



HAL
open science

Le retrait du permis de conduire

Laura-Eva Lomari

► **To cite this version:**

Laura-Eva Lomari. Le retrait du permis de conduire. Revue juridique de l'Océan Indien, 2014, 19, pp.103-138. hal-02545791

HAL Id: hal-02545791

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02545791v1>

Submitted on 17 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le retrait du permis de conduire

Laura-Eva LOMARI

*Doctorante à l'Université de La Réunion, Avocat au Barreau de Saint-Denis
Master II Territoires, risques et action publique
Université de La Réunion – Faculté de droit et d'économie – Promotion 2011/2012*

Résumé :

Le retrait du permis de conduire apparaît comme une curiosité juridique, teintée à la fois de droit administratif et de droit pénal. Tout l'enjeu de la réflexion autour de la notion de retrait du permis se cristallise autour de la conciliation de deux intérêts divergents, la sécurité routière et la protection du titulaire du permis.

Summary:

The revocation of a driving license appears as a legal oddity, halfway between administrative and penal law. The whole question of a driver's driving license revocation revolves around the conciliation of two diverging interests : road safety and the protection of the license's owner.

Le retrait du permis de conduire est un de ces sujets qui, tout en prenant racine dans des matières aussi peu accessibles au profane que le droit administratif ou le droit pénal, passionnent les foules. Un tel attrait est bien compréhensible. « *Véritable passeport d'insertion professionnelle et sociale* » pour certains¹, le permis de conduire est pour ses titulaires d'une importance considérable et le risque de perdre le droit de conduire, via la multiplication des radars et autres contrôles destinés à remplir un objectif de sécurité routière, n'a de cesse d'augmenter. Chaque nouveauté, largement médiatisée – la dernière en date étant l'obligation pour tout conducteur, à compter du 1^{er} juillet 2012, d'avoir dans son véhicule un éthylotest².

Le permis de conduire a fait son apparition des 1893 sous l'appellation de certificat de capacité pour la conduite. Mais bien qu'ayant changé de nom, bien que soumis à des règles différentes, le permis est, dès l'origine, conçu comme un

¹ M. GAZSI, *Les scandales du permis à points - Les abus et les pièges*, Paris, Cherche-Midi, 2012.

² Décret n° 2012-284 du 28 février 2012 relatif à la possession obligatoire d'un éthylotest par le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur, *JORF* n° 52, 1^{er} mars 2012, p. 3935.

moyen de s'assurer des aptitudes d'un individu à la conduite d'un véhicule dans un objectif de sécurité routière³.

La nature juridique du permis de conduire est alors problématique. On pourrait penser, de prime abord, qu'il s'agit d'un diplôme. La notion d'aptitude, de capacité, est commune aux deux titres, de même que le mode de délivrance. En effet, le permis de conduire est délivré après une formation, sanctionnée par un examen d'État.

D'autres qualifications peuvent cependant mieux convenir. L'idée d'une autorisation d'utiliser le domaine public routier peut paraître pertinente. On retiendra à ce sujet la formule d'un auteur, consistant à décrire le permis de conduire comme « *une autorisation de se servir de la voie publique en usant d'un véhicule dangereux et insolite* »⁴. Le domaine public routier est toutefois caractérisé par la liberté.

La qualification de mesure de police administrative, définie comme « l'ensemble des moyens juridiques et matériels ayant pour but d'assurer le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques »⁵ semble la plus adaptée. En effet, une évolution juridique a été notée par certains auteurs : « les mœurs ont évolué et le permis de conduire a changé de finalité : de concession, par hypothèse révocable, de l'usage des voies publiques, il est devenu un contrôle de capacité à exercer une liberté publique essentielle. Celle d'aller et venir en utilisant les moyens modernes de la civilisation mécanique »⁶. Ainsi, le permis de conduire est aujourd'hui une mesure de police administrative venant aménager l'exercice de la liberté d'aller et venir.

L'objectif de sécurité routière, et plus précisément le souci de diminution des accidents, n'était cependant pas atteint par le permis tel qu'il était envisagé à l'origine : une mesure de police certes, mais surtout un titre qui, une fois accordé, pouvait difficilement être retiré en dehors d'infractions d'une particulière gravité.

Le législateur a alors entendu mettre en place un dispositif pédagogique. Instauré par la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1992, le permis à point⁷ est crédité d'un capital de douze points, diminuant en fonction de la commission d'infractions selon un barème. En cas de perte de points, ceux-ci sont recouverts soit par l'écoulement du temps⁸, soit par le suivi d'un stage de sensibilisation à la sécurité routière.

³ M. WALINE, *Le droit administratif et la sécurité routière*, Mélanges M. Stassinopoulos, Paris, LGDJ, 1974.

⁴ A. SAYAG, « Les mesures relatives au droit de conduire les automobiles », *JCP* 1969.I. 2282. 61.

⁵ R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2003, 14^e éd.

⁶ S. TRAORÉ, « Permis de conduire », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 207, 2011.

⁷ Le dispositif a fait l'objet de vives critiques et de différents recours, notamment en ce qu'il aurait été rétroactif.

⁸ Les conditions ayant été assouplies par la loi LOPPSI n° 2011-267 du 14 mars 2011, *JORF* 15 mars 2011.

Toutefois, l'état des lieux du permis de conduire aujourd'hui laisse apparaître qu'il existe de multiples façons de restreindre le droit de conduire, de sorte qu'on ne peut parler du retrait, mais des retraits. Il est alors déroutant de se trouver face à des situations différentes, donnant lieu à des retraits de durée variable et prononcés par des autorités diverses.

En effet, schématiquement, on note plusieurs hypothèses de retrait : le retrait de points menant à l'invalidation du permis pour solde de points nul, mais également la rétention administrative – n'excédant pas 72 heures -, la suspension – temporaire – et l'annulation – définitive – du permis, ces deux derniers modes de retrait relevant aussi bien de l'administration que du juge répressif.

Dès lors, il convient de tenter d'établir une systématisation du retrait de l'autorisation de conduire. Il en ressort une double constatation. Si une unification de la notion est possible malgré son aspect sclérosé, l'unification corrélative du régime qui lui est applicable reste inaboutie.

I.- La notion de retrait du permis de conduire

Le retrait du permis de conduire n'a rien d'uniforme. Sous l'apparente simplicité du vocable de retrait ou de suppression se cachent de multiples réalités juridiques. Aussi bien les causes que les moyens utilisés pour retirer l'autorisation de conduire sont variés. Trouver un régime commun suppose de trouver, en amont, le plus petit dénominateur commun aux différents modes de retrait. Autrement dit, il s'agit de définir, dans son ensemble, la notion de retrait du permis de conduire.

La méthode suivie consiste à rechercher la notion sur deux terrains, conformément à la distinction établie par le doyen Vedel, qui pose que « *Tandis que la notion conceptuelle peut recevoir une définition complète selon des critères logiques habituels (son contenu est abstraitement déterminé une fois pour toutes), la notion fonctionnelle procède directement d'une fonction qui lui confère seule sa véritable unité* »⁹.

Le premier temps est donc celui de la recherche d'une fonction commune aux différents retraits. S'il s'impose de constater que la fonction préventive domine, il n'en reste pas moins que d'irréductibles hypothèses de retrait sont purement répressives. Dès lors, on est peu enclin à considérer que le retrait du permis de conduire constitue une notion fonctionnelle.

Le second chemin suivi, celui qui mène à s'intéresser au contenu du retrait du permis de conduire, permet de trouver un critère stable et fédérateur. C'est au

⁹ G. VEDEL, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP* 1950, I, 851.

niveau de la nature de sanction que revêt invariablement la suppression de l'autorisation de conduire que l'on trouve une notion unifiée. Le retrait du permis de conduire s'organise ainsi autour d'une notion conceptuelle.

A.- Essai de caractérisation d'une notion fonctionnelle

L'heureuse expression selon laquelle le permis de conduire n'est rien d'autre qu'« *une autorisation de se servir de la voie publique en usant d'un véhicule dangereux et insolite* »¹⁰ semble à elle seule justifier l'existence de mécanismes permettant d'en priver le titulaire. Il est indéniable que la privation de l'autorisation de conduire, qu'elle soit temporaire ou définitive, est un moyen privilégié de mise en œuvre des politiques de sécurité routière. Mais dans le même temps, on observe la possibilité, notamment pour les juridictions répressives, de décider à titre de peine complémentaire de la privation du permis à l'encontre d'individus ne présentant a priori pas de danger pour la sécurité routière.

Le retrait du permis présente alors une double fonction : celle de la prévention des atteintes portées à l'ordre public, et celle de la répression, soit qu'elle constitue l'envers de la prévention, soit qu'il s'agisse de répression pure et simple dans le cadre d'une infraction sans lien évident avec la sécurité routière.

1/ La fonction préventive

L'instauration du permis à point par la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 avait un objectif affiché : celui de diminuer le nombre de victimes d'accidents de la circulation. Le nombre de tués sur les routes ayant fortement diminué entre 1992 et 2011, force est de constater que le retrait du permis joue un rôle préventif important. Ce rôle préventif incite à qualifier le retrait du permis de conduire de mesure de police administrative ou de mesure de sûreté.

a/ Le retrait du permis de conduire, mesure de police

Par analogie à la nature de mesure de police conférée au permis de conduire lui-même, il est possible de dire que sa privation est également une mesure de police. À ce niveau, le souci du maintien de l'ordre public – tranquillité, salubrité, sécurité publiques - domine le raisonnement. C'est donc sans difficulté que le retrait du permis de conduire se glisse dans le moule de l'opération de police administrative.

Définition de la mesure de police. La mesure de police, ainsi qu'on l'a déjà définie, est « l'ensemble des moyens juridiques et matériels ayant pour but d'assurer le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité

¹⁰ A. SAYAG, « Les mesures relatives au droit de conduire les automobiles », *JCP* 1969. I. 2282.61.

publiques »¹¹. Elle comprend les mesures de police administrative et les mesures de police judiciaire. Le rôle de la police judiciaire s'évince de l'article 14 du Code de procédure pénale, qui dispose qu'« elle est chargée (...) de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte ». Ainsi, alors que la mesure de police administrative est préventive, la mesure de police est répressive.

Application au retrait du permis de conduire. La prévention de troubles à l'ordre public est la fonction phare du retrait du permis de conduire. En effet, tant la rétention, la suspension que l'annulation administratives du permis de conduire entrent dans le champ des opérations de police administrative.

L'annulation administrative en est l'hypothèse la plus flagrante. Prévue par l'article R. 221-14 du Code de la route, elle est exclusivement préventive en ce qu'elle n'est pas subordonnée à la commission préalable d'une infraction pénale. Ce cas de figure implique que l'autorité préfectorale, généralement prévenue par un proche¹², retire le permis de conduire à un conducteur après qu'il a subi un examen médical. L'annulation administrative s'inscrit alors parfaitement dans le cadre des mesures de police administrative, en ce qu'elle a pour fonction aussi bien d'éviter un dommage causé aussi bien aux tiers qu'au titulaire du permis lui-même. Il s'agit en effet d'une des fonctions de la mesure de police, d'ailleurs reconnue par le Conseil d'État dans un arrêt relatif aux règles applicables aux conducteurs, *Bouvet de la Maisonneuve*¹³, où était question de la validation d'un décret qui imposait le port de la ceinture de sécurité.

Quant à la rétention, elle se présente sous la forme d'un retrait immédiat du titre de l'autorisation de conduire¹⁴, lorsqu'à la suite d'un contrôle, l'officier de police constate que le conducteur n'est pas en mesure de conduire un véhicule sur une voie relevant du domaine public routier sans risquer de causer un trouble à l'ordre public.

Enfin, la suspension administrative est unanimement considérée comme une mesure de police administrative, aussi bien par la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui la qualifie de « *mesure de police et de sûreté* »¹⁵ que par la doctrine¹⁶, en ce qu'elle serait prise « *dans l'attente de la décision judiciaire qui se prononcera sur la sanction* »¹⁷. Lorsqu'elle est prise par une autorité administrative, la décision de retirer le permis de conduire est ainsi clairement une mesure de police administrative. Elle conserve

¹¹ R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2003, 14^e éd.

