

N° 473372 – M. A...

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 octobre 2023

Décision du 21 novembre 2023

## CONCLUSIONS

### M. Florian ROUSSLE, Rapporteur public

M. A... a fait l'objet, le 13 mars dernier, d'un arrêté préfectoral prononçant la suspension de son permis de conduire pour une durée de dix mois, à la suite de la survenue, la veille, d'un accident de la circulation mortel dans lequel il avait été impliqué.

Le juge des référés ayant rejeté son recours par une ordonnance « de tri », il vous saisit du présent pourvoi, en invoquant, à titre principal, l'erreur de droit à avoir retenu que les conditions posées par le 4° du I de l'article L. 224-2 du code de la route pour une telle mesure étaient réunies.

#### Cadre légal applicable

▪ Aux termes de ces dispositions, le préfet peut, dans les 72 heures de la rétention du permis, prononcer sa suspension, et ce pour une durée maximale d'un an, lorsque cette rétention fait suite à un accident mortel, « *en cas de procès-verbal constatant que le conducteur a commis une infraction en matière d'usage du téléphone tenu en main, de respect des vitesses maximales autorisées ou des règles de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage* ».

L'article R. 224-19-1 précise la liste des infractions concernées, parmi lesquelles le non-respect des signalisations imposant l'arrêt des véhicules ou de céder le passage aux véhicules (7°)<sup>1</sup>.

*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.*

L'article L. 224-9 énonce que la suspension cesse d'avoir effet lorsqu'est exécutoire une décision judiciaire prononçant une mesure restrictive du droit de conduire et qu'elle est considérée comme non avenue « *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* ».

▪ Cette mesure de suspension administrative ne doit pas être confondue avec deux autres mesures également prévues par le code, qui sont également susceptibles de trouver à s'appliquer dans de telles circonstances.

**La première**, qui intervient en amont, est la mesure de rétention conservatoire, prévue par le 6° du I de l'article L. 224-1 du code, à raison des mêmes infractions « *lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur [les a commises]* ». Il s'agit donc d'une procédure d'extrême urgence qui s'applique sans délai, dès le constat de l'accident et de l'implication du conducteur mis en cause.

**La seconde** est la procédure de suspension prévue par l'article L. 224-7 du code. Celui-ci prévoit, de façon plus générale, que « *saisi d'un procès-verbal constatant une infraction punie par le présent code de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire, le préfet peut, s'il n'estime pas devoir procéder au classement, prononcer à titre provisoire (...) la suspension du permis de conduire* », et ce pour une durée de six mois qui peut, comme pour la procédure de l'article L. 224-2, être portée à un an en cas, notamment, d'infraction d'atteinte involontaire à la vie ou d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne. Les dispositions précitées de l'article L 224-9 relatives à la cessation d'effet de la suspension sont également applicables à cette procédure.

Il existe deux différences entre les procédures des articles L. 224-2 et 7 :

- D'une part, la première ne peut être mise en œuvre que pendant la rétention du permis de conduire, soit pendant une durée maximale de 120 heures, alors que la seconde peut l'être à tout moment ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des infractions prévues aux articles R. 415-6 et R. 415-7. Aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de ce dernier article : « *A certaines intersections indiquées par une signalisation dite "cédez le passage", tout conducteur doit céder le passage aux véhicules circulant sur l'autre ou les autres routes et ne s'y engager qu'après s'être assuré qu'il peut le faire sans danger* ».

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.

- D'autre part, le champ des infractions qui justifient l'application de l'article L. 224-7 est plus large que celui mentionné à l'article L. 224-2 (même si depuis la modification apportée à ce dernier article par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019, les types d'infractions justifiant la suspension en urgence pendant la rétention du permis ont été considérablement étendus, notamment dans le cas du refus de priorité qui est en cause dans le présent litige).

Toutefois, ces deux types de mesures, très proches, ont ceci en commun que la légalité de la décision administrative de suspension est subordonnée à la condition que « *les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale* », conformément à la définition que donne votre décision d'assemblée Désamis du 8 janvier 1971 (n° 77800) de cette configuration très spécifique.

### **Question de droit soulevée**

▪ Cette imbrication entre les procédures administrative et pénale soulève notamment des questions qui tiennent à l'autorité de chose jugée des décisions de la juridiction pénale<sup>2</sup>. Mais, comme le présent litige vous en fournit l'occasion, elle peut également interroger sur le contenu précis qu'il convient de donner à la référence par le législateur à un procès-verbal de constatation de l'infraction.

