



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE RIVARD c. SUISSE

(Requête n° 21563/12)

ARRÊT

STRASBOURG

4 octobre 2016

DÉFINITIF

04/01/2017

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Rivard c. Suisse,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Luis López Guerra, *président*,

Helena Jäderblom,

Helen Keller,

Branko Lubarda,

Pere Pastor Vilanova,

Alena Poláčková,

Georgios A. Serghides, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 septembre 2016,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 21563/12) dirigée contre la Confédération suisse et dont un ressortissant canadien, M. Joseph Paul François Rivard (« le requérant »), a saisi la Cour le 5 avril 2012 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par M^e Poitry, avocat à Nyon. Le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent suppléant, M. Adrian Scheidegger, de l'Office fédéral de la Justice.

3. Le requérant allègue que l'imposition d'une amende par un juge pénal puis le retrait de son permis de conduire par une autorité administrative en raison des mêmes faits, à savoir un dépassement de la vitesse autorisée, est contraire au principe *non bis in idem* prévu par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

4. Le 18 décembre 2013, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Le requérant est né en 1950 et réside à Duillier.

6. Le 9 avril 2010, le véhicule que le requérant conduisait fut contrôlé à une vitesse de 132 km/h sur une portion de l'autoroute où la vitesse était limitée à 100 km/h.

7. Le 6 juillet 2010, le Service des contraventions du Canton de Genève infligea au requérant une amende de 600 francs suisses (CHF) pour infraction aux articles 27, 32 et 90 de la Loi fédérale sur la circulation routière (« LCR »), en relation avec les articles 4a et 45 de l'Ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur la circulation routière.

8. Cette décision devint exécutoire et le requérant s'acquitta de l'amende.

9. Le 2 septembre 2010, le Service des automobilistes et de la navigation du canton de Vaud ordonna le retrait du permis de conduire du requérant pour une durée d'un mois, qualifiant l'infraction pour laquelle le requérant avait été condamné à Genève de « moyennement grave » au sens de l'article 16b LCR.

10. La réclamation que le requérant avait formulée contre cette deuxième décision fut rejetée le 8 octobre 2010 par la même administration.

11. Par arrêt du 28 janvier 2011, le Tribunal cantonal du Canton de Vaud rejeta le recours du requérant contre cette décision.

12. Le requérant attaqua l'arrêt du Tribunal cantonal devant le Tribunal fédéral invoquant l'article 4 § 1 du Protocole n° 7 à la Convention estimant que la sanction administrative dont il avait fait l'objet violait le principe *non bis in idem*, dans la mesure où il avait déjà subi une amende pénale pour les mêmes faits.

13. Le 26 septembre 2011, le Tribunal fédéral rejeta le recours du requérant s'exprimant notamment en ces termes :

« 2.

Invoquant l'art. 4 ch. 1 du Protocole additionnel n° 7 à la CEDH, le recourant estime que la mesure administrative prononcée sur la base des mêmes faits que la sanction pénale, violerait le principe « *ne bis in idem* ». Il se réfère à l'interprétation que donne de cet article l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Zolotoukhine contre Russie* du 10 février 2009 (ci-après : l'arrêt *Zolotoukhine*) (...)

Dans son argumentation, la Cour européenne a relevé que la diversité des approches adoptées pour vérifier si l'infraction pour laquelle un requérant a été poursuivi était en fait la même que celle pour laquelle il avait déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif, était source d'une insécurité juridique incompatible avec ce droit fondamental qu'est le droit de ne pas être poursuivi deux fois pour la même infraction. Elle a décidé d'harmoniser l'interprétation de la notion de « même infraction » – l'élément « *idem* » du principe « *ne bis in idem* » – aux fins de l'art. 4 du Protocole n° 7 (arrêt précité, § 78). Elle a retenu à cet égard que l'approche qui privilégie la qualification juridique des deux infractions est trop restrictive des droits de la personne, car si la Cour européenne s'en tient au constat que l'intéressé a été poursuivi pour des infractions ayant une qualification juridique différente, elle risque d'affaiblir la garantie consacrée par l'art. 4 du Protocole n° 7 et non de la rendre concrète et effective comme le requiert la CEDH (arrêt précité, § 81). En conséquence, l'art. 4 du Protocole n° 7 doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde « infraction » pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes (arrêt précité, § 82).

