
Décision du Défenseur des droits n° 2024-132

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de la route ;

Saisie par madame X d'une réclamation relative à l'invalidation de son permis de conduire, pour solde de points nul, par une décision ministérielle 48SI du 28 février 2020, et ce alors qu'elle avait réalisé un stage de récupération de points les 21 et 22 février 2020, soit avant la notification de la décision administrative d'annulation :

- **Prend acte** que la compétence pour procéder à l'enregistrement des stages appartient principalement aux centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) et, subsidiairement, au bureau national des droits à conduire (BNDC), uniquement pour les dossiers complexes ou en solde de points nul, mais que seul le CERT est compétent pour authentifier un stage de sensibilisation à la sécurité routière au regard des obligations réglementaires (agrément du centre de formation, conformité des attestations, noms et qualités des formateurs, etc.) ;
- **Prend acte** que la situation de la réclamante a fait l'objet d'un examen attentif au regard de son droit à conduire et qu'il ressort de l'étude de son dossier que le stage réalisé les 21 et 22 février 2020 peut donner lieu à récupération de points et lui permettre de retrouver la validité de son premier permis de conduire

obtenu le 20 août 2015 avec un solde de 12 points, sous réserve d'autres infractions qui pourraient intervenir entre temps ;

- **Prend acte** que les services de la délégation à la sécurité routière ne pourront procéder aux modifications nécessaires dans le dossier de madame X, qu'une fois qu'elle aura adressé le formulaire de retour au permis initial.

Claire HÉDON

Décision de prise d'acte

I. Faits et procédure

1. Madame X a réalisé un stage de récupération de 4 points les 21 et 22 février 2020 qui n'a pas été enregistré dans son dossier de permis de conduire.
2. Une décision ministérielle 48SI datée du 28 février 2020, lui a été notifiée. Cette décision l'informait de la perte des derniers points de son permis de conduire et de son invalidation pour solde de points nul.
3. Le dossier de permis de la réclamante est ainsi passé en solde de points nul avant que le stage n'ait pu être enregistré dans le système national des permis de conduire.
4. Madame X indique avoir adressé un recours gracieux au bureau national des droits à conduire (BNDC) tendant à la prise en compte du stage de récupération de points et à la revalidation de son permis de conduire, par un courrier daté du 3 avril 2020.
5. Elle indique, en effet, qu'avec l'enregistrement du stage de récupération de points, son permis de conduire n'était pas en solde de points nul à la date où la décision 48SI invalidant son permis de conduire a été édictée.
6. Elle estime ainsi que la décision 48SI était privée de base légale.
7. Par courrier du 10 novembre 2020, le BNDC l'a invitée à contacter le centre de formation X qui avait organisé le stage, afin qu'il effectue une nouvelle demande de prise en compte de ce stage, par le biais de la téléprocédure dédiée.
8. Le centre de formation X aurait tenté de réaliser la demande mais celle-ci aurait été bloquée par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), au motif que le stage avait eu lieu depuis plus de six mois.
9. Ne parvenant pas à régulariser sa situation, madame X indique avoir été contrainte de réaliser les démarches pour obtenir un nouveau permis de conduire qu'elle a obtenu le 16 novembre 2020.
10. Elle souhaite néanmoins obtenir le retour à son permis de conduire initial mais indique ne pas y parvenir.

11. C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.
12. Le Défenseur des droits s'est alors rapproché du BNDC, service de la délégation à la sécurité routière, par un courriel du 9 juin 2023 afin de recueillir ses observations sur ce dossier et notamment savoir dans quelle mesure le stage de récupération de points pouvait être enregistré dans le dossier de la réclamante et son permis de conduire initial revalidé.
13. Ce courriel étant resté sans réponse, le Défenseur des droits a adressé une relance au service concerné par un courriel du 13 novembre 2023, sur la boîte mail structurelle dédiée à ses services.
14. Aucune réponse, même de mise en attente, n'a été apportée.
15. Par courrier du 14 mai 2024, le Défenseur des droits s'est adressé directement à la déléguée interministérielle à la sécurité routière.
16. Une réponse lui a été apportée par courrier daté du 28 mai 2024.
17. Par courriel du 21 juin 2024 et relance du 16 septembre 2024, le Défenseur des droits a sollicité auprès du BNDC des précisions sur la réponse qui lui a été apportée par la déléguée interministérielle à la sécurité routière. Ces précisions lui ont été apportées par courriel du 17 septembre 2024.

