

Paris, le 23 avril 2012

Département Administration
et gestion communales

GA/AH/Note n°112

Dossier suivi par Geoffroy ADAMCZYK (01 44 18 13 79)

LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX ET LE PERMIS DE CONDUIRE DE LEURS AGENTS

Il est délivré chaque année environ 870 000 permis de conduire et le nombre de détenteurs de permis était estimé en 2007 à plus de 40,3 millions¹. Mais, en 2010, près de 86 000 permis de conduire ont été invalidés en raison d'un solde nul de points², chiffre auquel il faudrait ajouter *a minima* entre 60 000³ et 70 000⁴ conducteurs sans permis. Il vrai que pour cette dernière donnée des chiffres beaucoup plus alarmistes mais invérifiables circulent à grande vitesse.⁵

Dans le lot, il serait étonnant que ne figurent pas quelques agents territoriaux, ce qui n'est pas sans intéresser leurs employeurs.

En effet le permis de conduire, à la perception si diverse⁶ peut tour à tour être apprécié comme une condition d'accès (1), d'exercice (2) et de fin d'occupation d'un emploi territorial (3).

I. PERMIS DE CONDUIRE ET ACCÈS À L'EMPLOI TERRITORIAL

Si un permis de conduire n'est pas obligatoire pour entrer dans la fonction publique territoriale (1.1), il peut être imposé sous certaines conditions (1.2).

I.1. Si le permis de conduire n'est pas obligatoire pour accéder à un emploi territorial...

La possession d'un permis de conduire n'est pas au nombre des conditions générales de recrutement dans la fonction publique territoriale.⁷

Par ailleurs, aucun statut particulier des cadres d'emplois territoriaux n'exige la possession d'une catégorie quelconque de permis de conduire pour accéder à un emploi territorial, au moment du concours, de la nomination ou de la titularisation.

Tel n'a pas toujours été le cas. Ainsi, jusqu'en novembre 2005, date de leur dissolution dans le cadre d'emplois des agents techniques territoriaux⁸, les conducteurs de véhicules constituaient un cadre d'emplois à part entière dans la fonction publique territoriale, dont l'accès était subordonné à la possession d'un permis de conduire.⁹

De même, cette situation semble réservée à la seule fonction publique territoriale puisque l'on trouve dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, des corps accessibles uniquement aux détenteurs d'un ou plusieurs permis de conduire valide(s).¹⁰

Pour une collectivité locale, cela implique qu'elle ne peut refuser la titularisation d'un fonctionnaire sur le seul motif de la non détention du permis de conduire.¹¹

On doit considérer que cette règle vaut aussi pour les adjoints techniques territoriaux et les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement dont les statuts leur donnent pourtant vocation à être exclusivement dédiés à la conduite de véhicule¹². En effet, ces agents peuvent également occuper d'autres fonctions n'induisant pas la possession d'un permis de conduire. Or, tant qu'un fonctionnaire stagiaire est en mesure d'exercer au moins une partie des fonctions auxquelles son statut lui donne accès, l'administration ne peut refuser de le titulariser, ou de le licencier en cours de stage, sur ce seul motif.¹³

La suspension ou l'annulation d'un permis de conduire pourrait éventuellement constituer un motif de refus de titularisation s'il apparaissait que les faits ayant conduit à cette suspension ou annulation sont incompatibles, judiciairement ou moralement, avec l'exercice des missions¹⁴. Mais une telle appréciation mérite toutefois de mettre en balance la gravité des faits, leur ancienneté ou répétition et l'emploi postulé.¹⁵

Malgré cette absence d'obligation statutaire, la détention d'un permis de conduire peut avoir son importance pour l'obtention d'un emploi territorial, comme de n'importe quel emploi d'ailleurs.¹⁶

I.2. ...il peut être exigé pour occuper certains emplois territoriaux

L'état actuel du droit selon lequel le permis de conduire n'est pas obligatoire pour accéder à un emploi public a-t-il pour corollaire l'interdiction d'exiger ce précieux carton rose pour obtenir certains emplois territoriaux ?

Cette question se pose puisque, dans la fonction publique territoriale, à la présélection du concours (quand il est obligatoire), succède une liberté de sélection des lauréats à un emploi, c'est-à-dire une sélection en fonction de la personne et des compétences du candidat sur laquelle le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint (erreur matérielle, erreur de droit ou erreur manifeste d'appréciation).

Pour occuper un des 17 000 emplois territoriaux consistant dans la conduite d'engins routiers, exiger impérativement le permis adéquat et valide au moment du recrutement ne semble pas être contestable.¹⁷ Mais pour les autres emplois ? Il s'agira tout simplement de savoir si ce critère de sélection est prohibé.

Ce qui est certain, c'est que la détention du permis de conduire ne fait pas partie des critères de discrimination directe prohibés par la loi.¹⁸

La réponse est plus nuancée s'agissant de la qualification de discrimination indirecte qui se définit comme une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but soient nécessaires et appropriés.¹⁹

Ainsi, exiger ou privilégier un permis de conduire serait susceptible de constituer une discrimination indirecte dès lors que ce critère ne saurait être objectivement justifié par un but légitime²⁰. « *En la matière, l'intention de l'auteur n'est pas prise en compte. Seul importe le résultat, qu'il soit réalisé ou susceptible de l'être. La discrimination indirecte se révèle en examinant les effets de la règle ou de la pratique* ». ²¹

A titre d'illustration, exiger ou privilégier la détention d'un permis de conduire pour occuper un emploi de sapeur pompier, de garagiste ou de policier municipal²² n'apparaît pas à première vue discriminatoire compte tenu des conditions d'exercice de ces emplois.

