



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

603 2019 52
603 2019 53

Arrêt du 3 juillet 2019

III^e Cour administrative

Composition

Présidente : Anne-Sophie Peyraud
Juges : Marianne Jungo, Johannes Frölicher
Greffière-rapporteure : Vanessa Thalmann

Parties

A._____, **recourante**, représentée par Me Julien Membrez,
avocat

contre

**COMMISSION DES MESURES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE
DE CIRCULATION ROUTIÈRE, autorité intimée**

Objet

Circulation routière et transports – Retrait de sécurité du permis de
conduire en application du système des cascades

Recours du 11 avril 2019 contre la décision du 28 février 2019

considérant en fait

A. Il ressort d'un rapport de la police zurichoise que, le 4 août 2018 à 18h14, A. _____ circulait au volant de son véhicule, à B. _____, à la vitesse de 84 km/h, marge de sécurité déduite, sur une route située à l'intérieur d'une localité où elle est limitée à 60 km/h, d'où un dépassement net de la vitesse maximale autorisée de 24 km/h.

La précitée a de plus été dénoncée par la police fribourgeoise pour avoir conduit en ayant une occupation accessoire (enregistrer un message vocal sur le téléphone portable), événement survenu le 16 janvier 2019, à 7h45, à C. _____.

B. Par ordonnance pénale du 23 janvier 2019, l'autorité pénale compétente du canton de Zurich a reconnu l'intéressée coupable de violation simple des règles de la circulation routière pour avoir dépassé de 24 km/h – marge de sécurité déduite – la vitesse maximale de 60 km/h autorisée hors d'une localité.

C. Par courriers des 23 et 25 janvier 2019, la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (ci-après: CMA) a avisé l'intéressée de l'ouverture d'une procédure, en lui signalant que les infractions commises pourraient donner lieu au prononcé d'une mesure administrative. Invitée à se déterminer, celle-ci n'a pas réagi.

D. Par décision du 28 février 2019, la CMA a prononcé le retrait de sécurité du permis de conduire de l'intéressée pour une durée indéterminée avec un minimum incompressible de 24 mois. Elle a retenu que cette dernière avait commis une infraction moyennement grave, au sens de l'art. 16b al. 1 let. a de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), en dépassant de 24 km/h la limite de vitesse maximale signalée à l'intérieur d'une localité, ainsi qu'une faute légère en conduisant en enregistrant un message vocal sur son portable. Le type et la durée du retrait ont été arrêtés en fonction des antécédents routiers de l'intéressée, laquelle a déjà fait l'objet de plusieurs mesures administratives, en raison de deux fautes graves (décision du 30 octobre 2014, retrait de 13 mois exécuté jusqu'au 22 mai 2016, et décision du 9 novembre 2011, retrait de six mois exécuté jusqu'au 1^{er} novembre 2012), d'une faute moyennement grave (décision du 5 mars 2008, retrait d'un mois exécuté jusqu'au 4 octobre 2008) et de deux fautes légères (décision du 7 février 2007, retrait d'un mois exécuté jusqu'au 29 avril 2007, et décision du 21 juillet 2005, avertissement). La CMA a également énoncé les conditions mises à la restitution du permis de conduire.

E. Agissant le 11 avril 2019, l'intéressée a recouru auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la CMA, en concluant – sous suite de frais et dépens – à son annulation et, principalement, à la réduction de la durée du retrait de permis de conduire à six mois au maximum, subsidiairement, au renvoi du dossier à la CMA pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, elle fait valoir qu'on ne saurait prononcer un retrait d'une durée de 24 mois au minimum en raison de ses antécédents, dès lors que la décision la plus ancienne, à savoir celle du 5 mars 2008, remonte à plus de dix ans par rapport aux événements du 4 août 2018. En outre, elle met en doute que l'excès de vitesse qui lui est reproché ait été commis en localité, si bien que la faute ne devrait pas être considérée comme moyennement grave, mais comme légère. Elle estime que la durée du retrait de permis est disproportionnée par rapport aux conséquences qu'elle entraînerait sur sa vie professionnelle.

Elle demande enfin la restitution de l'effet suspensif au recours (603 2019 53).

F. Par courrier du 18 avril 2019, la CMA a informé la recourante que les événements survenus le 9 février 2019, à 14h05, à D. _____ (circulation à une distance insuffisante envers le véhicule précédent, inattention, perte de maîtrise, accident et entrave aux mesures de constatation de l'incapacité de conduire) n'entraîneront pas le prononcé d'une nouvelle mesure, dès lors qu'un retrait de sécurité lui a déjà été notifié. Elle a par contre rendu la conductrice attentive au fait qu'il devra être tenu compte de cette nouvelle infraction au moment où il s'agira d'examiner la levée de la mesure de sécurité dont elle fait actuellement l'objet.

