

NE_GERICHTE CDP.2013.75 vom 3. September 2013

NE Tribunal cantonal, 2013-09-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2013.75

FR: NE_GERICHTE CDP.2013.75 du 3 septembre 2013

IT: NE_GERICHTE CDP.2013.75 del 3 settembre 2013

Erwägungen

E. 5

% dès le 16 août 2011. Reprenant, en les précisant, les motifs à l'appui de sa demande du 10 juillet 2012, il fait valoir que le dommage subi est grave et spécial et qu'ainsi les conditions mises à son remboursement sont réalisées.

C. Dans sa réponse, l'Etat de Neuchâtel conclut au rejet de la demande. Il invite la Cour de céans à trancher par moyen séparé la question de sa légitimation passive. Il soutient que c'est le SCAN, en sa qualité d'établissement de droit public doté de la personnalité juridique, qui aurait dû être poursuivi.

D.X. conclut principalement au rejet du moyen séparé et à la poursuite de l'instruction de sa demande, subsidiairement à l'octroi d'un délai pour lui permettre de préciser ses conclusions, le tout, avec suite de frais et dépens.

C O N S I D E R A N T

en droit

1. La Cour de céans est compétente pour connaître de la présente action (art. 21 LResp; 58 let. g LPJA).

Déposée dans les formes légales et dans le délai prescrit, la demande d'indemnité est en outre recevable.

2.a) L'Etat de Neuchâtel remet en cause sa qualité pour défendre. Il soutient que la demande aurait dû être dirigée contre le SCAN.

La qualité pour agir (légitimation active) et la qualité pour défendre (légitimation passive) sont des questions de droit matériel. Leur défaut conduit au rejet de l'action qui intervient indépendamment de la réalisation des éléments objectifs de la prétention litigieuse (ATF136 III 365cons. 2.1, p. 367). Cette question doit en particulier être examinée d'office et librement (ATF126 III 59cons. 1a, p. 63 et les arrêts cités).

b) La présente demande est fondée sur la responsabilité pour acte licite, au sens de l'article 7 LResp. La qualité pour défendre dans une telle procédure appartient à la collectivité publique de l'agent (ou des agents) concerné(s) (art. 1, 7 et 9 LResp). Par agent, il faut à cet égard entendre toute personne chargée de l'accomplissement d'une tâche de droit public. Même des personnes extérieures à l'administration peuvent entrer en ligne de compte. Il suffit que la collectivité publique ait sur l'auteur du dommage ou sur l'accomplissement de la tâche qu'elle lui a confiée, un pouvoir d'instruction et de surveillance qui fasse apparaître un rapport de subordination (Bauer, La responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents, in RJN 2005, p. 13 ss, en particulier p. 18, ch. 2.1.1.2).

Avec raison, l'Etat de Neuchâtel considère qu'il ne devrait pas répondre du dommage causé par les agents du SCAN dans l'exercice de leur fonction. Depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2009, de la loi cantonale sur le service cantonal des automobiles et de la navigation (LSCAN), le SCAN est en effet un établissement de droit public, doté de la personnalité juridique (art. 1er LSCAN, du 24.06.2008, RSN 761.400). La responsabilité de tout son personnel est régie par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (art. 5 LSCAN). Le SCAN constitue un établissement au sens de l'article 1er LRsp. Il assume dès lors une responsabilité pour le dommage que ses agents causent à des tiers de manière licite ou illicite. Même si, administrativement, il dépend du Département de la gestion du territoire (actuellement : département du développement territorial et de l'environnement, DDTE) (art. 2 al. 3 LSCAN), il jouit d'un patrimoine propre qu'il gère de manière autonome (art. 4 LSCAN). Il est en outre autonome dans son organisation et sa gestion (art. 24 LSCAN). Il est, enfin, l'employeur des collaborateurs (art. 30 al. 1 LSCAN).