Il s'agit donc d'adopter une approche fondée strictement sur l'identité des faits matériels et de ne pas retenir la qualification juridique de ces faits comme critère pertinent (...)

2.3

Le droit suisse prévoit une double procédure pénale et administrative en matière de répression des infractions relatives à la circulation routière : le juge pénal se prononce sur les sanctions pénales (amende, peine pécuniaire, travail d'intérêt général ou peine privative de liberté) prévues par les dispositions pénales de la LCR (art. 90 ss LCR) et par le Code pénal (art. 34 ss, 106 et 107 CP), tandis que les autorités administratives compétentes décident de mesures administratives (avertissement ou retrait de permis) prévues par les art. 16 ss LCR. La question à résoudre en l'espèce est uniquement celle de savoir si la double procédure pénale et administrative prévue par la LCR est conforme à l'interprétation de l'art. 4 ch. 1 du Protocole additionnel n° 7 à la CEDH, telle qu'elle ressort de l'arrêt *Zolotoukhine* (...)

2.3.2

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la double procédure pénale et administrative prévue en droit suisse pour les infractions relatives à la circulation routière ne viole pas le principe "*ne bis in idem*". En effet, l'application dudit principe suppose en particulier que le juge de la première procédure ait été mis en mesure d'apprécier l'état de fait sous tous ses aspects juridiques. Cette condition fait défaut en l'espèce en raison des pouvoirs de décision limités de chacune des autorités compétentes. Ainsi, seules les deux autorités prises ensemble peuvent examiner l'état de fait dans son intégralité sous tous ses aspects juridiques (ATF 125 II 402 consid. 1b p. 404 s.). Le Tribunal fédéral a toutefois précisé que l'autorité administrative statuant sur un retrait du permis de conduire ne peut, en principe, pas s'écarter des constatations de fait d'un prononcé pénal entré en force. La sécurité du droit commande en effet d'éviter que l'indépendance du juge pénal et du juge administratif ne conduise à des jugements opposés, rendus sur la base des mêmes faits (ATF 109 Ib 203 consid. 1 p. 204 ; 96 I 766 consid. 4 p. 774). L'autorité administrative ne peut s'écarter du jugement pénal qu'à certaines conditions (ATF 129 II 312 consid. 2.4 p. 315 ; 123 II 97 consid. 3c/aa p. 104).

2.3.3

En matière d'infractions aux règles de la circulation routière, la Cour européenne s'est déjà prononcée sur la dualité des procédures administrative et pénale. Après avoir relevé que l'annulation du permis de conduire revêt, par son degré de gravité, un caractère punitif et dissuasif et s'apparente à une sanction pénale, elle a considéré que le retrait du permis de conduire ordonné par une autorité administrative, consécutivement à une condamnation pénale à raison des mêmes faits, n'emporte pas une violation de l'art. 4 du Protocole n° 7, lorsque la mesure administrative découle de manière directe et prévisible de la condamnation, dont elle ne constitue que la conséquence (arrêt *Nilsson contre Suède* du 13 décembre 2005 n° 73661/01 Recueil CourEDH 2005-XIII p. 333 ss ; arrêt R.T. contre Suisse du 30 mai 2000, in : JAAC 64.152). L'étroite connexion entre les deux sanctions a amené la Cour européenne à conclure que la mesure administrative s'apparente à une peine complémentaire à la condamnation pénale, dont elle fait partie intégrante (arrêt *Maszni contre Roumanie* du 21 septembre 2006 § 69 et les arrêts cités).