G. Dans ses observations du 3 mai 2019, la CMA propose le rejet du recours en se référant à sa décision ainsi qu'aux autres pièces du dossier.

H. Sur invitation du Juge délégué à l'instruction qui avait constaté une contradiction entre le rapport de police et l'ordonnance pénale relative au caractère de la route à l'endroit en question à Zurich (respectivement en et hors localité), la CMA s'est déterminée le 22 mai 2019 en maintenant intégralement sa décision. A l'appui de sa position, elle a produit la correspondance qu'elle a échangée avec l'autorité zurichoise compétente, de laquelle il ressort que la mention "hors localité" sur l'ordonnance pénale résulte d'une erreur et que l'endroit où a été commis l'excès de vitesse se situe bien à l'intérieur d'une localité conformément à ce qui est indiqué dans le rapport de police.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits aux art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) - et l'avance de frais ayant été versée en temps utile - le recours est recevable à la forme. La Cour de céans peut dès lors en examiner les mérites.

1.2. En vertu de l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2.

2.1. Force est d'emblée de constater que la recourante ne conteste pas avoir circulé à la vitesse de 84 km/h, marge de sécurité déduite, à un endroit limité à 60 km/h. De plus, il ressort du rapport de la police zurichoise du 9 janvier 2019 que l'infraction a été commise en localité ("*innerorts*") à l'endroit suivant: "E. _____". L'autorité zurichoise ayant rendu l'ordonnance pénale a par ailleurs expressément reconnu, dans le courrier qu'elle a adressé à la recourante le 16 mai 2019, que la mention "*ausserorts*" (hors localité) figurant sur son ordonnance du 23 janvier 2019 constituait une erreur et que la désignation "*innerorts*" ressortant du rapport du police était quant à elle correcte. Aussi, les pures spéculations formulées par la recourante selon lesquelles cette route traverse également des zones à 80 km/h ne suffisent pas pour mettre en doute les constatations

ressortant du rapport de police qui indique que le contrôle a été effectué à l'intérieur de la localité et la confirmation explicite de l'autorité zurichoise compétente.

2.2. D'après l'art. 27 al. 1 LCR, chacun se conformera aux signaux et aux marques ainsi qu'aux ordres de la police. En application de l'art. 32 al. 2 LCR, le Conseil fédéral a fixé les limitations générales de vitesse des véhicules automobiles à l'art. 4a de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11). Cette disposition prévoit notamment, à son al. 1, que la vitesse maximale générale peut atteindre, lorsque les conditions de la route, de la circulation et de la visibilité sont favorables, 50 km/h dans les localités (let. a) et 80 km/h hors des localités, à l'exception des semi-autoroutes et des autoroutes (let. b). En outre, son al. 5 énonce que lorsque des signaux indiquent d'autres vitesses maximales, celles-ci sont applicables en lieu et place des limitations générales de vitesse.

2.3. En l'espèce, il y a lieu de constater que les règles précitées ont été enfreintes.

3.

3.1. La LCR distingue les infractions légères, moyennement graves et graves (art. 16a à 16c LCR).

Selon l'art. 16a al. 1 let. a LCR, commet une infraction légère la personne qui, en violant les règles de la circulation, met légèrement en danger la sécurité d'autrui et à laquelle seule une faute bénigne peut être imputée. D'une manière générale, la faute légère correspond à une négligence légère. Un tel cas de figure est par exemple donné lorsque les conditions de circulation sont bonnes, n'inclinant pas un conducteur moyen - c'est-à-dire normalement prudent - à une vigilance particulière, et qu'une infraction survient malgré tout à la suite d'une inattention. La faute peut ainsi être légère si l'infraction n'est que l'enchaînement de circonstances malheureuses, ou lorsque seule une légère inattention, ne pesant pas lourd du point de vue de la culpabilité, peut être reprochée au conducteur, lequel a fondamentalement adopté un comportement routier juste. Plus généralement, une faute légère est donnée lorsque le conducteur a pris conscience du danger spécifique et a par exemple adapté sa vitesse et sa vigilance en conséquence, mais non pas suffisamment du fait d'une mauvaise appréciation compréhensible du point de vue d'un conducteur moyen. En dernière analyse, la faute légère représente souvent un comportement qui, sans être totalement excusable, bénéficie des circonstances atténuantes, voire relève carrément d'une certaine malchance (MIZEL, Les nouvelles dispositions légales sur le retrait du permis de conduire, *in* RDAF 2004, p. 376).

