

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3714/2018-LCR

ATA/1041/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 18 juin 2019

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Xavier-Romain Rahm, avocat

contre

SERVICE CANTONAL DES VÉHICULES

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
14 décembre 2018 (JTAPI/1241/2018)**

EN FAIT

- 1) Le 28 mai 2018, Monsieur A_____, ressortissant français né le _____ 1987, domicilié à _____ (France), marié et père d'un enfant, a été interpellé à Genève vers 14h00 alors qu'il circulait, malgré un retrait de permis prononcé en France à son encontre, sur l'autoroute A1 en direction de Lausanne au volant d'un véhicule automobile limité à 45km/h immatriculé en France.
- 2) Selon le procès-verbal d'audition signé par M. A_____ lors de son interpellation, il a reconnu les faits, précisant toutefois qu'il n'avait jamais commis ce genre d'infractions auparavant, qu'il était entré sur l'autoroute par erreur et qu'il ignorait qu'un permis de catégorie B était nécessaire pour conduire ce type de véhicules en Suisse. Son permis de conduire français lui avait été retiré en France le samedi 26 mai 2018, pour une durée de trois mois.
- 3) Par courrier du 23 août 2018, le service cantonal des véhicules (ci-après : SCV) a informé M. A_____ qu'une mesure administrative pouvait être prise à son encontre, indépendamment de toute amende ou autre sanction pénale, de sorte qu'un délai lui était imparti pour faire part de ses observations.
- 4) M. A_____ n'a pas présenté d'observations.
- 5) Par décision du 18 septembre 2018, prise en application, par analogie, de l'art. 15e de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR -RS 741.01), le SCV a prononcé l'interdiction de M. A_____ de circuler sur le territoire suisse au volant de tout véhicule à moteur pour une durée de six mois. À l'échéance de cette mesure, si l'intéressé entendait conduire en Suisse un véhicule pour lequel un permis de conduire était nécessaire, il devait être titulaire d'un permis de conduire valable. Le recours contre cette décision avait effet suspensif.
- 6) Par ordonnance pénale du 11 octobre 2018, le Ministère public du canton de Genève a déclaré M. A_____ coupable d'infractions aux art. 95 al. 1 let. a LCR (conduite d'un véhicule sans le permis de conduire requis) et 90 al. 1 LCR (violation simple des règles de la circulation routière).
- 7) M. A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision du SCV, concluant à son annulation, à ce qu'il soit dit qu'il avait un besoin professionnel impérieux de conduire un véhicule automobile et à ce que le dossier soit renvoyé au SCV pour nouvelle décision.

Deux heures avant son interpellation par la police genevoise, il avait loué en France, pour la période du 28 mai au 18 août 2018, un petit véhicule automobile

quadricycle d'une puissance de 6 kW maximum, dont le poids à vide ne dépassait pas 425 kg et dont la vitesse était limitée à 45 km/h, afin de se rendre à son lieu de travail en raison d'un retrait de permis français. À la date du 15 octobre 2018, celui-ci comportait douze points sur douze, selon un justificatif versé à la procédure.

D'origine française, il n'avait pas imaginé un seul instant qu'il n'était pas autorisé à rouler avec le véhicule en cause sur sol suisse. Le site Internet de la marque de ce véhicule (www.aixam.com/fr) indiquait très visiblement que celui-ci ne nécessitait aucun permis de conduire en France et en Europe et qu'il permettait de conserver sa mobilité en toute sécurité en cas de suspension ou d'invalidité provisoire de permis. Il avait « considéré que la Suisse était en Europe ».

Le SCV avait totalement ignoré son besoin impérieux de pouvoir conduire une voiture pour exercer son activité professionnelle de responsable financier (« deputy chief financial officer ») auprès d'une société de dimension internationale ayant son siège à Vernier. Ses fonctions nécessitant de rencontrer physiquement des prospects et des fournisseurs, il lui était impossible de pratiquer le télétravail. Il devait de surcroît régulièrement prendre l'avion très tôt le matin pour se rendre à l'étranger, alors qu'il habitait un petit village de Haute-Savoie (B_____) non desservi par des transports publics.

Le SCV n'avait pas pris en compte toutes les circonstances (absence d'antécédents graves, douze points sur douze de son permis de conduire français, sa bonne foi sur le fait de pouvoir circuler en Suisse, la nécessité impérieuse de disposer d'un véhicule à moteur dans l'exercice de sa profession) pour prononcer l'interdiction de circuler sur le territoire suisse durant six mois. En choisissant la solution la plus coercitive, alors que d'autres mesures moins invasives étaient possibles, la décision litigieuse violait le principe de proportionnalité.

