SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 34604/97
présentée par Michel PEWINSKI
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre),
siégeant en chambre du conseil le 9 septembre 1998 en présence de

MM. J.-C. GEUS, Président
M.A. NOWICKI
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
I. CABRAL BARRETO
D. ŠVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des
Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 18 décembre 1996 par Michel PEWINSKI contre la
France et enregistrée le 28 janvier 1997 sous le N° de dossier 34604/97 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant français né en 1938, est chef d'entreprise. Il est domicilié à Saint-Lupicin (39). Devant la Commission, il est représenté par MM. Frank Samson et Xavier Morin du « Mouvement de défense des automobilistes Auto Défense ».

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 16 janvier 1995, le requérant fut contrôlé pour excès de vitesse ; un procès-verbal fut dressé pour infraction aux règles de la circulation routière.

Par arrêté du 20 janvier 1995, le préfet ordonna la suspension provisoire pour vingt et un jours du permis de conduire du requérant, selon les modalités de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 18 alinéa 3 du Code de la route.

Le 2 février 1995, le requérant s'abstint d'obtempérer à l'injonction des autorités chargées d'appliquer la mesure, en refusant de leur remettre son permis de conduire. Il fut dès lors poursuivi pour refus de restitution du permis de conduire, en violation de l'article L. 19 du Code de la route.

Le 24 mars 1995, le tribunal de police de Lons-le-Saunier se prononça sur l'infraction d'excès de vitesse et la déclara constituée pénalement ; elle condamna le requérant à une amende de 2 100 F et à la suspension de son permis de conduire pour une durée de deux mois. La cour d'appel de Besançon confirma le jugement par arrêt du 14 novembre 1995. Par arrêt du 6 novembre 1996, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le requérant.

Le 14 avril 1995, le requérant fut cité à comparaître devant le tribunal correctionnel de Lons-le-Saunier pour y répondre de l'infraction de refus de restitution de son permis de conduire.

Au soutien de ses conclusions en défense, le requérant souleva une exception d'illégalité de l'arrêté du préfet ; il alléguait la violation de l'article 6 de la Convention au motif que la mesure de suspension du permis était une « accusation pénale » et qu'elle avait été prise en méconnaissance du droit à un procès équitable.

Par jugement du 21 juin 1995, le tribunal correctionnel de Lons-le-Saunier condamna le requérant à une peine de suspension du permis de conduire d'une période de trois mois et à une amende de 2 000 F.

Le tribunal s'exprima notamment comme suit :

« L'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme prévoit que toute personne faisant l'objet d'une accusation pénale a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial ;

Rien ne permet de dire que ce texte ne recevra pas application et que Mr Pewinski ne pourra pas faire entendre sa position prochainement devant ce type de juridiction ;

En outre l'autorité administrative n'a pas violé ce texte ni le principe de séparation des pouvoirs en instituant dans l'intervalle une peine destinée à garantir la sûreté des usagers, sûreté également reconnue par la Convention européenne des Droits de l'Homme en son article 5 comme un droit auquel toute personne peut prétendre ; ».

Le requérant et le parquet interjetèrent appel. Le requérant réitéra son moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté du préfet.

Par arrêt du 14 novembre 1995, la cour d'appel de Besançon condamna le requérant à une peine d'emprisonnement de six mois avec sursis et à une amende de 10 000 F.

La cour s'exprima notamment comme suit :

« Attendu que le principe essentiel de la sécurité routière et de la dangerosité potentielle d'un conducteur a conduit à l'institution d'une procédure administrative ; que les prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme sont respectées puisque Mr Pewinski a été en mesure de faire entendre sa position devant une juridiction impartiale dans un bref délai (audience du 24 mars 1995) ; ».

Au soutien de son pourvoi, le requérant invoqua l'article 6 de la Convention. Il fit valoir que la procédure de suspension administrative du permis de conduire ne satisfaisait pas aux prescriptions de cet article.

Par arrêt du 6 novembre 1996, la chambre criminelle de la Cour de cassation rejeta le pourvoi du requérant.

La Cour s'exprima notamment comme suit :

« (...) les prescriptions de l'article 6 de la Convention avaient été respectées puisque le prévenu [avait] été en mesure de faire entendre sa position devant une juridiction impartiale dans un bref délai à l'audience du tribunal de police, le 24 mars 1995 ; qu'en l'état de ces motifs, la Cour d'appel avait justifié sa décision ; qu'en effet, l'article 6 de la Convention (...) ne concern[ait] pas les mesures prises par le préfet en application de l'article L. 18 du Code de la route dès lors que ce fonctionnaire n'[était] pas appelé à statuer, selon les termes de la Convention, sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale mais qu'il pren[ait] seulement, dans l'attente de la décision judiciaire qui se prononç[ait] sur cette 'accusation', une mesure de sécurité provisoire. »

Le requérant n'a pas demandé à comparaître devant la commission de suspension des permis de conduire. Par ailleurs, il n'a pas introduit de recours administratif contre la décision de suspension du permis de conduire au motif qu'un tel recours n'était pas suspensif de la mesure prise par le préfet et qu'en outre, il aurait été inopérant. Il soutient en effet que le juge administratif estime non seulement que l'article 6 est inapplicable (voir B infra) mais encore qu'il n'exerce pas un contrôle de pleine juridiction au sens de la jurisprudence des organes de la Convention.