La réponse serait inverse pour un assistant d'enseignement artistique, par exemple, dont rien ne pourrait justifier théoriquement un tel critère, qui évincerait de fait des candidats ne pouvant détenir un permis de conduire (agent atteint d'une cécité totale par exemple).

Mais, entre ces deux types de situations, se loge l'essentiel des cadres d'emplois où le permis de conduire permet d'assurer plus sereinement et efficacement ses missions : qui du technicien territorial amené à se déplacer sur des chantiers, qui de l'animateur amené à acheminer des enfants sur des bases de loisirs, qui de l'attaché territorial amené à se déplacer dans les établissements scolaires ou équipements sportifs du département,...

Pour aider employeurs et candidats à éviter ou déceler une discrimination indirecte, il convient donc de les renvoyer à une analyse exigeante du rapport objectif entre l'emploi en cause et les capacités exigées pour l'obtenir.

Pour ce faire, le répertoire des métiers territoriaux du CNFPT peut être un premier outil utile : pour 11 métiers sur 236, il mentionne le permis de conduire dans les conditions de travail²³.

Un recrutement réussi commençant toujours par une information complète du poste à pourvoir, on ne pourra qu'inviter les employeurs territoriaux à veiller dans la rédaction de leur offre d'emploi, mais aussi dans leur sélection de candidatures²⁴ et dans leur conduite d'entretien d'embauche, à donner sa juste valeur au permis de conduire, afin de se prémunir *a minima* (le recrutement n'étant hélas pas une science exacte) d'une contestation pour discrimination indirecte.

2. PERMIS DE CONDUIRE ET EXERCICE D'UN EMPLOI TERRITORIAL

Il est un fait que l'emploi occupé impose des règles supplémentaires à celles régissant le permis (2.1), mais le permis lui-même conditionne l'exercice des missions (2.2).

2.1. L'usage du permis de conduire est soumis aux règles régissant la fonction publique

Le permis de conduire étant un titre administratif individuel de conduite d'une catégorie de véhicules²⁵, sa simple détention devrait suffire à confier à l'agent territorial des missions incluant une telle conduite. La réalité est moins tranchée pour au moins trois raisons :

- en premier lieu, l'usage d'un véhicule dans le cadre de son emploi territorial devrait nécessiter au préalable un ordre de mission temporaire ou permanent.²⁶ De même, l'usage du véhicule personnel dans le cadre du travail nécessite l'autorisation préalable de l'autorité territoriale²⁷ et la souscription d'une police d'assurance à cet effet ;²⁸
- en deuxième lieu, parmi les emplois territoriaux deux cadres d'emplois sont soumis à des dispositions particulières concernant la conduite des véhicules: les **adjoints techniques territoriaux** et les **adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement** ;

En effet, ces derniers sont les seuls à pouvoir, à titre permanent, « assurer la conduite de véhicules, dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire approprié en état de validité » mais « ils ne peuvent toutefois se voir confier de telles missions qu'après avoir subi avec succès les épreuves d'un examen psychotechnique, ainsi que des examens médicaux appropriés ».

On soulignera immédiatement la rédaction ambiguë du statut des adjoints techniques territoriaux qui précise **pour les seuls adjoints techniques territoriaux 2^e classe** (grade de base) qu'ils « peuvent être chargés ...de la conduite de véhicules de tourisme ou utilitaires légers, dès lors qu'ils sont titulaires du permis approprié en état de validité ». Outre qu'il s'agit ni plus ni moins d'une redondance avec ce qui est écrit quelques alinéas plus haut dans leur statut, cette précision ne fait plus mention de test ou d'examen supplémentaires.

Faut-il en déduire que cette catégorie d'agent est dispensée des tests ou s'agit-il d'une précision inutile ? La question a son importance compte tenu de la charge budgétaire que représentent ces tests et examens pour les collectivités.²⁹

Il semblerait que cette rédaction induise qu'une largesse soit en fait reconnue pour dispenser de tels tests et examens à ces agents s'ils n'utilisent de tels véhicules qu'à titre accessoire.³⁰

Pour information, les examens psychotechniques ont pour objet de vérifier la coordination et les réflexes psychomoteurs des candidats et sont effectués par les centres de sélection habilités à faire subir les tests psychotechniques, mentionnés à l'article R. 224-22 du Code de la route.³¹ Les examens médicaux sont, quant à eux, assurés par les médecins agréés auprès des préfectures.³²

On notera ensuite, et toujours pour la seule catégorie d'adjoint technique territorial de 2^e classe, une anomalie qui n'a plus lieu d'exister³³ : ces agents ne peuvent en effet assurer la conduite de poids lourds et de véhicules de transport en commun, nécessitant une formation professionnelle, qu'à « titre accessoire ».³⁴

Sont soumises à la formation professionnelle initiale et continue, les véhicules de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge (PTAC) excède 3,5 tonnes et les véhicules de transport de voyageurs comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises. Ces formations, détaillées dans un décret de septembre 2007³⁵, doivent permettre aux conducteurs de maîtriser les règles de sécurité routière et de sécurité à l'arrêt, ainsi que les réglementations relatives à la durée du travail et aux temps de conduite et de repos, de développer une conduite préventive en termes d'anticipation des dangers et de prise en compte des autres usagers de la route et de rationaliser la consommation de carburant de leur véhicule.³⁶

Ainsi, quand bien même un adjoint technique territorial de 2^e classe détiendrait-il un permis poids lourd valide pour conduire de tels véhicules et aurait-il suivi cette formation, il ne pourra être nommé sur une fonction ou un emploi de chauffeur de chantier, par exemple, qu'à titre accessoire, c'est-à-dire l'occupant au plus 50% de son temps de travail³⁷, car son grade lui interdit d'en faire plus.

