Urteilskopf

115 Ib 152

19. Arrêt de la Cour de cassation pénale du 4 avril 1989 dans la cause F. c. Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Widerruf eines Verwaltungsaktes.

1. Es verstösst nicht gegen Treu und Glauben, die Verfügung betreffend einen Führerausweisentzug zu ändern, dessen Dauer mit Art. 17 Abs. 1 lit. d SVG unvereinbar war (E. 1-3).

2. Der Grundsatz "ne bis in idem" ist hier nicht anwendbar (E. 4).

Regeste (fr):
Révocation d'un acte administratif.

1. N'est pas contraire au principe de la bonne foi la modification d'une décision de retrait du permis de conduire, dont la durée n'était pas conforme à l'art. 17 al. 1 lettre d LCR (consid. 1 à 3).

2. Le principe "ne bis in idem" ne s'applique pas (consid. 4).

Regesto (it):
Revoca di un atto amministrativo.

1. Non è contrario al principio della buona fede modificare una revoca della licenza di condurre, la cui durata non era conforme all'art. 17 cpv. 1 lett. d LCS (consid. 1-3).

2. Il principio "ne bis in idem" non è applicabile nella fattispecie (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 153

BGE 115 Ib 152 S. 153

A.- Le 7 février 1988, F. a circulé à Lausanne au volant de son automobile. Un contrôle de police à révélé un taux d'alcoolémie de 0,98 à 1,09 g %o. Par une décision du 7 mars 1988, le Service des automobiles du canton de Genève a prononcé le retrait du permis de conduire de F. pour une durée de deux mois. Le 25 avril 1988, le Service des automobiles a pris une autre décision, sans que F. ait commis une nouvelle infraction, fixant la durée du retrait du permis à douze mois en raison d'un état de récidive au sens de l'art. 17 al. 1 lettre d LCR. En effet, il avait été constaté dans l'intervalle que F. avait déjà fait l'objet d'un retrait du permis de conduire prononcé le 17 juillet 1986 pour une durée de six mois (conduite à Genève en état d'ébriété, alcoolémie de 2,01 à 2,23 g %o). Dans la décision du 25 avril 1988, il est indiqué notamment: "que compte tenu de ces nouveaux éléments, il se justifie de modifier la décision du 7.3.88 et de confirmer le retrait du permis de conduire de Monsieur F. pour une durée conforme au minimum légal prévu par la loi."

B.- Par un arrêt du 19 août 1988, le Tribunal administratif du canton de Genève a rejeté le recours formé

par F.

C.- F. a saisi le Tribunal fédéral d'un recours de droit administratif. Il demande l'annulation de l'arrêt du 19 août 1988, sous suite de dépens. L'effet suspensif a été requis mais n'a pas été accordé.

D.- Invité à présenter des observations, l'Office fédéral de la police (OFP) a proposé le rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) En bref, le Tribunal administratif a considéré que se posait la question de la révocation d'une décision administrative erronée, due à une erreur sur les faits, dont la solution dépend de la mise en balance de la sécurité des relations juridiques d'une part et d'autre part des principes de la légalité ainsi que de l'égalité de traitement. Cette autorité en conclut que faire prévaloir l'intérêt public de la sécurité du trafic à lutter contre l'ivresse au volant en substituant, dans un délai raisonnable, une décision de retrait d'une autorisation de police à une autre était admissible. b) D'après le recourant, l'arrêt du Tribunal administratif viole le principe de droit fédéral de l'autorité de la chose jugée ainsi que de l'intérêt à la sécurité des relations juridiques. Il admet que se

pose la question de la révocation d'un acte administratif à résoudre par une mise en balance d'une part de la légalité, d'autre part de l'intérêt du particulier à bénéficier de la décision, même illégale. Il souligne que sa bonne foi n'est nullement en cause, qu'il avait pris des dispositions professionnelles en fonction d'un retrait du permis de conduire limité à une durée de deux mois et qu'il a entrepris une période de formation en vue d'un emploi où son permis de conduire est indispensable. La prolongation à douze mois de la durée du retrait de son permis de conduire porte donc une atteinte sensible à ses intérêts légitimes concrets; il produit en effet une lettre par laquelle son employeur déclare devoir se passer de ses services si le Tribunal fédéral n'annule pas le revirement de l'autorité administrative genevoise. Il en conclut que l'intérêt public à la sécurité du trafic ne doit pas primer en l'espèce. Il rejette encore le motif tiré de l'égalité de traitement, car, s'il devait prévaloir en général, toutes les décisions entachées d'erreur seraient révocables; cela serait contraire à la jurisprudence. Enfin, le recourant affirme que le caractère sanctionnateur du retrait d'admonestation justifie l'application du principe "ne bis in idem" qui prévaut en droit pénal.

2. a) Aux termes de l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral. Cela comprend la violation des droits constitutionnels (ATF 110 Ib 257; voir C.H. BRUNSCHWILER, Wie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde übernimmt in Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, p. 267 ss)
b) En matière de retrait du permis de conduire, la procédure de première instance et celle de deuxième instance sont de la compétence des cantons (art. 22 al. 1 et 24 al. 1 et 2 LCR). Ils les règlent en principe librement, sous réserve des exigences minimales prévues à l'art. 23 LCR (BUSSY/RUSCONI, Code suisse de la circulation routière, 2e éd., Lausanne 1984, ch. 2.1. ad art. 23 LCR). Ainsi, la question de savoir si le Service des automobiles du canton de Genève était en droit de modifier, de son propre chef, une décision entachée d'erreur devait être examinée en premier lieu à la lumière des règles cantonales de procédure (voir ATF 102 Ib 288 consid. b). Or, les griefs du recourant ne sont pas fondés sur la violation du droit cantonal. Faute de précisions à cet égard, le Tribunal fédéral n'est pas tenu de rechercher d'office s'il existe des règles de droit genevois sur la révocation

des actes administratifs et, dans l'affirmative, si elles sont conformes à la

BGE 115 Ib 152 S. 155

Constitution fédérale (art. 114 al. 1 et 90 al. 1 lettre b OJ; BRUNSCHWILER, op.cit., p. 272 ss). c) L'argumentation du recours concerne avant tout la révocation d'un acte administratif. Elle doit être examinée sous l'angle d'une éventuelle violation du principe de la bonne foi, qui est garanti par l'art. 4 Cst.