B. Eléments de droit interne pertinents

Dispositions du Code de la route

Modalités de suspension du permis de conduire

Article L. 14

« La suspension du permis de conduire pendant trois ans au plus peut être ordonnée par le jugement, en cas de condamnation prononcée à l'occasion de la conduite d'un véhicule pour l'une des infractions suivantes :

(...)

3° Contraventions à la police de la circulation routière (...). »

Article L. 18

« Saisi d'un procès-verbal constatant une infraction visée à l'article L. 14, le préfet du département dans lequel cette infraction a été commise peut, s'il n'estime pas devoir procéder au classement, prononcer à titre provisoire, soit un avertissement, soit la suspension du permis de conduire (...).

La durée de la suspension (...) ne peut excéder six mois (...) La décision intervient sur avis d'une commission spéciale après que le conducteur aura été mis en mesure de prendre connaissance du dossier, y compris le rapport, et de présenter sa défense (...).

Toutefois en cas d'urgence, sous réserve de l'application de l'article L. 18-1, la suspension peut être prononcée pour une durée n'excédant pas deux mois par arrêté préfectoral pris sur avis d'un délégué permanent de la commission.

Quelle que soit sa durée, la suspension du permis de conduire ou l'interdiction de sa délivrance ordonnée par le préfet en application du premier alinéa du présent article ou de l'article L. 18-1 cesse d'avoir effet lorsque est exécutoire une décision judiciaire prononçant une mesure restrictive du droit de conduire prévue au présent titre. »

Article L. 19

« Toute personne qui, malgré la notification qui lui aura été faite d'une décision prononçant à son encontre la suspension ou l'annulation du permis de conduire continuera

à conduire un véhicule à moteur pour la conduite duquel une telle pièce est nécessaire (...), sera punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Sera punie des mêmes peines toute personne qui, ayant reçu la notification d'une décision prononçant à son égard la suspension du permis de conduire, refusera de restituer le permis suspendu (...) à l'agent de l'autorité chargée de l'exécution de cette décision. »

Article R. 268

« La commission spéciale prévue à l'article L. 18 du Code de la route est créée par arrêté du préfet : elle connaît des procès-verbaux constatant des infractions à la circulation routière visées à l'article L. 14 du Code de la route commises dans son ressort. »

Article R. 268-1

« La commission [de suspension du permis de conduire] est présidée par le préfet lorsqu'elle siège au chef lieu du département(...). »

Article R. 268-2

« Outre le préfet ou le sous-préfet compétent, la commission est composée :

- a. De deux représentants des services participant à la police de la circulation (...);
- b. De deux représentants des services techniques (...);
- c. De cinq représentants des services et des associations d'usagers de la route ainsi intéressés aux problèmes de sécurité routière (...). »

Article R. 268-3

« La commission désigne en outre en son sein, parmi les représentants des usagers, le délégué permanent prévu à l'alinéa 3 de l'article L. 18 du Code de la route (...). »

Article R. 268-5

« Dix jours au moins avant la séance, le secrétaire de la commission adresse au conducteur intéressé une lettre l'invitant à comparaître devant la commission, assisté, s'il le juge utile, d'un conseil de son choix. L'intéressé est également averti par lettre qu'il lui

est loisible de se faire représenter et qu'il peut prendre connaissance de son dossier deux jours avant la date de la séance.

Après lecture du rapport, la commission entend le conducteur ou son mandataire, s'il est représenté, ou prend connaissance des explications écrites s'il en a adressées. La commission formule, hors la présence de l'intéressé, de son mandataire ou de son conseil, un avis pris à la majorité des voix (...). »

Article R. 269

« S'il est fait application de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 18 alinéa 3, le préfet peut prononcer, après avis d'un délégué permanent de la commission, une suspension du permis de conduire pour une durée n'excédant pas deux mois.

Il peut ensuite, après avoir mis le conducteur à même de présenter sa défense, soumettre l'affaire à la commission. Cette saisine est de droit si l'intéressé le demande dans les quinze jours de la notification de la suspension. Le préfet prend, sur avis de cette commission, une décision confirmant, modifiant ou rapportant la mesure initiale. »

Etat de la jurisprudence en matière de suspension administrative du permis de conduire

Jurisprudence de l'ordre administratif

Conseil d'Etat, sections réunies, arrêt du 24 février 1994, Kremp

« (...) Considérant que si, en vertu de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement 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, ces dispositions ne sont pas applicables aux mesures de suspension de permis de conduire prononcées par le préfet, lesquelles constituent des mesures de police administrative. »

T.A. Versailles, 15 février 1994, Dumazet

« (...) Considérant que M. Dumazet conteste la régularité de la procédure devant la commission administrative de suspension du permis de conduire mentionnée à l'article L. 18 du Code de la route au regard des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ; que les prescriptions mentionnées audit article 6 ne concernent que le bien-fondé des accusations en matière pénale et les contestations sur les droits et obligations de caractère civil ; que par suite, M. Dumazet ne saurait utilement invoquer l'art. 6 de la Convention qui n'est pas applicable aux mesures de police administrative ; ».