8) Le SCV a conclu au rejet du recours.

Pour conduire en Suisse le véhicule incriminé, le conducteur devait être titulaire d'un permis de conduire de la catégorie F. De plus, il avait été interpellé alors qu'il conduisait sur l'autoroute de contournement en direction de Lausanne.

Le besoin impérieux de l'intéressé de conduire un véhicule automobile pour exercer une activité professionnelle devait s'interpréter de manière restrictive. La décision ne s'était pas écartée du minimum légal prévu par l'art. 15e al. 1 LCR, de sorte que même un besoin professionnel impérieux ne pouvait pas réduire la durée de la mesure. Enfin, l'administré avait été condamné pour avoir conduit un véhicule automobile sans être titulaire du permis de conduire requis.

9) Par jugement du 14 décembre 2018, notifié le 17 décembre 2018, le TAPI a rejeté le recours.

Le SCV n'ayant eu, au regard des dispositions légales topiques et de la jurisprudence, aucune marge d'appréciation dans la décision de retirer le permis de conduire de l'intéressé pendant six mois, celle-ci ne pouvait qu'être confirmée.

- 10) Par acte expédié le 1^{er} février 2019 à la chambre administrative de la Cour de justice, M. A_____ a recouru contre ce jugement, dont il a demandé l'annulation. Il a conclu à ce qu'il soit dit qu'il avait un besoin professionnel impérieux de conduire un véhicule automobile et à ce que le dossier soit renvoyé au SCV, voire au TAPI pour nouvelle décision au sens des considérations.

Le jugement violait le principe de la proportionnalité et consacrait un abus du pouvoir d'appréciation dès lors qu'il ne tenait pas compte de son besoin professionnel de disposer d'un véhicule à moteur sur territoire suisse, d'une part, et qu'il exigeait un sacrifice de sa part se trouvant dans un rapport déraisonnable avec sa faute, d'autre part.

En tant que détenteur d'un permis de conduire dans son pays, il ne pouvait être comparé à un individu non détenteur d'un permis de conduire ou d'un permis d'élève conducteur. Il convenait ainsi d'appréhender sa situation au regard de l'art. 16 al. 3 LCR, qui permettait de tenir compte, dans la fixation de la durée du retrait, de toutes les circonstances, dont son besoin impérieux de disposer d'un véhicule. Par ailleurs, il avait été de bonne foi, se fiant aux informations reçues du loueur du véhicule, relevant que la législation était complexe dans ce domaine. Enfin, il n'avait pas d'antécédents de conducteur.

- 11) Le SVC a conclu au rejet du recours. Il ne s'est pas opposé au maintien de l'effet suspensif attaché au recours et s'est, pour le surplus, référé à ses précédentes écritures.
- 12) Le recourant n'a pas répliqué dans le délai imparti à cet effet.
- 13) À la demande de la chambre de céans, le recourant a produit copie de la décision de suspension du permis de conduire pendant trois mois, rendue par le Tribunal de police de Bourg-en-Bresse. Il en ressort que la suspension a été prononcée en raison d'un excès de vitesse situé entre 40 km/h et 50 km/h, commis sur l'autoroute A40 à Poncin.
- 14) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du

26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

3) Est litigieux le bien-fondé de l'interdiction de circuler sur le territoire suisse pendant six mois.

a. Nul ne peut conduire un véhicule automobile sans être titulaire d'un permis de conduire ou, s'il effectue une course d'apprentissage, d'un permis d'élève conducteur (art. 10 al. 2 LCR). L'art. 95 LCR, intitulé « conduite sans permis », prévoit des sanctions pénales, notamment, pour quiconque conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré (al. 1 let. b).

b. Celui qui conduit un véhicule automobile sans être titulaire d'un permis de conduire n'obtient ni permis d'élève conducteur ni permis de conduire pendant six mois au moins à compter de l'infraction (art. 15e al. 1 LCR). L'art. 15e al. 1 LCR vise le fait de conduire « sans aucun permis ». L'art. 15e al. 1 LCR est une disposition à but répressif, qui ne déclenche toutefois pas les cascades des art. 16b al. 2 et 16c al. 2 LCR, puisqu'il s'agit d'un « refus de délivrance » d'un permis et non pas d'un retrait, lequel seul peut entraîner les cascades (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER, Code suisse de la circulation routière commenté, 2015, p. 199 n. 1.1 et p. 200 n. 1.2 ad art. 15e al. 1 LCR).