¹² J.-P. CÉRÉ, *Le permis à points*, L'Harmattan, 4^e éd., 2010, p. 75.

¹³ CE, 4 juin 1975, n° 92161.

¹⁴ Cf. développements *infra*, titre II.

¹⁵ Cass. Crim., 25 mars 1965, n° 64-90.805.

¹⁶ J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 12^e éd., 2011, p. 532.

¹⁷ R. JOSSEAUME, J.-B. LE DALL, *Contentieux de la circulation routière*, Rueil-Malmaison, Lamy, Axe Droit, 2010, p. 53.

son caractère préventif lorsqu'elle est prise par une autorité judiciaire et devient alors une mesure de sûreté.

b/ Le retrait du permis de conduire, mesure de sûreté

La mesure de sûreté prise par le juge répressif doit être définie afin de pouvoir apprécier l'adéquation de cette qualification au retrait du permis de conduire.

Définition de la mesure de sûreté. Toutes les mesures prononcées par le juge pénal ne constituent pas des peines au sens strict, c'est-à-dire des mesures prises dans un but tendant uniquement à gêner l'auteur des faits, dans une perspective de rétribution. Ainsi, le juge répressif agit également dans un but de protection de l'ordre public, intervenant après la commission d'une infraction. Il s'agit alors d'une peine complémentaire, cette qualification étant généralement retenue pour les mesures de sûreté. Imperceptible à première vue, la différence se découvre sur le terrain du régime applicable à chacune des deux mesures : s'agissant non d'une punition au sens strict, mais d'un moyen de protection de l'ordre public, la mesure de sûreté ne pourra faire l'objet ni d'un sursis, ni d'une amnistie.

Application au retrait du permis de conduire. Il n'est pas rare que le juge répressif prononce, en plus d'une peine « rétributive » classique, une suspension ou une annulation du permis de conduire à titre de mesure de sûreté. Il s'agit alors d'éviter qu'une nouvelle atteinte y soit portée par l'auteur des faits, dont la dangerosité quant à la circulation routière a pu être démontrée par les faits incriminés. Une fonction supplémentaire, la fonction répressive, peut également être reconnue aux mesures affectant le permis de conduire.

2/ La fonction répressive

La fonction préventive du retrait du permis de conduire est plus délicate à appréhender. Dans un premier temps, il est possible de considérer que les mesures que l'on a déjà évoquées au titre de la prévention ont un double visage. Si elles préviennent les atteintes à l'ordre public, elles ne sont pas pour autant privées de tout caractère répressif. Il s'agit ainsi à la fois de prévenir une nouvelle atteinte et d'en sanctionner l'auteur. Mais cette double fonction ne caractérise que les mesures prises après atteinte à la sécurité routière. À côté de ces mesures à double objet, on note un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles le retrait du permis de conduire est décidé dans un but purement répressif, sans qu'aucune atteinte à la sécurité routière ne soit constatée.

a/ La répression d'infractions au Code de la route

La quasi-totalité des décisions administratives et pénales impliquant une suspension ou un retrait du permis de conduire font écho à des infractions

commises dans le cadre de la conduite d'un véhicule. C'est ce qui permet d'affirmer qu'en plus de sa fonction préventive, le retrait du permis de conduire, qu'il émane du juge ou de l'autorité administrative, remplit également une fonction punitive marquée. Le retrait du permis présente de cette façon deux visages, indissociables l'un de l'autre.

Les infractions visées. La compilation des dispositions du Code de la route et du Code pénal pouvant servir de fondement à une mesure administrative ou judiciaire de retrait du permis de conduire fait apparaître, de façon logique, une multitude d'hypothèses. La commission d'une infraction dans le cadre de la conduite est ainsi la cause par excellence menant à la suppression du droit de conduire. Tant les comportements eux-mêmes que leurs conséquences se trouvent incriminés : à titre d'exemple, il peut alors s'agir, dans la première catégorie, d'un délit de fuite ou de la conduite sous l'empire d'un état alcoolique. Dans la seconde catégorie, on retrouve l'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité physique d'une personne. Mais surtout, *a contrario*, tous les cas de retrait – à l'exception de l'annulation administrative – font suite à la constatation d'une infraction pénale.

Le double visage du retrait. En réalité, que le retrait soit administratif ou judiciaire, la composante répressive est indissociable de la composante préventive. Ce double visage est clair s'agissant du retrait par le juge répressif. Comme le relève un auteur, « *la peine est utilisée par le juge autant pour prévenir que pour punir* »¹⁸. Il est moins aisément reconnu s'agissant du retrait administratif. Bien que sa fonction préventive soit indéniable, il est possible de contester la qualification de mesure de police administrative qui lui est systématiquement accordée. En effet, dans la mesure où il intervient systématiquement à la suite d'une infraction pénale, on peut se demander s'il ne constituerait pas une opération de police judiciaire.

b/ La répression d'infractions diverses

Les situations dans lesquelles le retrait du permis de conduire n'intervient pas dans le cadre d'atteintes à la sécurité routière doivent être présentées, avant d'appréhender plus précisément ce caractère purement répressif.

Les situations visées. Plusieurs hypothèses se présentent¹⁹ : il est possible de priver un individu de son permis de conduire lorsqu'une instruction est en cours²⁰, en cas de condamnation assortie du sursis avec mise à l'épreuve²¹, ou en cas de libération conditionnelle²². Mais si ces situations peuvent justifier, sans trop de difficulté, le retrait du permis de conduire dans un but préventif, plus étonnante

¹⁸ B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, Précis, 22^e éd., 2011.

¹⁹ S. TRAORÉ, « Permis de conduire », Fasc. 207, *JurisClasseur Administratif*, 2011.

²⁰ Article 138 du Code de procédure pénale.

²¹ Article 739 du Code de procédure pénale.

²² Article 731 du Code de procédure pénale.

est la privation du droit de conduire dans le cadre d'une plainte de l'administration fiscale pour fraude fiscale²³, pour une durée maximum de trois ans.

Le caractère purement répressif du retrait. Le caractère purement répressif du retrait du permis de conduire ne fait aucun doute dans les hypothèses visées. Le retrait n'est pas utilisé par le jeu d'un lien logique avec l'infraction reprochée, mais dans un but, une volonté affichée de priver l'auteur des faits de son droit de conduire. La privation du droit de conduire, composante de la liberté d'aller et venir, est ici le seul objectif de la mesure. La perte du droit n'est pas la conséquence d'un objectif dépassant les intérêts du seul titulaire du permis de conduire, tel que la protection de l'ordre public. Le retrait du permis de conduire revêt ici pleinement les caractéristiques de la peine *stricto sensu*, rétributive et infamante.

Les deux fonctions distinctes du retrait du permis de conduire que sont la prévention et la répression vont parfois de concert, parfois séparément. Si, systématiquement, le retrait du permis remplissait les deux fonctions, l'une étant l'envers de l'autre, encore serait-il possible de présenter le retrait comme une notion fonctionnelle. Mais ainsi qu'on a pu le constater, si dans la majorité des cas, prévention et répression sont les deux volets d'un même objectif, certaines hypothèses s'en trouvent trop éloignées. Il paraît difficile d'envisager le retrait du permis de conduire comme une notion fonctionnelle ; on se tourne dès lors vers la recherche d'une notion conceptuelle.

B.- Systématisation autour d'une notion conceptuelle

La caractérisation d'une notion fonctionnelle n'ayant pas abouti, il convient, en suivant la distinction opérée par le doyen Vedel²⁴, de s'intéresser au contenu de la notion de retrait du permis de conduire. L'objectif est alors de déceler dans le contenu des différentes hypothèses de retrait du permis de conduire, des indices de nature à les agréger autour d'une notion unique. Il s'agit de déterminer ce qui, en dépit de leur physionomie, constitue leur ADN commun.

Deux séries d'éléments viennent y répondre. Les effets du retrait, les conséquences qu'il va entraîner pour le destinataire de la décision, sont constants. La conséquence consistera toujours en une fragilisation de l'autorisation de conduire. À première vue, il paraît à la fois simpliste et réducteur de construire une notion autour du seul fait que toutes les atteintes au permis produisent le même effet. Simpliste d'abord, parce que le seul effet de priver du droit de conduire ne semble pas assez fédérateur pour prétendre qu'il existe une notion unifiée de retrait du permis de conduire. Réducteur surtout, parce qu'il convient de distinguer entre les décisions qui retirent le permis et celles qui procèdent à un retrait de points,

²³ Article 1750 du Code général des Impôts.

²⁴ G. VEDEL, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP* 1950, I, 851.

sans effet immédiatement perceptible sur le droit de conduire. Mais en réalité, la vertu de ces effets est moins de créer par eux-mêmes un lien entre les différents types de retrait que de servir de marchepied à l'émergence une qualification commune. De façon plus pertinente, c'est en effet la qualification juridique commune qui s'évince de ces effets qui va transcender la disparité des retraits. Le concept de retrait du permis de conduire prend ainsi forme autour de la qualification de sanction.

1/ Conceptualisation autour des effets du retrait

Le retrait du permis de conduire s'entend de deux voies : le retrait total – annulation ou suspension – par lequel l'administration ou le juge fait interdiction de conduire au titulaire de l'autorisation, et le retrait de points. A priori, leurs effets sont différents. Alors que le retrait total entraîne une privation immédiate du droit de conduire, le retrait d'un ou plusieurs points n'a aucune conséquence perceptible pour le titulaire du permis. Toutefois, l'issue inéluctable d'un certain nombre de retraits de points successifs – l'invalidation pour solde de points nul – permet d'affirmer que les effets de ces deux catégories de retrait sont identiques, en ce qu'elles portent atteinte au droit de conduire.

a/ Les effets du retrait total de l'autorisation

L'appréciation des effets du retrait du permis de conduire suppose une décomposition des prérogatives qui y sont attachées. Sur le fond, le permis a un double visage : il s'agit tout d'abord d'un titre administratif, qui constate la capacité de conduire un véhicule de la catégorie pour laquelle il a été accordé. Il s'agit ensuite d'une autorisation administrative, subordonnée à la reconnaissance de la capacité, qui autorise la conduite dudit véhicule sur le domaine public routier. La réunion de la capacité et de l'autorisation se fondent alors en un droit de conduire conféré au titulaire du permis. Réciproquement, le droit de conduire n'existe qu'en présence de ces deux composantes. Sur la forme, le droit de conduire se trouve matérialisé par un titre, dont le titulaire du droit est détenteur tant que perdure le droit de conduire. Le retrait du contenu peut porter sur les deux composantes du droit de conduire ou sur la seule autorisation d'user du domaine public routier. En revanche, la privation totale du permis de conduire entraîne de façon systématique le retrait du titre matériel, de l'*instrumentum*.

Le retrait du titre. Le retrait du permis de conduire porte sur le titre, l'*instrumentum*. Toute invalidation pour solde de points nul, toute annulation, suspension ou rétention impose au titulaire de restituer le document tenant lieu de permis de conduire. Cette restitution revêt une importance telle que son omission est constitutive d'une infraction pénale. Ainsi, dans l'hypothèse de l'invalidation, l'article L. 223-5 du Code de la route prévoit qu'« *en cas de retrait de la totalité des points, l'intéressé reçoit de l'autorité administrative l'injonction de remettre son permis de conduire au préfet de son département de résidence et perd le droit*

de conduire un véhicule. Le fait de refuser de se soumettre à l'injonction prévue au premier alinéa du présent article est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende (...). »

L'importance de l'*instrumentum* dans le cas du permis de conduire ne se comprend qu'à la lumière d'une comparaison avec d'autres titres administratifs, et notamment avec le passeport. Le passeport a une double fonction. Il s'agit en premier lieu de constater la nationalité de son détenteur, ainsi que de réglementer sa liberté d'aller et venir. Le retrait de l'*instrumentum* va alors avoir un effet sur la liberté d'aller et venir, sans porter atteinte, de quelque façon que ce soit, à la nationalité. Alors que la liberté d'aller et venir est conditionnée par la détention du passeport, la nationalité n'est que constatée par le titre. Le passeport est ainsi caractérisé par la divisibilité de l'*instrumentum* et du *negotium*.