Commets une infraction moyennement grave selon l'art. 16b al. 1 let. a LCR, la personne qui, en violant les règles de la circulation, crée un danger pour la sécurité d'autrui ou en prend le risque. Commets enfin une infraction grave selon l'art. 16c al. 1 let. a LCR, la personne qui, en violant gravement les règles de la circulation, met sérieusement en danger la sécurité d'autrui ou en prend le risque.

Le législateur conçoit l'art. 16b al. 1 let. a LCR comme l'élément dit de regroupement. Cette disposition n'est ainsi pas applicable aux infractions qui tombent sous le coup des art. 16a al. 1 let. a et 16c al. 1 let. a LCR. Dès lors, l'infraction est toujours considérée comme moyennement grave lorsque tous les éléments constitutifs qui permettent de la privilégier comme légère ou au contraire de la qualifier de grave ne sont pas réunis. Tel est par exemple le cas lorsque la faute est grave et la mise en danger bénigne ou, inversement, si la faute est légère et la mise en danger

grave (ATF 135 II 138 consid. 2.2.2; arrêt TF 6A.16/2006 du 6 avril 2006 consid. 2.1.1; JdT 2006 I 442).

Quant à l'infraction sanctionnée par l'art. 16c al. 1 let. a LCR, elle correspond en principe à la définition de l'infraction réprimée sur le plan pénal par l'art. 90 al. 2 LCR (MIZEL, RDAF 2004, p. 395). Le Tribunal fédéral tient ces notions pour identiques à tous les égards (ATF 120 Ib 285); il estime que, pour être punissable sous l'angle de l'art. 90 al. 2 LCR, le comportement du conducteur doit être particulièrement blâmable, soit, en d'autres termes, relever d'une négligence grossière. L'auteur doit avoir violé, par son comportement ou par une simple absence passagère, un devoir de prudence élémentaire qui lui était imposé de manière évidente par les circonstances. La création d'un danger sérieux pour la sécurité d'autrui au sens de la disposition précitée est déjà donnée en cas de mise en danger abstraite accrue. Le critère déterminant pour admettre que l'on est en présence d'un danger abstrait sérieux ou accru réside dans l'imminence du danger (ATF 122 II 228 consid. 3b / JdT 1996 I 700 avec les références). Subjectivement, l'art. 90 al. 2 LCR exige un comportement sans scrupules ou gravement contraire aux règles de la circulation, découlant à tout le moins d'une négligence grossière (ATF 118 IV 84 consid. 2a).

3.2. Les limitations de vitesse, telles qu'elles résultent de la loi ou de la signalisation routière, valent comme limites au-delà desquelles la sécurité de la route est compromise. Elles indiquent aux conducteurs les seuils à partir desquels le danger est assurément présent. Leur respect est donc essentiel à la sécurité du trafic (arrêt TF 1C_83/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.2).

Pour déterminer la gravité d'un dépassement de vitesse, le Tribunal fédéral a instauré des règles précises afin d'assurer l'égalité de traitement entre conducteurs. Ainsi, selon une jurisprudence constante, il retient qu'à l'intérieur d'une localité, l'infraction est légère en cas de dépassement de vitesse de 16 à 20 km/h, moyennement grave en cas de dépassement de 21 à 24 km/h et grave en cas de dépassement de 25 km/h ou plus (cf. notamment ATF 132 II 234 consid. 3.2; 128 II 131 consid. 2a; 126 II 196 consid. 2a; 124 II 475 consid. 2a, 124).

Les seuils fixés par la jurisprudence pour distinguer le cas de peu de gravité, le cas de moyenne gravité et le cas grave tiennent compte de la nature particulière du danger représenté pour les autres usagers de la route selon que l'excès de vitesse est commis sur une autoroute (ATF 123 II 106 consid. 2c), sur une semi-autoroute (ATF 122 IV 173 consid. 2d), sur une sortie d'autoroute (ATF 128 II 131 consid. 2b), en dehors des localités (ATF 121 IV 230 consid. 2c) ou à l'intérieur des localités (ATF 121 II 127 consid. 3c; s'agissant d'un tronçon de route situé à l'intérieur de la localité où la vitesse maximale autorisée était limitée à 60 km/h, cf. arrêt TF 6A.81/2006 du 22 décembre 2006 consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a explicitement refusé d'augmenter ce barème pour des endroits où, à l'intérieur des localités, la limite de vitesse a été augmentée à 60 km/h (cf. déjà arrêts TF 6S.99/2004 du 25 août 2004 consid. 2.4 et 6A.13/2005 du 3 juin 2005 consid. 1). Partant, le seul critère déterminant pour l'application des barèmes ressort de l'art. 1 OSR définissant notamment les notions de "à l'intérieur des localités" ou "dans les localités", "à l'extérieur des localités" ou "hors des localités", "autoroute" et "semi-autoroute".