L'art. 15e al. 1 LCR correspond à l'ancien art. 14 al. 2bis aLCR (Message Via Sicura 2010, FF 2010 p. 7757 ; André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER, op. cit., p. 199 n. 1.1 ad art. 15e al. 1 LCR).

Selon la jurisprudence relative à l'art. 14 al. 2bis aLCR, le texte de celui-ci se réfère expressément à l'unique critère de la « titularité » d'un permis de conduire. Ce critère trouve son fondement dans le principe énoncé par l'art. 10 al. 2 LCR. La disposition exprime ainsi que le conducteur qui conduit un véhicule automobile en n'étant au bénéfice ni d'un permis de conduire ni d'un permis d'élève-conducteur « n'obtiendra » ni permis d'élève conducteur ni permis de conduire pendant les six mois au minimum qui suivent cette infraction (arrêt du Tribunal fédéral 6A.61/2006 du 23 novembre 2016 consid. 2.3). Même un cas de très peu de gravité ne pouvait pas justifier une dérogation à la durée minimale de la sanction de six mois (arrêt précité consid. 4.5).

c. Selon l'art. 16c al. 1 let. f LCR, intitulé « Retrait du permis de conduire après une infraction grave », commet une infraction grave la personne qui conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré. Après une infraction grave, la durée du retrait de permis est d'au minimum de trois mois et peut aller jusqu'au retrait définitif, en fonction des circonstances (art. 16c al. 2 LCR). La durée du retrait du permis en raison de la conduite d'un véhicule automobile alors que le permis de conduire a été retiré se substitue à la durée restante du retrait en cours (art. 16c al. 3 LCR).

d. À teneur de l'art. 3 al. 3 de l'ordonnance fédérale réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière du 27 octobre 1976 (OAC - RS 741.51), le permis de conduire F est établi pour les catégories spéciales telles notamment les voitures automobiles dont la vitesse maximale n'excède pas 45 km/h, à l'exception des motocycles.

e. L'art. 42 al. 1 et 2 OAC prévoit que les conducteurs en provenance de l'étranger ne peuvent conduire des véhicules automobiles en Suisse que s'ils sont titulaires d'un permis de conduire national valable (al. 1). Le permis étranger national ou international donne à son titulaire le droit de conduire en Suisse les catégories de véhicules automobiles mentionnées expressément, clairement et en caractères latins sur le permis (al. 2).

L'art. 42 al. 3 OAC précise que les conducteurs de cyclomoteurs, de motocycles légers, de véhicules automobiles agricoles et de véhicules automobiles de travail en provenance d'un pays étranger n'ont pas besoin d'un permis de conduire si ledit pays n'en exige pas. Ces conducteurs doivent toujours être porteurs d'une pièce d'identité munie d'une photo et ne peuvent conduire que le véhicule avec lequel ils sont entrés en Suisse.

Selon l'art. 15 al. 2 de l'ordonnance fédérale concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers du 19 juin 1995 (OETV - RS 741.41), sont réputés « quadricycles légers à moteur » les véhicules automobiles à quatre roues dont la vitesse maximale ne dépasse pas 45 km/h de par leur construction, dont la puissance du moteur ne dépasse pas 4,00 kW en cas de carrosserie ouverte ou 6,00 kW en cas de carrosserie fermée, dont la cylindrée du moteur n'est pas supérieure à 50 cm³ dans le cas d'un moteur à allumage commandé ou à 500 cm³ dans le cas d'un moteur à allumage par compression, et dont le poids au sens de l'art. 136 al. OETV n'excède pas 0,425 t.

f. Selon l'art. 42 al. 1 de la Convention sur la circulation routière du 8 novembre 1968 (RS 0.741.10), à laquelle tant la Suisse que la France sont parties, tout conducteur d'une automobile doit être titulaire d'un permis de conduire. Les États membres reconnaîtront comme valables pour la conduite sur leurs territoires, d'un véhicule qui rentre dans les catégories couvertes par les

permis, à condition que lesdits permis soient en cours de validité (art. 42 al. 2 de ladite Convention).

g. Selon la doctrine, il ne paraît pas « déraisonnable » d'assimiler la conduite en Suisse d'un conducteur étranger sous le coup d'un retrait de permis prononcé à l'étranger à la conduite de l'art. 16c al. 1 let. f LCR (Cédric MIZEL Droit et pratique illustrée du retrait du permis de conduire, 2015, p. 520). Aux termes de cette disposition, commet une infraction grave la personne qui conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré. L'al. 2 de l'art. 16c LCR règle alors la durée du retrait de permis, ce qui nécessite de connaître la nature de la décision étrangère. En revanche, lorsque le conducteur en question a fait l'objet d'une annulation de son permis à l'étranger (par exemple par suite de la perte de tous ses points), l'art. 15e al. 1 LCR trouvera application par analogie.