En ce qui concerne le permis de conduire, le retrait du titre est indissociable du retrait du droit qu'il constate. Toute suppression du droit de conduire entraîne, pour la même durée, suppression du titre. Le retrait total du permis de conduire a alors clairement pour effet de priver du droit de conduire. Quoique ce droit soit composé de deux aspects, la privation de l'un entraîne la neutralisation de l'autre et, partant, du droit dans son ensemble.

Le retrait du droit. La suspension du permis de conduire est par essence temporaire. Il s'agit de s'assurer que le destinataire de la décision ne conduira pas, sur les voies appartenant au domaine public routier et pendant une durée déterminée, de véhicule de la catégorie pour laquelle le permis a été accordé. Il se trouve ainsi privé, de façon globale, de son droit de conduire.

Mais en réalité, cette suspension du permis de conduire est juridiquement limitée à son aspect tenant à l'utilisation du domaine public routier. L'autorisation ainsi suspendue aura vocation à être recouvrée par le seul écoulement du temps. Il ne peut dès lors être considéré que la capacité de conduire se trouve atteinte par la suspension. De façon certaine, l'interdiction temporaire de conduire ne remet pas en cause, les facultés techniques reconnues au titulaire au terme de l'examen du permis de conduire. Il s'agit plutôt de tirer les conséquences d'un comportement particulier, ponctuel, de son titulaire.

Simplement, cette capacité se trouve neutralisée tant que dure la mesure d'interdiction d'utiliser le domaine public routier. La suspension du permis de conduire entraîne alors des effets similaires à ceux d'une interdiction temporaire d'exercice pouvant affecter certaines professions. Alors que l'aspect « diplôme » est maintenu, il se voit temporairement vidé de son sens par la neutralisation de l'aspect tenant à l'usage des prérogatives procédant du diplôme.

En revanche, les effets d'une annulation du permis, véritable abrogation, en affectent les deux versants. Comme dans l'hypothèse de la suspension, l'aspect « autorisation » est effacé, cette fois de manière définitive. Mais cette suppression

du droit d'utiliser le domaine public routier n'intervient ici que comme conséquence d'une autre suppression : celle de la capacité à conduire une catégorie de véhicules. En effet, l'annulation porte un coup définitif au permis de conduire. Le destinataire de la mesure devra, pour recouvrer le droit de conduire, non pas se soumettre à une quelconque obligation à laquelle serait subordonné le droit d'utiliser le domaine public routier, mais bien solliciter la délivrance d'un nouveau permis de conduire. À ce titre, il devra, à nouveau, suivre une formation et se présenter aux épreuves théoriques et/ou pratiques de l'examen.

Intervenant à la suite d'une infraction pénale d'une certaine gravité, il ne paraît pas incohérent d'affirmer que l'annulation du permis de conduire repose ainsi sur une présomption. L'auteur de la décision déduit de la gravité des faits commis non seulement l'impossibilité de maintenir au profit du titulaire l'autorisation d'utiliser le domaine public routier, mais également une incapacité technique de se servir du véhicule.

La suppression, suite à la commission d'une faute, de la décision reconnaissant les capacités techniques du bénéficiaire est relativement inédite. *In abstracto*, il paraît surprenant que l'on puisse retirer, en dehors de toute fraude, outre les prérogatives qui y sont attachées, le bénéfice même d'un titre de capacité assimilable à un diplôme. Mais en l'occurrence, la seule vocation du titre de capacité est l'autorisation d'utiliser le domaine public. Cette indivisibilité apparaît très clairement au moment de la délivrance du permis. La délivrance d'un diplôme, si elle est une condition de l'exercice de certaines professions, n'en est toutefois pas la seule. Ainsi, le fait de posséder un diplôme n'entraîne pas, seul, une possibilité incontestable d'exercer une profession réglementée soumise, à titre d'exemple, à la délivrance d'un agrément. Le titulaire peut se voir refuser l'accès à la profession correspondante en raison de différents facteurs, tels que l'inscription de certaines infractions à son casier judiciaire. En revanche, la délivrance du permis de conduire, suite à la constatation de la capacité technique, entraîne automatiquement le droit d'utiliser le domaine public routier. Dès lors que la capacité technique est constatée, l'administration se trouve en situation de compétence liée et a l'obligation de procéder à la délivrance du permis de conduire. Il est impossible, pour l'administration, de constater la capacité technique pour ensuite soumettre l'autorisation d'utilisation du domaine public routier à d'autres conditions telles que l'existence d'un casier judiciaire non vierge.

Ainsi, la suspension ou l'annulation, quelles qu'en soient les causes ou les auteurs, et surtout, quel que soit l'aspect du permis de conduire visé, entraînent incontestablement la perte du droit de conduire.

Dans ces hypothèses de retrait total, les conséquences sur la situation du titulaire sont franches et immédiates. Il en va différemment dans le cas des retraits de points, qui n'affectent pas immédiatement le droit de conduire. Il convient pourtant de ne pas s'arrêter au caractère immédiat ou différé des effets pour déterminer si les conséquences sont ou non similaires.

b/ Les effets du retrait de points

Le retrait de points du permis de conduire paraît avoir un effet différent de celui du retrait immédiat. Les deux catégories de mécanismes ne peuvent toutefois pas être comparées sans appréhender, en amont, la spécificité du permis à point. Il faut ainsi tenter de définir la notion de « point » du permis. Ce n'est qu'à partir de ces éléments de définition qu'il sera possible d'apprécier les effets du retrait de points et, partant, de les comparer avec ceux du retrait total du permis de conduire.

Essai de définition du point. L'article L. 223-1 alinéa 1^{er} du Code de la route dispose que « le permis de conduire est affecté d'un nombre de points. Celui-ci est réduit de plein droit si le titulaire du permis a commis une infraction pour laquelle cette réduction est prévue ». Aucune définition n'a ainsi été donnée par le législateur s'agissant du « point ». Pourtant, la détermination de sa nature juridique est capitale, dès lors que ses effets sur le permis de conduire ne sont pas moins importants que ceux d'une suspension ou d'une annulation²⁵. Il est donc indispensable de cerner la notion.

Trois hypothèses peuvent être formulées. La première conduit à envisager une qualification d'acte administratif autonome. Le schéma serait alors le suivant : le permis de conduire, acte administratif « enveloppe », serait subordonné à la présence d'au moins un des douze actes administratifs « points » pris par l'autorité administrative en même temps que le permis lui-même. La disparition des douze points aurait alors pour conséquence de vider le permis de sa substance, et ainsi de l'invalidier. Cette hypothèse est clairement à écarter. En effet, chacun des actes administratifs « points » n'a ici aucun contenu, et ne revêt aucun sens en dehors de l'enveloppe. Toutefois, envisager le schéma sous l'angle de l'acte administratif ouvre une autre voie : celle tendant à considérer que le permis de conduire est un acte administratif divisible. Cela supposerait alors, également, que chaque point ait un contenu distinct. Or, en l'occurrence, la disparition d'un point n'affecte en aucun cas les droits attachés au permis.

Reste à envisager le point, non sous l'angle de l'acte administratif, mais sous celui de la sanction, au détour d'une comparaison avec le droit de la fonction publique. Il paraît pertinent de considérer les retraits de points comme des blâmes, d'importance plus ou moins grande en fonction de la faute visée. Il convient alors de ne pas trop s'attacher à la dénomination de permis à point, conçue dans un but pédagogique, et de considérer le permis comme un acte administratif unique, indivisible. Juridiquement, le « retrait de points » ne serait qu'une décision prise par une autorité administrative, et dont la répétition entraînerait de plein droit l'abrogation de l'acte accordant des droits. Les effets du retrait de points peuvent dès lors être traités de manière similaire à celle des avertissements en droit de la fonction publique.

²⁵ Cf. Paragraphe II, *supra*.

La virtualité des effets. En droit de la fonction publique, la décision administrative que constitue le blâme ne produit aucun effet immédiatement perceptible par son destinataire. En réalité, ses effets ne sont que virtuels. En l'absence de nouveau comportement répréhensible de l'agent, le blâme attribué n'aura aucune conséquence sur ses fonctions. De surcroît, la sanction n'a pas vocation à perdurer. Ainsi, l'article 18 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984²⁶ prévoit que « *toute mention au dossier d'un blâme infligé à un fonctionnaire est effacée au bout de trois ans si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période* ».

Le mécanisme du retrait de points répond à la même logique. Non seulement le retrait d'un à onze points n'a aucune incidence directe sur les prérogatives attachées au permis de conduire, mais la sanction est également effacée par l'écoulement du temps, voire par un stage de sensibilisation à la sécurité routière²⁷. Le permis est alors « recrédité » du nombre de points correspondant.

Le caractère virtuel, potentiel des effets du retrait de points ne doit pourtant pas, comme pour le blâme, conduire à considérer ses effets comme moins importants que ceux de la suspension ou de l'annulation. L'infliction d'un blâme par une administration, que ce soit dans le cadre de la fonction publique ou sous la forme d'un retrait de points, produit des effets, même non perceptibles, en ce qu'elle fragilise l'acte auquel elle se rapporte. Cette fragilisation prend toute son intensité dans le cadre du permis à point, dès lors que la perte du droit de conduire,

²⁶ Décret n° 84-961 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État, *JORF* 27 octobre 1984.

²⁷ Art. 223-6 du C. route, tel que modifié par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 : « *Si le titulaire du permis de conduire n'a pas commis, dans le délai de deux ans à compter de la date du paiement de la dernière amende forfaitaire, de l'émission du titre exécutoire de la dernière amende forfaitaire majorée, de l'exécution de la dernière composition pénale ou de la dernière condamnation définitive, une nouvelle infraction ayant donné lieu au retrait de points, son permis est affecté du nombre maximal de points.*

Le délai de deux ans mentionné au premier alinéa est porté à trois ans si l'une des infractions ayant entraîné un retrait de points est un délit ou une contravention de la quatrième ou de la cinquième classe.

Toutefois, en cas de commission d'une infraction ayant entraîné le retrait d'un point, ce point est réattribué au terme du délai de six mois à compter de la date mentionnée au premier alinéa, si le titulaire du permis de conduire n'a pas commis, dans cet intervalle, une infraction ayant donné lieu à un nouveau retrait de points.

Le titulaire du permis de conduire qui a commis une infraction ayant donné lieu à un retrait de points peut obtenir une récupération de points s'il suit un stage de sensibilisation à la sécurité routière qui peut être effectué dans la limite d'une fois par an. Lorsque le titulaire du permis de conduire a commis une infraction ayant donné lieu à un retrait de points égal ou supérieur au quart du nombre maximal de points et qu'il se trouve dans la période du délai probatoire défini à l'article L. 223-1, il doit se soumettre à cette formation spécifique qui se substitue à l'amende sanctionnant l'infraction.

Sans préjudice de l'application des alinéas précédents du présent article, les points retirés du fait de contraventions des quatre premières classes au présent code sont réattribués au titulaire du permis de conduire à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive ou du paiement de l'amende forfaitaire correspondante ».

par l'invalidation du permis, interviendra de plein droit après un nombre plus ou moins important de retraits, ayant conduit à la perte des douze « points ».

Il convient donc de considérer, malgré le caractère éventuel et non immédiat de la perte du droit de conduire, que dès lors qu'une étape pouvant mener à cette perte est franchie, les effets du retrait de points sont identifiables à ceux du retrait total et immédiat du permis de conduire. C'est le caractère somme toute unifié de ces effets vis-à-vis du titulaire du permis qui impose d'attribuer aux différents modes de retrait une qualification juridique commune : celle de sanction.

2/ Conceptualisation autour de la qualification juridique de sanction

La notion de sanction se retrouve aussi bien en droit pénal qu'en droit administratif. En droit pénal, elle revêt plusieurs fonctions : intimidation, adaptation et rétribution²⁸. Cela suppose alors certains caractères liés aux effets qu'elle produit sur celui à qui elle s'applique. Parfois infamante, la sanction est surtout, par nature, afflictive. Elle doit ainsi constituer une gêne, une privation pour celui qui se trouve sanctionné.