2.4

Si l'arrêt *Zolotoukhine* a clarifié l'application du principe "*ne bis in idem*" en tranchant en faveur du critère de l'identité des faits, il ne s'est pas prononcé sur le

cumul des procédures administrative et pénale en matière d'infractions contre la circulation routière. Ce domaine est particulier à différents titres. D'abord, même si le retrait du permis de conduire présente un caractère pénal (ATF 128 II 173 consid. 3c p. 176 et les arrêts cités), il s'agit d'une sanction administrative indépendante de la sanction pénale, avec une fonction préventive et éducative prépondérante (ATF 128 II 173 consid. 3c p. 177 ; 125 II 396 consid. 2a/aa p. 399). Son but principal est de garantir le respect des règles de la circulation routière et la sécurité des usagers de la route (voir également Message du 21 septembre 1998 concernant la modification du Code pénal suisse et du Code pénal militaire ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, FF 1999 p. 1787 ss., p. 1865). Ensuite, le système dual prévu par la LCR, dans lequel le juge pénal n'est pas compétent pour ordonner le retrait du permis de conduire, mesure qui relève de l'autorité administrative, a pour conséquence que seul le concours des deux autorités permet de subsumer l'état de fait à toutes les règles juridiques. Toutes les conséquences de l'acte délictueux ne pouvant pas être jugées ensemble, deux autorités aux compétences distinctes, ne disposant pas du même type de sanction, poursuivant des buts distincts, sont successivement amenées à statuer sur le même état de fait dans le contexte de deux procédures distinctes. Tel n'est pas le cas du système sanctionné par l'arrêt *Zolotoukhine*, dont les considérants se rapportent à deux procédures (administrative et pénale) sanctionnant un même état de fait, conduites par le même tribunal disposant des mêmes sanctions.

Dans ces circonstances, il est difficile de savoir si, en rendant l'arrêt *Zolotoukhine*, la Cour européenne a voulu remettre en cause l'arrêt topique *Nilsson contre Suède* susmentionné, au regard duquel la coexistence des procédures administrative et pénale en matière de répression d'infractions routières ne viole pas le principe "*ne bis in idem*". On ne peut pas non plus déduire du bref paragraphe 82 de l'arrêt *Zolotoukhine* (cf. supra consid. 2.2) que toutes les doubles procédures prévues par les systèmes légaux soient à proscrire.

De surcroît, ce raisonnement est renforcé par le fait que le législateur fédéral a clairement rejeté la proposition de transférer le retrait d'admonestation au juge pénal. Dans le cadre de la révision de la partie générale du Code pénal, lors de la procédure de consultation, la proposition de transférer le retrait du permis de conduire au juge pénal n'a recueilli l'adhésion que de la moitié des cantons environ et a été rejetée par la quasi-unanimité des organisations et services spécialisés (Message du 21 septembre 1998 précité, p. 1865). Dans la procédure de consultation relative au projet de révision de la LCR, 23 cantons ont souhaité que le conducteur fautif puisse faire l'objet d'une procédure administrative indépendante de la procédure pénale (Message du 21 septembre 1998 précité, p.1865). Dans son Message, le Conseil fédéral a notamment relevé que la pratique suisse était très bien acceptée et que tel qu'il était prévu dans la LCR, le retrait inconditionnel du permis de conduire représentait une mesure d'intérêt public très efficace (Message du 21 septembre 1998 précité, p. 1866). Plus récemment, le Conseil fédéral a décidé que les tribunaux de la circulation – dont la création simplifierait, rationaliserait et unifierait les procédures concernant les infractions aux règles de la circulation routière – ne pouvaient être institués contre la résistance claire de 22 cantons (Message du 20 octobre 2010 concernant *Via sicura*, le programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière, FF 2010 p. 7703 ss, p. 7745). Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'écarter de la jurisprudence prévalant jusqu'à ce jour. Ce d'autant moins que la procédure pénale fédérale et les procédures administratives cantonales assurent toutes les garanties juridiques au sens des art. 29 à 30 Cst. et 6 CEDH (...) ».