II. Cadre juridique

1. Sur l'obligation de prendre en compte le stage de récupération de points réalisé avant la notification de la décision ministérielle 48SI invalidant le permis de conduire et sur la demande de retour au permis de conduire initial

18. Aux termes de l'article L. 223-6 du code de la route : « (...). *Le titulaire du permis de conduire qui a commis une infraction ayant donné lieu à retrait de points peut obtenir une récupération de points s'il suit un stage de sensibilisation à la sécurité routière qui peut être effectué dans la limite d'une fois par an. »*
19. Le Conseil d'État¹ a eu l'occasion de rappeler récemment qu'« [i]l résulte des dispositions des articles L. 223-1, L. 223-3 et L. 223-6 du code de la route que les décisions portant retrait de points d'un permis de conduire, de même que celles qui constatent la perte de validité du permis pour solde de points nul, ne

¹ Conseil d'État, 5ème - 4ème SSR, 17/02/2016, 380684 et Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 29/09/2023, 461479.

sont opposables au titulaire de ce permis qu'à compter de la date à laquelle elles lui sont notifiées. Tant que le retrait de l'ensemble des points du permis ne lui a pas été rendu opposable, l'intéressé peut prétendre au bénéfice des dispositions de l'article L. 223-6 du code de la route citées au point 3 prévoyant des reconstitutions de points lorsque le titulaire du permis a accompli un stage de sensibilisation à la sécurité routière ou des autres dispositions de cet article lorsqu'il n'a commis aucune infraction ayant donné lieu à retrait de points pendant une certaine période ».

20. S'agissant du retour au permis de conduire initial, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser² que « (...) l'administration saisie par l'intéressé d'une demande d'échange du nouveau permis contre le permis initial doit faire droit à cette demande dès lors que le solde de points du permis initial n'est pas nul ».

2. Sur l'autorité compétente pour enregistrer un stage de récupération de points dans un dossier de permis de conduire complexe ou nul

21. Le Défenseur des droits avait par courrier du 8 mars 2021, déjà appelé l'attention de la délégation à la sécurité routière sur des problèmes de stage non pris en compte.

22. Par courrier du 15 avril 2021, il lui avait été répondu, s'agissant de l'enregistrement des stages de sensibilisation à la sécurité routière, qu'aux termes de l'article R. 223-8 du code de la route, le centre de sensibilisation à la sécurité routière dispose d'un délai de 15 jours pour communiquer l'attestation de stage au préfet, qui lui-même dispose d'un mois pour procéder à la reconstitution partielle de 4 points.

23. Il lui avait été également précisé que la compétence pour procéder à l'enregistrement des stages appartient principalement, aux centres d'expertises des ressources et des titres³ (CERT) et, subsidiairement, au BNDC, mais uniquement pour les dossiers complexes, ou en solde nul ou encore dans le cadre d'un recours hiérarchique formé par l'utilisateur.

24. Il résulte de ce qui précède que le BNDC est l'autorité compétente pour enregistrer les stages de récupération de points lorsque le permis de conduire

² Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 21/11/2023, 466680.