À côté des sanctions pénales s'est développée la notion de sanction administrative. Elle est définie par le Conseil d'État comme « *une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique* » et qui « *inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements* »²⁹. Il convient dès lors d'apprécier la façon dont le retrait du permis de conduire se coule dans l'une ou l'autre des qualifications, que ce soit le retrait de points ou le retrait total du permis.

a/ Le retrait de points : une sanction reconnue

Si sa nature pénale ou administrative fait débat, la qualification de sanction a été reconnue au retrait de points aussi bien par la Cour européenne des droits de l'homme que par les juridictions françaises.

Une sanction pénale au sens du droit européen. La lettre du texte qui institue le retrait de points ne laisse a priori aucun doute sur le fait qu'il s'agisse d'une sanction pénale. L'article L. 223-1 prévoit en effet que le permis de conduire fait l'objet d'un retrait de points de plein droit « si le titulaire du permis a commis une infraction pour laquelle cette réduction est prévue ». Ainsi, la lettre même du texte met sur la voie d'une incrimination pénale. Tous les éléments en sont réunis : la constatation d'une infraction pénale suivie d'une sanction de même nature – le retrait de points – respectant le principe de légalité des délits et des peines. Le lien

²⁸ B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, Précis, 22^e éd., 2011.

²⁹ *Etude du Conseil d'État, Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La documentation française, 1995, p. 35, cité par H.-M. CRUCIS, in « Sanctions administratives », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 108-40.

qui existe entre la sanction et son fait générateur la fait immédiatement entrer dans le champ des sanctions pénales. La conséquence logique en est alors l'application de toutes les garanties inhérentes au procès pénal.

Pourtant, la sanction est ici appliquée de façon automatique, sans que l'auteur ne soit entendu par une juridiction. Les modalités de condamnation à la sanction pénale de retrait de points sont donc clairement incompatibles avec l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme, au titre duquel « *toute personne a droit à voir sa cause entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ». En l'occurrence, il n'est institué aucun tribunal s'agissant du retrait de points. À la suite de la constatation d'une infraction pénale, l'administration se contente d'enregistrer un retrait de points conformément à un barème. Le titulaire du permis ne peut donc en aucune façon se défendre, dans le cadre d'un débat contradictoire. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de requérants ont soumis le système du permis à point au juge national, puis à la Cour européenne des droits de l'homme. Le fait, ainsi qu'on l'a vu, que le retrait de points présentait tous les « caractères d'une sanction pénale » paraissait rendre incompatible le mécanisme avec la CEDH³⁰, dès lors que les garanties tenant à un procès étaient inexistantes. Le juge national refusait catégoriquement de voir dans le retrait de points une sanction pénale, et répondait sans ambages que le retrait « ne présente pas le caractère d'une sanction pénale, accessoire à une condamnation, et qu'en conséquence, ni son incompatibilité alléguée avec la disposition conventionnelle invoquée, ni son fondement légal ne relèvent de l'appréciation du juge répressif »³¹.

C'est dans ces conditions que la Cour a été amenée à rendre son arrêt *Malige*³². Alors qu'il lui était demandé de déterminer si le système du permis à point institué par la loi du 10 juillet 1989 était ou non conforme à l'article 6§1 de la Convention, la Cour s'est fondée sur les critères suivants : la qualification juridique du retrait de points en droit interne, la nature de l'infraction qui entraîne le retrait de points et le degré de sévérité de la sanction³³. Elle en a alors déduit l'applicabilité de l'article 6§ 1.

Au sens de la Convention, le retrait de points est donc bien une sanction pénale. La Cour considère toutefois qu'il n'y a pas violation de l'article 6§1, dès lors que, le retrait de points étant accessoire à une sanction pénale, le requérant a eu la possibilité de contester l'existence de l'infraction devant une juridiction.

³⁰ R. JOSSEAUME, J.-B. LE DALL, *Contentieux de la circulation routière*, Lamy, Axe Droit, 2010.

³¹ Cass. Crim., 11 janvier 1995, n° 94-84.014, *Bull. crim.* 1994, n° 14, p. 34.

³² Cour EDH, 23 septembre 1998, *Malige c/ France*, n° 68/1997/852/1059, *D.* 1999, som., p. 154 ; *Gaz. Pal.* 1998, 2, som., p. 508.

³³ Cour EDH, 8 juin 1976, *Engel et a. c/ Pays-Bas*, n° 5199/71.

Mais si le retrait de points revêt au sens de la CEDH la qualification de sanction pénale, le droit interne le considère comme une sanction administrative.

Une sanction administrative au sens du droit français. Avant l'arrêt *Malige*, la position du Conseil d'État était identique à celle de la Cour de cassation. Ainsi, dans un arrêt *Mouvement de défense des automobilistes*³⁴, le Conseil d'État avait décidé que le retrait de points « ne constituait pas une sanction pénale ». Néanmoins, suite à l'arrêt *Malige*, la juridiction change sa position et reconnaît que « la réduction du nombre de points (...) présente le caractère d'une punition tendant à empêcher la réitération des agissements qu'elle vise »³⁵.

Il ressort de cette évolution une prise en compte de la position de la CEDH par le juge national³⁶.

Le retrait de points peut alors être envisagé comme une sanction administrative. Administrative parce qu'émanant d'une administration – le Ministre de l'Intérieur – et parce qu'entrant dans la définition d'« expression du pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante »³⁷ et parce que relevant, à ce titre, du juge administratif statuant comme juge de plein contentieux³⁸. Mais en réalité, le juge national concilie deux éléments. Il affiche tout d'abord le respect des dispositions de la CEDH en reconnaissant que la sanction constitue une « accusation en matière pénale ». Mais s'il maintient la qualification de sanction administrative, c'est en vue d'échapper à la règle « *non bis in idem* », selon laquelle un même fait ne peut faire l'objet de deux sanctions pénales ou de deux sanctions administratives. Le système du retrait de points tels qu'il fonctionne aujourd'hui est le suivant : à la suite d'une infraction pénale, l'auteur se voit infliger une sanction pénale – l'amende – et une sanction administrative – le retrait de points. Si le retrait de points constituait une sanction pénale au sens du droit français, la règle « *non bis in idem* » s'opposerait au prononcé des deux sanctions. Or, cette règle de non-cumul ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'on est en présence de deux sanctions de nature différente, l'une pénale, l'autre administrative, en vertu du principe « d'indépendance des instances disciplinaires et pénales »³⁹. Une sanction administrative peut ainsi se cumuler avec une sanction pénale. Ainsi, malgré les arguments, sans grande portée, du gouvernement français devant la CEDH, qui tendaient à considérer que le retrait de points n'était pas une sanction, mais une mesure de sûreté, la qualification de sanction ne pose pas d'insurmontables difficultés. Plus débattue,

³⁴ CE, 8 décembre 1995, *Lebon* p. 943.

³⁵ CE, Avis, 27 septembre 1999, *Rouxel*, *Lebon* p. 280 : *RFDA* 2000, p. 1060, note L. SERMET.

³⁶ P. BUILLY, « La sanction administrative en matière de sécurité routière », *AJDA* 2001, p. 34

³⁷ F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Economica, 1993, p. 5, cité par H.-M. Crucis, in « Sanctions administratives », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 108-40.

³⁸ CE, Avis, 9 juillet 2010, *M. Berthaud*, n° 336556.

³⁹ G. LE CHATELIER, *RFDA* 1994, p. 452, concl. sur CE sect., 19 nov. 1993, n° 74235, *Védrenne*, cité par H.-M. CRUCIS, in « Sanctions administratives », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 108-40.

mais non moins incertaine est celle du retrait total du permis, suspension ou annulation.

b/ Le retrait du permis : une sanction débattue

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la nature de sanction de la suspension ou de l'annulation du permis de conduire fait débat. Il convient d'envisager l'absence d'uniformité qui est la leur lorsqu'elles sont prises par le juge répressif ou par l'administration préfectorale.

Nature du retrait judiciaire. La nature de la suspension et de l'annulation judiciaire ne sont pas problématiques. Qualifiées de peines complémentaires par le Code pénal et le Code de la route, il s'agit de façon certaine de sanctions. Certes souvent prises à titre de mesures punitives, elles ont également la qualification de mesures de sûreté. On peut toutefois adopter une vision unitaire de la sanction pénale, et considérer qu'il y a « *intégration de la peine et de la mesure de sûreté dans un système unitaire de sanctions pénales (...) ordonné par une politique criminelle où le droit pénal joue essentiellement le rôle de technique appelée à servir de garantie nécessaire à la liberté individuelle* »⁴⁰. Plus problématique est la nature du retrait administratif.

Nature du retrait administratif. Comme dans l'hypothèse du retrait de points, s'assurer de la nature de sanction permet de déterminer l'applicabilité du corpus de règles qui en découlent⁴¹. *A priori*, par analogie au retrait de points, on tend à considérer la suspension administrative comme une sanction, dès lors qu'elle intervient à la suite d'une infraction pénale. C'est également la façon dont elle est considérée par celui qui la subit. Répondant au caractère d'affliction, la suspension se coule clairement dans le moule de la sanction.

Ce n'est pourtant pas la qualification retenue par les juridictions administratives et judiciaires. En effet, s'agissant de la suspension purement administrative, les juges tendent à considérer qu'elle n'est pas prise en raison d'une faute, mais en tant que mesure de police et de sûreté⁴², prise dans l'attente d'une décision judiciaire. Les effets sur le titulaire du permis en sont cependant les mêmes, et c'est cette identité de conséquences qui permet de porter une critique quant à cette position. Dès lors que la mesure de suspension administrative est susceptible d'être convertie en suspension judiciaire, il convient de lui appliquer le même régime.

Le retrait du permis a certes plusieurs fonctions. Il revêt certes une qualification administrative ou pénale. Mais en réalité, on voit clairement se dessiner, au-delà de ces éléments, une nature commune qui rend les modes de

⁴⁰ M. ANCEL, *La défense sociale nouvelle*, 3^e éd., p. 147, cité par B. BOULOC, préc.

⁴¹ R. JOSSEAUME, J.-B. LE DALL, *Contentieux de la circulation routière*, préc.

⁴² Cass. Crim, 25 mars 1965, n° 64-90.805

retrait du permis indissociables les uns des autres : cette nature de sanction, avec tout ce qu'elle emporte comme conséquences, matérielles et psychologiques, pour celui qui la subit.

La dualité de qualification mesure de police/sanction administrative, qui ne sert en réalité qu'à écarter l'octroi de garantie au titulaire du permis de conduire pour les premières, apparaît mal ajustée. Ainsi qu'on a pu l'apercevoir, la mesure revêt presque systématiquement une double fonction, préventive et répressive.

Il conviendrait dès lors, s'agissant du retrait du permis de conduire, d'abandonner la notion de mesure de police, et de fusionner l'ensemble des retraits, quels que soient leur durée, l'autorité qui les prend, sous la qualification unique de sanction. À ce titre, la formule d'un auteur apparaît particulièrement adaptée : « il est vrai que ce type de mesures, comme les sanctions pénales elles-mêmes d'ailleurs, ont une double finalité, préventive et répressive : préventive parce qu'il faut protéger les tiers contre les conducteurs dangereux ou négligents, répressive parce que l'atteinte à un droit (ne serait-ce que la liberté d'aller et venir) est caractéristique d'une sanction »⁴³.

La systématisation de la notion de retrait peut ainsi être faite, malgré les divergences d'opinions jurisprudentielles et doctrinales, en raison des effets produits sur le titulaire du permis. Reste à esquisser les contours d'un régime applicable à cette sanction, et donc à tous les retraits, que l'on voudrait unique.

II.- Le régime du retrait du permis de conduire

Le régime du retrait du permis de conduire, tel qu'il s'applique aujourd'hui, présente de telles disparités entre les différents cas de figure que l'on est enclin à envisager non le retrait, mais les retraits du permis. Toutefois, la notion du retrait étant unifiée, il ne devrait pas en être autrement s'agissant du régime. De cette façon, il est possible de remettre en cause la dualité de compétence quant au retrait de l'autorisation de conduire, avant d'apprécier les règles communes qui lui sont applicables.

A.- L'autorité compétente

Il doit être vu, dans le cadre d'une systématisation du retrait du permis de conduire, que dès son intervention, le retrait du permis se subdivise en fonction de l'autorité qui a eu à le prendre.