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

14. Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958

Art. 16 – Retrait des permis

«¹Les permis et les autorisations seront retirés lorsque l'autorité constate que les conditions légales de leur délivrance ne sont pas ou ne sont plus remplies ; ils pourront être retirés lorsque les restrictions ou les obligations imposées dans un cas particulier, lors de la délivrance, n'auront pas été observées (...)

³Les circonstances doivent être prises en considération pour fixer la durée du retrait du permis d'élève conducteur ou du permis de conduire, notamment l'atteinte à la sécurité routière, la gravité de la faute, les antécédents en tant que conducteur ainsi que la nécessité professionnelle de conduire un véhicule automobile. La durée minimale du retrait ne peut toutefois être réduite.

⁴Le permis de circulation peut être retiré pour une durée adaptée aux circonstances :

a. en cas d'usage abusif du permis ou des plaques de contrôle (...)

Art. 16b – Retrait du permis de conduire après une infraction moyennement grave

¹Commets une infraction moyennement grave la personne :

a. qui, en violant les règles de la circulation, crée un danger pour la sécurité d'autrui ou en prend le risque (...)

²Après une infraction moyennement grave, le permis d'élève conducteur ou le permis de conduire est retiré :

a. pour un mois au minimum (...)

Art. 16c – Retrait du permis de conduire après une infraction grave

²Après une infraction grave, le permis d'élève conducteur ou le permis de conduire est retiré : (...)

d. pour une durée indéterminée, mais pour deux ans au minimum, si, au cours des dix années précédentes, le permis lui a été retiré à deux reprises en raison d'infractions graves ou à trois reprises en raison d'infractions qualifiées de moyennement graves au moins ; 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 ;

e. définitivement si, au cours des cinq années précédentes, le permis a été retiré en application de la let. d ou de l'art. 16b, al. 2, let. e.

Art. 27 – Signaux, marques et ordres à observer

¹Chacun se conformera aux signaux et aux marques ainsi qu'aux ordres de la police. Les signaux et les marques priment les règles générales ; les ordres de la police ont le pas sur les règles générales, les signaux et les marques.

²Lorsque fonctionnent les avertisseurs spéciaux des voitures du service du feu, du service d'ambulances, de la police ou de la douane, la chaussée doit être immédiatement dégagée. S'il le faut, les conducteurs arrêtent leur véhicule.

Art. 32 – Vitesse

¹La vitesse doit toujours être adaptée aux circonstances, notamment aux particularités du véhicule et du chargement, ainsi qu'aux conditions de la route, de la circulation et de la visibilité. Aux endroits où son véhicule pourrait gêner la circulation, le conducteur est tenu de circuler lentement et, s'il le faut, de s'arrêter, notamment aux endroits où la visibilité n'est pas bonne, aux intersections qu'il ne peut embrasser du regard, ainsi qu'aux passages à niveau.

²Le Conseil fédéral limitera la vitesse des véhicules automobiles sur toutes les routes.

³L'autorité compétente ne peut abaisser ou augmenter la vitesse maximale fixée par le Conseil fédéral sur certains tronçons de route qu'après expertise. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Art. 90 – Violation des règles de la circulation

¹Celui qui aura violé les règles de la circulation fixées par la présente loi ou par les prescriptions d'exécution émanant du Conseil fédéral sera puni de l'amende.

²Celui qui, par une violation grave d'une règle de la circulation, aura créé un sérieux danger pour la sécurité d'autrui ou en aura pris le risque, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

³Dans les cas de ce genre, l'art. 237, ch. 2, du code pénal suisse n'est pas applicable. »

15. *Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007*

Art. 11 – Interdiction de la double poursuite

«¹Aucune personne condamnée ou acquittée en Suisse par un jugement entré en force ne peut être poursuivie une nouvelle fois pour la même infraction. »

EN DROIT**SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 4 DU PROTOCOLE N° 7 À LA CONVENTION**

16. Le requérant allègue avoir été poursuivi et condamné deux fois pour les mêmes faits, le dépassement de la vitesse autorisée, en violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, ainsi libellé :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.