Deux interprétations de ces dispositions sont en fait possibles :

- Soit une interprétation restrictive, qui impliquerait que le préfet se prononce au vu d'un procès-verbal dont l'objet spécifique est précisément de constater la commission par l'automobiliste d'une infraction qu'il identifie expressément ;
- Soit une interprétation plus extensive, qui conduirait à admettre que la suspension peut être décidée dès lors que le procès-verbal, quels que soient son intitulé ou sa formulation, permet d'établir avec un degré de certitude suffisant la commission d'une infraction mentionnée à l'article R. 224-19-1.

L'enjeu du débat a été renforcé par l'extension du champ du 4° du I de l'article L. 224-2. Auparavant, le dispositif de suspension faisant suite à la rétention du permis ne trouvait, en effet, à s'appliquer qu'en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de stupéfiant ou

---

<sup>2</sup> V. par ex. outre votre décision Désamis précitée, 5/3, 29 mai 1987, G..., n° 58630, A

*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.*

de grand excès de vitesse. C'est la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 qui a introduit la référence à d'autres infractions et c'est la loi du 24 décembre 2019 précitée qui a réécrit ces dispositions pour y introduire la mention d'un procès-verbal de constat d'infraction.

- Ainsi, en l'espèce, le ministre de l'intérieur produit pour la première fois dans le cadre de l'instance de cassation un document, intitulé « procès-verbal de transport, constatations et mesures prises », qui se borne à indiquer, dans la partie consacrée à « la situation à l'arrivée des enquêteurs », qu'il ressort « des premiers renseignements recueillis » que M. A..., voyant qu'il s'était trompé de route, « a effectué un demi-tour sur une autre route se trouvant sur sa droite, celle-ci marquée par un cédé de passage » et que c'est à ce moment qu'une moto circulant dans la même direction a percuté l'arrière-droit du véhicule.

Il est, par ailleurs, précisé, au titre cette fois de l'état des lieux, qu'il s'agissait d'une route avec une bonne visibilité. A ce document sont jointes plusieurs photos de l'accident ainsi qu'un croquis, réalisé par l'agent de police judiciaire, qui permet de visualiser les circonstances précises de l'accident.

Aucune mention expresse n'est faite d'une infraction au code de la route : on comprend que l'objet de ce procès-verbal était de permettre de communiquer l'état des informations disponibles concernant les circonstances de l'accident, non pas de verbaliser dès ce stade le conducteur.

A travers ce cas d'espèce, il vous revient donc de déterminer si le préfet peut se contenter d'un tel document portant premières constatations pour suspendre le permis de conduire de l'intéressé sur le fondement de l'article L. 224-2.

- Plusieurs arguments pourraient aller dans le sens de la solution restrictive que nous évoquions à l'instant.

Le *premier* tient à la lettre du texte qui se réfère à la constatation d'une infraction.

Le législateur n'a pas repris, pour cette procédure, la référence figurant à l'article précédent en ce qui concerne la rétention du permis, à l'existence de « raisons plausibles de soupçonner » qu'une infraction a été commise. La référence à un procès-verbal de constatation de l'infraction se veut logiquement plus exigeante – s'agissant d'une mesure qui

*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.*

n'est pas prise sur le champ mais dans un délai maximal de 120 heures suivant la rétention. Il faut donc plus que de telles raisons plausibles de soupçonner l'automobiliste pour lui suspendre son permis.

Ainsi, par exemple, en droit de l'urbanisme, un procès-verbal de constat d'infraction mentionne explicitement la règle méconnue du fait de la réalisation de travaux non-conformes. De même, dans le cadre de la lutte anti-dopage, cette même référence, aux articles L. 3632-5 et L. 3634-1 du CSP, s'interprète de façon très littérale. Il ne peut s'agir des premiers renseignements recueillis par l'agent habilité.

Et, c'est le **second argument** à l'appui de cette interprétation, cette exigence accrue se justifie d'autant mieux, en l'espèce, que la mesure a des effets beaucoup plus lourds sur la situation personnelle et professionnelle de l'intéressé puisque la durée de la suspension peut atteindre une année. Il pourrait en être déduit que l'infraction doit être expressément caractérisée.

