

Paris, le 18 novembre 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-171

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 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la circulaire NOR/INT/D/04/00031/C du 11 mars 2004 relative au régime général du permis de conduire à points et au permis probatoire ;

Saisie par monsieur X, par l'intermédiaire de son conseil, Maître B, des difficultés qu'il indique rencontrer pour obtenir, sur son permis de conduire, la restitution des points afférents à une infraction relevée le 19 avril 2018 pour laquelle il a été relaxé par le tribunal de police ;

- **Rappelle** à la délégation à la sécurité routière qu'elle doit faciliter l'accomplissement de la mission du Défenseur des droits notamment en autorisant ses agents et préposés à répondre à ses demandes, et ce dans un délai raisonnable ;

- **Prend acte** que la situation du réclamant a fait l'objet d'un examen attentif par les services de la délégation à la sécurité routière au regard de son droit à conduire à l'issue duquel elle indique que les mentions relatives à l'infraction du 19 avril 2018 pourraient être extraites de son dossier ;
- **Prend acte** que les services de la délégation à la sécurité routière ne pourront procéder aux modifications nécessaires dans le dossier du réclamant, qu'après avoir reçu son formulaire de retour au permis initial puisqu'il a obtenu un nouveau permis de conduire le 30 avril 2022 par examen.
- **Recommande à la délégation à la sécurité routière** de prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les délais de réponse et de traitement des demandes de restitution de points des usagers, en particulier celles faisant suite à un jugement de relaxe ;
- **Recommande à la délégation à la sécurité routière** d'améliorer l'information des usagers, ayant obtenu un nouveau permis de conduire, sur les modalités de retour au permis initial en cas de possible revalidation rétroactive de celui-ci ;
- **Recommande à la délégation à la sécurité routière** de prévoir un onglet spécifique pour les demandes de retour au permis de conduire initial sur son site *recours.permisdeconduire.gouv.fr*.

Claire HÉDON

**Décision de prise d'acte et portant recommandations sur le fondement de
l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011**

I. Faits et procédure

1. Le Défenseur des droits a été saisi par monsieur X, par l'intermédiaire de son conseil, maître B, des difficultés qu'il indique rencontrer pour obtenir sur son permis de conduire, la restitution des points afférents à une infraction pour laquelle il a été relaxé par le tribunal de police.
2. Avant cette saisine, monsieur X avait contesté auprès de l'officier du ministère public (OMP) de Y une amende forfaitaire majorée mise à sa charge pour des faits d'excès de vitesse d'au moins 30 km/h et inférieur à 40 km/h relevés à son encontre le 19 avril 2018 à Z.
3. Par une décision ministérielle référencée 48 enregistrée dans le système national des permis de conduire (SNPC) le 18 décembre 2018, cette infraction a entraîné une perte de 3 points sur son permis de conduire. Par la suite, son permis a été invalidé pour solde de points nul par une décision ministérielle référence 48SI réputée lui avoir été notifiée le 26 janvier 2019. Monsieur X précise avoir réalisé un stage de récupération de 4 points les 15 et 16 mai 2019 et produit l'attestation qui lui a été remise.
4. À la suite de sa contestation devant l'OMP, monsieur X a été cité à comparaître devant le tribunal de police de Y pour être entendu sur les faits qui lui étaient reprochés.
5. Par un jugement définitif du 18 novembre 2020, le tribunal de police de Y a déclaré monsieur X non coupable pour l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés.
6. Ne parvenant pas, malgré ce jugement de relaxe, à obtenir la restitution des 3 points afférents à l'infraction concernée, monsieur X a saisi le tribunal administratif de A d'une requête tendant à l'annulation de la décision ministérielle 48SI invalidant son permis de conduire et à l'annulation des différentes décisions ministérielles de perte de points affectant son permis de conduire, notamment celle consécutive à l'infraction du 19 avril 2018, annulée par le tribunal de police.

