Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 584/2015

Arrêt du 1er mars 2016

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Eusebio et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
A._____, représenté par Me Philippe Rossy, avocat,
recourant,

contre

Service des automobiles et de la navigation du canton de Vaud, avenue du Grey 110, 1014 Lausanne.

Objet
retrait définitif du permis de conduire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 5 octobre 2015.

Faits :

A.
A._____ est titulaire d'un permis de conduire pour les véhicules de catégories A, B, C, D, BE, CE, DE, depuis plus de trente ans.
Le 13 août 2012, le Service des automobiles et de la navigation du canton de Vaud (ci-après: le SAN) a prononcé à l'encontre du prénommé un retrait du permis de conduire pour une durée indéterminée, mais pour vingt-quatre mois au minimum, à compter du 5 mai 2012, pour avoir conduit en état d'ivresse qualifiée; cette décision tient compte de deux mesures de retrait du permis de conduire prononcées pour des faits similaires les 13 mars 2006 et 14 août 2008.
Alors qu'il se trouvait sous le coup de la mesure prononcée le 13 août 2012, A._____ a, le 16 octobre 2012, circulé au volant d'un véhicule de la catégorie B et enfreint diverses règles de circulation.
Pour ces faits et par décision du 16 septembre 2014, le SAN a définitivement retiré le permis de conduire de l'intéressé pour au moins cinq ans, à compter du jour de l'infraction. Cette décision a été confirmée sur réclamation, le 11 décembre 2014.
Le 8 janvier 2015, A._____ a porté la cause devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Par arrêt du 5 octobre 2015, la cour cantonale a confirmé la décision sur réclamation et rejeté le recours; elle a jugé que la mesure prononcée était conforme au droit fédéral (en particulier aux art. 16 ss de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 [LCR; RS 741.01]), l'infraction du 5 mai 2012 constituant un antécédent immédiatement aggravant dans le système de cascades prévu par la loi.

B.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que seul un retrait du permis de conduire pour une durée indéterminée, mais pour deux ans au minimum, est prononcé; subsidiairement, il requiert le renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
Le Tribunal cantonal, se référant à son arrêt, et l'autorité intimée concluent au rejet du recours. Egalement appelé à se déterminer, l'Office fédéral des routes (OFROU) propose aussi le rejet du recours.

Considérant en droit :

1.
La voie du recours en matière de droit public, au sens des art. 82 ss LTF, est en principe ouverte contre une décision prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) au sujet d'une mesure administrative de retrait du permis de conduire (art. 82 let. a LTF), aucune des exceptions mentionnées à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant est particulièrement atteint par la décision attaquée, qui confirme le retrait définitif de son permis de conduire; il a un intérêt digne de protection à son annulation. Il a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.
Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 16c al. 3 LCR. Il soutient que c'est à tort que l'instance précédente aurait déduit de cette disposition que l'infraction du 5 mai 2012 constituait un antécédent directement aggravant dans le système de cascades prévu par les art. 16 ss LCR; selon lui, seul un retrait de durée indéterminée au sens de l'art. 16c al. 2 let. d LCR devait être prononcé à son encontre et non pas un retrait définitif du permis de conduire fondé sur l'art. 16c al. 2 let. e LCR.

3.

3.1. Aux termes de l'art. 16c al. 1 let. f LCR, 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 le permis de conduire est retiré pour trois mois au minimum (art. 16c al. 2 let. a LCR). La durée du retrait est portée à 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 fois en raison d'une infraction moyennement grave (art. 16c al. 2 let. c LCR). Si, au cours des dix années précédentes, le permis 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, le permis de conduire est retiré pour une durée indéterminée, mais pour deux ans au minimum (art. 16c al. 2 let. d LCR). Le permis de conduire est définitivement retiré si, au cours des cinq années précédentes, le permis a notamment été retiré en application de l'art. 16c al. 2 let. d LCR (art. 16c al. 2 let. e LCR).
L'art. 16c al. 3 LCR prévoit que la durée du retrait du permis en raison d'une infraction visée à l'art. 16c al. 1 let. f LCR se substitue ("tritt an die Stelle", "subentra") à la durée restante du retrait en cours. Selon la jurisprudence, la personne, qui s'est vu retirer son permis et qui conduit malgré tout durant cette période, doit faire l'objet d'une nouvelle mesure de retrait. Celle-ci ne s'ajoute pas au retrait en cours, mais le remplace, de sorte que les deux mesures ne doivent pas être entièrement exécutées. Ainsi, contrairement au principe prévoyant qu'en droit de la circulation routière un conducteur ne se trouve en état de récidive qu'après la fin de l'exécution d'un précédent retrait (ATF 136 II 447 consid. 5.3 p. 455 s.), la loi aménage, pour l'infraction de conduite sans permis (art. 16c al. 1 let. f LCR), un antécédent immédiatement aggravant dans le système de cascade des sanctions prévu par les art. 16 ss LCR (cf. arrêts 1C 275/2007 du 16 mai 2008 consid. 4.3; 1C 32/2015 du juin 2015 consid. 6.1; 1C 579/2014 du 15 juillet 2015 consid. 3.1). Au vu de la teneur de la règle légale, le premier retrait est remplacé par la deuxième mesure dès le jour de la commission de la nouvelle infraction (arrêt 1C 29/2015 du 24
avril 2015 consid. 2.3).

