5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 22 mai 2023

Décision du 20 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

La réponse que nous vous proposerons d'apporter à la question principale soulevée par le présent litige pourrait se résumer à une lapalissade : si des infractions ont été commises successivement, c'est qu'elles ne l'ont pas été de façon simultanée...

Mais si cette affaire a néanmoins été portée devant votre formation de jugement, ce n'est pas seulement au motif que les occasions de vous entretenir du contentieux des retraits de points ne sont plus si fréquentes qu'il y a quelques années. C'est aussi que la question posée, qui divise de longue date les juges du fond, n'est pas si évidente qu'il ne pourrait sembler, au regard de la configuration très particulière des faits qui en sont à l'origine.

Le 8 mars 2019, M. Hemi a ainsi été verbalisé après avoir commis successivement, en l'espace de quatre minutes, quatre infractions, dont la réalité n'est plus aujourd'hui en débat¹ : le non-respect de l'arrêt à un feu rouge, puis trois changements de direction sans utilisation des clignotants.

La première infraction justifiant un retrait de quatre points et les trois suivantes un retrait de trois points chacune, le ministre a constaté, par une décision « 48 SI », la perte de validité du permis de conduire de l'intéressé. Saisi par M. H..., le tribunal a annulé cette décision et enjoint au ministre de restituer six points à l'intéressé.

La motivation du jugement attaqué et les critiques soulevées par le ministre

¹ Elle a été constatée quatre mois plus tard par une ordonnance pénale du tribunal de police.

▪ Le magistrat désigné a fait application du III de l'article L. 223-2 du code de la route, dont il résulte que « *Dans le cas où plusieurs infractions entraînant retrait de points sont commises simultanément, les retraits de points se cumulent dans la limite des deux tiers du nombre maximal de points* », et de son article R. 223-2, qui précise que le cumul des retraits de points s'effectue alors dans la limite de huit points.

Le jugement relève, au vu du plan du trajet produit par le requérant, que ces dispositions trouvaient en l'espèce à s'appliquer « *compte-tenu de la grande proximité spatiale et temporelle de [la] commission* » des trois infractions portant sur les changements de direction sans avertissement préalable (et donc pas à la première, relative au non-respect du feu rouge).

Le tribunal interprète ensuite la limite de deux tiers comme se référant au nombre de points susceptibles d'être retirés si ces dispositions n'avaient pas trouvé à s'appliquer – soit, en l'espèce, neuf points. Il en déduit que les trois infractions relatives à l'absence d'usage du clignotant ne pouvaient donner lieu qu'au retrait de six points.

Compte tenu de la perte de quatre points en lien avec la première infraction, c'est donc un total de dix points qui devait être retiré, au lieu des treize qui l'avaient été. Le permis n'était donc pas nul et le requérant pouvait dès lors en outre récupérer quatre points supplémentaires à la suite du suivi d'un stage de sensibilisation. C'est la raison pour laquelle le jugement enjoint au ministre de restituer un total de six points.

▪ Le pourvoi du ministre conteste cette motivation sur deux points :

- D'une part, il ne pouvait être considéré que trois des infractions relevées l'avaient été « simultanément » ;
- D'autre part, et en tout état de cause, la limite des deux-tiers du nombre maximal de points devait être calculée en référence au nombre de points dont était affecté le permis initial (soit douze points) et non au nombre de points auxquels les différentes infractions devaient donner lieu. A supposer que les trois dernières infractions soient regardées comme simultanées, huit points pouvaient ainsi être retirés au lieu des neuf qui l'avaient été. Compte tenu du retrait de quatre points consécutif à la première infraction, le permis était donc bien nul dans tous les cas.

Des infractions « commises simultanément »

▪ De ces deux moyens d'erreur de droit, le premier est le plus délicat. Trois approches sont, en effet, possibles.

La première, privilégiée par le ministre, conduit à s'en tenir à une interprétation littérale du texte : des infractions qui ont été commises de façon successive ne peuvent être regardées comme l'ayant été de façon simultanée.

La deuxième approche, plus constructive, consiste à étendre, comme la fait la cour, la portée de l'article L. 223-2 aux infractions commises, dans un même cadre spatio-temporel.

Enfin, la troisième approche conduit à prendre en compte les infractions qui ont été constatées simultanément, dans un même procès-verbal, sous la seule réserve, bien évidemment, de celles commises à la suite d'un refus d'obtempérer ou d'un délit de fuite.

- De ces trois interprétations possibles, la première a évidemment le mérite de la simplicité, ce qui n'est pas négligeable, eu égard au très grand nombre de procédures où la question se pose. Dans le silence sur ce point des travaux préparatoires de la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 dont ces dispositions sont issues, il pourrait sembler naturel de s'y tenir.