Sont toutefois en cause dans le cas particulier les actes juridiques accomplis par la Commission administrative du SCAN. Cette commission est chargée de statuer sur les mesures administratives découlant de la législation fédérale ou cantonale sur la circulation routière (art. 1er et 3 de l'arrêté concernant la commission administrative du Service cantonal des automobiles et de la navigation, ci-après : arrêté concernant la commission administrative, RSN 761.41, par renvoi de l'art. 6 Li-LCR). Elle est composée de trois membres : le chef de la section juridique du Service cantonal des automobiles et de la navigation, qui fonctionne comme président, le chef de la police de la circulation (police neuchâteloise), qui peut être remplacé par un officier nommé de la police neuchâteloise, et l'inspecteur de la signalisation et de la circulation routière (service des ponts et chaussées). Elle rend ses décisions si deux membres au moins sont présents (art. 5 al. 2 de l'arrêté concernant la commission administrative). Les membres de cette autorité sont pour certains d'entre eux, des employés de l'Etat de Neuchâtel, le chef de la section juridique du SCAN étant vraisemblablement un cadre du SCAN, engagé et nommé par le directeur, avec l'approbation du Conseil d'administration (art. 5 arrêté fixant les missions de base du SCAN). Il n'est pas aisé d'inférer de la réglementation applicable que le SCAN a un pouvoir d'instruction et de surveillance sur tous ses membres, plus particulièrement sur le chef de la police de la circulation et l'inspecteur de la signalisation et de la circulation routière, faisant apparaître un rapport de subordination. La commission, qui est rattachée au DDTE (art. 1 al. 2 de l'arrêté concernant la commission administrative), agit d'ailleurs sur mandat du Conseil d'Etat (art. 6 Li-LCR).

Il apparaît dès lors difficile de déterminer qui de l'Etat de Neuchâtel ou du SCAN devrait répondre pour les dommages causés par les membres de cette commission dans l'exercice de leur fonction, lorsque, comme en l'espèce, sont en cause des décisions prises par la commission dans son ensemble. La légitimation passive de l'Etat de Neuchâtel ne paraît de prime abord pas exclue, en l'état de la législation.

c) Lors du dépôt de sa demande d'indemnisation en application de l'article 11 LRsp, X. s'est adressé au Département de la justice, de la sécurité et des finances, qui a transmis cette demande au SCAN, comme objet de sa compétence. Au regard de sa réponse (courrier du 05.10.2012), celui-ci a implicitement reconnu sa compétence. Dans son acte du 13 juin 2013, X. a par ailleurs conclu à l'octroi d'un délai supplémentaire pour lui permettre de modifier ses conclusions. A supposer que la demande ait été mal dirigée, une substitution de

partie pourrait dès lors être encore envisagée, moyennant le consentement de toutes les parties (art. 83 al. 4 CPC, cf. Jeandin, CPC, Code de procédure civile commenté, p. 264, no 33, applicable à l'action de droit administratif, cf. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 218 ad art. 60 LPJA).

Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher définitivement la question de la légitimation passive de l'Etat de Neuchâtel, pas plus qu'il n'est utile de s'adresser au SCAN pour examiner l'opportunité d'une éventuelle substitution de partie. A supposer correctement dirigée, la demande doit de toute façon être rejetée, pour les motifs qui suivent.

3.a) Selon l'article 6 al. 2 de la Constitution neuchâteloise, la loi fixe les conditions auxquelles l'Etat et les communes répondent des dommages que leurs agents causent de manière licite. Aux termes de l'article 7 LResp, la collectivité ne répond du dommage résultant des actes licites de ses agents que si la loi le prévoit ou si l'équité l'exige.

Le législateur cantonal a donc adopté un système prévoyant une clause générale (si l'équité l'exige, cons. 3c ci-dessous) et des clauses spécifiques (si la loi le prévoit, cons. 3b), respectivement limitative (art. 8 LResp).

b) La législation fédérale prévoit quelques cas de responsabilité de la collectivité publique à raison d'actes licites de ses agents (cf. Tanquerel, Le responsabilité de l'Etat pour acte licite, in Pratique du droit administratif, La responsabilité de l'Etat, Schulthess, 2012, p. 96-97). La Constitution cantonale neuchâteloise en mentionne deux : l'expropriation matérielle (art. 25, al. 2) et la détention injustifiée (art. 30, al. 5, sur ce point, cf. également les art. 429 let. c et 431 CPP).

c) Selon la jurisprudence relative à la clause générale, la réparation d'un dommage devra intervenir sur la base de l'équité lorsqu'une mesure licite atteint un ou quelques administrés seulement de telle façon qu'ils subiraient un trop grand sacrifice en faveur de la collectivité et qu'il serait contraire à l'égalité de traitement de leur refuser toute indemnité. En adoptant la notion d'équité, le législateur a voulu laisser au juge un large pouvoir d'appréciation dans la mesure où les circonstances dans lesquelles une indemnisation pour actes licites peut se révéler équitable sont à la fois très particulières, très diverses et pas forcément prévisibles (RJN 2009, p. 219ss, en particulier p.227, 1998, p. 193; ATA du 07.05.2001 [TA.2000.309] cons. 4b). L'article 7 LResp prévoit un motif d'équité pour permettre une indemnisation, mais uniquement en cas de lacune véritable de la loi (arrêt du TF du 23.01.2002 [1P.670/2001] cons. 2.2 in fine).