⁴³ F. MODERNE, « Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens », *RFDA* 1997, p. 1.

Classiquement, s'agissant d'un acte administratif, la privation de l'autorisation de conduire est prononcée par l'administration. Il ne faut pourtant pas en déduire que le retrait de l'autorisation revêt de façon systématique la qualification de décision administrative. Ce que l'administration peut faire, l'administration n'est pas seule à pouvoir le défaire. À côté de l'administration, le juge pénal est également compétent pour prononcer, à titre de peine principale ou complémentaire, une condamnation ayant pour effet la privation du droit de conduire.

1/ La compétence administrative

Le permis de conduire étant qualifié, sans difficulté majeure, d'acte administratif individuel créateur de droits, il convient en toute logique de lui appliquer les règles qui régissent cette catégorie d'actes. Sa disparition n'y fait pas exception. Rien dans la nature juridique du permis de conduire ne fait en effet obstacle à ce qu'il soit fait application de la règle du parallélisme des compétences, selon laquelle la disparition d'un acte administratif intervient par un acte contraire, pris par l'autorité administrative qui l'a édicté. Ainsi, par principe, la compétence tenant au retrait du permis de conduire revient à l'administration.

La compétence administrative n'est toutefois pas aussi limpide qu'il n'y paraît. Franche sur la forme en raison de l'application du parallélisme des compétences, la subordination de la décision administrative au droit pénal est en réalité d'une telle intensité que l'existence même de la compétence est susceptible d'être remise en cause.

a/ Une compétence de principe

En tant qu'acte administratif, le permis de conduire est soumis aux règles du droit administratif général, et notamment lorsque l'on aborde sa suppression. Ainsi, le principe est celui du parallélisme des compétences, qui s'applique de façon marquée dans un certain nombre d'hypothèses.

Principe du parallélisme des compétences. Le parallélisme des compétences est le principe selon lequel l'autorité compétente pour prendre un acte est également compétente pour y mettre fin. S'il trouve son origine dans l'arrêt *Labonne*⁴⁴, lequel déduisait de la compétence d'accorder le certificat de conduite celle de le retirer, l'expression, ainsi que le rappelle B. LEPLAT⁴⁵, est attribuée au Président Heumann, dans ses conclusions sur l'arrêt de Section du 10 avril 1959, *Fourré-Cormeray*⁴⁶.

⁴⁴ CE 8 août 1919, *Lebon*, p. 737 ; M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ ET B. GENEVOIS, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 14e éd., p. 225.

⁴⁵ B. LEPLAT, « Le parallélisme des compétences, principe général du droit à part entière ou entièrement à part ? », *LPA*, 27 juillet 2006 n° 149, p. 11.

⁴⁶ *Lebon*, p. 233 ; Conclusions Heumann, *D.* 1959, p. 210.

Deux acceptions doivent alors être distinguées : dans un premier temps, ce principe signifie que si une autorité administrative a été compétente pour édicter un acte, seule une autorité administrative pourra en prononcer la disparition. Dans un second temps, il a été précisé par la jurisprudence qu'« en principe l'autorité administrative compétente pour modifier, abroger ou retirer un acte administratif est celle qui, à la date de la modification, de l'abrogation ou du retrait, est compétente pour prendre cet acte et le cas échéant, s'il s'agit d'un acte individuel, son supérieur hiérarchique »⁴⁷. C'est donc aussi bien en raison des règles du droit administratif général que pour des justifications historiques que l'administration est compétente pour procéder au retrait du permis de conduire.

Applications du parallélisme des compétences. Le parallélisme des compétences s'exprime, s'agissant du permis de conduire, par plusieurs catégories d'actes contraires.

La compétence de l'administration s'exerce en premier lieu lorsqu'il est question d'une suppression temporaire du droit de conduire. L'administration est alors compétente pour procéder à la rétention du permis de conduire⁴⁸, effectuée par l'agent de police dès la commission de l'infraction et pour une durée maximale de soixante-douze heures ou à sa suspension administrative⁴⁹, décidée par le Préfet

⁴⁷ CE Sect. 30 septembre 2005, *M. Ilouane*.

⁴⁸ Art. L. 224-1 du C. de la route tel que modifié par la loi du 14 mars 2011 : « Lorsque les épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique et le comportement du conducteur permettent de présumer que celui-ci conduisait sous l'empire de l'état alcoolique défini à l'article L. 234-1 ou lorsque les mesures faites au moyen de l'appareil homologué mentionné à l'article L. 234-4 ont établi cet état, les officiers et agents de police judiciaire retiennent à titre conservatoire le permis de conduire de l'intéressé. Ces dispositions sont applicables à l'accompagnateur de l'élève conducteur.

Il en est de même en cas de conduite en état d'ivresse manifeste ou d'accompagnement en état d'ivresse manifeste d'un élève conducteur ou lorsque le conducteur ou l'accompagnateur refuse de se soumettre aux épreuves et mesures prévues à l'alinéa précédent. Le procès-verbal fait état des raisons pour lesquelles il n'a pu être procédé aux épreuves de dépistage prévues au premier alinéa ; en cas d'état d'ivresse manifeste du conducteur ou de l'accompagnateur, les épreuves doivent être effectuées dans les plus brefs délais.

Lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article L. 235-2, les dispositions du présent article sont applicables au conducteur si les épreuves de dépistage se révèlent positives.

Il en est de même s'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur a fait usage de stupéfiants ou lorsque le conducteur ou l'accompagnateur refuse de se soumettre aux épreuves de vérification prévues par l'article L. 235-2.

Lorsque le dépassement de 40 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée est établi au moyen d'un appareil homologué et lorsque le véhicule est intercepté, les dispositions du présent article sont applicables au conducteur. Dans ce cas, les agents de police judiciaire adjoints mentionnés à l'article 21 du code de procédure pénale sont habilités à retenir à titre conservatoire le permis de conduire du conducteur.

En cas d'accident de la circulation ayant entraîné la mort d'une personne, les officiers et agents de police judiciaire retiennent également à titre conservatoire le permis de conduire du conducteur à l'égard duquel il existe une ou plusieurs raisons plausibles de le soupçonner d'avoir commis une infraction en matière de respect des vitesses maximales autorisées ou des règles de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage ».

⁴⁹ Art. 224-7 et suivants du C. de la route.

pour une durée ne pouvant excéder six mois, un an dans les cas les plus graves⁵⁰. De la même façon, il ne fait pas de doute que le Préfet est compétent pour procéder à l'abrogation. Celle-ci se matérialisera ici par l'annulation administrative⁵¹, justifiée par des motifs médicaux, ou par l'invalidation du permis de conduire pour solde de points nul. Le Préfet, autorité compétente pour délivrer le permis, bénéficie ainsi également de la compétence pour y mettre fin pour l'avenir. De façon incidente, il est à mentionner que le Préfet sera également compétent pour anéantir rétroactivement l'autorisation, en procédant au retrait⁵².

Reste à envisager la compétence tenant au retrait de points. Il n'incombe pas au Préfet de procéder, suite à la constatation d'une infraction, au retrait du nombre de points prévus par le barème. L'art. R. 223-3 III du Code de la route en confie en effet le pouvoir au Ministre de l'Intérieur⁵³. Si le parallélisme n'est pas parfaitement géométrique, il reste caractérisé⁵⁴. La difficulté qui se pose n'est pas tant celle de l'application formelle du parallélisme des compétences comme témoin de la compétence administrative, mais celle de la prise en compte du droit pénal, qui conduit à un affaiblissement de la compétence de l'administration.

b/ Une compétence affaiblie

En dehors des hypothèses marginales de suspension ou d'annulation administratives prises par le Préfet après examen médical⁵⁵, la compétence de l'administration en matière de retrait du permis de conduire est caractérisée par l'ingérence du droit pénal. Il convient alors d'envisager la suppression du permis non comme une opération à deux volets indépendants, l'un régi par le droit pénal, l'autre par le droit administratif, mais bien sous l'angle d'une suppression unique dans laquelle l'administration, loin de se trouver, comme on aurait été amené à le penser, toute-puissante en matière de disparition de l'acte administratif, est entièrement dépendante du volet pénal.

⁵⁰ Art. 224-8 du C. de la route : « *La durée de la suspension ou de l'interdiction prévue à l'article L. 224-7 ne peut excéder six mois. Cette durée est portée à un an en cas d'infraction d'atteinte involontaire à la vie ou d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne susceptible d'entraîner une incapacité totale de travail personnel, de conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique, ou de délit de fuite. (...)* ».

⁵¹ Art. R. 221-14 du C. de la route.

⁵² CE, 26 octobre 2001, *Ternon*.

⁵³ « *Lorsque le ministre de l'intérieur constate que la réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie dans les conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article L. 223-1, il réduit en conséquence le nombre de points affecté au permis de conduire de l'auteur de cette infraction. Si le retrait de points lié à cette infraction n'aboutit pas à un nombre nul de points affectés au permis de conduire de l'auteur de l'infraction, celui-ci est informé par le ministre de l'intérieur par lettre simple du nombre de points retirés. Le ministre de l'intérieur constate et notifie à l'intéressé, dans les mêmes conditions, les reconstitutions de points obtenues en application des alinéas 1,2 et 4 de l'article L. 223-6* ».

⁵⁴ B. LEPLAT, note précit.

⁵⁵ Art. R. 221-14 C. route.

Il convient alors de rechercher un faisceau d'indices permettant d'établir la soumission de l'administratif au pénal, ce qui conduit, au vu des conclusions que l'on peut en tirer, à s'interroger sur l'existence d'une réelle compétence administrative s'agissant du retrait du permis de conduire.

La subordination de la compétence administrative. La question du schéma de la répartition des compétences entre l'administration et l'autorité pénale quant au retrait du permis de conduire ne devrait pas se poser tant les deux compétences paraissent, si ce n'est éloignées, du moins parallèles l'une à l'autre.

Le premier temps du schéma, relevant strictement du droit pénal, est celui de la constatation d'une infraction plus ou moins grave par une autorité de police. Là s'arrête le volet pénal. La constatation de faits prévus et réprimés par le Code pénal ne donne lieu à ce stade qu'à une sanction pénale, le sort du permis de conduire de l'auteur étant en théorie subordonné, en application de la règle du parallélisme des compétences, à une décision de l'administration. Celle-ci devrait dès lors disposer d'un double pouvoir : celui de prendre - ou de ne pas prendre - une mesure restrictive du droit de conduire et, en cas d'adoption d'une telle mesure, celui de l'adapter aux faits constatés. Du point de vue de l'administration, l'infraction pénale n'aurait a priori qu'un rôle de « déclencheur » d'une mesure de restriction, celle-ci restant en tout état de cause éventuelle.

Il est des hypothèses où l'administration dispose effectivement de ce double pouvoir. Le Préfet peut ainsi décider, suite à un procès-verbal constatant une infraction, de la suspension du permis de conduire de l'auteur. Cette mesure, prévue aux articles L. 224-7⁵⁶ et suivants du Code de la route, tient à un retrait temporaire du droit de conduire pour une période pouvant aller jusqu'à six mois en règle générale, et jusqu'à un an en cas d'infraction d'atteinte involontaire à la vie ou d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne susceptible d'entraîner une incapacité totale de travail personnel, de conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique, ou de délit de fuite⁵⁷. L'autorité administrative se trouve, dans cette hypothèse, en mesure de décider ou non de la suspension du permis de conduire de l'auteur d'une infraction, ainsi que d'en moduler la durée.

L'expression de ce double pouvoir, principe de la compétence administrative, relève pourtant ici de l'exception le mécanisme du retrait de points, susceptible de mener à l'invalidation du permis de conduire, ne laisse aucune liberté à l'administration quant aux suites à donner, s'agissant de l'autorisation

⁵⁶ « Saisi d'un procès-verbal constatant une infraction punie par le présent code de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire, le représentant de l'État dans le département où cette infraction a été commise peut, s'il n'estime pas devoir procéder au classement, prononcer à titre provisoire soit un avertissement, soit la suspension du permis de conduire ou l'interdiction de sa délivrance lorsque le conducteur n'en est pas titulaire. Il peut également prononcer à titre provisoire soit un avertissement, soit la suspension du permis de conduire à l'encontre de l'accompagnateur d'un élève conducteur lorsqu'il y a infraction aux dispositions des articles L. 234-1 et L. 234-8 ».