Une anomalie statutaire d'autant plus surprenante que cette interdiction ne s'appliquerait pas à un agent contractuel recruté sur le grade d'adjoint technique territorial de 2^e classe, pour effectuer un remplacement, par exemple, qui pourrait conduire à titre principal de telles catégories de véhicules dès lors qu'il en posséderait les permis et aurait suivi les formations requises, puisque le statut ne lui est pas opposable !³⁸

- enfin on précisera, en troisième lieu, qu'en vue de développer les compétences ou de permettre d'acquérir de nouvelles compétences (notamment dans une perspective de polyvalence des postes), l'employeur territorial peut imposer à un agent, par le biais de la formation de perfectionnement, de renouveler son permis ou de le passer s'il ne l'a pas.³⁹

Dans ces trois cas, l'emploi conditionne l'usage du permis. Mais la réciproque est également vraie.

2.2. La fonction publique est soumise aux règles régissant le permis de conduire

Le bon sens dispose qu'un employeur ne saurait autoriser un de ses agents à conduire un véhicule s'il n'a pas le permis adéquat et valide.

Ce bon sens est surtout relayé par une obligation juridique. En effet, l'employeur ayant un devoir de protection et de sécurité de ses salariés, il doit notamment éviter les risques et combattre ces risques à la source.⁴⁰

Il lui appartient donc de vérifier, avant de lui adresser des consignes en ce sens, que le salarié dispose bien du permis valide (c'est-à-dire non annulé, invalidé, suspendu ou retenu) approprié à la mission.⁴¹ Cette obligation conduit également l'employeur territorial à prendre en charge les frais attachés au renouvellement de permis dès lors qu'il est demandé à des fins professionnelles.

Le risque encouru pour l'employeur défaillant est essentiellement pénal. En effet, l'article 121-3 alinéa 3 du Code pénal dispose que « *les personnes physiques ...qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

En l'espèce, si l'employeur et/ou le(s) supérieur(s) hiérarchique(s) a connaissance, ou pire, autorise l'utilisation par son agent d'un véhicule sans permis valide, il crée ou contribue à créer la situation qui permettrait la réalisation d'un dommage, par exemple un accident.⁴² De telles situations ne sont malheureusement pas que théoriques.⁴³

Paradoxalement, cette obligation de contrôle et de suivi de validité du permis des salariés n'est pas vraiment facilitée par les textes.

En effet, par avis n° 20041397 du 1^{er} avril 2004, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a estimé que, si la loi du 17 juillet 1978⁴⁴ a institué le principe général de la liberté d'accès aux documents administratifs, ses dispositions ne sont pas applicables à la communication des informations relatives au permis de conduire.

Cette dernière est exclusivement régie par les articles L 225-3 à 225-6 du Code de la route qui disposent que « *les informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire sont communiquées sur leur demande ...aux autorités administratives ...pour les personnes employées ou susceptibles d'être employées comme conducteur de véhicule à moteur* ».

Ce droit à communication sur demande préalable n'oblige toutefois pas les autorités judiciaires et administratives de l'Etat à communiquer spontanément ou automatiquement aux employeurs les cas de suspension et retrait de permis de conduire.⁴⁵

En résumé, l'inapplicabilité de la loi de juillet 1978 permet au salarié de ne pas transmettre à son employeur les informations relatives à son ou ses permis de conduire et les dispositions applicables du Code de la route ne prévoient pas d'information automatique des autorités d'Etat aux employeurs.

Si le gouvernement a entendu un temps améliorer l'alerte aux employeurs du retrait ou de la suspension du permis de conduire en constituant un groupe de travail dédié à ce sujet⁴⁶, force est de constater que ce dernier n'a pas dû aboutir car désormais « *la mise en place de procédures internes à l'entreprise, simples et faciles à mettre en œuvre* » pour résoudre cette question est privilégiée.⁴⁷

On notera qu'il y a encore peu de temps, le Code de la route prévoyait bien la communication spontanée de certaines informations des services de l'Etat aux employeurs dès lors que la sécurité routière était en jeu.⁴⁸

A titre préventif et afin de remplir ses obligations en matière de sécurité de ses agents, il appartient donc à l'autorité territoriale de solliciter les services préfectoraux, à chaque recrutement (art. L 225-1 Code de la route), pour connaître la validité des permis en question.

Pour le suivi dans le temps, on pourra inviter les collectivités à notifier à chaque nouvel arrivant l'interdiction de conduire un véhicule dans le cadre de ses fonctions sans ordre de mission préalable et de s'appuyer sur un règlement intérieur en insistant notamment sur le devoir de loyauté et les risques pécuniaires et disciplinaires qu'encourrait l'agent s'il n'informait pas l'autorité territoriale de l'invalidité de son permis de conduire (cf. chapitre 3.2).⁴⁹

On notera que cette évidente détention d'un permis de conduire ne fait plus débat pour la conduite des tracteurs. En effet jusqu'à l'intervention de la loi du 22 mars 2012⁵⁰, la conduite de tels engins, hors domaine agricole ou forestier, nécessitait d'être titulaire d'un permis C.⁵¹

L'article L221-2 du code de la route tel qu'issu de cette loi mentionne désormais que « *les employés municipaux [...] sont autorisés à conduire ces véhicules ou appareils [agricoles ou forestiers] dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire prévu pour les véhicules ayant un PTAC inférieur à 3,5 tonnes affectés au transport de personnes et comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ou affectés au transport de marchandises, ainsi que les véhicules qui peuvent être assimilés aux véhicules précédents* », c'est-à-dire du permis de catégorie B.

