

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

M. S... a obtenu, en 2012, l'annulation d'une décision « 48 SI » invalidant son permis de conduire pour solde de points nul, en raison de l'illégalité de deux décisions portant chacune retrait de trois points. Huit ans plus tard, il a saisi le tribunal d'un recours tendant à l'exécution de ce jugement. Le magistrat désigné a enjoint au ministre de rétablir les six points illégalement retirés sur le permis de conduire de l'intéressé et d'en tirer les conséquences sur le calcul de son capital de points.

A l'appui de son pourvoi, le ministre reproche principalement aux premiers juges de ne pas avoir tenu compte des éléments qu'il avait communiqués dans le cadre de la phase administrative d'exécution. Il ressortait, selon lui, en particulier, du relevé d'informations intégral que l'intéressé avait commis, avant comme après la notification de la décision « 48 SI », de nombreuses autres infractions au code de la route. Le ministre vous demande en conséquence de juger qu'il n'y avait lieu à aucune restitution de points et que la demande en exécution du jugement devait être rejetée.

Questions de recevabilité

- Précisons, à titre liminaire, que son pourvoi nous semble bien recevable, en dépit de la formulation assez prudente du jugement attaqué.

Dès lors que celui-ci lui enjoint d'accomplir certaines diligences, après avoir refusé de tenir compte des éléments produits par ses services aux fins de démontrer que celles-ci étaient

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.

inutiles, le ministre a bien intérêt à en demander l'annulation. La situation n'est pas si différente de celle dans laquelle le juge de l'exécution se bornerait à enjoindre à l'administration de réexaminer une décision jugée illégale alors qu'il apparaîtrait qu'un tel réexamen est en fait sans objet.

Au demeurant, l'Etat a bien été regardé par le tribunal comme la partie perdante, puisqu'une somme a été mise à sa charge au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

- Nous ajouterons que le recours en exécution dont M. S... avait saisi le ministre nous paraît, lui aussi, parfaitement recevable. En particulier, et même si on ne peut qu'être surpris, de prime abord, du temps qui s'est écoulé avant que le requérant ne cherche à obtenir l'exécution du jugement rendu en sa faveur, ce recours peut être formé, en l'absence de délai de forclusion prévu par le code, plusieurs années après le jugement d'annulation.

L'absence de prise en compte des éléments communiqués lors de la phase administrative

- A l'appui de son pourvoi, le ministre soutient d'abord que le jugement serait entaché d'irrégularité en l'absence de prise en compte par les premiers juges du mémoire et des pièces qu'il avait produites au cours de la phase administrative d'exécution du jugement d'annulation.

De fait, le tribunal n'a pas fait la moindre référence à ces productions dans les visas ou dans les motifs de son jugement. Il s'est borné à relever que le ministre « *n'avait pas produit en défense malgré la mise en demeure qui lui avait été adressée* », avant de juger qu'il y avait lieu, dans les circonstances de l'espèce, de lui enjoindre de restituer les points retirés.

Sans aucune allusion, donc, aux explications et éléments communiqués dans la phase administrative, qui, pourtant, selon le ministre, s'opposaient à ce qu'il soit fait droit à la demande d'exécution.

- De façon surprenante, la question de la prise en compte par le juge de l'exécution des éléments communiqués lors de la phase administrative est, à notre connaissance, inédite dans votre jurisprudence.

L'article R. 921-5 du CJA se borne à prévoir que le magistrat saisi de la demande d'exécution doit accomplir toutes diligences qu'il juge utiles pour assurer l'exécution de la décision

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.

juridictionnelle qui fait l'objet de la demande. Il s'agit de la « phase administrative ». A l'issue de cette phase amiable, le président de la juridiction procède au classement administratif de la demande s'il estime qu'il a été procédé à l'exécution ou s'il estime que la demande n'est pas fondée.

Dans les autres cas, ou lorsque le demandeur forme un recours contre la décision de classement, l'article R. 921-6 du code prévoit qu'il peut ouvrir par ordonnance une procédure juridictionnelle.

Vous avez jugé, dans une décision Commune de Solers du 27 septembre 2022 (7/5, 27 septembre 2002, n° 217012, B), que la règle du caractère contradictoire de l'instruction ne s'appliquait qu'à la phase juridictionnelle de la procédure. Vous en avez déduit, dans cette affaire, que la demande d'exécution, qui déclenche la phase administrative, n'avait pas à être communiquée au défendeur à peine d'irrégularité de la décision rendue à l'issue de la phase juridictionnelle.

A l'inverse, les pièces produites pendant la phase juridictionnelle sont logiquement soumises au principe du contradictoire, en application de l'article L. 5 du CJA (V. par ex. CE, 21 février 2018, SCCV Les balcons de l'Arly, n° 402114).

- Il nous semble se déduire de la procédure en deux temps ainsi organisée que les mémoires et autres productions communiqués par les parties lors de la phase administrative d'exécution ne constituent pas des pièces juridictionnelles.