C'est d'ailleurs ce qu'ont fait certains juges du fond, et notamment le tribunal administratif de Cergy-Pontoise en 2012 dans un jugement fiché en C⁺². Dans ses conclusions publiées à l'AJDA, le rapporteur public, FX Bréchet, estimait que, réciproquement, lorsque les infractions avaient été commises au même endroit et au même moment, la circonstance que les procès-verbaux aient été établis à quelques minutes d'écart ou par des d'agents différents ne permettaient pas d'écarter la simultanéité. La réalisation de plusieurs procès-verbaux s'explique, en effet, uniquement en ce cas par des considérations matérielles, comme par exemple, l'attente du résultat des tests d'alcoolémie.

Cette solution pourrait cependant être considérée comme exagérément restrictive en ce qu'elle exclut, comme en l'espèce, des infractions commises dans un très bref intervalle de temps, sans être parfaitement « simultanées ».

Elle soulève également certaines interrogations en termes de cohérence, en ce qu'on comprend mal pourquoi la neutralisation partielle des retraits de points devrait être réservée à la seule hypothèse où les infractions sont réellement simultanées.

Comment justifier, par exemple, qu'un automobiliste qui « omet » quatre fois de mettre son clignotant en quelques minutes s'expose à la perte de l'intégralité de son capital de points,

² TA Cergy, 20 septembre 2012, n° 1000309

alors qu'il n'en irait pas de même de celui verbalisé à la suite d'un excès de vitesse de 30 km/h (3 points), en état d'ivresse (6 points) et ne portant pas la ceinture de sécurité (3 points), trois infractions entraînant pourtant également la perte d'un total de douze points ? Dans ce dernier cas, si l'excès de vitesse avait été constaté la veille, en quoi cela aurait-il été moins grave ?

Enfin, la notion d'infraction commise simultanément est en elle-même ambiguë : une infraction continue (comme l'absence d'attestation d'assurance) et une infraction instantanée (comme un excès de vitesse) ne sont pas réellement simultanées. Il apparaît uniquement qu'à un instant donné, les obligations correspondantes ont été l'une et l'autre méconnues.

- C'est pourquoi on peut comprendre que le tribunal ait été tenté, en l'espèce, de retenir une deuxième approche consistant à regarder comme simultanées des infractions instantanées commises dans un bref laps de temps et dans un périmètre géographique restreint, c'est-à-dire dans une même unité de lieu et de temps.

Cela évite, en particulier, de sanctionner trop sévèrement l'automobiliste qui n'a pas eu la « chance » d'être verbalisé dès sa première infraction, ce qui l'aurait sans doute été amené à faire preuve de plus de vigilance dans la suite de son parcours.

Cette deuxième option, qui a été retenue par plusieurs autres juridictions du fond (et notamment par le tribunal administratif de Versailles en 2006 dans un jugement fiché en C+, aux conclusions d'Olivier Couvert-Castera)³, présente cependant l'inconvénient d'être complexe à mettre en œuvre et source d'incertitudes, dans une matière où il est pourtant particulièrement opportun de faire preuve de simplicité afin de veiller à l'application uniforme de la règle de droit et à sa bonne compréhension par les agents. Le cas d'espèce l'illustre d'ailleurs puisque la première infraction commise n'a pas été regardée comme « simultanée », en dépit de son étroite proximité temporelle avec les trois autres.

Le tribunal nous paraît s'être fondé sur la proximité géographique un peu moins grande (il ne s'agissait pas de la même commune) mais l'appréciation était évidemment très délicate et sujette à débat. Là encore, en quoi cette distance de quelques centaines de mètres justifie-t-elle que les faits soient plus sévèrement sanctionnés ?

³ TA Versailles, 22 mai 2006, G ..., n° 0404757, C+ ; V. également TA77, 20 novembre 2014, E..., n° 1210653, C+

- Afin de prévenir ces difficultés, nous avons été tenté de vous proposer de privilégier une troisième option, consistant à interpréter le texte comme se référant à des infractions qui ont été constatées simultanément, dans le cadre d'un même contrôle de police.

Cette solution, qu'on pourrait qualifier de compromis, serait plus extensive que la première et plus simple à mettre en œuvre que la seconde. Elle impliquerait certes une interprétation constructive du texte mais celle-ci n'est peut-être pas hors de portée, le législateur n'ayant sans doute pas songé à la configuration très particulière, qui est celle du cas d'espèce, où l'agent ne demande pas à l'automobiliste de s'arrêter immédiatement, dès la commission de la première infraction (faute, sans doute, d'être en mesure de le faire, compte tenu de la circulation et de la nature de la première infraction).

- Cependant, à la réflexion, cette troisième option, outre qu'elle s'écarte des termes précis de l'article L. 223-2, soulève également plusieurs objections.