7. Par ordonnance du 27 avril 2021, le tribunal administratif de A a déclaré irrecevable, pour cause de tardiveté, la requête introduite par monsieur X.
8. Par recours gracieux daté du 30 juillet 2021, monsieur X a de nouveau sollicité la restitution des points afférents à l'infraction du 19 avril 2018 auprès du bureau national des droits à conduire (BNDC) mais n'a pas obtenu de réponse à sa demande.
9. Le 30 avril 2022, monsieur X, ne parvenant pas à régulariser sa situation, a obtenu, en passant l'examen requis, un nouveau permis de conduire.
10. C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.
11. Le Défenseur des droits s'est alors rapproché du BNDC, service de la délégation à la sécurité routière, par un courriel du 26 octobre 2022 afin notamment d'obtenir des informations sur ce qui pouvait éventuellement faire obstacle à la restitution des 3 points et à la revalidation du permis de conduire du réclamant.
12. Ce courriel étant resté sans réponse, le Défenseur des droits a adressé trois relances au service concerné par courriels des 12 janvier 2023, 5 avril 2023 et 2 juin 2023, sur la boîte mail structurelle dédiée à ses services.
13. Aucune réponse n'ayant été apportée à ces demandes, le Défenseur des droits a adressé une note soumise au contradictoire à la déléguée interministérielle à la sécurité routière par courrier du 24 avril 2024.
14. Par courrier du 14 juin 2024, la déléguée interministérielle à la sécurité routière a informé le Défenseur des droits que la situation du réclamant avait fait l'objet d'un examen attentif au regard de son droit à conduire et qu'il ressortait de l'étude de son dossier que les mentions relatives à l'infraction du 19 avril 2018 pourraient être extraites de son dossier par ses services.
15. Elle ajoutait cependant que dans la mesure où monsieur X avait obtenu un nouveau permis de conduire le 30 avril 2022 par examen, il devait dûment remplir un « *formulaire d'option* » (formulaire de retour au permis initial) et le retourner par courriel à l'adresse bndc-pap-recours-gracieux@interieur.gouv.fr afin de « *procéder à l'échange de ce second examen contre le permis initial* ». Il était également précisé qu'à réception, le BNDC procéderait alors aux modifications nécessaires dans le dossier du réclamant.

II. Cadre juridique

1. Sur l'obligation de restitution des points sur le permis de conduire en cas de relaxe et sur la demande de retour au permis de conduire initial

16. L'article L. 223-1 du code de la route prévoit que « *[l]a réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie par le paiement d'une amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée, l'exécution d'une composition pénale ou par une condamnation définitive* ».
17. L'article 530 du code de procédure pénale précise quant à lui qu'en cas de réception d'une amende forfaitaire majorée « (...) *l'intéressé peut former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée* ».
18. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser dans une décision n°379655 du 16 juin 2016¹ que « *l'annulation du titre exécutoire a pour conséquence que la réalité de l'infraction ne peut plus être regardée comme établie ; que l'autorité administrative doit, par suite, rétablir sur le permis de conduire les points qui avaient pu être retirés, sans préjudice d'un nouveau retrait si le juge pénal est saisi et prononce une condamnation ;* ».
19. L'article 541 du code de procédure pénale dispose que « *[s]i le tribunal de police estime que le fait ne constitue aucune infraction à la loi pénale, ou que le fait n'est pas établi, ou qu'il n'est pas imputable au prévenu, il renvoie celui-ci des fins de la poursuite* ».
20. En ce sens, le Conseil d'État a d'ailleurs récemment rappelé, dans une décision n°467887 du 14 novembre 2023², qu'« (...) *en principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'administration comme au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient, dans ce cas, à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis et, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction administrative. Il n'en va autrement que lorsque la légalité de la décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée s'étendant alors exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal* ».

¹ CE, 5ème - 4ème chambres réunies, 16 juin 2016, n° 379655.

² CE, 5ème chambre, 14 novembre 2023, n° 467887, Inédit au recueil Lebon.

21. Par ailleurs, la circulaire NOR/INT/D/04/00031/C du 11 mars 2004 relative au régime général du permis de conduire à points et au permis probatoire précise *« que la réduction des points constitue une mesure administrative à caractère automatique. Cependant, il apparaît qu'aucun retrait de points n'est effectué à la seule initiative de l'autorité administrative »*.
22. Selon une position constante du Conseil d'État³ : *« S'il apparaît alors que le capital de points dont l'intéressé disposait n'a pas été totalement épuisé, la décision par laquelle le ministre a déclaré la perte de validité du permis est illégale. »*.
23. Le Conseil d'État⁴ 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 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 »*.
24. S'agissant du retour au permis de conduire initial, le Conseil d'État a déjà précisé⁵ 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 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 inaction⁶.
26. Ainsi, dans un jugement du 25 janvier 2024⁷, le tribunal administratif de Versailles indique :

³ CE, avis rendu par 5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies, 26 juillet 2006, n° 292829.

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

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

⁶ Conseil d'État, sect., 14/12/1962, Doublet, Lebon, p. 680 ; Conseil d'État, 20/12/1972, Ville de Paris c/ Marabout.

⁷ Tribunal administratif de Versailles, 6^{ème} chambre, 25/01/2024, 2201964.

« 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. L'administration est donc tenue d'agir pour faire cesser le trouble subi par un usager, son inaction étant de nature à engager sa responsabilité.