T.A. Nancy, 6 février 1996, Sagouis

« (...) Considérant enfin que, dès lors que la décision [par laquelle le sous-préfet d'Epernay a prononcé la suspension du permis de conduire] est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme n'ont, en tout état de cause pas été méconnues (...). »

Jurisprudence de l'ordre judiciaire

Cour de cassation, Ch. Crim., arrêt du 9 mars 1995, Caron Pascal

« Le préfet de Haute-Garonne n'a pas, en suspendant le permis de conduire d'un prévenu, excédé les pouvoirs que lui accorde la loi ni empiété sur ceux du juge pénal, la mesure ne l'étant qu'à titre provisoire et pour la sécurité des autres usagers. Les dispositions de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention sur l'exigence d'un procès impartial, ne sont pas applicables à cette procédure administrative qui n'a pas pour objet de statuer sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. En cet état et dès lors qu'au surplus, la décision judiciaire, une fois devenue exécutoire, se substituera à la décision préfectorale ainsi que le prévoit l'article L. 18 du Code de la route, en ses alinéas 4, 5 et 6, la cour d'appel a donné une base légale à sa décision. »

GRIEFS

1. Le requérant estime que la mesure de suspension administrative de son permis de conduire constitue « accusation en matière pénale » et qu'elle a été prise en méconnaissance de l'article 6 par. 1 et 3 de la Convention.

Il soutient que la commission de suspension du permis et le préfet ne réunissent pas les garanties de l'article 6 et qu'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif, dirigé contre l'arrêté préfectoral, était inefficace au vu d'une jurisprudence constante (voir arrêts précités supra en B) et qu'il ne lui aurait pas offert l'accès à un □ tribunal □ au sens de l'article 6 de la Convention. Il fait valoir que le juge administratif n'opère qu'un contrôle de la régularité formelle de l'acte de suspension en s'abstenant de contrôler le fond qu'il laisse à l'appréciation souveraine du préfet.

2. Le requérant se plaint de ce que la sanction de suspension du permis de conduire intervient avant toute décision statuant sur la culpabilité, en violation du principe de la présomption d'innocence. Il invoque en substance l'article 6 par. 2 de la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant estime que la mesure de suspension administrative de son permis de conduire constitue « accusation en matière pénale » et qu'elle a été prise en méconnaissance de l'article 6 par. 1 et 3 de la Convention. L'article 6 dispose notamment que :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

En l'état actuel du dossier, la Commission estime ne pas être en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement français, en application de l'article 48 par. 2 b) du Règlement intérieur.

2. Le requérant se plaint de ce que la sanction de suspension du permis de conduire intervient avant toute décision statuant sur la culpabilité, en violation du principe de la présomption d'innocence. Il invoque en substance l'article 6 par. 2 de la Convention, qui se lit comme suit :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

La Commission rappelle que la présomption d'innocence lie non seulement la juridiction chargée de l'affaire, mais aussi d'autres organes de l'Etat, le principe fondamental consacré à l'article 6 par. 2 de la Convention garantissant à tout individu que les représentants de l'Etat ne pourront pas le traiter comme coupable d'une infraction avant que le tribunal compétent ne l'ait établi selon la loi. Par conséquent, une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner, non seulement d'un juge ou d'un tribunal, mais aussi d'autres autorités publiques (Cour eur. D.H., arrêt *Allenet de Ribemont c. France* du 10 février 1995, série A n° 308, p. 16, par. 56).

Toutefois, la Commission reconnaît que, dans certains domaines, les autorités internes doivent pouvoir prendre, avant même l'intervention d'une décision judiciaire, des décisions provisoires justifiées par des considérations de sécurité. En effet, la Commission relève que la Convention ne s'oppose pas aux mesures préventives : d'une part, elle autorise la détention provisoire et, d'autre part, son article 6 par. 2 n'empêche pas, en principe, les Etats contractants de prendre à l'encontre des prévenus des mesures telles que l'assignation à résidence ou même la confiscation de certains biens (N° 19106/91, déc. 29.6.94, D.R. 78-A, p. 83).

En l'espèce, la Commission constate que l'autorité administrative n'a pas pris position sur la culpabilité du requérant au regard de l'infraction pénale reprochée, mais s'en est tenue à la constatation des faits matériels ressortant du procès-verbal établi à la suite de l'infraction. Il n'est aucunement démontré que, dans l'appréciation de la culpabilité, le juge pénal n'a pas disposé ensuite d'une pleine indépendance. Au demeurant, le requérant n'a pas soutenu, devant le juge pénal, que celui-ci n'en avait pas disposé.

Dans ces conditions, la Commission estime que nulle question d'atteinte à la présomption d'innocence ne se pose.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

AJOURNE l'examen du grief du requérant concernant la conformité de la procédure administrative de suspension de permis de conduire aux exigences de l'article 6 par. 1 et 3 de la Convention.

à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

J.-C. GEUS
Président
de la Deuxième Chambre