Ainsi, la référence à des infractions constatées simultanément n'est pas inconnue du législateur, puisqu'elle se retrouve en particulier aux articles 495-17⁴ et 529 du code de procédure pénale⁵, qui excluent les procédures de l'amende forfaitaire contraventionnelle ou délictuelle, si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. Il aurait été loisible au législateur de la reprendre en l'espèce (l'article 529 est issu d'une loi de 1985), mais il ne l'a pas fait.

En outre, cette solution est un peu moins simple qu'il n'y paraît, en ce qu'elle implique de réserver l'hypothèse d'un refus d'obtempérer ou d'un délit de fuite : pour des raisons évidentes, les retraits de points consécutifs à de tels délits ou à des infractions commises dans ce contexte doivent se cumuler de façon intégrale.

Enfin, cette option a perdu une part de sa cohérence d'ensemble, du fait des évolutions technologiques intervenues ces dernières années.

Elle ne peut, en effet, trouver à s'appliquer lorsque les infractions sont constatées par des contrôles radar, pour excès de vitesse ou désormais également le franchissement d'un feu rouge ou la prise d'un sens interdit, entre autres exemples. Les retraits de points devraient alors se cumuler, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur l'unité de temps et de lieu, alors que

⁴ issu de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016

⁵ Issu de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 – une disposition analogue se retrouve désormais également à l'article 529-6.

si les infractions avaient été constatées au cours d'un même contrôle, ils auraient pu être en partie neutralisés.

- C'est pourquoi, au final, il nous semble que, faute d'une interprétation constructive qui permette de restituer au dispositif une cohérence d'ensemble, il est préférable d'en rester à l'interprétation littérale qui est celle retenue par le ministre et qui conduit à conférer à ces dispositions mal écrites la portée la plus limitée possible.

Cette solution éviterait de remettre en cause la doctrine administrative existante et si elle aboutit, comme en l'espèce, à quelques solutions contestables en opportunité, ces hypothèses demeurent très limitées. La position du tribunal serait source, nous l'avons dit, de bien plus de complexités, sans vraiment pouvoir s'appuyer sur de réelles justifications objectives.

La solution pourra certes sembler particulièrement sévère pour l'intéressé, au regard de la nature des trois dernières infractions commises, mais il paraît difficile, pour les raisons précédemment exposées, de forcer la lecture naturelle du texte pour prendre en compte un cas aussi spécifique et, au demeurant, sur le plan pénal, les différentes amendes prononcées à son encontre se sont cumulées sans aucune restriction.

Le premier moyen du pourvoi du ministre nous semble donc fondé.

Modalités de calcul de la limite maximale des deux-tiers du nombre maximal de points

Il en va de même du second moyen, qui vous retiendra moins longtemps. La référence à l'article L. 223-2 au « nombre maximal de points » ne peut se comprendre qu'en référence au nombre total de points dont le permis est affecté (soit douze points), pas au nombre de points qui est susceptible d'être retiré à la suite des infractions commises.

L'article R. 223-2, qui mentionne un nombre maximal de huit points, écarte toute autre interprétation. Il interdit au passage, ce qui n'était pas tout à fait évident au vu des termes de l'article L. 223-2, de prendre en compte le nombre plus faible de points affectés au permis probatoire.

Mais la loi seule suffisait à exclure l'interprétation du tribunal. L'emploi de l'adjectif « maximal » ne se comprend pas autrement. En outre, c'est en ce sens que la référence au nombre maximal de points est utilisée au 2^{ème} alinéa de l'article L. 223-1⁶, en ce qui concerne le nombre de points affecté au permis probatoire.

On comprend qu'il s'agissait, dans l'esprit du législateur, d'éviter que l'intéressé ne perde tous ses points à la suite de plusieurs infractions commises simultanément.

Ajoutons encore que la position du tribunal peut conduire à des nombres maximaux de retraits de points avec des décimales, et non à des nombres entiers. La solution que nous vous proposons de retenir limite cet écueil à la seule hypothèse du permis probatoire au cours des deuxième et troisième années (pour lesquelles l'automobiliste est crédité, à chaque fois, d'un point supplémentaire en vertu des dispositions de l'article L. 223-1 du code). Dans ce dernier cas très particulier, il nous semble que, dans le silence des textes, l'arrondi devrait jouer en faveur de l'automobiliste.

Le jugement attaqué est donc entaché, sur ce point, de l'erreur de droit qui lui est reprochée. Il devra être annulé (sauf en ce qui concerne son article 4 qui rejette le surplus des conclusions du requérant).

Règlement de l'affaire au fond

Réglant l'affaire au fond, vous devrez donc annuler le jugement attaqué pour erreurs de droit et rejeter la demande présentée par M. Hemi devant le tribunal.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁶ « Au terme de chaque année de ce délai probatoire, le permis est majoré d'un sixième du nombre maximal de points si aucune infraction ayant donné lieu à un retrait de points n'a été commise depuis le début de la période probatoire. »