⁵⁷ Art. L. 224-8 du C. route.

administrative de conduire, à la constatation de l'infraction. Dès lors que la réalité d'une infraction est établie, s'il s'agit d'une infraction donnant lieu à retrait de points, le nombre de points prévu par le barème est automatiquement retiré du permis de conduire. L'administration, contrainte de prendre la sanction, se trouve ici réduite à un simple rôle accessoire de chambre d'enregistrement des retraits de points entraînés par la constatation d'une infraction pénale.

La dépendance de l'administration vis-à-vis du droit pénal présente un second visage, complémentaire du premier, qui permet de la déceler avec encore plus d'acuité. Au-delà de l'obligation positive de sanctionner en cas d'infraction pénale, l'article L. 224-9 du Code de la route pose son corollaire que l'on pouvait soupçonner en creux : les mesures administratives tendant à la suspension du permis « *sont considérées comme non avenues en cas d'ordonnance de non-lieu ou de jugement de relaxe administrative* ». Ainsi, lorsque le juge pénal considère que l'infraction n'est pas constituée, sa décision ferme toute possibilité de sanction administrative. Par un arrêt du 2 février 2011⁵⁸, le Conseil d'État a renforcé cette dépendance de l'administration vis-à-vis de la décision pénale au travers d'une explicitation de ses effets : en l'espèce, le conducteur, qui avait vu son permis de conduire affecté d'une mesure de suspension administrative de quatre mois, avait été relaxé par la juridiction pénale. Il avait alors saisi la juridiction administrative aux fins d'obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral ainsi que la réparation de son préjudice. Alors que le tribunal administratif avait annulé l'arrêté, mais rejeté la demande indemnitaires, le Conseil d'État a considéré que la responsabilité de l'État était engagée. La soumission de la décision administrative à la décision pénale apparaît, à travers le prisme de cette jurisprudence, parfaitement caractérisée.

En matière de retrait de points, la dépendance de l'administration ne se limite toutefois pas à l'obligation ou à l'interdiction de prendre la sanction. En effet, au caractère automatique du retrait de points s'ajoute celui de l'intangibilité du barème. Ainsi, l'administration ne dispose d'aucun pouvoir de modulation de la sanction infligée. On ne peut alors que constater les effets d'une telle dépendance sur l'action de l'administration. L'autorité administrative, animée par un objectif de protection de l'ordre public, n'est plus en mesure d'évaluer le risque d'atteinte afin de prendre les mesures adéquates. En vérité, l'appréciation du risque de trouble à l'ordre public par l'administration a disparu, laissant la place à un barème nécessairement inadapté, puisque rigide. La solution préconisée par M. Waline, non retenue par la loi ayant instauré le permis à point, ne peut alors qu'être rappelée : la création d'un « *carnet individuel de conduite, où seraient inscrites toutes les infractions intéressant la sécurité (...) commises par le conducteur. Celui-ci devrait le présenter (...) au même titre que son permis de conduire, et la constatation des fautes antérieures serait un élément aidant à déterminer si le permis doit être suspendu, et si des poursuites pénales doivent être engagées* »⁵⁹.

⁵⁸ CE, 2 février 2011, *Radix*, n° 327760, *AJDA* 2011, p. 247, note S. BRONDEL.

⁵⁹ In « Le droit administratif et la sécurité routière », *Mélanges M. Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974.

L'administration disposerait de la sorte, d'un outil lui permettant d'apprécier le risque pour la sécurité publique au travers d'un critère de dangerosité et de probabilité de commission d'une nouvelle infraction. Un tel guide, plus précis encore que le casier judiciaire, se révélerait à n'en pas douter d'une efficacité certaine puisqu'incluant toutes les fautes commises, même non sanctionnées.

Il apparaît clairement au travers de ces éléments que la compétence administrative quant au retrait du permis de conduire se trouve subordonnée, voire effacée par le droit pénal. La flagrance de la réduction des prérogatives administratives conduit alors à s'interroger sur le sens que revêt aujourd'hui la compétence de l'administration.

La remise en cause de la compétence administrative. Pour déterminer si l'administration bénéficie encore d'une compétence pour procéder au retrait du permis de conduire, encore faut-il se pencher sur la notion de compétence. Définie comme « une aptitude légale à accomplir un acte »⁶⁰, il est possible de rechercher des critères de nature à établir l'existence d'une compétence au profit d'une autorité.

La précédente définition pose un critère légal de la compétence. L'autorité compétente pour prendre un acte est celle qui a été désignée par un texte comme en ayant l'aptitude. Ce seul critère, ainsi libellé, peut toutefois être considéré comme insuffisant, car limité à l'adoption matérielle de l'acte, et l'on est enclin à rechercher des éléments supplémentaires afin de cerner la notion de compétence.

L'ajout d'un critère fonctionnel semble adapté : la compétence serait constituée des pouvoirs accordés à une autorité pour réaliser la mission qui justifie son existence. Ce critère doit toutefois être considéré avec précaution : si la compétence regroupe les prérogatives liées à la mission de l'autorité, la réciproque ne peut être adoptée. Ainsi, tout ce qui entre ou pourrait entrer dans le champ de la mission de l'autorité n'est pas nécessairement de sa compétence.

L'application de ces critères à l'administration dans le cadre du retrait du permis de conduire, et plus particulièrement du retrait de points, est un premier indice dans la recherche d'une compétence. En premier lieu, aussi bien le Préfet que le Ministre ont été désignés par des textes en vue de procéder à la suspension, à l'annulation et au retrait de points. La compétence légale n'est ici pas contestable. L'application du critère fonctionnel n'est pas plus problématique : quoique l'adéquation du mécanisme aux objectifs soit contestable, il ne fait pas de doute que le retrait du permis de conduire fasse écho à une mission de protection de l'ordre public.

En revanche, on peut se demander s'il y a encore compétence lorsque l'autorité n'exerce plus aucun contrôle sur les actes qu'elle prend dans le cadre de

⁶⁰ R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2003, 14^e éd.

la compétence conférée par la loi. La notion de compétence liée semble ici convenir : il s'agit de la situation de l'administration lorsque la réunion de conditions légales l'oblige à prendre l'acte⁶¹. En matière du retrait du permis de conduire, ainsi que l'illustre l'alinéa 1^{er} de l'article L. 223-1 du Code de la route⁶², l'existence d'une infraction pénale – la condition légale – oblige l'administration à prendre un acte – le retrait de points. Il n'y a alors pas de doute : quand bien même l'administration n'aurait aucun pouvoir de modulation sur ses décisions, il ne serait a priori pas possible de lui nier la compétence de retrait de points.

En définitive, lorsque l'administration est désignée par les textes comme l'autorité compétence pour procéder au retrait, elle apparaît entravée, subordonnée au droit pénal. Mais l'affaiblissement de sa compétence ne s'arrête pas là. Plus que subordonnée, l'administration a été véritablement supplantée par le juge pénal, qui s'est vu attribuer une compétence propre en matière de retrait du permis.

2/ La compétence judiciaire

À côté de l'administration, par principe compétente pour retirer le permis de conduire, le juge pénal s'est arrogé au fil des années, soutenu par le législateur, la faculté de porter atteinte à l'intégrité de l'autorisation de conduire. Il convient alors d'envisager la teneur puis les justifications de cette compétence d'exception.

a/ Teneur de la compétence judiciaire

La teneur des pouvoirs confiés au juge judiciaire doit être appréciée tant quant à leur nature que quant à leur étendue.

Étendue des pouvoirs. Les pouvoirs du juge pénal sont des plus étendus. S'il ne dispose d'aucun pouvoir quant à l'opportunité ou à la modulation d'un retrait de points⁶³, aussi bien le Code pénal que le Code de la route mettent à sa disposition le

panel le plus large de mesures affectant le droit de conduire.

Ces « *mesures de sûreté fonctionnant sous la dénomination de peines* »⁶⁴ font concurrence, quant à leurs modalités, à celles prononcées par le Préfet. Le juge pénal est ainsi en mesure, face à une contravention ou un délit qui prévoit cette possibilité, de prononcer la suspension ou l'annulation du permis de conduire.

⁶¹ R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Id.*

⁶² « *Le permis de conduire est affecté d'un nombre de points. Celui-ci est réduit de plein droit si le titulaire du permis a commis une infraction pour laquelle cette réduction est prévue* ».

⁶³ Cass. Crim., 15 février 1995, *Bull.* n° 68. On peut douter, en tout état de cause, que le juge pénal ait réellement besoin d'acquiescer au retrait de points ou de le moduler.

⁶⁴ B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, Précis, 22^e éd., 2011, p. 480, § 581.

La suspension judiciaire, à l'instar de celle prononcée par l'administration, prive le titulaire du permis du droit de conduire pour un temps déterminé. Le juge pénal dispose cependant d'une plus grande latitude s'agissant de la durée de la suspension : ne pouvant dépasser un an lorsqu'elle est décidée par le Préfet, le législateur autorise le juge à la prononcer pour une durée allant jusqu'à trois ans pour une contravention⁶⁵, cinq pour un délit⁶⁶. Surtout, la durée de la suspension judiciaire est décidée par le juge. Il n'est pas ici question de barème fixant avec précision, pour chaque tranche de dépassement des vitesses autorisées ou chaque taux d'alcoolémie, la durée à prononcer⁶⁷. La suspension peut d'ailleurs n'être que partielle. Le titulaire du permis peut en effet bénéficier d'un « permis blanc » : la suspension est alors limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle. Longtemps envisageable dans le cadre de toutes les infractions⁶⁸, cet aménagement n'est plus depuis la loi du 12 juin 2003 sur la violence routière⁶⁹ applicable aux infractions les plus graves⁷⁰.

L'annulation fait également partie de la palette de peines que peut prononcer le juge pénal. Elle peut être prononcée en répression d'un délit, et a pour effet non seulement la suppression immédiate du droit de conduire par la privation du permis, mais également l'interdiction de solliciter un nouveau permis de conduire pendant une durée de cinq ans au plus⁷¹, dix ans en cas de récidive, voire définitivement⁷². À l'issue de la période d'interdiction, l'auteur des faits pourra solliciter un nouveau permis et devra alors repasser les épreuves théorique et pratique, après avoir subi un examen médical et psychotechnique. Une exception toutefois : si, au moment de l'annulation, il était titulaire du permis depuis trois ans au moins, et si l'annulation a été prononcée pour une durée inférieure à un an, il sera dispensé de l'épreuve pratique, à la condition de solliciter le permis dans les neuf mois de la fin de l'interdiction⁷³.

Ainsi, alors même que le parallélisme des compétences lui interdirait en théorie toute immixtion dans les mesures de retrait du permis de conduire, le juge

⁶⁵ Art. 131-16 du Code pénal.

⁶⁶ Art. 131-10 et 221-8 du Code pénal.

⁶⁷ Au contraire de la suspension administrative, prise sur la base d'un barème : Circ. Min. Int. NOR/INT/D/91/00291/C du 30 décembre 1991.

⁶⁸ J.-P. CÉRÉ, *Le permis à points*, Paris, L'Harmattan, 4^e éd., 2010, p. 79

⁶⁹ Loi n° 2003-495, JO 13 juin 2003, n° 135

⁷⁰ Risques causés à autrui, délit de fuite, homicide involontaire causé par un conducteur, blessures involontaires commises par un conducteur, conduite d'un véhicule à moteur malgré la suspension, la rétention, l'annulation du permis de conduire ou l'interdiction d'obtenir la délivrance de ce permis, conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique et le refus de se soumettre aux vérifications destinées à établir cet état, dépassement, en récidive, de la vitesse maximale autorisée de plus de 50 km/h, conduite après usage de plantes ou substances classées comme stupéfiants et refus de se soumettre aux vérifications destinées à établir cet état.

⁷¹ Art. 131-6 du Code pénal.

⁷² Art. 221-8 du Code pénal.

