Urteilskopf

122 II 464

57. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 7 novembre 1996 en la cause G. contre Genève, Tribunal administratif et Service des automobiles et de la navigation (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Sicherungsentzug des Führerausweises.

Art. 6 Ziff. 1 EMRK: beim Entzug des Führerausweises zu Sicherungszwekken kann sich der Betroffene auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen, wenn der ausgeübte Beruf unmittelbar den Besitz des Führerausweises voraussetzt (E. 3).

Art. 4 BV. Recht, sich zu einem Gutachten zu äussern: Art. 4 BV gewährt grundsätzlich keinen Anspruch auf mündliche Äusserung. Wegen der Besonderheit des Gutachtens und dessen summarischen Inhalts war vorliegend als Beweismassnahme die persönliche Anhörung des Betroffenen erforderlich (E. 4).

Regeste (fr):
Retrait de sécurité du permis de conduire.

Art. 6 par. 1 CEDH: la faculté de se prévaloir de cette disposition dans le cadre d'un retrait d'admonestation du permis de conduire doit être étendue au retrait de sécurité lorsque la possession du permis de conduire est directement nécessaire à l'exercice d'une profession ou, autrement dit, lorsqu'elle est inhérente à l'exercice de cette profession (consid. 3).

Art. 4 Cst. Droit d'être entendu après le dépôt d'un rapport d'expertise: bien que le droit d'être entendu découlant de l'art. 4 Cst. n'implique pas le droit d'être entendu oralement, l'audition personnelle du recourant comme mode de preuve s'imposait en l'espèce, vu la nature particulière de l'expertise et le contenu sommaire du rapport (consid. 4).

Regesto (it):
Revoca a scopo di sicurezza della licenza di condurre.

Art. 6 n. 1 CEDU: la facoltà di prevalersi di questa disposizione nell'ambito di una revoca a titolo di ammonimento della licenza di condurre deve essere estesa alla revoca a scopo di sicurezza laddove il possesso della licenza di condurre è direttamente necessario all'esercizio di una professione o, in altre parole, laddove esso è inerente all'esercizio di tale professione (consid. 3).

Art. 4 Cost. Diritto di essere sentito dopo il deposito di una perizia: sebbene il diritto di essere sentito garantito dall'art. 4 Cost. non includa il diritto di essere udito personalmente, l'audizione personale del ricorrente quale mezzo di prova nella fattispecie si imponeva in considerazione della natura particolare della perizia e del suo contenuto sommario (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 465

G. est titulaire d'un permis de conduire, délivré à Genève le 10 juin 1983. Le 13 décembre 1994, il a poursuivi un véhicule en ville de Genève en prenant des risques inconsidérés, puis a blessé l'automobiliste poursuivi au moyen d'une chaîne avant de quitter les lieux. Soumis à un examen médical à la suite de ces faits, la Doctoresse S., médecin-conseil du Service des automobiles et de la navigation du canton de Genève (ci-après: le Service des automobiles), a déclaré G. inapte à la conduite de véhicules à moteurs et a précisé que celui-ci devait se soumettre à une expertise psychiatrique auprès de l'Institut universitaire de médecine légale.
Par décision du 7 février 1995, déclarée exécutoire nonobstant recours, le Service des automobiles a retiré le permis de conduire de G. pour une durée indéterminée, en précisant que la levée de la mesure ne pourrait être envisagée que sur présentation d'une expertise favorable émanant de l'Institut universitaire de médecine légale. G. a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Genève qui, le 21 février 1995, a convoqué les parties à une audience de comparution personnelle. L'avocat du recourant s'est présenté seul à cette audience qui s'est tenue le 3 mars 1995. La nécessité d'une expertise a alors été reconnue et a été confiée à l'Institut universitaire de médecine légale. Déposé le 5 décembre 1995, le rapport d'expertise conclut à une inaptitude de conduire pendant un délai d'environ cinq ans, en raison d'un grave trouble de la personnalité, accompagné d'une grande incapacité de contrôle des pulsions agressives. Le Tribunal administratif a ensuite rejeté le recours par arrêt du 12 mars 1996. Il a notamment estimé que dans la mesure où il disposait d'un dossier complet, il était à même de juger la cause sur la base de l'expertise et des arguments développés par le recourant dans sa lettre du 5 janvier 1996; par conséquent, il n'était pas justifié d'entendre le recourant ou d'autoriser son conseil à plaider, ni d'ordonner l'audition des experts. Sur le fond, le retrait de sécurité du permis de conduire du recourant s'imposait au regard du rapport d'expertise. G. a formé un recours de droit administratif contre cet arrêt et a conclu principalement à son annulation pour le motif que le retrait