³ Pour les demandes de permis de conduire et de certificats d'immatriculation, la fermeture des guichets en préfecture a été généralisée début novembre 2017. Depuis cette date, les titres ne sont plus instruits dans les préfectures et sous-préfectures, mais uniquement dans des CERT après saisie de la demande par l'utilisateur lui-même sur le site dédié de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS). Ces demandes sont enregistrées exclusivement de manière numérique par l'utilisateur ou, s'il le souhaite, par l'intermédiaire d'un professionnel agréé (auto-écoles pour les permis / professionnel de l'automobile pour les certificats d'immatriculation).

est en solde de points nul ou lorsque le dossier de permis présente une certaine complexité.

3. Sur la responsabilité de l'administration pour inaction

25. La responsabilité de l'État peut être engagée devant la juridiction administrative et la jurisprudence reconnaît la responsabilité de l'administration pour les préjudices résultant de son inaction⁴.

26. Ainsi, dans un jugement du 25 janvier 2024⁵, le tribunal administratif de Versailles indique :

« En ce qui concerne l'existence de fautes :

3. Toute illégalité fautive est, en principe et quelle qu'en soit la nature, susceptible d'engager la responsabilité de l'administration dès lors qu'elle présente un lien de causalité suffisamment direct et certain avec les préjudices invoqués, dont il appartient au demandeur d'établir la réalité et le bien-fondé.

4. Il est constant que l'administration n'invoque aucune cause exonératoire de responsabilité pour justifier, d'une part, du retrait illégal de son permis de conduire à M. A, ni d'autre part, pour justifier du délai anormalement long pris pour procéder au réexamen de sa situation et lui restituer son permis de conduire suite aux différentes décisions juridictionnelles. Ces illégalités fautives sont par suite de nature à engager la responsabilité de l'administration.

En ce qui concerne les préjudices :

5. Il résulte de l'instruction que M. A a illégalement été privé de son droit de conduire un véhicule avec permis du 22 mars 2017 au 1er décembre 2021. Le requérant soutient que cette situation a obéré l'accomplissement de ses missions professionnelles et a impacté pendant plus de cinq ans son quotidien et ses modalités de déplacements familiaux. Or, M. A n'établit pas son préjudice professionnel. En revanche, il a nécessairement subi des troubles dans ses conditions d'existence et un préjudice moral résultant de la privation illégale de son permis de conduire pendant plus de 5 années. Il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en lui allouant la somme de 3 000 euros. ».

27. Ainsi, l'administration est tenue d'agir pour faire cesser un trouble subi par les usagers, son inaction étant de nature à engager sa responsabilité.

III. Analyse

⁴ Conseil d'Etat, sect., 14/12/1962, Doublet, Lebon, p. 680 ; Conseil d'Etat, 20/12/1972, Ville de Paris c/ Marabout.

⁵ Tribunal administratif de Versailles, 6^{ème} chambre, 25/01/2024, 2201964.

28. La réclamante a réalisé un stage de récupération de points avant que la décision d'invalidation du permis de conduire référencée 48SI lui soit notifiée. Au regard de la jurisprudence constante précitée, le stage réalisé par madame X aurait dû être pris en compte et son permis de conduire ne pas être en solde de points nul.
29. Dans ces conditions, la décision ministérielle 48SI invalidant le permis de conduire initial de madame X apparaît privée de base légale.
30. Dès le 3 avril 2020, la réclamante a sollicité la prise en compte de son stage de récupération de points et la revalidation de son permis de conduire auprès du BNDC. Par courrier du 10 novembre 2020, ce service n'a pas fait droit à sa demande et l'a invitée à contacter le centre de formation qui avait organisé le stage afin qu'il effectue une nouvelle demande de prise en compte de ce stage, par le biais de la téléprocédure dédiée. Cette démarche s'est avérée infructueuse.
31. Il ressort du courrier de la délégation à la sécurité routière du 15 avril 2021, précité, qu'il appartenait pourtant bien au BNDC de prendre en compte cette demande de stage de récupération de points, le dossier de permis de cette réclamante étant passé en solde de points nul avant que le stage n'ait pu être enregistré dans le système national des permis de conduire.
32. Pourtant, il ressort de l'instruction de ce dossier que le BNDC a renvoyé la réclamante vers le centre de formation X pour la prise en compte du stage alors qu'il lui appartenait de le faire.
33. Or, si la situation de la réclamante avait été régularisée directement par le BNDC dès le mois d'avril 2020, la réclamante n'aurait pas dû repasser le permis de conduire qu'elle a obtenu en novembre 2020.
34. C'est pourquoi, la réclamante souhaite qu'il soit pris acte que son permis de conduire initial est réputé ne jamais avoir été annulé et qu'il est doté de 12 points à ce jour. Son nouveau permis de conduire sera alors réputé ne jamais avoir été obtenu.
35. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État précitée, que l'administration est tenue de faire droit à une demande de retour au permis de conduire initial dès lors que celui-ci est valide, ce qui, à la lecture du relevé d'information intégral produit par madame X, est le cas.
36. Compte tenu de ces éléments, l'absence de prise en compte du stage de récupération de points et de retour au permis de conduire initial de la réclamante