Cette modification, qui répond à une très ancienne revendication des élus locaux, a toutefois de quoi surprendre dans sa formulation. D'une part le vocable « agents municipaux » est utilisé alors que le terme juridique propre et consacré est « agents communaux », d'autre part il omet complètement le cas des agents intercommunaux.

Enfin, on rappellera que si la conduite professionnelle de certains véhicules exige le suivi d'une formation professionnelle celle-ci n'est toutefois pas exigée pour les conducteurs des dits véhicules transportant du matériel ou de l'équipement, à utiliser dans l'exercice de leur métier, « *dès lors que la conduite du véhicule ne représente pas l'activité principale du conducteur* ». ⁵²

Ces situations recouvrent les cas de conducteurs de poids lourds (+3,5t PTAC) qui transportent des matériels, outillages, équipements, déchets, matériaux, instruments,...nécessaires à leur activité principale, qui n'est donc pas la conduite du véhicule, comme les travaux de chantiers, d'espaces verts ou de bâtiments par exemple. Cette réglementation est entièrement applicable aux agents territoriaux. ⁵³

3. PERMIS DE CONDUIRE ET FIN D'OCCUPATION D'UN EMPLOI TERRITORIAL

La question mérite d'être posée : le permis de conduire peut-il conditionner la fin d'un emploi ? (3.1) et notamment dans un cadre disciplinaire (3.2) ?

3.1. L'invalidité du permis peut-elle entraîner la fin de l'emploi territorial ?

Dans le secteur dit concurrentiel, et donc pour les salariés de droit privé employés par les collectivités locales, la réponse est établie depuis longtemps : le retrait ou la suspension du permis de conduire peut constituer une cause réelle et sérieuse de licenciement lorsque la prestation du salarié dépend étroitement de la capacité à assurer la conduite d'un véhicule. Ce dernier étant dans l'impossibilité d'accomplir toute prestation de travail au profit de son employeur, son licenciement sera possible. ⁵⁴

Pour la fonction publique territoriale, la détention du permis de conduire n'étant pas au nombre des conditions statutaires, la perte ou suspension de celui-ci ne peut constituer une cause de perte du statut d'agent public.

La réponse doit cependant être nuancée selon qu'il s'agisse d'un fonctionnaire ou d'un agent non titulaire.

Le fonctionnaire territorial étant titulaire d'un grade et non d'un emploi, toute mesure affectant la validité de son permis de conduire est insusceptible d'entraîner sa radiation des effectifs sur cette unique base : l'invalidité du permis d'un agent territorial n'entraîne pas l'invalidité de la mission de service public qui justifie son emploi. Il n'est donc pas envisageable de supprimer l'emploi au seul motif que le service ne pourrait plus être assuré par l'agent nommé dessus car cela reviendrait à supprimer l'emploi pour une cause étrangère aux nécessités de service. ⁵⁵

En pareille situation, il reviendrait à l'autorité territoriale de proposer à ce fonctionnaire un autre poste conforme à son statut et à ses aptitudes ou d'aménager son poste en conséquence (conduite par un tiers, transport en commun,...).

Un tel aménagement ou une telle fin de poste pourrait d'ailleurs se traduire, selon les circonstances, par une fin ou une suspension des avantages indemnitaires liés à la conduite de véhicule. Tel serait le cas par exemple de la NBI-ZUS, fonctions polyvalentes liées à la conduite d'un véhicule ⁵⁶, de la NBI-distribution itinérante d'ouvrages culturels ⁵⁷, de l'inscription sur un tour d'astreinte rémunérée si celle-ci oblige à utiliser un véhicule d'intervention ⁵⁸, de certains travaux de conduite indemnisés en raison de leur dangerosité ou insalubrité ⁵⁹ ou si, tout simplement, le régime indemnitaire (ou le contrat) de l'agent prévoyait le versement d'un montant en raison d'une sujétion ou d'une fonction liée à la conduite d'un véhicule.

Le cas des agents non titulaires est différent dans la mesure où ils ne peuvent pas opposer un grade ou un statut, mais uniquement leur contrat et leur décret cadre. ⁶⁰

S'il apparaît ainsi que la détention d'un permis de conduire a été déterminante dans le recrutement de l'agent car indispensable à la réalisation de la mission, il n'y a pas de doute que la suspension du permis justifierait pleinement le non renouvellement du contrat, notamment dans le cas où le contrat aurait comporté une clause d'obligation de détention du permis de conduire. ⁶¹

Pour agir en cours de contrat, les marges de manœuvre de l'employeur sont toutefois plus restreintes. D'une part, les cas de licenciement d'un agent non titulaire sont limitativement prévus dans leur décret cadre ⁶² ou en application de constructions jurisprudentielles dans lesquelles l'administration se trouve en situation de compétence liée ou d'une radiation de fait (abandon de poste, perte d'une des conditions générales de recrutement, atteinte de la limite d'âge, suppression d'emploi).

D'autre part, la jurisprudence administrative semble reconnaître la possibilité de mettre fin au contrat en cours d'exécution uniquement en cas de disparition d'une cause déterminante du recrutement ou d'une clause substantielle du contrat ⁶³ de celui-ci. Pour qu'une invalidité du permis de conduire entraîne une invalidité du contrat en cours d'exécution, il faudrait ainsi que cette situation soit explicitement inscrite comme clause résolutoire.