de sécurité du permis de conduire n'était pas justifié. Subsidiairement, il a demandé au Tribunal fédéral de procéder aux mesures probatoires nécessaires, en ordonnant une expertise médicale et psychologique pour déterminer son aptitude à conduire, ou le cas échéant, de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision et nouvelle expertise. Le Tribunal fédéral a admis le recours pour violation du droit d'être entendu; partant, il a annulé l'arrêt attaqué et renvoyé la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision.

Erwägungen

Extrait des considérant:

3. a) En ce qui concerne la procédure devant le Tribunal administratif, le recourant invoque l'art. 6 par. 1 CEDH et prétend que son droit d'être entendu personnellement et oralement avec son conseil a été violé, de même que son droit de participer aux mesures d'instruction ordonnées par le Tribunal administratif, tel que le prévoit l'art. 42 al. 1 de la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA) autorisant les parties à participer à l'audition des témoins, à la comparution de personnes ordonnées par l'autorité et aux examens auxquels celle-ci procède. Il soutient que cette disposition cantonale doit être interprétée à la lumière de l'art. 6 par. 1 CEDH, car la décision de retrait de son permis de conduire pour une durée indéterminée a une influence certaine sur ses droits de caractère civil, du moment qu'elle porte une atteinte sévère à sa liberté de choix professionnel et à ses loisirs. A cet égard, il mentionne notamment un poste de travail qu'il avait en vue à la fin de l'année 1995 et pour lequel le permis de conduire était nécessaire.
b) Selon l'art. 6 par. 1 CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera

soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le Tribunal fédéral interprète la notion conventionnelle de "contestations sur des droits et obligations de caractère civil" aussi largement que le font les organes de la Convention européenne des droits de l'homme (ATF 121 I 30 consid. 5c p. 34; ATF 119 Ia 88 consid. 3b p. 92, 321 consid. 6a/bb p. 329). Ainsi, l'art. 6 par. 1 CEDH ne concerne pas seulement les contestations de droit privé au sens étroit - c'est-à-dire celles qui surgissent entre des particuliers, ou entre

BGE 122 II 464 S. 467

un particulier et l'Etat agissant au même titre qu'une personne privée - mais aussi les actes administratifs adoptés par une autorité dans l'exercice de la puissance publique, pour autant qu'ils produisent un effet déterminant sur des droits de caractère privé (ATF 121 I 30 consid. 5c p. 34; ATF 119 Ia 88 consid. 3b p. 92/93, 321 consid. 6a/bb p. 329; arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 décembre 1994 en la cause Raffineries Grecques Stran et Stratis Andreadis, série A, vol. 301-B, par. 39; du 23 juin 1981 en la cause Le Compte, van Leuven et De Meyere, série A, vol. 43, par. 44). La notion de "caractère civil" comprend notamment les procédures de refus ou de révocation de l'autorisation d'exercer une profession libérale (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du 19 avril 1993 en la cause Kraska, série A, vol. 254-B, par. 23 ss, du 10 février 1983 en la cause Albert et Le Compte, série A, vol. 58, par. 27/28; du 28 juin 1978 en la cause König, série A, vol. 27, par. 85 ss), en particulier celle d'avocat (arrêt du 23 juin 1994 en la cause De Moor, série A, vol. 292-A, par. 42 à 47), et a tendance à s'élargir aux conditions permettant d'exercer une profession libérale (voir RUTH HERZOG, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, thèse Berne 1995 p. 50 et 51). Elle a, en particulier, été reconnue pour un chauffeur de taxi dont la licence pour le transport interurbain avait été révoquée (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 octobre 1987 en la cause Pudas, série A, vol. 125, par. 30 ss). c) Dans sa jurisprudence concernant le retrait du permis de conduire, le Tribunal fédéral a admis que les garanties découlant de l'art. 6 par. 1 CEDH s'appliquaient au retrait de permis d'admonestation, dès lors qu'il s'agissait d'une sanction poursuivant à la fois un but répressif et préventif et, partant, d'une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de cette disposition (ATF 121 II 23 ss, spéc. consid. 3b p. 26); il en découlait notamment un droit à ce que la cause soit examinée par une autorité judiciaire, lors de débats publics (ATF 121 II 219 consid. 2 p. 221). En revanche, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'en allait pas de même pour le retrait de sécurité qui est une mesure de protection, prise à la fois dans l'intérêt du conducteur lui-même et dans celui de la sécurité du trafic (art. 30 al. 1 de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière du 27 octobre 1976: OAC, RS 741.51; MICHEL PERRIN, Délivrance et retrait du permis de conduire, Fribourg 1982, p. 96). Du moment que le but répressif était absent, cette mesure ne présentait en effet pas un caractère pénal et n'avait que des conséquences indirectes ou fortuites sur les droits et obligations