- Toutefois, à la réflexion, cette interprétation nous semble exagérément restrictive, en ce qu'elle ne tient pas compte du contexte d'urgence dans lequel la mesure intervient ni des garanties par ailleurs conférées à l'automobiliste.

**En premier lieu**, elle n'est pas dictée par le code de procédure pénale puisque son article 429 se borne à énoncer que « *tout procès-verbal ... n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme, si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement.* »

Comme le soulignait Marc Fornacciari dans ses conclusions sur une décision G... du 29 mai 1987, lorsque la décision administrative est subordonnée au constat d'une infraction pénale, le procès-verbal est lui-même de nature mixte. Sa valeur probante dans le cadre de la procédure administrative ne peut ainsi « s'apprécier à l'aune des règles de procédure pénale ».

**En deuxième lieu**, nous avons retrouvé quelques précédents anciens, également dans le contentieux de la suspension des permis de conduire, dans lesquels vous avez déduit la légalité de l'arrêté contesté non pas de l'infraction constatée dans le procès-verbal mais de ses mentions (même s'il est vrai que le texte d'alors ne faisait pas expressément référence à un tel procès-verbal de constatation).

*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.*

Ainsi, dans votre décision Launay du 13 janvier 1984 (n° 34425, B, concl pdt Genevois), vous avez retenu que le préfet avait pu sans erreur de droit estimer, sur la base d'un procès-verbal de constatation, qu'étaient réunis les éléments de l'infraction aux dispositions du code de la route imposant au conducteur d'adapter sa vitesse aux difficultés de la circulation et à ses obstacles prévisibles, dès lors qu'il était relevé que l'automobiliste roulait à vive allure et n'avait ni réduit sa vitesse ni prêté attention en apercevant devant lui un véhicule.

A l'inverse, un procès-verbal relevant qu'un véhicule a heurté les glissières de sécurité de l'autoroute après que son conducteur en eut perdu la maîtrise ne permet pas de déduire une infraction à ces mêmes dispositions du code de la route (V. CE, 19 février 1993, Bouchet, n° 109883, A).

*En troisième lieu*, la mesure de suspension du permis est, comme on le sait, destinée non pas à punir le conducteur mais à prévenir de nouveaux troubles à l'ordre public, dans une logique de préservation de la sécurité routière.

Dans le délai de 120 heures imparti au préfet, il peut arriver que l'enquête de police ne soit pas encore finalisée, en particulier en cas d'accident mortel nécessitant des investigations logiquement plus poussées. Bien souvent, l'autorité administrative ne dispose ainsi, comme en l'espèce, que de premiers éléments.

Il n'est généralement pas ici question d'une simple contravention, dont le procès-verbal pourrait être établi dans un très bref délai, mais, le plus souvent, de possibles poursuites pénales susceptibles de déboucher sur une mise en cause de l'automobiliste pour un délit d'homicide involontaire.

On ne saurait donc exiger du préfet, dans ces circonstances, un formalisme excessif ou même un degré de certitude absolu quant à la commission de l'infraction. Il lui faut certes plus que de simples raisons plausibles de suspecter l'automobiliste, comme pour la rétention, mais il nous semble que le texte doit s'interpréter comme impliquant que cette commission présente un degré suffisamment élevé de vraisemblance, apprécié au regard des constatations dressées par un officier ou agent de police judiciaire dont le constat fait foi jusqu'à preuve du contraire.

Vous avez d'ailleurs déjà tiré les conséquences de ces conditions particulières d'urgence en retenant que lorsqu'il prend une mesure de suspension sur le fondement de l'article L. 224-2,

*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.*

le préfet peut se dispenser du respect du principe du contradictoire, pourtant requis, s'agissant de telles mesures de police, par l'article L. 211-2 du CRPA (V. CE, 18 décembre 2017, Ministre de l'intérieur c. R..., n° 409694, B).

***En dernier lieu***, une telle interprétation ne nous paraît pas affecter de façon disproportionnée les droits de l'automobiliste.

D'abord, parce que, comme nous l'avons dit, l'article L. 224-9 prévoit que la mesure cesse s'il est finalement mis hors de cause.