... »

17. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

18. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité. Elle la déclare donc recevable.

B. Sur le fond

1. Thèse des parties

19. Le requérant affirme qu'il a été condamné pénalement au versement d'une amende pour un dépassement de la vitesse autorisée. Après que ce jugement de condamnation est devenu définitif, il a fait l'objet, dans un autre canton, d'un retrait de permis en raison des mêmes faits. Ces deux sanctions étant l'aboutissement de deux procédures distinctes fondées sur des faits identiques, elles auraient été imposées en violation du principe *non bis in idem* garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention. Il soutient que l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* [GC] (n° 14939/03, CEDH 2009) a indiqué qu'était concerné par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention une identité de fait et non une identité de qualification juridique. Or cet arrêt de Grande Chambre aurait harmonisé la jurisprudence de la Cour et, ce faisant, annihilé la jurisprudence précédente.

20. Le requérant ajoute que cette dualité de procédures – l'une pénale l'autre administrative – en matière de répression des infractions routières concerne potentiellement un grand nombre d'usagers.

21. Le Gouvernement avance qu'en matière de répression des infractions relatives à la circulation routière, le droit suisse prévoit un système dual dans lequel interviennent le juge pénal et les autorités administratives. Cependant, ces deux autorités disposent de compétences distinctes, ne peuvent pas prononcer le même type de sanctions et leurs interventions poursuivent des buts distincts. De ce fait, seules les deux autorités prises ensemble peuvent examiner l'état de fait dans son intégralité sous tous ses aspects juridiques. Le Gouvernement précise au demeurant que les autorités administratives ne peuvent s'écarter du jugement pénal qu'à certaines conditions.

22. Le Gouvernement considère que, au contraire, l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, précité, concernait des procédures pénales et administratives se déroulant devant le même tribunal qui disposait des mêmes sanctions dans les deux procédures. L'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, précité, ne serait donc pas applicable à l'espèce. S'appuyant sur l'affaire *Nilsson c. Suède* ((déc.), n° 73661/01, CEDH 2005-XIII), le Gouvernement souligne le lien matériel et temporel étroit entre les procédures pénale et administrative en matière de circulation routière.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur le point de savoir si la deuxième sanction revêtait un caractère pénal**

23. La Cour doit d'abord déterminer si la procédure de retrait du permis de conduire du requérant peut être qualifiée de « pénale » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention. À cet égard, la Cour rappelle que la qualification juridique de la procédure en droit interne ne saurait être le seul critère pertinent pour l'applicabilité du principe *non bis in idem* au regard de l'article 4 § 1 du Protocole n° 7 à la Convention. S'il en était autrement, l'application de cette disposition se trouverait subordonnée à l'appréciation des États contractants, ce qui risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention. Les termes « procédure pénale » employés dans le texte de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention doivent être interprétés à la lumière des principes généraux applicables aux expressions « accusation en matière pénale » (criminal charge) et « peine » (penalty) figurant respectivement à l'article 6 et à l'article 7 de la Convention (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 52 et les références qui y figurent).

24. À ce sujet, la Cour relève qu'aucune des parties ne conteste le caractère pénal du retrait de permis de conduire. Ce caractère pénal a par ailleurs été reconnu par le Tribunal fédéral (paragraphe 13 ci-dessus). En outre, la Cour a déjà eu l'occasion, dans des circonstances similaires à celles de l'espèce, de considérer que si le retrait de permis est traditionnellement considéré en droit [interne de l'État défendeur] comme une mesure administrative visant à la protection de la sécurité routière, il relève de la matière « pénale » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention lorsqu'il est motivé par une condamnation pénale (*Nilsson*, décision précitée). À cet égard, la Cour relève la potentielle gravité de ladite mesure pouvant aller jusqu'au retrait du permis de conduire pour une durée illimitée (paragraphe 14 ci-dessus).