BGE 122 II 464 S. 468

de nature civile de l'intéressé (ATF 122 II 363 consid. 2c; arrêts non publiés du 31 mai 1996 en la cause H. c. Zurich, Regierungsrat, consid. 1c; du 11 janvier 1996 en la cause S. c. St Gall, Justiz- und Polizeidepartement consid. 2b et du 30 août 1995 en la cause B. c. St Gall, Justiz- und Polizeidepartement, consid. 4). A l'exception de l'arrêt du 31 mai 1996, ces arrêts portaient toutefois sur un retrait de permis immédiat pour cause d'alcoolémie au sens de l'art. 35 al. 3 OAC, soit sur des décisions provisoires qui sont en principe soustraites au domaine d'application de l'art. 6 CEDH (FROHWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, art. 6, n. 36 p. 125; HERBERT MIEHLSER, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, n.

185, p. 45; MARK VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, n. 387, p. 231). Dans l'arrêt du 14 août 1996 (ATF 122 II 363 consid. 2c), le Tribunal fédéral a aussi précisé qu'un retrait de sécurité intervenait indépendamment d'une faute et que le recourant ne pouvait dès lors bénéficier de la présomption d'innocence tirée de l'art. 6 par. 1 CEDH . Cette jurisprudence doit être maintenue pour tous les cas de retrait de sécurité, à moins que le permis de conduire ne soit directement nécessaire à l'exercice de la profession ou, autrement dit, que sa possession soit inhérente à l'exercice de cette profession. Il en va notamment ainsi des chauffeurs professionnels, tels que les conducteurs de bus et de camions, ou les chauffeurs de taxis, qui ont la faculté de se prévaloir des garanties découlant de l'art. 6 par. 1 CEDH dans une procédure de retrait du permis de conduire pour raisons de sécurité. En revanche, ces garanties ne sauraient par exemple être étendues aux personnes qui ont besoin de leur véhicule uniquement pour se rendre à leur lieu de travail ou pour exercer plus commodément leur profession. d) En l'espèce, le recourant n'était pas chauffeur professionnel et ne démontre pas davantage que le permis de conduire lui serait nécessaire sur le plan professionnel. Il prétend uniquement, sans toutefois l'établir, qu'il aurait perdu une occasion de trouver un emploi où le permis de conduire était exigé. Cette allusion à une éventuelle place de travail est cependant insuffisante pour quelqu'un qui n'a jamais exercé la profession de chauffeur. Le recours n'est donc pas fondé en tant qu'il porte sur une prétendue violation de l'art. 6 par. 1 CEDH. Les griefs du recourant au sujet de la violation de son droit d'être entendu doivent dès lors être examinés par rapport au droit cantonal, dont le Tribunal fédéral

ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle de l'arbitraire. Si, comme en l'espèce, la protection accordée par ce droit est inférieure ou équivalente à celle offerte par les garanties minimales découlant de l'art. 4 Cst., dont le Tribunal fédéral examine librement le respect, le recourant peut également s'en prévaloir (ATF 121 I 54 consid. 2a p. 56 et les arrêts cités; ATF 119 Ia 136 consid. 2c p. 138).