⁷³ Art. R. 224-20 du Code pénal.

pénal dispose en la matière de prérogatives plus importantes que celles accordées à l'administration.

Nature des pouvoirs. Les peines privatives du permis de conduire peuvent être prononcées à plusieurs niveaux.

Il peut s'agir, tout d'abord, d'une peine principale. On peut noter, à ce titre, que la peine de suspension ou d'annulation du permis de conduire est susceptible de revêtir le caractère d'une peine alternative à une peine d'emprisonnement⁷⁴.

Mais c'est surtout en tant que peine complémentaire que la privation du permis de conduire est décidée, aussi bien pour les contraventions⁷⁵ que pour les crimes et délits⁷⁶. Une controverse existait au sujet de ces peines complémentaires. En effet, l'ancien article L. 15 du Code de la route, devenu l'article L. 234-13 prévoit que lorsque le tribunal correctionnel condamne l'auteur d'un délit de conduite en état alcoolique ou en état d'ivresse manifeste qui se trouve en état de récidive légale, la juridiction doit automatiquement prononcer la peine complémentaire d'annulation du permis de conduire⁷⁷. La récidive⁷⁸ a ainsi pour effet de faire disparaître tout pouvoir du juge concernant l'opportunité de prononcer ou non l'annulation. Se pose alors la question de savoir si l'automatisme n'est pas contraire au principe d'individualisation de la peine. La problématique est ici la même que celle relative à l'automatisme du retrait de points⁷⁹. Dans les deux hypothèses, il est revenu au Conseil constitutionnel de trancher la question. Ainsi, s'agissant de la peine automatique d'annulation du permis, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Par une décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a apporté la réponse suivante : la peine complémentaire obligatoire n'est pas contraire au principe d'individualisation, dans la mesure où le texte laisse à la juridiction le soin de déterminer les modalités de sa mise en œuvre. On peut alors penser avec certains auteurs que le critère choisi est loin d'être pertinent dès lors que « *dans ces conditions, on ne saurait raisonnablement soutenir que ce principe se trouve (...) respecté, alors que le juge pénal est privé du droit d'écartier les peines complémentaires obligatoires, même au cas où il serait*

⁷⁴ Art. 131-6 du Code pénal.

⁷⁵ Art. 131-16 du Code pénal.

⁷⁶ Art. 131-10 du Code pénal.

⁷⁷ *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 30.

⁷⁸ Art. 132-10 du Code pénal : Lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour un délit, commet, dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, soit le même délit, soit un délit qui lui est assimilé au regard des règles de la récidive, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé.

⁷⁹ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 : le Conseil constitutionnel avait validé le système du permis à points en considérant que le retrait de points automatique « *est directement lié à un comportement délictueux ou contraventionnel portant atteinte aux règles de la sécurité routière* ».

convaincu de leur caractère inapproprié, compte tenu des circonstances de l'espèce et/ou de la personnalité du délinquant »⁸⁰.

La modulation de la peine ne suffit pas à caractériser l'individualisation. Celle-ci présente clairement deux volets : celui relatif au prononcé de la peine et celui tenant à sa modulation. Le Conseil constitutionnel occulte ici le premier volet. En tout état de cause, cette compétence du juge répressif présente un certain nombre de justifications.

b/ Justifications de la compétence judiciaire

Deux séries de justifications peuvent être avancées pour expliquer la compétence importante du juge pénal quant à l'autorisation de conduire. Si certaines justifications historiques trouvent un intérêt aujourd'hui, une justification tenant à la nature de liberté fondamentale du droit de conduire pourrait voir le jour et légitimer pleinement le rôle du juge pénal.

Justifications historiques. La compétence du juge pénal trouve sa source dans une carence de l'administration. En effet, il n'a jamais été nié que l'administration était seule compétente pour procéder au retrait du permis de conduire. Historiquement, il s'agissait d'un rôle incombant exclusivement aux autorités administratives.

Cette exclusivité faisait alors l'objet de vives critiques par la doctrine⁸¹. Dès 1958, la jurisprudence a alors cherché à pallier la carence des préfets. En effet, par un arrêt du 31 janvier 1958⁸², la Cour d'appel de Colmar s'est prononcée, non en faveur d'une suspension ou d'une annulation du permis de conduire, mesures pour lesquelles elle n'était pas compétente, mais pour une peine d'emprisonnement.

Une ordonnance du 15 décembre 1958 a finalement mis fin à l'exclusivité administrative et opéré un partage des pouvoirs entre l'administration et le juge pénal. Dès lors, le Préfet conservait la compétence tenant à la suspension et à l'interdiction temporaire de délivrance. Le juge pénal se voyait octroyer la faculté de prononcer, à titre complémentaire, des peines restrictives du droit de conduire.

Si l'exercice d'une telle compétence peut aujourd'hui se justifier à la fois par la nécessité de sanctionner et de prévenir la commission d'une nouvelle

⁸⁰ A. LEPAGE, H. MATSOPOULOU, « Des peines complémentaires obligatoires déclarées conformes aux principes constitutionnels », *JCP G*, 2010, n° 47, p. 2168.

⁸¹ J. BERNARD : *Gaz. Pal.* 1954, 2, p. 49 ; R. Vidal : *L'école des communes* janv. 1955 ; J. DHÔTEL : *Jurispr. automobile* 1957, p. 97.

⁸² CA Colmar, 31 janv. 1958 : *JCP G* 1958, II, 10 584, note de LESTANG : « *Incompétente en l'état actuel des textes pour ordonner cette mesure, la cour, soucieuse à juste titre d'assurer la sécurité publique en mettant cet individu hors d'état de causer de nouveaux accidents, n'a point trouvé d'autre moyen utile que celui extrême consistant à le condamner à au moins un an de prison, et par application de l'article 193 du Code d'instruction criminelle* » (CPP, art. 465) à le mettre en état d'arrestation immédiate.

infraction, un argument qui transcende ces justifications peut être avancé en faveur du rôle accru du juge pénal : la reconnaissance du droit de conduire comme liberté fondamentale.

Justifications prospectives. Le droit de conduire constitue à n'en pas douter une liberté fondamentale, en tant que composante de la liberté d'aller et venir⁸³. Or, le juge judiciaire est considéré comme le gardien des libertés fondamentales. Il paraîtrait dès lors opportun, afin de protéger au mieux la liberté fondamentale, de confier la totalité des compétences liées au retrait du permis de conduire aux juridictions pénales. Certes facteur d'engorgement des juridictions, une telle mesure aurait de surcroît le mérite d'unifier et de simplifier grandement le mécanisme de restriction du droit de conduire. À tout le moins, il pourrait être proposé une solution calquée sur celle utilisée en matière d'hospitalisation d'office. En effet, dès lors que l'hospitalisation d'office entraîne une privation de liberté, le juge des libertés et de la détention s'est vu confier un rôle tenant au contrôle de la régularité de la décision d'admission, lui imposant de statuer dans les quinze jours de cette décision⁸⁴.

On pourrait alors proposer le maintien, au bénéfice de l'administration, d'un pouvoir de restriction du droit de conduire de courte durée, semblable à l'actuelle rétention du permis de conduire, nécessairement suivi d'un contrôle, par le juge, de régularité voire de la nécessité de la mesure.

Le pouvoir administratif, qui a pu être qualifié de « *pure et simple monstruosité qu'il est urgent de faire disparaître purement et simplement du droit positif français* »⁸⁵, serait simplement rétabli dans un rôle provisoire, ne lui permettant de prendre que des mesures de courte durée et sous le contrôle du juge.

Il apparaît clairement que la compétence en matière de retrait du permis de conduire est marquée par le dualisme.

À vrai dire, plus que les justifications historiques et juridiques avancées pour justifier la compétence de l'une ou l'autre autorité, il ne semble pas inopportun de dire que le maintien d'une double compétence relève essentiellement de l'effet psychologique que créent l'une et l'autre sur les auteurs d'infractions.

Alors que le droit pénal et le procès pénal paraissent plus infamants, le retrait administratif, essentiellement dans sa dimension relative au retrait de points automatisé, s'adapte mieux aux sanctions de masse, et perd, au passage, une partie

⁸³ Cf. développements *supra*.

⁸⁴ Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

⁸⁵ DE RICCI, *Les Préfets juges et la Commission de suspension du permis de conduire*, Le Barreau Français, novembre 1984, p. 4.

de l'image de la sanction. En réalité, la sécurité routière gagnerait sans doute au passage total au judiciaire, plus apte à marquer les esprits.

Surtout, le traitement du retrait par une autorité unique serait gage d'une meilleure cohérence vis-à-vis de sa nature unique de sanction. Dès lors qu'une qualification unifiée est appliquée au retrait de l'autorisation de conduire, accorder la compétence à deux autorités est une atteinte claire à la nécessité de lui appliquer un régime unique.

De surcroît, la restriction du droit de conduire porte atteinte à une liberté fondamentale, ce qui justifie que les règles qui l'encadrent fassent l'objet de précautions.

B.- La détermination des règles applicables

Déterminer les règles applicables au retrait du permis de conduire, c'est moins constater ce qu'elles sont que s'interroger sur ce qu'elles devraient être. On touche là au cœur de la réflexion relative au retrait du permis de conduire. Si l'on s'est évertué à systématiser la notion même de retrait du permis, à la solidifier malgré les errements jurisprudentiels autour de la qualification de sanction, c'est parce que tous les retraits que l'on a jusqu'ici envisagés nécessitent l'application des règles propres à cette qualification. Aussi faut-il, en premier lieu, prendre toute la mesure de l'enjeu que présentent les règles applicables au retrait. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible de tracer le contour de solutions.

1/ Les enjeux du retrait

L'enjeu qui sous-tend la détermination des règles applicables au retrait du permis de conduire touche à un sujet sensible : la conciliation des droits fondamentaux reconnus au titulaire du permis de conduire qui fait l'objet du retrait et du souci de maintien de l'ordre public. On se propose alors d'appréhender cet enjeu en deux étapes. La première consiste à déterminer les forces qui s'opposent, tant du côté du titulaire du permis retiré que de celui des tiers. Il sera alors possible d'apprécier la conciliation qui en est faite.

a/ Les forces en présence

Le retrait du permis de conduire met en jeu deux forces qui s'opposent : celle de l'ordre public, dont fait partie la sécurité routière, et de la liberté d'aller et venir, dont le droit de conduire est une composante.

La sécurité routière comme composante de l'ordre public. L'ordre public, tel qu'il ressort de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, inclut les notions de « *bon ordre, tranquillité, sécurité et salubrité publiques* ». Il s'agit, pour reprendre la formule de Maurice Hauriou, d'un « *ordre*

matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble (...) »⁸⁶.

Il ne fait pas de doute que la sécurité routière puisse se rattacher à cette notion d'ordre public, dans sa dimension liée à la sécurité publique. C'est ainsi le maintien de la sécurité routière, et donc de l'ordre public, qui justifie l'existence de l'abondante réglementation en matière de circulation routière.

La sécurité routière, qui dispose d'un fondement constitutionnel depuis la décision du Conseil constitutionnel du 29 septembre 2010 n° 2010-40 QPC⁸⁷, a alors un double objectif : protéger la société des atteintes qui pourraient lui être portées du fait du comportement d'un conducteur, mais également protéger le conducteur contre lui-même

La conséquence du rattachement de la sécurité routière à l'ordre public est claire : elle réside dans la mise à la disposition des autorités de moyens permettant de retirer le droit de conduire à un conducteur risquant ou ayant porté atteinte à l'ordre public. Ces moyens devront toutefois être contrebalancés par les droits de l'automobiliste.

Le droit de conduire comme composante de la liberté d'aller et venir. La liberté d'aller et venir, composante de la liberté individuelle⁸⁸, est de valeur constitutionnelle⁸⁹. La liberté d'aller et venir est la règle. Elle n'est donc pas soumise à autorisation préalable, et ne peut être restreinte que dans des hypothèses bien délimitées, telles que la détention, et sous le contrôle du juge. Le droit de conduire fait clairement partie de la liberté d'aller et venir, en ce que l'utilisation d'un véhicule n'en est qu'une traduction⁹⁰. Dès lors, il ne pourra être limité que dans un objectif de protection de l'ordre public.

b/ La conciliation

Une fois les forces opposées déterminées, il faut s'intéresser à la façon dont elles vont être conciliées. D'une part, on va chercher à protéger l'ordre public, et d'autre part, si l'ordre public impose de sacrifier la liberté d'aller et venir du titulaire du permis, ses droits ne devront pas pour autant être négligés.