3.2. En l'espèce, il est constant que le recourant a été interpellé au volant d'un véhicule automobile, le 16

octobre 2012, alors qu'il se trouvait sous l'effet d'un retrait du permis de conduire d'une durée indéterminée (art. 16c al. 2 let. d LCR); cette mesure a été prononcée à la suite d'une infraction grave commise en état de récidive le 5 mai 2012. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, le Tribunal cantonal a considéré que cette dernière infraction constituait un antécédent immédiatement aggravant dont il s'imposait de tenir compte pour déterminer la mesure administrative applicable au recourant; le retrait du permis sous le coup duquel celui-ci se trouvait étant fondé sur l'art. 16c al. 2 let. d LCR, la cour cantonale a confirmé le retrait définitif prononcé par le SAN, en application de l'art. 16c al. 2 let. e LCR, cette mesure prenant effet au jour de la commission de l'infraction, à savoir le 16 octobre 2012 (art. 16c al. 3 LCR).

4.
Le recourant ne prétend pas que l'appréciation du Tribunal cantonal s'écarterait de la jurisprudence fédérale. Il soutient en revanche, selon une interprétation littérale de la loi, que celle-là serait contraire au texte clair de l'art. 16c al. 3 LCR. Selon lui, cette disposition interdirait exclusivement le cumul entre la durée restante du retrait en cours et celle du retrait infligé pour conduite sans permis; à le suivre, elle ne prévoirait cependant pas que l'infraction ayant justifié la mesure antérieure dût être qualifiée d'antécédent immédiatement aggravant; cette interprétation contreviendrait au but et à l'effet éducatif d'une mesure "entièrement purgée" et créerait une inégalité de traitement au détriment des auteurs de l'infraction prévue par l'art. 16c al. 1 let. f LCR (conduite malgré un retrait du permis de conduire).

4.1. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 137 IV 180 consid. 3.4). En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair (ATF 137 I 257 consid. 4.1 p. 262); il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 p. 116). De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 135 II 78 consid. 2.2 p. 81). Si le texte n'est ainsi pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle
repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1 p. 284). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 139 IV 270 consid. 2.2 p. 73; 137 IV 180 consid. 3.4 p. 184).
Un acte normatif viole le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsqu'il n'est pas fondé sur des motifs sérieux et objectifs, qu'il est dépourvu de sens et d'utilité ou qu'il opère des distinctions juridiques que ne justifient pas les faits à réglementer ou n'opère pas celles qui s'imposent en raison de ces faits (cf. ATF 128 V 102 consid. 6a p. 106; 128 V 95 consid. 5a p. 99; voir également ANDREAS AUER ET AL., Droit constitutionnel suisse, Vol. II, 3 e éd. 2013, p. 481 ss, en particulier n. 1037).

4.2.

4.2.1. Le texte de l'art. 16c al. 3 LCR, entré en vigueur le 1 er janvier 2005 (RO 2004 2849), prévoit - on l'a vu - que la durée d'un retrait prononcé en raison d'une conduite sans permis (art. 16c al. 1 let. f LCR), se substitue à la durée restante de la mesure en cours. L'adoption de cette disposition résulte de la codification de la jurisprudence antérieure interdisant de prendre en compte, simplement et en tant que tel, le solde non subi dans le cadre de la fixation de la durée de la mesure en cas de conduite malgré un retrait (cf. RÜTSCHE/WEBER, Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, 2014, n. 62 ad art. 16c LCR et la référence à l'ATF 123 II 225 consid. 2a/bb).
Cette disposition, issue du projet du Conseil fédéral (Message du Conseil fédéral du 31 mars 1999 concernant la modification de la loi fédérale sur la circulation routière, in FF 1999 4106 [ci-après: Message]), adoptée sans amendement lors des débats parlementaires (cf. FF 2001 6147, p. 6152), concède à la personne concernée