est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration pour faute et de constituer une atteinte au droit des usagers du service public.

37. Par courrier du 28 mai 2024, la délégation à la sécurité routière, a finalement répondu au Défenseur des droits.

38. Il ressort de ce courrier :

- que conformément à ce qui avait été déjà rappelé dans le courrier du 15 avril 2021, la compétence pour procéder à l'enregistrement des stages appartient principalement aux CERT et, subsidiairement, au BNDC, uniquement pour les dossiers complexes ou en solde de points nul, mais que seul le CERT est compétent pour authentifier un stage de sensibilisation à la sécurité routière au regard des obligations réglementaires (agrément du centre de formation, conformité des attestations, noms et qualités des formateurs, etc.) ;
- que le BNDC ne peut enregistrer un stage qu'après une validation effectuée par le CERT ;
- qu'il a été demandé le 27 février 2020 l'enregistrement du stage effectué par madame X, *via* l'application dédiée Portail Guichet Agent (PGA) ;
- que celui-ci a été rejeté par trois fois par le CERT :
 1. le 09/03/2020 en raison d'une erreur matérielle de saisie du centre de formation sur la date d'obtention du permis de conduire sur l'attestation du stage ;
 2. le 11/09/2020 pour dépassement de délai de réponse ;
 3. le 20/04/2021 pour solde maximum des points, dès lors que madame X avait obtenu un nouveau permis de conduire le 16/11/2020.
- qu'à la suite du recours gracieux effectué le 3 avril 2020 par madame X et à son rejet le 10 novembre 2020, le BNDC a proposé à madame X de contacter le centre de formation pour qu'il modifie l'attestation et qu'il réitère la demande ;
- qu'à la réception de notre saisine du 14 mai 2024, une nouvelle vérification a été faite par les services de la délégation à la sécurité routière auprès du CERT compétent, et qu'il apparaît que le stage pourrait donner lieu à récupération de points et permettre à madame X d'obtenir la validité de son premier permis de conduire obtenu le 20 août 2015 ;
- que sur sa demande expresse, madame X peut solliciter l'échange de son second permis de conduire contre le permis initial ;

- que pour cela, il lui appartient de dûment remplir le formulaire de retour au permis initial et de le retourner par courriel à l'adresse de l'administration bndc-pap-recours-gracieux@interieur.gouv.fr et que le BNDC fera alors les modifications nécessaires dans son dossier ;
- que cependant le solde de points sur l'ancien permis de conduire serait de 4 points sur un capital de 12 alors que le solde de points actuel sur le nouveau permis est actuellement de 11 points sur 12.

39. Par courriel du 21 juin 2024, le Défenseur des droits a appelé l'attention du BNDC sur le fait que le permis de conduire initial ne devrait pas être doté de 4 points mais de 12 points. En effet, au regard du relevé d'information intégral du permis de conduire produit par la réclamante, la dernière infraction enregistrée dans le système national des permis de conduire est devenue définitive le 5 novembre 2019. Ainsi, en appliquant rétroactivement la règle de la reconstitution totale de points à l'issue d'un délai de 3 ans, le permis initial est en réalité doté d'un capital de 12 points depuis le 5 novembre 2022.