3.2. L'invalidité du permis peut-elle entraîner un licenciement disciplinaire ?

La question est celle de savoir si l'agent public qui perd le bénéfice de son permis de conduire (dans ou hors de son activité de service) commet une faute disciplinaire pouvant déboucher sur son licenciement.

Ce qui s'impose en premier lieu à l'agent public, c'est un devoir de courtoisie à l'égard de son administration. L'agent ne doit pas mettre sa hiérarchie dans une situation difficile, notamment en lui cachant certaines informations qui auraient des répercussions sur l'accomplissement du service. A défaut, le fonctionnaire encourt une sanction disciplinaire pour avoir provoqué des difficultés dans la gestion de son emploi ou porté atteinte à l'intérêt du service.⁶⁴

Dès lors qu'un agent occupe, même à titre accessoire, des fonctions de conduite de véhicule, il lui appartient d'informer sa hiérarchie de toute invalidité affectant son permis, sous peine de sanction disciplinaire dans le cas où cette occultation d'information serait à l'origine de difficultés au sein du service (refus inexplicé de conduire, impossibilité d'effectuer une astreinte, information tardive empêchant l'exécution normale du service,...).

C'est dans ce cadre qu'une notification des « devoirs des chauffeurs et conducteurs » aux agents intéressés et qu'une mention en ce sens dans le règlement intérieur apparaissent opportunes.

On notera que ce type de déloyauté (abstention fautive d'informer l'employeur ou information volontairement tardive) peut justifier un licenciement pour faute grave en droit privé, en raison de la nature des missions occupées impliquant la détention obligatoire du permis de conduire et de la confiance indispensable de l'employeur envers le salarié qu'elle induit.⁶⁵ Une transposition identique de cette jurisprudence dans la fonction publique territoriale semble peut probable pour les fonctionnaires compte tenu de l'absence de toute obligation statutaire de détention de permis de conduire, mais est plus réaliste pour les agents non titulaires lorsque le recrutement et les missions ne tiendraient qu'à la détention d'un permis de conduire.

De même, si la conduite d'un véhicule sans permis de conduire peut justifier une lourde sanction disciplinaire⁶⁶, il semble que, sans circonstances aggravantes (accidents, répétition, dommages, nature des missions de l'agent,...), le licenciement apparaisse disproportionné.⁶⁷

On notera enfin que l'échec d'un salarié à un examen de permis de conduire nécessité par son employeur ne constitue pas une faute grave justifiant son licenciement⁶⁸.

¹ Chiffres au 31 décembre 2007 (http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/img/synthese/ea_pdel.pdf).

² Ministère de l'Intérieur, *Permis à points -bilan 2010* (www.interieur.gouv.fr, rubrique statistique).

³ Observatoire national interministériel de sécurité routière, *L'implication des conducteurs « sans permis » dans l'insécurité routière*, mars 2004. Chiffre donné sur la base des procès verbaux dressés par les services de police et de gendarmerie pour défaut de permis, permis non valable, conduite d'un véhicule sans permis en état de récidive et conduite malgré suspension de permis.

⁴ Observatoire national interministériel de sécurité routière, *La sécurité routière en France-bilan 2007*, p.100.

⁵ Airy Routier, *La France sans permis*, Albin Michel, 2007 : le chiffre de 1 à 2 millions est avancé mais sans calcul sérieux.

⁶ Jean-Michel Bertrand, *Faciliter l'accès des jeunes au permis de conduire : étude et propositions*, rapport au Premier ministre, février 2005, p.11.

⁷ Ces conditions générales figurent aux articles 5 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à l'article 2 du décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

⁸ Décret n° 2005-1346 du 28 octobre 2005 portant modification de diverses dispositions applicables aux fonctionnaires territoriaux de catégorie C.

⁹ Décret n°88-555 du 6 mai 1988 portant statut particulier du cadre d'emplois des conducteurs territoriaux de véhicules, eux-mêmes issus des emplois de chef de garage et conducteurs d'autos (arrêté modifié du 3 novembre 1958 portant tableau indicatif des emplois communaux).

¹⁰ Décret n°91-45 du 14 janvier 1991 portant statuts particuliers des personnels ouvriers, des conducteurs d'automobile, des conducteurs ambulanciers et des personnels d'entretien et de salubrité de la fonction publique hospitalière; décret n° 70-251 du 21 mars 1970 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps de conducteurs d'automobile et de chefs de garage des administrations de l'Etat ; Décret n°87-997 du

10 décembre 1987 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (c'est le minimum qu'on puisse leur demander quand même); décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale.

¹¹ CAA Lyon, 6 Mai 2003, *Cne de Pennes le sec*, n° 02LY00710 : confirmation d'une annulation de refus de titularisation dans le grade d'agent d'entretien territorial « *sans qu'y fasse obstacle la circonstance que l'agent ne disposait plus du permis de conduire* », un des deux arguments avancés par la collectivité pour refuser la titularisation. Pour rappel, ce cadre d'emploi ne faisait nullement mention de missions de conduite de véhicule (Décret n°88-552 du 6 mai 1988 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux des services techniques abrogé le 1^{er} janvier 2007). TA Pau, 27 mars 1979, *Mlle Lanneretonne et autres*, n°03265, Lebon 1979 p.513 : annulation de la note d'un établissement hospitalier en ce qu'elle imposait aux infirmiers stagiaires l'obligation de permis de conduire pour la titularisation, non prévue par leur décret statutaire.

¹² Décret n°2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux et Décret n°2007-913 du 15 mai 2007 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

¹³ TA Versailles, 18 juin 2007, *Bouheroua*, n° 0606935 : annulation du licenciement du stagiaire au motif que son handicap lui permettait d'exercer une partie des fonctions de son corps de recrutement.