L'auteur susmentionné cite un avis de l'Office fédéral des routes du 30 novembre 2009, à teneur duquel « les conducteurs étrangers qui conduisent en Suisse malgré le retrait de leur permis étranger sont punis pénalement en vertu de l'art. 95 al. 2 LCR et considérés, au niveau administratif, comme tombant sous le coup de l'art. 16c al. 1 let. f LCR ».

h. Le principe de la légalité, énoncé à l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que l'administration n'agisse que dans le cadre fixé par la loi. Cette exigence se traduit notamment par le fait que toute action de l'administration doit avoir un fondement dans une loi, selon le principe de l'exigence de la base légale (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 163-166).

i. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige pour sa part qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés – règle de l'aptitude – et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive – règle de la nécessité. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis - principe de la proportionnalité au sens étroit (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées).

- 4) En l'espèce, le recourant ne conteste pas qu'en raison de la suspension de son permis de conduire prononcée par les autorités françaises, il ne pouvait circuler avec le véhicule en question. Il ne se prévaut, à juste titre, pas d'une erreur sur l'illicéité (cf. à ce sujet arrêt du Tribunal fédéral 1C_939/2015 du 5 février 2016 consid. 5.2) ; en effet, il ne soutient pas s'être renseigné auprès du SVC sur la question de savoir s'il pouvait conduire le véhicule en question malgré le retrait de son permis. Il soutient, en revanche, que l'art. 15e LCR ne trouvait pas application ; l'art. 16 LCR était applicable et permettait la prise en compte de ses circonstances professionnelles et personnelles.

Cet avis doit être partiellement suivi, en particulier en ce que l'art. 15e LCR ne trouve pas application par analogie au cas d'espèce. En effet, le recourant dont le permis de conduire a été suspendu en France ne saurait être assimilé à un conducteur qui ne serait pas titulaire d'un tel permis ou qui l'aurait perdu à la suite de la perte de tous ses points. L'avis de doctrine susmentionné ainsi que l'avis de l'OFROU auquel il se réfère paraissent cohérents par rapport au système suisse, qui distingue la situation du conducteur qui circule sans aucun permis de conduire de celui qui circule malgré un retrait de permis. Il n'y a pas de motif de ne pas appliquer cette distinction à un conducteur dont le permis étranger a été retiré.

En revanche, il n'y a pas lieu d'appliquer l'art. 16 LCR par analogie pour déterminer la durée de l'interdiction de circuler, dès lors que l'art. 16c LCR règle spécifiquement le cas de la conduite malgré un retrait de permis. La durée du retrait est, dans ce cas, réglé à l'art. 16c al. 2 et 3 LCR. La durée minimale de retrait, en l'absence d'autres circonstances énumérées aux let. a^{bis} à e de l'art. 16c al. 2 LCR, est de trois mois (art. 16c al. 2 let. a LCR). Par ailleurs, la durée du retrait du permis en raison d'une infraction visée à l'art. 16c al. 1 let. f LCR se substitue à la durée restante du retrait en cours (art. 16c al. 3 LCR).

L'autorité intimée a donc violé la loi en fondant sa décision sur l'art. 15e LCR, appliqué par analogie, pour fixer la durée de l'interdiction de circuler. Il y a ainsi lieu d'admettre le recours, d'annuler le jugement querellé et la décision du 18 septembre 2018 et de renvoyer la cause au SCV afin qu'il statue à nouveau en fixant la durée de l'interdiction de circuler en appliquant l'art. 16c LCR par analogie et en tenant compte des circonstances pertinentes au regard de cette disposition.

- 5) Le recourant obtenant partiellement gain de cause, un émolument réduit de CHF 300.- sera mis à sa charge (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité réduite de procédure de CHF 500.- lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1^{er} février 2019 par Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 14 décembre 2018 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule le jugement précité ainsi que la décision rendue le 18 septembre 2018 par le service cantonal des véhicules ;

renvoie le dossier à ce service pour nouvelle décision au sens des considérants ;

met un émolument de CHF 300.- à la charge de Monsieur A_____ ;

alloue à Monsieur A_____ une indemnité de procédure de CHF 500.- ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Xavier-Romain Rahm, avocat du recourant, au service cantonal des véhicules, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :