *SARL Les éditions du Pharaon*, n° 68467, p. 391) ; en matière de police de l'affichage et de la publicité, pour la décision du maire refusant d'autoriser l'installation de publicités lumineuses (7 novembre 2001, *Min. de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement c/ Sté Lioté*, n° 221207, p. 542) ; pour la décision de retrait du marché d'un produit dangereux 29 décembre 1999, *Synd. nat. du commerce extérieur des produits congelés*, n° 206945, p. 435) ; en matière d'établissements recevant du public, pour la décision du maire prise sur le fondement du code de la construction et de l'habitation de fermer un établissement au regard des risques d'incendie (4 mars 1991, *Ville de Tourcoing*, n°75632, p. 74).

Au vu de cette évolution, et de l'absence de justification, notamment l'absence de difficulté particulière, il se prononçait pour un entier contrôle de l'adéquation de la mesure de fermeture temporaire des débits de boisson, dans toutes ses composantes. Et depuis ses conclusions, plusieurs des exceptions alors encore récentes au contrôle normal qu'il mentionnait ont disparu.

Bref, ni Jean-Philippe Thiellay en 2007, ni Frédéric Dieu en 2017 et 2019, ni même Laurence Marion par son silence en 2016 ne vous ont proposé d'instituer ou de maintenir un contrôle restreint ou un contrôle gradué sur les différentes mesures de police en cause. Je ne le ferai pas non plus aujourd'hui, mais je vous inviterai plutôt à abandonner la solution Z... en faveur d'un contrôle normal tant du principe que de la durée de la mesure de suspension du permis de conduire décidée.

Cette inflexion de jurisprudence devrait en principe retentir sur la portée du contrôle en excès de pouvoir de la durée d'une mesure de fermeture temporaire d'un débit de boissons. Elle ne devrait pas nécessairement en revanche, la question doit rester ouverte, engager le même mouvement en ce qui concerne le contrôle différencié qui est apparu il y a un peu plus de vingt ans pour certaines mesures de police sanitaire – vous avez ainsi décidé (6 février 1998, *Epoux G...*, n° 154394, p. 735) que le juge de l'excès de pouvoir n'exerce qu'un contrôle restreint sur le nombre d'animaux à abattre dans un cheptel. Sylvie Hubac justifiait ses conclusions en ce sens par les considérations que « *bien qu'il s'agisse d'une mesure de police de nature à porter atteinte à des intérêts protégés notamment le droit de propriété et la liberté du commerce et de l'industrie, (...) la technicité de la matière et la nature de l'intérêt public en cause (la santé publique) appellent plutôt un contrôle restreint* »³. La sécurité de la circulation routière n'est pas un enjeu très différent de celui de la santé publique ; en revanche, l'absence totale, le plus souvent, de technicité des questions posées par une mesure de suspension d'un permis de conduire distingue très nettement ces deux rubriques du contentieux.

³ « C'est ce type de contrôle que vous avez choisi par exemple d'exercer sur un arrêté ministériel, décidant la suspension d'un produit contenant du collagène bovin et utilisé sur le corps humain ». S. Hubac se référait à la décision du 21 avril 1997, *D...*, n° 180274, inéd, concl Maugüé, relative à la suspension, sur le fondement de l'art. L. 221-5 du code de la consommation, en cas de danger grave ou immédiat, pour une durée n'excédant pas un an, de la fabrication, l'importation la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux et l'utilisation d'un produit, en transposant le raisonnement justifiant le contrôle restreint sur dangerosité d'un médicament. Mais par la décision du 29 décembre 1999, n° 206945, mentionnée supra, c'est un contrôle normal sur la décision de retrait et de destruction d'un produit dangereux sur le fondement des mêmes dispositions de l'article L. 221-5 qui a été retenu.

Si vous me suivez sur ce point, vous n'accueillerez pas le moyen d'erreur de droit invoqué par le ministre.

Mais le moyen de dénaturation des pièces du dossier qu'il invoque, et qui serait difficile à retenir si vous laissiez ainsi la proportionnalité de la mesure à l'appréciation souveraine du juge du fond, vous conduira à exercer le contrôle de qualification juridique qu'appelle normalement en cassation, au vu des circonstances de fait retenues par le juge du fond, le contrôle normal exercé par celui-ci.

Or il n'y a guère de doute que pour un dépassement de la vitesse autorisée de 40 km/h, les trois circonstances sur lesquelles s'est fondé le tribunal (infraction commise par beau temps, sur une autoroute peu fréquentée, par un conducteur disposant d'un capital de points complet) ne permettent pas de regarder comme disproportionnée une mesure de suspension du permis de conduire pour une durée de quatre mois. C'est bien un temps de réflexion, voire de méditation, utile à un conducteur pour se discipliner et réapprendre à lever le pied.

Par ces motifs, je conclus à l'annulation du jugement attaqué et au renvoi de l'affaire au tribunal administratif de Strasbourg.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.