¹⁴ CAA Nancy 15 octobre 2002, *ministre de la Défense*, n° 97NC01147 : incompatibilité morale entre le grade d'officier de gendarmerie et une condamnation comprenant notamment une suspension du permis de conduire.

¹⁵ CAA Lyon, 10 juin 2008, *ministre des Solidarités c/ Perrot*, n° 06LY00056 : annulation du refus de titularisation dans le corps des directeurs hospitaliers au seul motif d'une condamnation ancienne et isolée à 6 mois de suspension de permis.

¹⁶ L'absence d'un permis de conduire est souvent avancée comme un obstacle à l'obtention d'un emploi. Cf. en ce sens, le système d'aide financière à l'obtention du permis pour les chômeurs, expérimenté fin 2008 et généralisé en 2009 (dernière situation : délibération conseil administration Pôle Emploi n° 2010-3I apportant des précisions sur le versement de l'aide à l'obtention du permis de conduire automobile B.). on soulignera, à ce titre, que ne pas pouvoir se payer des cours pour passer le permis est une privation inacceptable pour 54% des français (INSEE, Economies et statistiques, *Qu'est-ce qu'être pauvre aujourd'hui en Europe ? L'analyse du consensus sur les privations*, n°421, 2009).

¹⁷ Il y aurait *a minima* 17 155 emplois territoriaux exigeant *de facto* la détention d'un permis de conduire (métiers de chauffeur, conducteur de véhicules poids lourds et conducteur de transport en commun), CNFPT, *Panorama des métiers territoriaux en 2006*, synthèse n°29-2009.

¹⁸ Liste les critères prohibés de discrimination directe : appartenance ou non appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou à une race, une religion, à des convictions, à l'âge, au handicap, à l'orientation sexuelle ou au sexe, à l'état de grossesse ou de maternité, y compris le congé de maternité, l'origine, la situation de famille, l'apparence physique, le patronyme, l'état de santé, les caractéristiques génétiques, les mœurs, les opinions politiques, et les activités syndicales et la nationalité (Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations et art. 225-I Code pénal).

¹⁹ Art. 2 Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée.

²⁰ Il est assez comique de constater que pour illustrer le concept de discrimination indirecte, les services de la Commission européenne prennent le cas du permis de conduire « *Exemples de discrimination indirecte: une agence de traduction insiste pour que tous les candidats à un poste de traducteur possèdent le permis de conduire, parce qu'il suppose de se rendre occasionnellement chez les clients pour livrer ou réceptionner du travail. Étant donné que cette condition empêche les personnes handicapées de se présenter à ce poste et que la conduite n'est pas indispensable à ce poste, la société est en effet coupable de discrimination envers ce groupe spécifique de personnes, à moins qu'elle ne puisse fournir des raisons objectives pour cette mesure.* »

(http://ec.europa.eu/employment_social/fdad/cms/stopdiscrimination/fighting_discrimination/what_is_discrimination.htm?langid=fr).

-
- ²¹ La HALDE, *Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales - l'égalité et prévenir les discriminations, mode d'emploi*, 2008 (www.halde.fr).
- ²² Ainsi, le Conseil d'Etat a pu relever que la règle du permis de conduire obligatoire pour la titularisation dans un corps de service actif de la police nationale est fondée sur les besoins du service, n'est pas étrangère aux critères de sélection de la capacité d'un candidat et n'est pas discriminatoire pour l'ensemble des fonctionnaires stagiaires (c'est-à-dire des candidats) de ces corps (CE, 18 février 1998, *Fédération syndicaliste force ouvrière de la police nationale*, n° 170828). Dans la même logique, une collectivité pourrait tout à fait exiger la détention du permis de conduire pour tous les candidats à un emploi de policier municipal si les besoins du service l'exigent (patrouille en véhicule, rotation des chauffeurs, sécurité des équipages,...).
- ²³ Métiers à détention « obligatoire » : conducteur de véhicule poids lourd, conducteur de transports en commun, chauffeur, coordonnateur collecte de déchets et agent de collecte des déchets « lorsqu'il conduit » et pour le jardinier des espaces horticoles et naturels, permis de conduire « *permis vl souvent obligatoire* » ; Métiers à détention « nécessaire » : policier municipal, responsable de service de police municipale et porteur-chauffeur funéraire ; Métiers à détention « indispensable » : agent d'exploitation de la voirie publique si travail d'astreinte ; Métier à détention « apprécié » : agent de nettoyage des voiries ; A noter que pour le métier d'opérateur en maintenance des véhicules, seuls les savoirs de techniques de conduite d'engins et de véhicules sont mentionnés !
- ²⁴ Ainsi, ne peut se prévaloir d'un dol au contrat de travail l'employeur qui avait mentionné sur son offre d'emploi « permis auto exigé » et qui avait recruté un salarié qui avait fait mention dans son curriculum "permis en cours". Cette affirmation ne constituait pas une affirmation mensongère de l'obtention de diplôme en ce qu'elle était parfaitement claire et conforme à la réalité (CA Nancy soc., 18 nov. 2005, *Yurtmann c/ Bailly*, n° 03/01048).
- ²⁵ Art. R221-I Code de la route.
- ²⁶ Art.5 et 6 du Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales.
- ²⁷ Art. 15 Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 précité.
- ²⁸ Art. 10 décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat, applicable aux agents territoriaux aux termes de l'article I du Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 précité.
- ²⁹ Art. 41 Décret 87-602 précité pour les examens médicaux et arrêté du 29 janvier 2007 fixant les conditions de déroulement de l'examen psychotechnique et des examens médicaux prévus à l'article 3 du Décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux et Arrêté du 15 juin 2007 fixant les conditions de déroulement de l'examen psychotechnique et des examens médicaux prévus à l'article 3 du Décret n° 2007-913 du 15 mai 2007 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.
- ³⁰ Réponse apportée par le ministre de l'Intérieur de l'époque cf. Site internet de l'Association des maires de France (www.amf.asso.fr rubrique administration communale/ ressources humaines/emplois et compétences).
- ³¹ Pour en savoir plus sur ces centres et la procédure d'agrément : INSER, étude relative aux modalités d'agrément des centres psychotechniques, avril 2006.
- ³² Article 1^{er} du Décret n°87-602 du 30 juillet 1987 relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux.
- ³³ Cette anomalie résulte d'un choix du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (cf. CSFPT, Propositions de correctifs à apporter statutairement pour les catégories C, décembre 2008) auquel le Gouvernement semble tenir (cf. QE n°3799, JO Sénat 21 août 2008, p.1680).
- ³⁴ Art. 4-I-al 2 Décret n°2006-1691 précité. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux ex-agents techniques reclassés dans le grade d'adjoint technique territorial de 2^{ème} classe et ce, jusqu'à leur reclassement dans le grade d'adjoint technique territorial de 1^{ère} classe, dès lors qu'ils exerçaient des missions de conduite de poids lourds nécessitant une formation professionnelle.

