Eléments de correction

# Séance 8, le régime de l’acte administratif

*Devoir retenu : CE, 5e et 4e chambres réunies, 28 septembre 2016 Ministre de l'Intérieur c/Mr A.B, n° 390438 (doc. communiqué via Moodle)*

**Lecture de la décision :**

L’arrêt intéresse deux chambres (4 et 5 réunies) : problème de droit transversal ? Il sera mentionné dans les tables du recueil Lebon : soulève un point de droit intéressant.

Visas :

* Rappel de la procédure : Il s’agit d’un pourvoi en cassation suite à un jugement du TA d’Orléans compétent en la matière en premier et dernier ressort : « Par un pourvoi enregistré,…, demande au Conseil d'Etat,…, d'annuler ce jugement » ;
* Le ministre de l’intérieur a introduit le pourvoi : autorité hiérarchique du préfet, compétent pour introduire un pourvoi.
* Code de la route (acte soumis au régime dudit code)
* Loi du 12 avril 2000 codifié in code des relations entre le public et l’administration
* CJA (référence habituelle).

Considérant 1 : *« il ressort des pièces du dossier* soumis au juges du fond » : recours pour excès de pouvoir en général. Rappel des faits : décision préfectorale (**AAU**) portant suspension du permis pour une durée de 6 mois (**décision faisant grief**) n’ayant pas donné lieu à procédure contradictoire préalable (**équivalent à une sanction**) en dehors de toute situation d’urgence (appréciation du TA).

Considérant 2-3 : « que l'article L. 2241 du code de la route,… » : rappel des textes applicables issus du code de la route.

Considérant 4 : « Considérant que la décision par laquelle un préfet suspend un permis de conduire sur le fondement de l'article L. 2247 du code de la route est une décision individuelle défavorable qui doit être motivée en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, désormais codifié à l'article L. 2112 du code des relations entre le public et l'administration,… » : considérant rappelant le principe qui découle des textes.

Considérant 5 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond ». Cadre du REP : application à l’espèce des conséquences  tirées du considérant de principe : le CE étudie la légalité de la décision contestée au regard du considérant 4, considérant de principe.

Considérant 6 : Art.L.821-2 du cja : « *S'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut […] soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. (…)*». Le CE règle l’affaire au fond : point de droit nouveau ou qui mérite une attention particulière.

Considérant 7 : « Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 5 ci-dessus que le comportement de M.B..., caractérisé par la récidive de faits de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique, créait pour lui-même et pour les tiers un risque constitutif d'une situation d'urgence au sens des dispositions issues du 1° de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 » : *les faits caractérisent selon le CE une situation d’urgence*. Les premiers juges ont donc dénaturé les faits de l’espèce.

« dès lors, le préfet n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, entaché sa décision d'irrégularité en suspendant son permis de conduire, sans l'avoir préalablement mis à même de présenter des observations dans les conditions prévues par ces dispositions ; que M. B... n'est, dès lors, pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 novembre 2014 qu'il attaque » : Solution. *Le CE règle l’affaire au fond après une nouvelle qualification des faits de l’espèce : caractérisant une situation d’urgence. La décision portant suspension du permis de conduire pour 6 mois n’est pas entachée de vice de procédure : légalité de la décision. Le CE fait droit au pourvoi du Ministre.*

**Notions Clefs :**

Acte administratif unilatéral, procédure d’édiction, droit de la défense, situation d’urgence, dénaturation des faits.

**Accroche :**

C’est dans l’article « L’ordre social, la justice et le droit » paru en 1927 dans Revue trimestrielle de droit civil 1927, que le doyen Maurice Hauriou affirmait que les règles générales constituaient avant tout des instruments de l’ordre social et les actes individuels ceux de la justice.

**Faits et procédure**

Mr A.B. a été interpelé le 19 novembre 2014 alors qu'il conduisait un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique.

Le préfet d'Eure-et-Loir a prononcé la suspension de son permis de conduire pour une durée de six mois par arrêté du 24 novembre 2014 pris sur le fondement de l'article L. 224-7 du code de la route.

Saisine du TA d'Orléans par Mr B. d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision préfectorale portant suspension du permis de conduire. Jugement n°1404725 du 31 mars 2015 du tribunal administratif annulant cette décision.

Le ministre de l'Intérieur se pourvoit en cassation contre le jugement du 31 mars 2015 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a annulé cette décision au motif qu'elle n'avait pas été précédée de la procédure contradictoire prévue à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, sans qu'une situation d'urgence ne justifie, en l'espèce, le non-respect de cette procédure.

**Problématique de droit**

La décision par laquelle le préfet prononce une mesure de suspension de permis de conduire pour une durée de 6 mois constitue-t-elle une décision individuelle défavorable soumise à une procédure préalable contradictoire ?