Les dispositions de l'article R. 741-2 du CJA qui imposent au juge de viser et d'analyser les mémoires ne nous paraissent donc pas applicables – ce que confirme la pratique suivie devant toutes les juridictions administratives. Ces éléments sont ainsi visés au titre des « autres pièces du dossier ».

- En revanche, il nous paraîtrait excessif de considérer que les deux phases de la procédure seraient si étanches et si cloisonnées que le juge de l'exécution devrait s'interdire de prendre en compte les éléments produits lors de la phase administrative, s'ils n'ont pas été repris lors de la phase juridictionnelle.

Si des éléments communiqués lors de cette première phase, et en particulier ceux relatifs aux diligences déjà accomplies par l'administration, sont déterminants sur les suites à donner à la

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.

demande d'exécution, on conçoit mal pourquoi le juge devrait refuser de les prendre en considération, au risque de prendre une décision qui ne serait pas en phase avec la réalité des faits. Ce ne serait guère conforme à l'idée que l'on peut se faire d'une bonne administration de la justice...

Il est vrai que le ministre aurait été bien inspiré, en l'espèce, de reprendre ces éléments en réponse à la mise en demeure qui lui est adressée lors de l'ouverture de la phase juridictionnelle. Cependant, on imagine qu'il a estimé inutile de répéter au juge ce qu'il lui avait déjà dit et il est vraisemblable que nombre de défendeurs réagissent de la même façon, tandis que d'autres se bornent à renvoyer à leurs précédentes écritures, présentées au cours de la phase administrative.

C'est sans doute regrettable mais faut-il aller jusqu'à imposer au juge de l'exécution de fermer les yeux sur des éléments qui sont en sa possession depuis plusieurs mois ?

Il nous semble que, dans une telle hypothèse, il appartient à la juridiction de prendre en compte ces mémoires et pièces précédemment communiqués. Mais il ne peut, bien évidemment, le faire que sous réserve d'avoir versé ces éléments au contradictoire, soit dès l'ouverture de la phase juridictionnelle, soit au cours de celle-ci. Tel est d'ailleurs le sens des conclusions de Mireille Le Corre sur une décision SIVOM de l'Est Gessien du 25 novembre 2021 (n° 447105, B), qui ne tranche cependant pas la question.

Nous observerons que l'office du juge de l'exécution, tel que nous venons de le décrire, est celui qui est expressément prévu par l'article R. 931-5 du CJA en ce qui concerne la phase administrative ouverte dans le cadre des recours en exécution devant le Conseil d'Etat. Il serait incohérent que les mêmes principes ne soient pas applicables devant les tribunaux et les cours.

Votre décision Commune de Solers ne juge pas le contraire, puisqu'elle ne dit rien du sort que le juge doit réserver aux mémoires et pièces produites par le défendeur pendant la phase administrative d'exécution. Dans ses conclusions, Terry Olson soulignait certes l'intérêt qui pouvait s'attacher au non-respect du contradictoire lors de la phase administrative, afin de faciliter les communications avec les parties, selon des modalités plus souples, et de permettre en particulier au juge de ne pas « *agir sous le regard de celui qui l'a saisi de la demande d'exécution* », au risque que ce dernier ne conteste ensuite son impartialité.

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.

Ce souci d'efficacité et de discrétion s'entend sans doute aisément, mais dès lors que la phase juridictionnelle est ouverte, les pièces écrites communiquées antérieurement nous semblent devoir être soumises au contradictoire si elles sont utiles à la solution du litige. Loin de fragiliser la procédure juridictionnelle, cette communication ne peut alors que la conforter.

- Au cas d'espèce, le relevé d'information intégrale qui avait été produit au cours de la phase administrative d'exécution comportait une mention « TADP » (pour « tribunal administratif dispense de points »), qui signifiait que l'annulation des retraits de points consécutive au jugement du tribunal avait bien été prise en compte dans le recalcul du solde. Ces points devaient donc bien être regardés comme ayant été « restitués », ce qui ne préjugait nullement, comme le tribunal l'a d'ailleurs relevé, de la question de savoir si l'intéressé conservait ou non un droit à conduire compte tenu des autres infractions commises.

En jugeant que le bénéfice de ces six points n'avait pas déjà été rétabli, de sorte qu'il y avait lieu d'enjoindre au ministre de procéder à cette restitution et d'en tirer les conséquences éventuelles sur les droits à conduire du requérant, le tribunal nous semble donc avoir dénaturé les pièces du dossier.

A titre subsidiaire, vous pourriez considérer que la non-prise en compte des pièces produites au cours de la phase administrative entache la régularité de la procédure. Mais il nous semble que cela reviendrait alors à les assimiler aux mémoires produits lors de la phase juridictionnelle, qui doivent être visés et analysés ou à défaut, être pris en compte dans les motifs, s'ils apportent des éléments nouveaux (CE, 2 juin 2006, Casagrande, n° 263423).