4. a) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 120 Ib 379 consid. 3b p. 383; ATF 119 Ia 136 consid. 2b p. 138 et les arrêts cités). Tel qu'il est garanti par l'art. 4 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 122 I 53 consid. 4a p. 55; ATF 119 Ia 136 consid. 2d p. 139; ATF 118 Ia 17 consid. 1c p. 19; ATF 116 Ia 94 consid. 3b p. 99; ATF 115 Ia 8 consid. 2b p. 11). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas cependant le juge de procéder à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont offertes, s'il a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 120 Ib 224 consid. 2b p. 229 et les arrêts cités).
b) Il faut tout d'abord préciser que, dans la mesure où l'expertise était mise en oeuvre avant tout pour connaître la personnalité du recourant, ce dernier ne saurait en principe déduire de l'art. 42 al. 1 LPA ou de l'art. 4 Cst. un droit d'assister à l'audition de tiers par les experts (ATF 99 Ia 42 consid. 3b p. 46). Cela ne préjuge au demeurant pas des conséquences à en tirer dans l'organisation de la procédure après le dépôt du rapport d'expertise (ATF 119 Ia 260 consid. 6b p. 261).
c) Dans une procédure administrative, le droit d'être entendu découlant de l'art 4 Cst. n'implique pas le droit d'être entendu oralement (ATF 114 Ib 244 consid. 3 p. 246; ATF 109 Ia 177 consid. 3 p. 178; ATF 108 Ia 188 consid. 2a p. 191; KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1993, n. 55). La même règle est d'ailleurs contenue à l'art. 41 LPA.
Sans remettre en cause cette jurisprudence, force est toutefois de constater que la situation du recourant, qui est en quelque sorte lui-même l'objet de l'expertise, est particulière. Une telle expertise, dont la nécessité n'a pas été contestée, devait en effet uniquement se prononcer

sur le caractère du recourant et ne saurait donc être comparée à une expertise portant sur des questions techniques, où il est plus aisé, voire préférable que les intéressés s'expriment par écrit. Dans ce contexte, l'occasion donnée au recourant de s'expliquer à l'audience de comparution personnelle du 3 mars 1995, à laquelle il ne s'est pas présenté, ne remplace pas une audition personnelle après le dépôt du rapport d'expertise. Au vu de ce rapport, l'expertise apparaît en effet des plus sommaires. Elle est en tous cas lacunaire au regard de la décision du Tribunal administratif du 28 avril 1995 qui ordonnait à l'expert d'examiner le recourant et lui demandait de rendre compte de façon claire et précise des renseignements obtenus auprès des Doctoresses S. et M. Or, comme le relevait à juste titre l'autorité intimée, ces exigences devaient permettre de respecter le droit d'être entendu du recourant. A cela s'ajoute que la situation de l'intéressé reste assez confuse au vu du dossier et que l'atteinte à ses droits, qu'il subit en raison du retrait de son permis de conduire, est relativement importante. Dans la mesure où il s'agissait de troubles de la personnalité - et non d'une maladie mentale sur laquelle les déclarations de l'intéressé ne pouvaient en principe rien apporter de décisif par rapport aux explications de l'expert - une audition n'était donc pas d'emblée inutile. La situation du recourant présente au contraire une certaine analogie avec le droit d'être entendu dans la procédure de privation de liberté à des fins d'assistance tel que le prévoit l'art. 397f al. 3 CC (voir ATF 115 II 129 consid. 6c p. 134). Au regard de ces circonstances particulières, l'audition du recourant comme mode de preuve après le dépôt du rapport d'expertise était nécessaire pour apprécier le résultat de ce rapport. Il ne s'agissait dès lors pas d'un cas où le juge peut se contenter de former son opinion uniquement sur la base des pièces figurant au dossier, sans entendre l'intéressé sur les faits déterminants de la cause. d) La décision attaquée doit ainsi être annulée en tant qu'elle refuse au recourant le droit d'être entendu personnellement. Compte tenu de cette situation nouvelle, il appartiendra au Tribunal administratif, au vu des réquisitions qui lui seront présentées, de décider si et dans quelle mesure il y a lieu d'ordonner d'autres mesures d'instruction et, le cas échéant, de motiver sa décision de refus des mesures d'instruction requises. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs que le recourant soulève pour motiver la violation de son droit d'être entendu, ni ceux qui portent sur le fond du litige.