3. Sur l'obligation de répondre aux demandes du Défenseur des droits

28. Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante dont le rôle est garanti à l'article 71-1 de la Constitution.

29. Le Défenseur des droits est notamment chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public.

30. En vertu de l'article 20, alinéa 2, de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, celui-ci peut recueillir, sur les faits portés à sa connaissance, toute information qui lui apparaît nécessaire sans que son caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé. En outre, aux termes de l'article 18 de ladite loi, le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui.

31. Celles-ci doivent alors faciliter l'accomplissement de la mission du Défenseur des droits et sont tenues d'autoriser leurs agents et préposés à répondre à ses demandes.

III. Analyse

32. Le réclamant a contesté le titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée mise à sa charge pour les faits relevés à son encontre le 19 avril 2018 auprès de l'OMP compétent, lequel n'a pas procédé au classement sans suite de l'affaire et a décidé de diligenter des poursuites devant la juridiction pénale compétente au titre de l'infraction contestée⁸.

33. C'est dans ce contexte que le tribunal de police de Y a rendu le 18 novembre 2020 un jugement déclarant « *monsieur X non coupable pour l'ensemble des faits qui lui sont reprochés* ».

34. Le titre exécutoire de la majoration a donc été annulé et aucune condamnation n'a été rendue à l'encontre du réclamant qui a été relaxé. Il en résulte que la réalité de l'infraction du 19 avril 2018 ne peut plus être regardée comme établie, eu égard aux dispositions de l'article L. 223-1 précité du code de la route.

35. Au regard des textes susvisés et des jurisprudences précitées, le BNDC est donc tenu de restituer les 3 points indument retirés du permis de conduire du réclamant. La décision ministérielle 48 retirant ces 3 points sur le permis de conduire du réclamant serait alors privée de base légale et l'administration tenue de procéder à son retrait.

36. La décision ministérielle 48SI invalidant le permis de conduire de monsieur X, en partie fondée sur la décision 48 de la perte de 3 points suscitée, est également susceptible d'être privée de base légale.

37. La non réattribution des 3 points retirés au solde de points du permis de conduire de monsieur X est donc susceptible de constituer une atteinte au respect du principe de l'autorité de la chose jugée de nature à engager sa responsabilité pour faute.

38. Compte tenu de ces éléments, la déléguée interministérielle à la sécurité routière a informé le Défenseur des droits le 14 juin 2024, que la situation du réclamant avait fait l'objet d'un examen attentif par ses services et a précisé les démarches à suivre afin de remédier aux difficultés rencontrées par monsieur X.

⁸ Article 530-1 du code de procédure pénale.

39. Néanmoins, la situation de monsieur X aurait dû être régularisée avant qu'il n'obtienne un nouveau permis de conduire et il aurait dû être informé il y a 2 ans qu'il devait envoyer un formulaire pour obtenir le retour à son permis initial.
40. Les informations communiquées par la délégation à la sécurité routière dans son courrier du 14 juin 2024, notamment sur la nécessité de renvoyer un formulaire de retour au permis initial pour procéder aux rectifications demandées par monsieur X, auraient également pu être portées à la connaissance du Défenseur des droits dès sa première saisine du 26 octobre 2022.
41. En conséquence et au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :
- **Rappelle** à la délégation à la sécurité routière qu'elle doit faciliter l'accomplissement de la mission du Défenseur des droits notamment en autorisant ses agents et préposés à répondre à ses demandes, et ce dans un délai raisonnable ;
 - **Prend acte** que la situation du réclamant a fait l'objet d'un examen attentif par les services de la délégation à la sécurité routière au regard de son droit à conduire à l'issue duquel elle indique que les mentions relatives à l'infraction du 19 avril 2018 pourraient être extraites de son dossier ;
 - **Prend acte** que les services de la délégation à la sécurité routière ne pourront procéder aux modifications nécessaires dans le dossier du réclamant, qu'après avoir reçu son formulaire de retour au permis initial puisqu'il a obtenu un nouveau permis de conduire le 30 avril 2022 par examen.
 - **Recommande à la délégation à la sécurité routière** de prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les délais de réponse et de traitement des demandes de restitution de points des usagers, en particulier celles faisant suite à un jugement de relaxe ;
 - **Recommande à la délégation à la sécurité routière** d'améliorer l'information des usagers, ayant obtenu un nouveau permis de conduire, sur les modalités de retour au permis initial en cas de possible revalidation rétroactive de celui-ci ;
 - **Recommande à la délégation à la sécurité routière** de prévoir un onglet spécifique pour les demandes de retour au permis de conduire initial sur son site *recours.permisdeconduire.gouv.fr*.

Claire HÉDON