40. C'est ce qui découle d'une jurisprudence constante du Conseil d'État⁶ dans laquelle il est mentionné :

« 3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 223-6 du code de la route dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2007 : " Si le titulaire du permis de conduire n'a pas commis, dans le délai de trois ans à compter de la date du paiement de la dernière amende forfaitaire, de l'émission du titre exécutoire de la dernière amende forfaitaire majorée, de l'exécution de la dernière composition pénale ou de la dernière condamnation définitive, une nouvelle infraction ayant donné lieu au retrait de points, son permis est affecté du nombre maximal de points " ;

4. Considérant, d'une part, que les décisions portant retrait de points d'un permis de conduire, de même que celles qui constatent la perte de validité du permis pour solde de points nuls, ne sont opposables à son titulaire qu'à compter de la date à laquelle elles lui sont notifiées ; que, tant que le retrait de l'ensemble des points du permis ne lui a pas été rendu opposable, l'intéressé peut prétendre au bénéfice des dispositions précitées de l'article L. 223-6 du code de la route prévoyant des reconstitutions de points lorsque le titulaire du permis a accompli un stage de sensibilisation à la sécurité routière ou qu'il n'a commis aucune infraction ayant donné lieu à retrait de points pendant une certaine période ;

⁶ Conseil d'Etat, 5ème - 4ème SSR, 17/02/2016, 380684.

5. Considérant, d'autre part, qu'il appartient au juge administratif, saisi d'une contestation portant sur un retrait de points du permis de conduire, lequel constitue une sanction que l'administration inflige à un administré, de se prononcer sur cette contestation comme juge de plein contentieux ; qu'il en va de même lorsque le juge est saisi d'un recours contre une décision constatant la perte de validité d'un permis de conduire pour solde de points nul ; que, dans le cas où il apparaît que le solde des points était nul à la date à laquelle une telle décision est intervenue mais que, faute pour l'administration de l'avoir rendue opposable en la notifiant à l'intéressé, celui-ci a pu ultérieurement remplir les conditions pour bénéficier d'une reconstitution totale ou partielle de son capital de points, il appartient au juge de prononcer l'annulation de la décision ; ».

41. Par courriel du 17 septembre 2024, le BNDC a répondu qu'après vérifications, il apparaît qu'effectivement madame X bénéficiera d'une reconstitution totale au 5 novembre 2022 et que son solde sera de 12 points sur le permis initial, sous réserve d'autres infractions qui pourraient intervenir entre temps.

42. En conséquence et au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :

- **Prend acte** que la compétence pour procéder à l'enregistrement des stages appartient principalement aux CERT et, subsidiairement, au BNDC, uniquement pour les dossiers complexes ou en solde de points nul, mais que seul le CERT est compétent pour authentifier un stage de sensibilisation à la sécurité routière au regard des obligations réglementaires (agrément du centre de formation, conformité des attestations, noms et qualités des formateurs, etc.) ;
- **Prend acte** que la situation de la réclamante a fait l'objet d'un examen attentif au regard de son droit à conduire et qu'il ressort de l'étude de son dossier que le stage réalisé les 21 et 22 février 2020 peut donner lieu à récupération de points et lui permettre de retrouver la validité de son premier permis de conduire obtenu le 20 août 2015 avec un solde de 12 points, sous réserve d'autres infractions qui pourraient intervenir entre temps ;
- **Prend acte** que les services de la délégation à la sécurité routière ne pourront procéder aux modifications nécessaires dans le dossier de madame X, qu'une fois qu'elle aura adressé le formulaire de retour au permis initial dès lors qu'elle a obtenu un nouveau permis de conduire.

Claire HÉDON