Les conditions de l'indemnisation sont un dommage spécial, grave et causé par un acte qui n'avait pas pour but de protéger spécialement le lésé. Un acte est licite s'il respecte toutes les règles protectrices de l'administré applicables au cas d'espèce (Knapp, Précis de droit administratif, 4e édition, p. 447, no 2169). Peuvent notamment constituer des actes licites, les décisions conformes au droit, les décisions non conformes au droit mais non illicites (cf. Tanquerel, op. cit., p. 91-92), voire même les actes juridiques "présumés" licites, parce qu'ils ont été présentés par l'Etat comme conformes au droit et qu'ils n'ont pas été contestés (cf. Tanquerel, op. cit., p. 107).

Dans le contexte de la clause générale, la doctrine est unanime à considérer qu'aucune indemnisation n'est due lorsque le lésé est lui-même le perturbateur, par comportement ou par situation, soit lorsqu'il a créé la situation justifiant l'action de l'Etat dont a découlé le dommage. Les dispositions légales incorporent cet élément expressément ou implicitement

comme partie intégrante de la notion d'équité ou comme circonstance permettant d'exiger du lésé qu'il supporte le dommage. Du point de vue de l'égalité de traitement, le lésé ne se trouve pas dans une situation identique à celle de l'ensemble de la population. Il est donc normal qu'il supporte les conséquences d'une situation dont il est lui-même responsable (Tanquerel, op. cit., p. 108 et les références citées).

4.a) En l'espèce, les actes licites invoqués consistent dans le fait que la commission administrative du SCAN a refusé d'annuler sa décision du 16 février 2011 ■ qui était assortie d'un retrait de l'effet suspensif en cas d'un éventuel recours ■ et de suspendre la procédure jusqu'à droit connu sur le plan pénal. La mesure initiale ayant été revue à la baisse (3 mois) suite au jugement pénal, le retrait effectif du permis a ainsi duré plus longtemps (7 mois) que la sanction finalement prononcée. Le demandeur fait valoir que la privation de son permis de conduire a entraîné un préjudice (principalement une perte de salaire), qui doit être remboursé par le défendeur.

En réalité, c'est surtout le caractère immédiatement exécutoire de la décision du 16 février 2011 ■ qui était dépourvue d'effet suspensif ■ qui a joué un rôle décisif dans le cas particulier. Au regard des éléments à sa disposition à ce moment-là, en particulier les infractions commises le 23 novembre 2010, que le demandeur n'a pas contestées devant la commission, ainsi que les antécédents de ce dernier (notamment deux infractions graves), la commission a à juste titre considéré que l'article 16c al. 2 let. d LCR était applicable. Un retrait de permis de conduire fondé sur cette disposition ■ dont le but est d'exclure de la circulation routière le conducteur multirécidiviste considéré comme un danger public ■ doit être considéré comme étant un retrait de sécurité. Celui-ci repose sur une présomption irréfragable d'inaptitude à conduire fondée sur les antécédents du conducteur (ATF139 II 95, cons. 3.4.1 et 3.4.2 et les références citées). La mesure de retrait doit être exécutée immédiatement, quitte à ce qu'elle soit rapportée par la suite s'il s'avère, après enquête ou expertise, qu'elle n'est pas ou plus justifiée. Le retrait de l'effet suspensif est donc en principe la règle dans une telle situation (arrêt du TF du 20.03.2013 [1C_195/2013] cons. 3.2 et les références citées).

b) Aucune loi ne prévoit que les personnes qui subissent un dommage dans de telles circonstances puissent en rendre responsable la collectivité publique. Il reste dès lors, au regard des dispositions de l'article 7LResp, à examiner si, comme le soutient le demandeur, cette responsabilité est engagée en vertu de la clause générale.

L'hypothèse que la responsabilité de la collectivité publique soit engagée parce que l'équité l'exige présuppose que le lésé n'est pas à l'origine de l'action de l'état (cons. 3 ci-dessus). Or, tel est manifestement le cas en l'espèce. Il ne faut en effet pas perdre de vue que tous les actes juridiques pris par la commission administrative à l'encontre du demandeur ont pour genèses les infractions à la circulation routière commises par ce dernier le mardi 23 novembre 2010, ainsi que son profil de multirécidiviste en matière de circulation routière. Il est à cet égard constant qu'il conduisait le poids lourd le 23 novembre 2010. La commission s'est donc pour l'essentiel laissé guider par la présomption irréfragable d'inaptitude à conduire du demandeur et l'intérêt public prépondérant de la sécurité routière, ainsi qu'en atteste d'ailleurs son courrier du 2 mars 2011 (cons. 4a ci-dessus). Compte tenu des éléments qu'elle avait à sa disposition à ce moment-là, son appréciation n'apparaissait pas insoutenable.