l'avantage de n'avoir à exécuter entièrement que la seconde mesure. D'après les travaux préparatoires, cet avantage est toutefois relativisé par le fait que la personne est menacée plus rapidement d'un retrait définitif en cas de nouvelles infractions, étant donné qu'elle a déjà franchi une étape supplémentaire selon le système dit des mesures "en cascade" (Message, p. 4136; voir également RÜTSCHE/WEBER, op. cit., n. 63 ad art. 16c LCR; CÉDRIC MIZEL, Droit et pratique illustrée du retrait du permis de conduire, 2015, p. 512 ss n. 71.6). A titre d'exemple, le Message mentionne le cas d'un automobiliste sous le coup d'un retrait du permis de conduire pour une durée de trois mois à la suite d'une infraction grave, qui, en cas de conduite durant ce premier retrait, doit faire l'objet d'une nouvelle mesure d'une durée minimale de douze mois (Message, p. 4136). Au regard de la systématique de la loi (cf. en
particulier art. 16c al. 2 let. c LCR), cet exemple traduit la volonté du législateur de considérer l'infraction à l'origine du retrait en cours comme étant un antécédent immédiatement aggravant en cas de conduite malgré un retrait du permis de conduire.
En dépit des critiques émises par une partie de la doctrine (cf. RÜTSCHE/WEBER, op. cit., n. 64 ad art. 16c LCR et la référence à ANDREAS A. ROTH, Zur Revision des Strassenverkehrsrechts, in Strassenverkehrsrechts, 4/2010 p. 15, p. 18; ce dernier auteur reconnaît néanmoins le risque de situations douteuses si l'on se livre à une autre interprétation de la loi), et quoi qu'en dise le recourant, on ne peut s'écarter de cette interprétation, sous peine d'aboutir à des résultats choquants, dans lesquels la durée minimale de la mesure prononcée pour conduite sans permis se révélerait significativement plus courte que la part non subie du retrait en cours. Ainsi, un automobiliste sous le coup d'un retrait d'une durée de douze mois (au sens de l'art. 16c al. 2 let. c LCR), qui n'en aurait - par hypothèse - exécuté que deux, lors de la conduite sans permis, verrait le solde de sa mesure remplacé par un retrait d'une durée minimale de trois mois, s'il n'a subi aucun retrait au cours de cinq années précédentes (art. 16c al. 2 let. a, b et c LCR); ce cas de figure, qui n'a rien de théorique, peut survenir en cas de nouvelle infraction commise peu avant l'échéance de ce délai, de report de la mesure (à ce sujet cf. ATF 134 II 39 consid. 3 p.
43) ou encore d'une exécution différée en raison d'un précédent procès; il en irait de même - à savoir un retrait d'une durée minimale de trois mois - en cas de conduite sans permis d'un primo-délinquant durant un retrait d'au moins deux ans prononcé pour "délit de chauffard" au sens de l'art. 16c al. 2 let. a bis LCR (pour un autre exemple, cf. ANDREAS A. ROTH, op. cit., p. 18). Dans de telles situations, et bien que l'autorité puisse s'écarter du minimum légal pour tenir compte des circonstances (art. 16 al. 3 LCR), l'interprétation que fait le recourant de l'art. 16c al. 3 LCR revient à consacrer une prime à l'infraction que le législateur ne peut avoir voulue.

4.2.2. On ne saurait pas non plus suivre le recourant lorsqu'il affirme que cette interprétation de l'art. 16c al. 3 LCR ne reposerait sur aucun motif sérieux et consacrerait une inégalité de traitement par rapport à l'application de l'aggravante de la récidive aux auteurs d'autres infractions. En effet, contrairement aux infractions résultant d'un comportement dangereux, pour lesquelles un retrait du permis vise - outre le renforcement de la sécurité routière poursuivi de façon générale par la loi - un but éducatif, respectivement dissuasif (cf. ATF 116 Ib 151 consid. 3c p. 154; 131 II 248 consid. 4.2 p. 250; voir également Message du 21 septembre 1998 concernant la modification du code pénal suisse, FF 1999 1787, p. 1865), qui ne peut être atteint avant l'exécution de l'intégralité de la mesure (cf. ATF 136 II 447 consid. 5.3 p. 455 s.), l'aggravation immédiate en cas de conduite malgré un retrait du permis poursuit une finalité différente, qui justifie l'adoption d'un régime particulier. Il ressort en effet des travaux préparatoires que la règlementation instituée par l'application combinée des art. 16c al. 1 let. f et 16c al. 3 LCR résulte de la volonté du législateur d'assurer une application effective des retraits du permis
de conduire (Message, p. 4136; cf. CÉDRIC MIZEL, op. cit., p. 512 ss n. 71.6; RENÉ SCHAFFHAUSER, Die neuen Administrativmassnahmen des Strassverkehsgesetzes, in Jahrbuch zum Strassverkehrsrecht 2003, p. 210 s.); ces derniers représentent en effet l'une des mesures les plus efficaces pour inciter les usagers de la route à circuler de manière sûre et en faisant preuve d'égards envers autrui (Message, p. 4130). Or cet objectif ne peut être atteint que par le biais d'un régime sévère (Message p. 4136; cf. CÉDRIC MIZEL, op. cit., p. 512 ss n. 71.6) et non en instituant une réglementation qui - si l'on devait suivre le recourant - n'aurait pour effet que d'avantager l'auteur de l'infraction consacrée par l'art. 16c al. 1 let. f LCR (cf. consid. 4.2.1).

4.3. Sur le vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de revenir sur la jurisprudence établie et c'est partant à

bon droit que le Tribunal cantonal a, en l'espèce, confirmé le retrait définitif du permis de conduire fondé sur l'art. 16c al. 2 let. e LCR, en assortissant sa révocation notamment d'un délai d'attente incompressible de cinq ans (art. 17 al. 4 et 23 al. 3 LCR) à compter de la date de la dernière infraction, le 16 octobre 2012.

5.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours aux frais du recourant, qui succombe (art. 65 et 66 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Service des automobiles et de la navigation du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral des routes.

Lausanne, le 1 er mars 2016
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Alvarez