Ces limites n'ont pas été fixées à la légère, mais reposent sur les considérations d'un collège d'experts mandatés par la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral. Ces derniers ont ainsi relevé que les excès de vitesse représentent une importante source de dangers à l'intérieur des localités. Les conducteurs doivent en effet gérer un plus grand nombre de paramètres que sur les routes principales situées en dehors des localités ou sur une autoroute, ce qui exige d'eux une attention plus soutenue. Par ailleurs, on rencontre à l'intérieur des localités de nombreux usagers

de la route, tels que des enfants, des personnes âgées ou encore des cyclistes, qui sont exposés à un danger particulier en raison de leur vulnérabilité. Il existe en outre un risque plus élevé de collisions latérales avec d'autres véhicules automobiles débouchant d'artères secondaires. Pour autant qu'ils se comportent correctement, ces autres usagers de la route ne doivent pas compter sur le fait que des véhicules circulent à une vitesse supérieure à celle autorisée et peuvent invoquer le principe de la confiance. Enfin, une collision entre un véhicule automobile et un piéton ou un cycliste, même en cas de dépassement anodin de la vitesse autorisée, peut avoir des conséquences tragiques, qui ont été mises en évidence dans le rapport du Professeur Felix Walz, de l'Institut de Médecine légale de l'Université de Zurich, du 17 novembre 1994 adressé à la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral (ATF 123 II 37 consid. 1d; 121 II 127 consid. 4b). Ces considérations demeurent pleinement valables (arrêt TF 1C_83/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.2); en effet, si les dépassements de la vitesse maximale autorisée ont connu une tendance à la baisse au cours de la dernière décennie, ils constituent néanmoins toujours la principale cause des accidents de la route et des retraits de permis de conduire, selon le rapport SINUS 2007 du Bureau de prévention des accidents et la statistique des mesures administratives frappant les conducteurs de véhicules établie par l'Office fédéral des routes (cf. arrêt précité).

3.3. En l'espèce, au vu de ce qui précède, on peut ainsi retenir que si la recourante conclut à l'application du barème "hors localité" pour le dépassement qu'elle a commis à l'intérieur de la localité, à un endroit où la limite de vitesse n'était pas fixée à 50 km/h, sa motivation n'est pas pertinente.

La jurisprudence relative aux barèmes ne dispense toutefois pas l'autorité de tout examen des circonstances du cas concret. D'une part, l'importance de la mise en danger et celle de la faute doivent être appréciées, afin de déterminer quelle doit être la durée du retrait. D'autre part, il y a lieu de rechercher si des circonstances particulières ne justifient pas de considérer néanmoins le cas comme plus grave ou, inversement, comme de moindre gravité. Dans cette mesure, une appréciation purement schématique du cas, fondée exclusivement sur le dépassement de vitesse constaté, violerait le droit fédéral (cf. ATF 126 II 196 consid. 2a; 124 II 97 consid. 2c; arrêt TC FR 603 2015 58 du 8 juin 2015 consid. 4a).

En l'occurrence, la recourante a dépassé de 24 km/h la vitesse maximale de 60 km/h annoncée par un panneau de signalisation à l'intérieur de la localité, ce qui constitue objectivement une infraction moyennement grave au sens de l'art. 16b al. 1 let. a LCR et de la jurisprudence précitée. Par ailleurs, l'excès de vitesse commis se situe à la limite supérieure du seuil de l'infraction moyennement grave, tel que déterminé par le Tribunal fédéral. De plus, aucune circonstance particulière ne justifie en l'espèce une appréciation plus nuancée de la gravité de la faute, et cela même si les conditions de la route devaient avoir été bonnes.

4.

4.1. Selon l'art. 16b al. 2 let. e LCR, après une infraction moyennement grave, le permis d'élève conducteur ou le permis de conduire est retiré pour une durée indéterminée, mais pour deux ans au minimum si, au cours des dix années précédentes, le permis a été retiré à trois reprises en raison d'infractions qualifiées de moyennement graves au moins; il est renoncé à cette mesure si, dans les cinq ans suivant l'expiration d'un retrait, aucune infraction donnant lieu à une mesure administrative n'a été commise.