³⁵ Décret n° 2007-1340 du 11 septembre 2007 relatif à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules affectés aux transports routiers de marchandises ou de voyageurs

³⁶ Article 1^{er} de l'ordonnance n°58-1310 du 23 décembre 1958 concernant les conditions du travail dans les transports routiers publics et privés en vue d'assurer la sécurité de la circulation routière.

³⁷ Par activité accessoire, il faut *a priori* entendre un temps de travail au plus égal à 50% (cf. rapport CSFPT cité *supra*).

³⁸ QE n°25821, JOAN 24 mars 2009 p. 2875.

³⁹ « *Les fonctionnaires peuvent, dans l'intérêt du service, être tenus de suivre les actions de formation de perfectionnement demandées par leur employeur* » (art. 5 Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale), également applicable aux agents non titulaires.

⁴⁰ Les obligations en la matière sont contenues dans le Code du travail, quatrième partie, livre I à 3 (anciennement titre III du livre II), applicable à la fonction publique territoriale aux termes de l'article 3 du Décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

⁴¹ On sera ainsi vigilant dans les cas de validité conditionnée de certains permis comme :

- l'attestation délivrée par le préfet après vérification médicale de l'aptitude physique aux titulaires du permis B s'ils entendent conduire des véhicules de cette catégorie mais affectés au ramassage scolaire ou affectés au transport public de personnes (art. R221-10 Code de la route) ;
- la visite médicale favorable pour le renouvellement des permis de catégories A et B délivrés pour la conduite des véhicules spécialement aménagés pour tenir compte du handicap du conducteur (art. R221-10 et suivants Code de la route et Arrêté du 21 décembre 2005 fixant la liste des affections médicales incompatibles avec l'obtention ou le maintien du permis de conduire ou pouvant donner lieu à la délivrance de permis de conduire de durée de validité limitée) ;
- la visite médicale favorable pour le renouvellement des permis de catégories C, D et E (art. R221-10 et suivants Code de la route).

⁴² Les sanctions pénales varient en fonction de la gravité du dommage : de 1 an à 5 ans d'emprisonnement et de 15 000€ à 75 000€ d'amende (art. 222-19, 222-19-1, 222-20 et 222-20-1 du Code pénal).

⁴³ CA Grenoble, correc., 5 novembre 2009, n° 09/00363 : chef d'entreprise déclaré coupable d'homicide involontaire dans le cadre du travail en n'interdisant pas à ses employés non titulaires du permis de conduire de déplacer les véhicules à l'intérieur de l'atelier. L'accident n'ayant pu se produire s'il avait été fait interdiction à l'apprenti qui ne disposait pas de la compétence nécessaire de conduire.

A noter toutefois que la responsabilité pénale pour homicide involontaire de celui qui n'a pas directement causé le dommage ne peut être engagée que s'il est constaté, d'une part, que le prévenu a violé en toute connaissance de cause une obligation de sécurité ou de prudence invoquée par la loi ou le règlement et, d'autre part, que cette violation a créé la situation qui a permis la réalisation du dommage, ce qui implique la constatation de l'existence certaine d'un lien de causalité entre la faute du prévenu et le décès de la victime. Tel ne sera pas le cas d'un dirigeant ordonnant à un salarié non titulaire du permis, de conduire un tracteur dès lors qu'il n'est pas établi que ce dirigeant aurait eu la possibilité de vérifier que ce salarié ne disposait pas du permis et que les circonstances de l'accident mortel découlent de la faute de ce conducteur qui n'a pas respecté les consignes de route de l'entreprise (C Cass. Crim, 4 septembre 2007, n° 06-87.946).

I. *#Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.*

⁴⁵ QE n°5552, JO Sénat 4 décembre 2008, p. 2434.

⁴⁶ QO n° 0488S, JO Sénat 13 mai 2009, p. 4334 et QE n°45777, JOAN 28 juillet 2009, p.7534. On notera avec une certaine ironie, que le ministre avait affirmé dans sa réponse orale que ce groupe de travail n'enterrerait pas le dossier,...quelques mois plus tard le dossier est bel et bien enterré.

⁴⁷ QE n°56372, JOAN 19 janvier 2010, p.658 ; QE n°63443 JOAN, 9 février 2010, p.1488.