3. a) D'après la jurisprudence, il découle du caractère impératif du droit public qu'un acte administratif, qui ne concorde pas avec le droit positif, puisse être modifié. Cependant, la sécurité du droit peut imposer qu'un acte, qui a constaté ou créé une situation juridique, ne puisse pas être mis en cause. En l'absence de règles sur la révocation prévues dans la loi, l'autorité doit mettre en balance d'une part l'intérêt à une application correcte du droit objectif, d'autre part les exigences de la sécurité du droit. Celles-ci l'emportent en principe lorsque la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, lorsque celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue, ou encore lorsque la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. Dans certains cas, une indemnité est due. Au contraire, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsque aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 109 Ib 252 consid. b avec la jurisprudence et la doctrine citées; voir B. KNAPP, Précis de droit administratif, 3e éd., Bâle 1988 p. 229 Nos 1268 ss; F. GYGI, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 307 ss; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 431 ss et, du même auteur, L'apport du Tribunal fédéral des assurances au développement du droit public, in Mélanges Alexandre Berenstein, Lausanne 1989, p. 449). b) Le Tribunal administratif a procédé à la pesée de l'intérêt au respect du droit objectif, d'une part, et, d'autre part, à la pesée de l'intérêt à la sécurité des relations juridiques. Il en a conclu qu'en l'absence d'intérêt sensible à la sécurité des relations juridiques du recourant, le principe de la légalité l'emportait notamment à cause de l'intérêt public supérieur à la sécurité du trafic et à la lutte contre l'ivresse au volant, ainsi qu'en raison de l'égalité de traitement. Certaines considérations de l'autorité cantonale sont discutables. Les risques professionnels du recourant découlant de l'erreur

BGE 115 Ib 152 S. 156

de l'administration, dont il avait été déjà question lors de la comparution personnelle devant le Tribunal administratif, paraissent quelque peu minimisés. Au contraire, le danger auquel un retrait d'admonestation d'une durée de deux mois (au lieu de douze mois) exposerait l'intérêt dit supérieur de la sécurité du trafic semble exagéré; en effet, la révocation d'un acte administratif a été refusée dans des cas où il en allait de la protection des eaux et de l'aménagement du territoire, par exemple (ATF 107 Ib 35, ATF 108 Ib 378). Quant à l'égalité de traitement, elle n'est nullement décisive, car cet argument serait de nature à empêcher la plupart des révocations.
Néanmoins, compte tenu du fait que les règles jurisprudentielles en matière de révocation ne sont pas absolues, du peu de temps séparant la décision viciée de sa révocation et de l'éventualité d'une indemnité à verser au recourant (voir B. KNAPP, op.cit., p. 233 No 1296), la décision attaquée ne viole pas le principe de la bonne foi. Il ne s'agissait pas d'un jugement entré en force de chose jugée, mais d'une décision administrative dont aucune loi ne semble interdire la révocation. De plus, on n'était pas en présence d'une autorisation de police ou d'un acte créateur de droits subjectifs, mais d'une décision qui limitait - dans une trop faible mesure à l'aune

de la loi - la liberté personnelle du recourant. La révocation est intervenue car la première décision s'est révélée contraire à la loi fédérale. De plus, à la fin de l'exécution de la première mesure, le recourant n'a pas demandé à récupérer son permis, si bien que la révocation n'a pas eu pour effet pratique un second retrait au sens strict.

4. Le recourant invoque aussi une violation du principe "ne bis in idem", valable en droit pénal, mais qu'il estime applicable par analogie au retrait admonitoire du permis de conduire, compte tenu du caractère sanctionnateur de cette mesure. a) Le principe "ne bis in idem" fait partie du droit pénal matériel (ATF 90 IV 133, ATF 86 IV 52, ATF 56 I 77). Il signifie que l'auteur d'une infraction ne peut être jugé plusieurs fois pour les mêmes faits. Or, ce n'est pas tout à fait le cas du recourant, même si l'on acceptait d'assimiler à des sanctions pénales les mesures administratives dont il a été l'objet. En effet, dans la première décision, le Service des automobiles a pris en considération l'ivresse au volant commise le 7 février 1988; dans la seconde, il s'est prononcé sur cette infraction à laquelle s'est ajouté le fait qu'il s'agissait d'une récidive. Ce n'est donc pas exactement le même état

de fait qui a été retenu. De la sorte, il n'y a pas eu deux "sanctions" successives des mêmes faits. La première mesure a été rectifiée en fonction d'un fait dont l'autorité a pris conscience après sa décision du 7 mars 1988. Dès lors, il s'agissait de savoir si cette décision entrée en force pouvait être corrigée, non pas si l'autorité de première instance avait "sanctionné" deux fois le même état de fait, au mépris du principe "ne bis in idem". b) Quant à la nature des décisions du Service des automobiles, il n'est pas contesté que ce sont des décisions administratives. Leur entrée en force, leur révocation et leur revision sont ainsi régies par le droit administratif. Celui-ci admettant la révocation aux conditions examinées ci-avant (consid. 3), le recours doit être rejeté.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.