Ensuite parce qu'il nous semble que son abrogation pourrait être demandée en cas de circonstance de fait nouvelle de nature à exonérer l'automobiliste ou tout au moins à remettre en cause le danger qu'il représente pour la sécurité routière.

Et enfin, parce que le préfet n'est pas en situation de compétence liée pour prononcer la mesure de suspension. Il ne s'agit pour lui, comme le prévoit l'article L. 224-2, que d'une simple possibilité. Si les éléments du dossier font apparaître que la mesure présenterait des effets excessifs, compte tenu par exemple des circonstances de la commission de l'infraction, il appartient au préfet d'en tenir compte, sous le contrôle du juge. On pense, par exemple, dans le cas d'un refus de priorité, à un automobiliste qui aurait été pris dans une tempête de neige ou qui aurait percuté un motard qui, en pleine nuit, aurait roulé toute lumière éteinte.

Ainsi, en conclusion, un procès-verbal établi par un officier ou un agent de police judiciaire répond aux conditions posées par ces dispositions dès lors que, quels que soient son intitulé ou sa formulation, il permet d'établir la commission d'une des infractions qu'elles énumèrent.

### **Application au cas d'espèce**

Si vous nous suivez, il restera à tirer les conséquences de cette interprétation du texte au cas d'espèce.

- Vous ne pourrez d'abord que censurer pour erreur de droit l'ordonnance attaquée. Le juge des référés, qui ne disposait pas des observations du préfet, auquel la procédure n'avait pas été communiquée, s'est en effet appuyé sur le seul avis de rétention immédiate établi par les services de gendarmerie, qui se bornait à mentionner qu'il existait « *une ou plusieurs*

*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.*

*raisons plausibles de le soupçonner d'avoir commis une infraction en matière des règles de croisement, de dépassement, d'intersection, de priorité de passage et de téléphone tenu en main » et que, « par ailleurs, [l'intéressé] ne [produisait] aucun élément permettant de mettre en doute sa responsabilité dans l'accident mortel dans lequel il [était] impliqué ».*

Ce document ne contenait ainsi aucune information sur la nature de l'infraction reprochée à l'intéressé, puisque l'agent s'est en fait contenté de cocher, sur un formulaire préimprimé, une case correspondant à différentes infractions susceptibles de justifier une telle mesure de rétention en application des articles L 224-1 et suivants du code de la route, sans préciser laquelle de celle-ci avait effectivement été commise. Il ne s'agissait donc pas d'un véritable procès-verbal et en outre, on l'a vu, les conditions légales sont plus exigeantes pour la suspension du permis qu'elles ne le sont pour sa rétention.

La cassation de l'ordonnance attaquée pour erreur de droit nous paraît donc justifiée.

- Réglant l'affaire au titre des référés, nous vous proposerons de rejeter la demande pour absence de doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué.

En effet, au vu du contenu du procès-verbal tel qu'il a été rappelé tout à l'heure, il nous semble apparaître avec un degré de vraisemblance extrêmement élevé que M. A... a bien, après avoir effectué son demi-tour sur une voie annexe, refusé de céder la priorité au motard qui arrivait sur la voie principale, ce qui a occasionné le choc. On peine à concevoir comment l'accident aurait pu se produire sans cette infraction, qui est au nombre de celles qui justifie la mesure de suspension sur le fondement du 6° de l'article L. 224-2.

Et le requérant est d'ailleurs totalement silencieux dans son recours sur les circonstances de l'accident. Il ne fournit aucune justification en se bornant à renvoyer à l'absence de procès-verbal de constatation d'infraction, tout en invoquant son droit à la présomption d'innocence...<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Pour les mêmes raisons, vous pourriez également estimer (même s'il nous semble que vous n'aurez pas à prendre parti sur ce point) que la demande ne présente pas un caractère d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code. Il apparaît certes que la situation professionnelle du requérant, qui exerce des fonctions d'assistant réseaux et communication, nécessitant l'utilisation régulière de son véhicule. Mais, en l'absence dans la requête de tout élément de nature à les contredire ou à en relativiser la gravité, les faits, tels qu'ils ont été rappelés, nous paraissent de nature, quant à eux, à justifier une urgence à maintenir la suspension du permis de M. A....

*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.*

**PCM**

**Cassation de l'ordonnance attaquée**

**Règlement au titre des référés : rejet de la demande présentée par M. A... devant le tribunal**

*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.*