La protection de l'ordre public. La protection de l'ordre public est la justification essentielle s'agissant de la restriction de la liberté d'aller et venir. Le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs attaché à le rappeler dans le cadre d'une décision relative à la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures

⁸⁶ *Précis de droit administratif*, cité par J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 12^e éd., 2011, p. 524.

⁸⁷ S. TRAORÉ, « Permis de conduire », Fasc. 207, *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2011.

⁸⁸ R. CABRILLAC et a., *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 15^e éd., 2009.

⁸⁹ CC, 12 juillet 1979, n° 79-107 DC.

⁹⁰ CC, 12 janvier 1977, n° 76-75 DC, Rec. 1977, p. 33.

relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs, par le considérant suivant : « *Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à l'intégrité physique des personnes, la recherche et la condamnation des auteurs d'infractions sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent notamment la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir* »⁹¹.

La protection de l'ordre public peut ainsi justifier l'atteinte à la liberté d'aller et venir. On peut toutefois douter de l'existence d'une véritable conciliation par le législateur de l'ordre public et de la liberté d'aller et venir.

La protection du titulaire du permis. Il convient de protéger au mieux les droits du titulaire du permis de conduire, quand bien même ils seraient de nature à causer un trouble à l'ordre public.

L'existence d'une atteinte, réelle ou potentielle, à l'ordre public n'est pas suffisante pour priver trop promptement le conducteur d'un pan entier de sa liberté d'aller et venir, d'autant que le permis de conduire conditionne largement, dans une majorité d'hypothèses, l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux. On peut à ce titre citer de façon flagrante la liberté du travail – qui justifie d'ailleurs l'aménagement de la suspension par le juge, ou « permis blanc », mais également, bien que le lien soit moins évident, le droit à la santé ou le droit au logement.

Ainsi, le permis est au cœur de l'enchevêtrement des droits fondamentaux, ce qui justifie qu'il ne puisse y être porté atteinte trop aisément.

Tout doit être mis en œuvre, si ce n'est pour que le titulaire du permis le conserve, du moins pour qu'il ne puisse en être privé arbitrairement. C'est déjà là s'intéresser aux solutions qui doivent être trouvées.

2/ Les solutions

Il s'agit ici de tracer les contours d'un régime commun aux différentes hypothèses de retrait du permis, compte tenu de leur nature de sanction et de la nécessité, eu égard à la valeur du droit de conduire. Un certain nombre de garanties doit être accordé à celui qui subit ou risque de subir le retrait de son permis de conduire. Force est de constater que leur existence n'est pas toujours assurée. On peut néanmoins envisager ces règles selon une distinction classique : les règles substantielles, puis les règles procédurales⁹².

⁹¹ CC, 16 juin 1999, n° 99-411 DC.

⁹² Cette classification a été retenue par H.-M. CRUCIS, in « Sanctions administratives », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 108-40.

a/ Les règles substantielles

Deux règles substantielles, bénéficiant au titulaire du permis, posent ici problème : le principe de nécessité d'une part, celui de proportionnalité de la sanction d'autre part.

Le principe de nécessité de la sanction. Le principe de nécessité de la peine, applicable aussi bien en droit pénal qu'en matière de sanctions administratives⁹³, est issu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui pose que « *la loi ne doit établir que les peines strictement et évidemment nécessaires* »⁹⁴. Un auteur y voit, comme corollaire, l'interdiction des peines automatiques⁹⁵. Or, bien que le Conseil constitutionnel ne conclue pas à une atteinte à ce principe⁹⁶, c'est à deux niveaux que le retrait du permis de conduire se trouve en défaut vis-à-vis de l'interdiction des peines automatiques : le retrait de points et la condamnation à des peines complémentaires tenant au retrait du permis de conduire. La violation de ce principe de nécessité de la sanction emporte nécessairement, en l'occurrence, violation du principe de proportionnalité.

Le principe de proportionnalité de la sanction. En ce qui concerne les sanctions administratives, force est de constater que des atteintes sont portées au principe de proportionnalité. En effet, les sanctions prévues par les textes, s'agissant des retraits de points, présentent un caractère automatique. Le juge administratif, saisi de la légalité d'un retrait de points, ne dispose alors pas de la possibilité de moduler la sanction en fonction de la gravité de l'infraction commise, compte tenu des circonstances dans lesquelles elle est intervenue.

Les règles procédurales sont quant à elles au cœur de la problématique de la protection des droits du titulaire du permis de conduire.

b/ Les règles procédurales

Il ne s'agit pas ici de détailler l'ensemble des règles procédurales applicables au retrait du permis de conduire. Simplement, il faut remarquer que l'application des droits de la défense pose problème, et le droit à l'information en particulier.

Les droits de la défense en général. Les droits de la défense, principe fondamental reconnu par les lois de la République depuis l'arrêt *Dame veuve Trompier-Gravier*⁹⁷, s'entendent des garanties accordées s'agissant des « sanctions

⁹³ CC, 30 décembre 1987, n° 87-237 DC, *JO* 31 décembre 1987.

⁹⁴ Cité par H.-M. CRUCIS, in « Sanctions administratives », Fasc. 108-40, *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2012.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ CC, 29 septembre 2010, n° 2010-40 QPC.

⁹⁷ CE, 5 mai 1944, n° 69751.

ayant le caractère d'une punition »⁹⁸. Comme le note un auteur, les droits de la défense sont « fortement marqués par l'empreinte de l'article 6§ 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁹⁹.

Sous cette appellation de droits de la défense se retrouvent le droit à un procès équitable, le droit à voir sa cause entendue devant une juridiction impartiale et respectant le principe du contradictoire, mais également la motivation de la sanction et la possibilité d'avoir accès à une information préalable.

A priori, dès lors que l'on a appliqué la qualification de sanction à l'ensemble des hypothèses de retrait du permis de conduire, il ne fait pas de doute que les droits de la défense doivent être systématiquement accordés. Mais il ne faut pas perdre de vue, ainsi qu'on l'a déjà évoqué, que les juridictions nationales sont réticentes à reconnaître cette qualification unique et, partant, à appliquer dans toutes les situations le principe des droits de la défense. Cette reconnaissance ne pose pas de difficulté s'agissant du retrait de points, qualifié de sanction administrative.

En revanche, la suspension administrative étant qualifiée de mesure de police, l'application des droits de la défense semble exclue.

La Cour EDH estime pourtant qu'il n'y a pas d'atteinte à l'article 6§1, dès lors que le destinataire de la mesure dispose d'une voie de recours. Ainsi, dans un arrêt *Ozturk c/Allemagne*¹⁰⁰ du 21 février 1984¹⁰¹, elle a pu décider qu'« *eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État peut avoir de bons motifs de décharger les juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer et que confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6* ».

La position de la Cour est clairement critiquable, en ce qu'elle sacrifie les droits de la défense pour éviter l'encombrement administratif. Certes, le recours juridictionnel implique le respect des garanties de l'article 6. C'est cependant au moment de la sanction, et non simplement lors d'un éventuel recours que les droits du destinataire de la décision doivent être respectés. La Cour met ici un frein à la défense, dès lors qu'elle subordonne les garanties à l'exercice d'un recours. Non seulement le risque en est alors l'encombrement des juridictions – alors même que le mécanisme du permis à points avait pour objet d'éviter cet effet –, mais de surcroît, le destinataire se trouve contraint d'exercer son droit d'accès à la justice,

⁹⁸ CC, 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC, JO 3 août 2006.

⁹⁹ H.-M. CRUCIS, « Sanctions administratives », Fasc. 108-40, *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2012.

¹⁰⁰ L'Allemagne ayant adopté le système du permis à points en 1974.

¹⁰¹ Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk c/ Allemagne*, n° 9/1982/55/84.

avec toutes les conséquences que cela entraîne en termes de coût et de temps. Car, comme le font remarquer des auteurs, le recours gracieux est loin d'être efficace, et même « particulièrement inopérant »¹⁰².

De façon plus précise, le droit à l'information a alimenté de vifs débats.

Le droit à l'information en particulier. Le droit à l'information est considéré par certains auteurs comme « *le vice de forme du permis à point* »¹⁰³. L'article R. 223-3 du Code de la route prévoit que le retrait de points comme l'invalidation pour solde de points nul doit faire l'objet d'une notification. Il ne prévoit cependant pas les conséquences du défaut d'information. Celle-ci a alors été consacrée par la jurisprudence¹⁰⁴.

Pour autant, il n'est pas rare que cette obligation d'information ne soit pas respectée. Il est incontestable que les règles applicables au retrait du permis de conduire sont tiraillées entre la protection des droits du titulaire, eu égard à l'importance du permis de conduire, et le souci de protéger l'ordre public. S'il n'est pas en soi répréhensible de porter atteinte à la liberté d'aller et venir pour protéger l'ordre public, force est de constater que le système français est caractérisé par un sacrifice, justifié par la volonté de voir diminuer le nombre d'accidents mortels, des droits du titulaire du permis. L'existence de garanties, quoique largement insuffisantes, n'est que le résultat de la position de la Cour européenne des droits de l'homme.

Conclusion

Le retrait du permis de conduire fait partie de ces sujets complexes, qui se trouvent au carrefour de différentes matières juridiques et sur lesquels se retrouvent des questions fondamentales.

La notion de retrait du permis de conduire n'est pas des plus évidentes à délimiter. Elle n'est pas tout à fait fonctionnelle : ses fonctions préventive et répressive, si elles fusionnent souvent, se distinguent parfois. L'unicité de son contenu n'est pas plus aisée à déterminer, conséquence de la dualité de fonctions. Pourtant, c'est au moyen des effets que produit le retrait du permis de conduire que l'on est parvenu à cerner son contenu et, partant, à lui donner la qualification de sanction. Certes, le but du retrait n'est pas toujours de sanctionner au sens strict le titulaire du permis. L'objectif affiché n'est pas toujours l'affliction ni la rétribution. Mais la notion de sanction telle qu'on l'entend ici n'est pas liée à la volonté qui a conduit à la prononcer. Peu importe, en définitive, que la mesure doit

¹⁰² R. JOSSEAUME, J.-B. LE DALL, *Contentieux de la circulation routière*, Lamy, Axe Droit, 2010, p. 48.

¹⁰³ R. JOSSEAUME, J.-B. LE DALL, préc., p. 113

¹⁰⁴ CE, Avis, 22 novembre 1995, n° 171045, *Charton*.

prise pour affecter le titulaire du permis de conduire ou pour protéger l'ordre public ; le conducteur se trouve, dans les deux cas de figure, privé du droit fondamental de conduire. Et c'est parce qu'un droit fondamental est en jeu que l'on peut *in fine* assimiler la mesure, qu'elle soit à l'origine mesure de police ou peine, à une véritable sanction.

La mise en jeu d'un droit fondamental par le retrait du permis de conduire apparaît alors comme le point cardinal de la notion. C'est ce qui impose l'octroi au conducteur de garanties fondamentales. Le système français peut clairement être qualifié d'archaïque sur ce point. Les garanties ne sont accordées qu'au compte-goutte, et uniquement en raison des incitations des juges de Strasbourg. Pourtant, faut-il le rappeler, l'octroi de garanties est loin d'être incompatible avec la protection de l'ordre public. Au contraire, il en serait même la condition. Mais le souci du système français est finalement moins la crainte d'octroyer des garanties qui risqueraient de diminuer le nombre de retraits et ainsi d'augmenter le nombre d'accidents, que la perception de ce que serait un système offrant toutes les garanties aux conducteurs subissant un retrait total du permis ou un retrait de points : un encombrement – ou un surencombrement – des juridictions et de l'administration.

C'est là toute la problématique, en vérité, des contentieux de masse. Entre un respect entier des garanties à accorder et un respect, quoiqu'actuellement limité, du droit à être jugé dans un délai raisonnable, le choix a été fait.