⁴⁸ Dans le cas de visites médicales obligatoires, il est toujours prévu que le titulaire d'un permis de conduire qui néglige ou refuse de s'y soumettre peut voir se voir prononcé ou maintenu par le préfet, la suspension du permis de conduire jusqu'à production d'un certificat médical favorable. Le Code de la route précisait alors que « *si l'employeur de l'intéressé est connu et si ce dernier peut être appelé de par ses fonctions dans l'entreprise à conduire des véhicules appartenant audit employeur, la décision est notifiée à celui-ci.* » (ancien article R 128 al. 9 Code de la route abrogé en juin 2001).

⁴⁹ Cf. pour illustration la convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport du 21 décembre 1950-Diverses mesures sociales d'accompagnement des dispositions relatives au permis à points Accord du 13 novembre 1992.

⁵⁰ Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, article 87.

⁵¹ Plus exactement la catégorie de permis de conduire exigée pour la conduite d'un tracteur, à savoir B, E(B), C ou E(C), est définie en fonction du poids total autorisé en charge (PTAC) du véhicule et, le cas échéant, de sa remorque. Par exception stricte à cette règle, l'article R. 221-20 du Code de la route prévoit que le conducteur d'un tracteur agricole ou forestier, attaché à une exploitation agricole, à une entreprise de travaux agricoles ou à une coopérative d'utilisation de matériel agricole, est dispensé de permis de conduire sous réserve d'être âgé d'au moins 16 ans.

⁵² Ordonnance n°58-1310 du 23 décembre 1958 *préc.*

⁵³ Cf. pour illustration QE n°57625, JOAN 15 décembre 2009, p. 12057 ; QE n° 59191, JOAN 9 février 2010, p.1387 ; QE n°10594, JO Sénat 4 février 2010, p.252 ; QE n°77176, JOAN 21 septembre 2010, p.10271. Il faut donc bien distinguer l'activité accessoire de conduite (c'est-à-dire secondaire et connexe) qui exempte de formation de l'activité de conduite accessoire (c'est-à-dire occasionnelle) qui peut ne pas exempter de formation.

⁵⁴ C Cass Soc., 19 nov. 1980, Bull. civ. V, n° 832.

⁵⁵ CAA Versailles, 29 décembre 2009, *Cne de St-Germain-en-Laye*, n° 08VE01931.

⁵⁶ Décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible, cas n°28.

⁵⁷ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale, cas n°31.

⁵⁸ Décret n°2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

⁵⁹ Ex : essais routiers sur chaussées sous circulation, conduite sur route enneigée ; Décret n°67-624 du 23 juillet 1967 indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants (cf. tableau récapitulatif dans le guide des primes, édité par la Gazette des communes (www.lagazettedescommunes.com)).

⁶⁰ Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

⁶¹ Cf. ainsi légalité du non renouvellement au motif que l'agent n'aurait pas respecté la clause d'obligation de passer les épreuves d'un concours administratif (CAA Paris, 30 décembre 2005, *Léon*, 01PA01793).

⁶² Licenciement pour inaptitude physique, faute disciplinaire, et insuffisance professionnelle, quoi que pour cette dernière il s'agisse d'une extension jurisprudentielle du cas prévu pour les fonctionnaires (art.II, 36-I-4° et 46 du décret 88-145 du 15 février 1988 précité).

⁶³ CE, du 4 décembre 1987, *Société entreprise industrielle*, n° 62715.

⁶⁴ CE, 8 juin 2005, *Mlle Rivoisy*, n° 271538 : « *relève des règles de courtoisie qui doivent présider aux relations que les fonctionnaires ou militaires entretiennent avec les autorités dont ils dépendent ; qu'il appartient, en revanche, au fonctionnaire ou au militaire dès lors qu'il est informé de ce que sa candidature est*

retenue, d'en aviser dans les plus brefs délais sa hiérarchie afin que celle-ci puisse prendre, dans les meilleures conditions, les mesures de gestion rendues nécessaires par son prochain départ ».

⁶⁵ CA Nîmes, 19 octobre 1998, *SCP Moulin Trias Vérine c/ Fouillet*, n°4969/96 ; CA Paris, 21 mars 2008 *SAS Alcal chimie*, n° 06/I0109 ; CA Paris, 15 mars 2007, *Molina c/ SAS BELFOR France*, n°05/05911.

⁶⁶ CE, 17 octobre 2008, *Centre hospitalier le Vinatier*, n° 320636 : doute sérieux quant à la légalité d'une baisse de sanction d'une exclusion définitive ramenée à 2 mois pour un stagiaire qui, durant la période de stage, avait été recruté par une entreprise privée pour exercer des fonctions d'agent de sécurité, avait joué au tennis pendant les heures de travail, et avait conduit le véhicule de service et assuré divers transports alors que son permis de conduire avait été suspendu.

⁶⁷ CAA Marseille, 30 juin 1998, *Cne Reallon*, n°97MA01554 : n'est pas disproportionné le licenciement en raison d'un accident survenu durant un temps de pause de service et sanctionné pénalement par une peine de 18 mois de suspension de permis de conduire, 2000 F d'amende et cinq mois de prison.

De même n'est pas disproportionné le licenciement d'un CRS pénalement sanctionné pour conduite sans permis en dehors du service, mais également pour non respect du feu tricolore, conduite en état d'ivresse. Par ailleurs le juge souligne un comportement professionnel critiqué à plusieurs reprises (CE, 30 juillet 1997, *M. Le Fesson*, n°147383)

⁶⁸ CA Angers, 14 mai 2001, n°1999/02146.