Dans tous les cas, nous vous proposerons donc d'annuler le jugement et, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond.

Règlement au fond du litige

- Vous déduirez d'abord de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la restitution des six points retirés, celle-ci ayant déjà été effectuée. La question, qui est à la fois plus délicate et plus lourde d'enjeux, consiste à déterminer s'il convient d'aller plus loin en faisant injonction au ministre de restituer au requérant un permis de conduire crédité d'un certain nombre de points.

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.

Vous avez certes retenu, dans un avis X... du 20 novembre 2009 (n° 329982, A) que le juge, saisi de conclusions tendant à ce qu'il ordonne, sur le fondement de l'article L. 911-1 du CJA, la restitution d'un permis de conduire assorti d'un capital déterminé de points, est, en principe, seulement conduit à ordonner à l'administration de rétablir le bénéfice des points illégalement retirés, en en tirant elle-même toutes les conséquences à la date de sa nouvelle décision sur le capital de points et le droit de conduire de l'intéressé, ou à lui enjoindre de restituer le permis de conduire assorti d'un capital de points qu'il détermine sous réserve de l'existence d'autres infractions entraînant retrait de points.

Mais vous avez ajouté qu'il pouvait déterminer lui-même entièrement le nombre de points dont le permis restitué devra être affecté, à la condition de s'être assuré, au besoin par un supplément d'instruction, que l'intéressé n'a pas commis d'autres infractions entraînant retrait de points.

Dans le cadre, cette fois, d'un recours en exécution d'un précédent jugement d'annulation, et dès lors que le juge dispose de l'ensemble des pièces lui permettant de se prononcer sur les droits à conduire de l'intéressé, il ne peut sans méconnaître son office se borner à renvoyer à l'administration le soin de déterminer le capital de points devant, le cas échéant, être affecté au conducteur. Il lui appartient d'y procéder lui-même s'il dispose des éléments suffisants.

- Sur le fond, maintenant, vous avez précisé, dans une décision Bertrand du 22 juillet 2016 (5/4, n° 382251, B), les conséquences à tirer de l'annulation d'une décision constatant la perte de validité du permis de conduire lorsque l'intéressé a, entre-temps, acquis un second permis.

Cette décision juge d'abord que, pour déterminer si l'intéressé peut, en exécution du jugement, prétendre à la restitution du permis par l'administration, il y a lieu de vérifier que son solde de points n'est pas nul, en tenant compte des retraits justifiés par des infractions qui n'avaient pas été prises en compte par cette décision, y compris celles que l'intéressé a pu commettre en conduisant avec un nouveau permis, ainsi que des reconstitutions de points prévues par les dispositions applicables au permis illégalement retiré.

Vous avez également précisé que le requérant doit être mis en mesure de choisir entre la restitution de son permis initial, sous réserve que le solde ainsi recalculé ne soit pas nul, et son nouveau permis. Nul ne peut, en effet, disposer de plus d'un permis de conduire.

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.

Lorsqu'après prise en compte des retraits de points consécutifs à des infractions non prises en compte par la décision « 48 SI » annulée et des éventuelles reconstitutions, il apparaît que le solde du permis initial demeure nul, alors que, dans le même temps, le nouveau permis a lui-même perdu sa validité pour le même motif, l'administration doit notifier à l'intéressé une décision constatant qu'il a perdu le droit de conduire.

- Au vu des éléments communiqués par la ministre lors de la phase administrative d'exécution, vous ne pourrez qu'en déduire, en l'espèce, que le jugement d'annulation de 2012 n'appelait aucune mesure d'exécution.

En effet, alors que six points de permis devaient être restitués à M. S... en application de ce jugement, il ressort du relevé d'informations intégral que celui-ci a ultérieurement commis de nouvelles infractions qui lui ont fait perdre les six points dont était affecté son permis probatoire. Celui-ci a, en conséquence, été, lui aussi, invalidé.

Il ressort d'ailleurs également de ce relevé que le requérant a encore commis, avant l'invalidation de son permis initial, d'autres infractions, que l'administration qualifie de « dormantes » et qui auraient justifié d'autres retraits de points si le capital de points de l'intéressé n'avait déjà été nul. Autrement dit, le solde de points de M. S... à la date de la première décision 48 SI était déjà largement négatif...

Enfin, il résulte encore de l'instruction que M. S... n'aurait pu prétendre, s'il avait conservé son permis initial, au bénéfice des restitutions de points prévues par l'article L. 223-6 du code de la route.

Il se déduit ainsi de la jurisprudence Bertrand – mais on pourrait ajouter que c'est également une question de bon sens -, que le jugement d'annulation n'appelait plus aucune mesure d'exécution à la date à laquelle le tribunal s'est prononcé. Le recours en exécution devait donc être rejeté.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.