Même si, rétrospectivement (suite au jugement pénal), il s'est avéré que la dernière sanction prononcée à son encontre était trop sévère, respectivement que le retrait de sécurité n'était pas justifié, on doit considérer que le demandeur est lui-même le perturbateur et ne se trouve donc pas dans une situation identique à celle de l'ensemble de la population et qui justifierait l'indemnisation de son dommage (cons. 3c ci-dessus).

Cela étant, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres conditions de la responsabilité, notamment l'existence d'un dommage grave et spécial, sont réalisées.

5. Il suit des considérants qui précèdent que la demande se révèle mal fondée. Elle doit être rejetée sans qu'il soit nécessaire de procéder à un nouvel échange d'écritures et à l'administration d'autres preuves.

Vu le sort de la cause, le demandeur en supportera les frais.

Il n'y a en outre pas lieu à allocation de dépens (art. 48 al. 1 LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette la demande.

2. Met à la charge du demandeur un émolument de décision et les débours par l'650 francs, montant compensé par son avance.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 3 septembre 2013

1. Commet une infraction grave la personne:

a.

qui, en violant gravement les règles de la circulation, met sérieusement en danger la sécurité d'autrui ou en prend le risque;

b.

qui conduit un véhicule automobile en état d'ébriété et présente un taux d'alcool qualifié (art. 55, al. 6);

c.

qui conduit un véhicule automobile alors qu'elle est incapable de conduire du fait de l'absorption de stupéfiants ou de médicaments ou pour d'autres raisons;

d.

qui s'oppose ou se dérobe intentionnellement à un prélèvement de sang, à un alcootest ou à un autre examen préliminaire réglementé par le Conseil fédéral, qui a été ordonné ou dont il fallait supposer qu'il le serait, qui s'oppose ou se dérobe intentionnellement à un examen médical complémentaire, ou encore qui fait en sorte que des mesures de ce genre ne puissent atteindre leur but;

e.

qui prend la fuite après avoir blessé ou tué une personne;

f.

qui conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré.

2Après une infraction grave, le permis d'élève conducteur ou le permis de conduire est retiré:

a.

pour trois mois au minimum;

abis.2

pour deux ans au moins si, par une violation intentionnelle des règles fondamentales de la circulation, la personne accepte de courir un grand risque d'accident pouvant entraîner de graves blessures ou la mort, que ce soit en commettant des excès de vitesse particulièrement importants, en effectuant des dépassements téméraires ou en participant à des courses de vitesse illicites avec des véhicules automobiles; l'art. 90, al. 4, s'applique;

b.

pour six mois au minimum si, au cours des cinq années précédentes, le permis a été retiré une fois en raison d'une infraction moyennement grave;

c.

pour douze mois au minimum si, au cours des cinq années précédentes, le permis a été retiré une fois en raison d'une infraction grave ou ■ deux reprises en raison d'infractions moyennement graves;

d.

pour une durée indéterminée, mais pour deux ans au minimum, si, au cours des dix années précédentes, le permis lui a été retiré à deux reprises en raison d'infractions graves ou à trois reprises en raison d'infractions qualifiées de moyennement graves au moins; il est renoncé à cette mesure si, dans les cinq ans suivant l'expiration d'un retrait, aucune infraction donnant lieu à une mesure administrative n'a été commise;

e.3

définitivement si, au cours des cinq années précédentes, le permis a été retiré en application de la let. d ou de l'art. 16b, al. 2, let. e.

3La durée du retrait du permis en raison d'une infraction visée à l'al. 1, let. f, se substitue à la durée restante du retrait en cours.

4Si la personne concernée a conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré en vertu de l'art. 16d, un délai d'attente correspondant à la durée minimale prévue pour l'infraction est fixé.

1Introduit par le ch. I de la LF du 14 déc. 2001, en vigueur depuis le 1erjanv. 2005 (RO20022767,20042849;FF19994106).2Introduite par le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1erjanv. 2013 (RO20126291;FF20107703).3Voir aussi les disp. fin. mod. 14 déc. 2001, à la fin du texte.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.