**Solution**

La décision de suspendre le permis est une décision individuelle soumis en principe à une procédure préalable contradictoire. Toutefois, lorsqu’il existe des conditions d’urgence avérées, le préfet peut se dispenser de la procédure préalable consistant à informer le conducteur de son intention de prendre une décision de suspension de permis de conduire et de la possibilité pour ce dernier de présenter sa défense. (+ considérant 7 pour la qualification de l’urgence en l’espèce).

**I- Le rappel succinct de l’obligation de motiver la décision préfectorale portant suspension du permis de conduire**

**A. L’identification bienvenue d’une décision individuelle défavorable émise par le préfet**

Considérant 4 : La décision prise sur le fondement de l’article L.224-1 du code de la route / article L. 224-7 du code de la route est une décision ; individuelle défavorable qui doit être motivée en application de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration

* La décision préfectorale en cause est un acte administratif (définition), et plus précisément d’un acte individuel (définition).
* La loi identifie certains actes administratifs individuels pour leur attribuer un régime particulier : il s’agit des décisions individuelles défavorables au sens de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.
* Ces dispositions déterminent quelles mesures sont des décisions individuelles défavorables.

NB : de ces dispositions résultent que sont des décisions individuelles défavorables les mesures qui : restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, *constituent une mesure de police* ; *infligent une sanction* ; subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article [6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241&idArticle=LEGIARTI000006528228&dateTexte=&categorieLien=cid) portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ; rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

Or, selon la jp (CE, sect., 9 déc. 1983, *Vladescu*, no 43407), la loi énumère de façon exhaustive les actes relevant de cette qualification => Donc la décision du préfet appartient à l’une ou l’autre des hypothèses énumérées par la loi. Ici, il semble que la mesure s’apparente à une sanction, dans la mesure où elle fait suite à une infraction au code de la route. Toutefois, la jurisprudence estime qu’il s’agit en réalité d’une mesure de police : CE 3 nov. 1989, Blanquie, req. no 88408  , Lebon T. 429 et 817.

Quoiqu’il en soit, la qualification de décision individuelle défavorable ne surprend pas au vu de la nature et de l’objet de la décision préfectoral de suspension du permis de conduire.

**B. L’exigence conséquente d’une motivation de la décision du préfet**

Considérant 4 : La décision prise sur le fondement de l’article L.224-1 du code de la route / article L. 224-7 du code de la route est une décision ; individuelle défavorable qui doit être motivée en application de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Rappel :

* principe de non-motivation des actes administratifs. Seule la loi peut imposer à l’administration de motiver ses décisions. La loi du 11 juillet 1979, désormais codifiée, en est l’exemple le plus frappant.
* L’exigence de motivation est une exigence formelle : il ne s’agit pas de venir regarder la motivation elle-même, mais d’imposer que la motivation figure explicitement dans l’acte administratif.

NB : ici le JA fait référence à cette loi non pas parce qu’il vient contrôler la motivation de l’acte, non discutée en l’espèce (on peut donc supposer que la motivation a été régulièrement faite par le préfet dans la décision de suspension de permis affectant M. B.), mais parce que cela participe à la qualification de l’acte administratif en cause. Il est important de préciser que cet acte relève du régime de motivation de la loi du 11 juillet 1979, parce que d’autres dispositions législatives attachent à cette qualification des conséquences juridiques supplémentaires en matière de procédure préalable.

**II- Le contrôle strict de la mise en œuvre d’une procédure contradictoire préalable à la décision préfectorale portant suspension de permis**

**A. L’affirmation nette d’une exigence légale de mise en œuvre d’une procédure contradictoire**

*1. Procédure contradictoire antérieurement prévue par le Code de la route*

Considérant 4 et 5 : avant 2004 : la suspension d'un permis de conduire par arrêté préfectoral suivant les dispositions de l'article L.224-7 du code de la route intervenait après avis d'une commission spéciale où le conducteur ou son représentant pouvait présenter sa défense.

Cette procédure n’est plus consacrée par le code de la route, mais le JA estime que la décision doit tout de même être soumise à une procédure préalable contradictoire.

*2. Procédure de droit commun désormais prévue par le Code des relations de l’administration avec le public*

Considérant 3 : le préfet doit se conformer aux dispositions issues de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite loi DCRA), aujourd'hui codifiées aux articles L. 121-1, L. 121-2 et L. 122-1 du Code des relations entre le public et l'administration, en informant le conducteur de son intention de suspendre son permis de conduire et de la possibilité qui lui est offerte de présenter des observations dans les conditions prévues par ces dispositions.

Ce raisonnement découle de la qualification de la décision préfectorale de suspension de permis de conduire de décision individuelle défavorable au sens de la loi du 11 juillet 1979. L’article 24 de a loi du 12 avril 2000 a pour effet d’imposer à l’autorité administrative de suivre une procédure contradictoire

Rappel de cours sur les garanties procédurales :

* La jurisprudence avait admis que l’administration puisse être tenue par les droits de la défense lorsqu’elle adoptait certains actes administratifs (notamment les sanctions administratives). De ces droits de la défense résultait notamment une procédure contradictoire.

PGD droits de la défense : **CE, 1913, Théry** devant les juridictions puis **CE, sec., 1944, Dame Veuve Trompier Gravier** pour toute procédure administrative conduisant à prendre une mesure défavorable prise en considération de la personne, **CC, 2006, Loi pour l’égalité des chances principe à valeur constitutionnelle.**

* Art. 24 L. 12 avril 2000 qui vient instaurer une procédure contradictoire avec son propre champ d’application = celui des mesures soumises à obligation de motivation de la L. du 11 juillet 1979, art. 1 er au nombre desquelles figurent les mesures de police. (NB : ces dispositions sont désormais codifiées.)

Loi du 12 avril 2000 = déclinaison des droits de la défense avec l’exigence d’une procédure contradictoire, exige une information préalable du conducteur qui doit être mis à même de présenter ses observations sur les mesures que l’administration envisage de prendre.

NB : Rappel des dispositions applicables (ici, ce sont les dispositions du Code des relations entre l’administration et le public, qui codifient la loi DCRA du 12 avril 2000)

Article L121-1 *« Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ».

Article L122-1*« Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.*

*L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique »*

En l’espèce M.B n’avait pas été mis en mesure de communiquer ses observations, qu’elles soient écrites ou orales, c’est pourquoi le JA (que ce soit le TA saisi en première instance, ou le CE, qui ne vient pas sur ce point contredire le TA) considère qu’aucune procédure contradictoire n’a été suivie en l’espèce, contrairement aux exigences légales.

**B. L’admission justifiée d’une situation d’urgence exonérant le préfet de la mise en œuvre d’une procédure contradictoire**

Considérant 6 et 7 : «*dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;*

*Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 5 ci-dessus que le comportement de M.B..., caractérisé par la récidive de faits de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique, créait pour lui-même et pour les tiers un risque constitutif d'une situation d'urgence au sens des dispositions issues du 1° de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000* »

Le TA ne pouvait pas annuler une décision individuelle sans préalablement qualifier la situation d'urgence, le comportement récidiviste du conducteur (circonstances particulières de l’espèce), caractérisant un risque grave.

En l’espèce, la situation d’urgence qui caractérisait l’espèce justifie l’absence de procédure contradictoire.

NB : Ici, application de la deuxième partie de l’article 24 de la loi DCRA de 2000, désormais codifié à l’article L121-2 du Code des relations de l’administration avec le public.

Article L121-2 : *« Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables :*

*1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;*

*2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;*

*3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure*

*contradictoire particulière ;*

*4° Aux décisions prises par les organismes de sécurité sociale et par l'institution visée à l'article L.5312-1 du code du travail, sauf lorsqu'ils prennent des mesures à caractère de sanction. Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents. »*

NB : Cette conception est à rapprocher de l’arrêt **CE, ass., 2011, Danthony (**Tout vice de procédure ne conduit pas nécessairement à l’annulation de la mesure. Le juge administratif a une approche concrète, pragmatique, des obligations qui pèsent sur l’administration en matière de procédure non contentieuse. Concilier respect des droits et efficacité de l’action administrative.)

Analyse : Notion de comportement grave et dangereux. Qualification d'un risque (contrôle de proportionnalité du JA). Le préfet, (considérant 7) ne peut légalement se dispenser de l'information au conducteur en cas d'urgence, que s'il apparaît, eu égard au comportement du conducteur, que le fait de différer la suspension de son permis pendant le temps nécessaire à l'accomplissement de la procédure contradictoire créerait des risques graves pour lui-même ou pour les tiers.

Liberté de l’appréciation de la situation d’urgence par le JA :

Appréciation in concreto de la situation d’urgence. Le juge a toute latitude pour apprécier l’urgence :

* Ordonnance rendue par Conseil d'Etat 07-06-2011 n° 349817 : « Dans un arrêt du 7 juin 2011, le juge des référés du Conseil d'Etat a jugé que l'assignation à résidence d'un étranger ne crée pas, sauf circonstances particulières, une situation d'urgence. »
* Arrêt rendu par Conseil d'Etat Section du contentieux 11-12-2015 n° 394990 : « Eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative en application de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la **situation** de cette personne, de nature à créer une **situation** d'**urgence ».**