Le législateur est parti de l'idée que le délai d'attente minimal du retrait de sécurité était en règle générale de deux ans. En effet, selon le message du Conseil fédéral, la personne qui ne modifiera pas son comportement et qui commettra une nouvelle infraction grave malgré deux retraits d'admonestation en raison d'infractions graves, ou trois retraits en raison d'infractions moyennement graves, devrait être jugée inapte à conduire de par la loi, compte tenu du danger qu'elle représente pour les autres usagers de la route. Le permis de conduire devra être retiré à de telles personnes pour une durée indéterminée, mais au minimum pour deux ans (message du Conseil fédéral du 31 mars 1999 concernant la modification de la loi fédérale sur la circulation routière, *in* FF 1999 IV 4135).

4.2. En l'espèce, durant les dix années précédant la commission de la présente infraction, la recourante s'est vu retirer son permis de conduire à trois reprises, dont deux fois pour faute grave et une fois pour une faute moyennement grave, soit:

- faute grave, décision du 30 octobre 2014, retrait de 13 mois exécuté jusqu'au 22 mai 2016;
- faute grave, décision du 9 novembre 2011, retrait de six mois exécuté jusqu'au 1^{er} novembre 2012;
- faute moyennement grave, décision du 5 mars 2008, retrait d'un mois exécuté jusqu'au 4 octobre 2008.

Le Tribunal constate d'emblée qu'aucun intervalle de cinq ans n'est intervenu entre l'expiration des retraits, au sens de l'art. 16b al. 2 let. e *in fine* LCR.

Dans son recours, la recourante fait en revanche valoir qu'au vu de la date de la décision du 5 mars 2008 sanctionnant une faute moyennement grave survenue en 2007, le délai de 10 ans prescrit à l'art. 16b al. 2 let. e LCR n'est plus applicable.

Il y a lieu de se référer à la jurisprudence selon laquelle, en droit de la circulation routière, un conducteur se trouve en état de récidive lorsqu'il commet un délit qui entraîne un retrait du permis obligatoire dans les deux ans - voire cinq ou 10 ans - depuis la fin de l'exécution d'un précédent retrait, soit le dernier jour de l'exécution du retrait du permis de conduire (WEISSENBERGER, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, 2011, art. 16a-c n° 10; arrêt TF 1C_271/210 du 31 août 2010 consid. 5.3). Le délai déterminant en l'espèce est celui de dix ans. La mesure que la recourante ne veut pas prendre en compte a été exécutée jusqu'au 4 octobre 2008, soit dans ce délai de dix ans.

Partant, la commission d'une nouvelle infraction moyennement grave devait entraîner le prononcé d'un retrait de sécurité du permis de conduire pour une durée indéterminée, mais pour deux ans au minimum. La CMA s'en est tenue à cette durée minimale, laquelle ne saurait être réduite, pour quelque motif que ce soit (art. 16 al. 3, 2^{ème} phrase, LCR; ATF 132 II 234 consid. 2.3). Ainsi, contrairement à ce que pense la recourante, le besoin professionnel de disposer du permis qu'elle invoque ne peut pas conduire à une réduction de la durée du retrait, limitée au minimum légal.

La Cour est bien consciente des inconvénients que la recourante aura à subir en raison du retrait de son permis de conduire; cela étant, ceux-ci sont inévitablement liés à la mesure et ils participent à la fonction éducative de celui-ci. Au demeurant, en commettant une nouvelle infraction moyennement grave, la recourante a pris le risque non seulement de mettre en danger sa propre sécurité et celle des autres usagers de la voie publique, mais également de se voir retirer son

permis de conduire pour une longue durée. Elle ne peut dès lors s'en prendre qu'à elle-même si elle doit maintenant en subir les conséquences.

5.

Pour les motifs qui précèdent, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision de la CMA confirmée.

Dans la mesure où, par la présente décision, il est statué sur le fond du litige, la demande de restitution de l'effet suspensif au recours (603 2019 53) – visant à la restitution immédiate du permis de conduire – est devenue sans objet.

6.

6.1. Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

6.2. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

la Cour arrête :

I. Le recours (603 2019 52) est rejeté.

Partant, la décision de la CMA du 28 février 2019 est confirmée.

II. La demande de restitution de l'effet suspensif au recours (603 2019 53), devenue sans objet, est rayée du rôle.

III. Les frais de procédure, par CHF 600.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance versée.

IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

V. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 3 juillet 2019/jfr/vth

La Présidente :

La Greffière-rapporteuse :