b) **Sur le point de savoir si le requérant a été poursuivi deux fois pour la même infraction (*idem*)**

25. Dans son arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, précité, la Grande Chambre a harmonisé l'approche de la Cour relativement au point de savoir si le requérant a été poursuivi deux fois pour la même infraction (*idem*). Elle y a indiqué que :

« 79. L'analyse des instruments internationaux qui consacrent le principe *non bis in idem* sous une forme ou une autre révèle la variété des formules employées. Ainsi, l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, l'article 14 § 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations unies et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se réfèrent à la « [même] infraction » ([same] offence), la Convention américaine des droits de l'homme parle des « mêmes faits » (same cause), la Convention d'application de l'accord de Schengen emploie les termes « mêmes faits » (same acts) et le Statut de la Cour

pénale internationale utilise quant à lui l'expression « [mêmes] actes » ([same] conduct). La Cour de justice des Communautés européennes et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont attaché de l'importance à la différence entre la formule « mêmes faits » (same acts ou same cause), d'une part, et l'expression « [même] infraction » (same offence), d'autre part, lorsqu'elles ont décidé d'adopter l'approche fondée strictement sur l'identité des faits matériels et de ne pas retenir la qualification juridique de ces faits comme critère pertinent. Ce faisant, les deux juridictions ont souligné qu'une telle approche serait favorable à l'auteur de l'acte en cause qui saurait que, une fois reconnu coupable et sa peine purgée ou une fois relaxé, il n'aurait plus à craindre de nouvelles poursuites pour les mêmes faits (paragraphe 37 et 40 ci-dessus).

80. La Cour estime que l'emploi du terme « infraction » à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention ne saurait justifier l'adhésion à une approche plus restrictive. Elle rappelle que la Convention doit être interprétée et appliquée d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives, et non pas théoriques et illusoire. Par ailleurs, c'est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles (voir, parmi d'autres, *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 31, série A n° 26. et *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, § 75, CEDH 2002-VI). Il faut lire les dispositions d'un traité international, tel que la Convention, à la lumière de leur objet et de leur but et en tenant compte du principe de l'effet utile (*Mamatkoulov et Askarov c. Turquie* [GC], nos 46827/99 et 46951/99, § 123, CEDH 2005-I).

81. En outre, l'approche qui privilégie la qualification juridique des deux infractions est trop restrictive des droits de la personne, car si la Cour s'en tient au constat que l'intéressé a été poursuivi pour des infractions ayant une qualification juridique différente, elle risque d'affaiblir la garantie consacrée par l'article 4 du Protocole n° 7 et non de la rendre concrète et effective comme le requiert la Convention (comparer avec *Franz Fischer*, précité, § 25).

82. En conséquence, l'article 4 du Protocole n° 7 doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde « infraction » pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes.

83. La garantie consacrée à l'article 4 du Protocole n° 7 entre en jeu lorsque de nouvelles poursuites sont engagées et que la décision antérieure d'acquiescement ou de condamnation est déjà passée en force de chose jugée. À ce stade, les éléments du dossier comprendront forcément la décision par laquelle la première « procédure pénale » s'est terminée et la liste des accusations portées contre le requérant dans la nouvelle procédure. Normalement, ces pièces renfermeront un exposé des faits concernant l'infraction pour laquelle le requérant a déjà été jugé et un autre se rapportant à la seconde infraction dont il est accusé. Ces exposés constituent un utile point de départ pour l'examen par la Cour de la question de savoir si les faits des deux procédures sont identiques ou sont en substance les mêmes. La Cour souligne que peu importe quelles parties de ces nouvelles accusations sont finalement retenues ou écartées dans la procédure ultérieure puisque l'article 4 du Protocole n° 7 énonce une garantie contre de nouvelles poursuites ou le risque de nouvelles poursuites, et non l'interdiction d'une seconde condamnation ou d'un second acquiescement (paragraphe 110 ci-dessous).

84. La Cour doit donc faire porter son examen sur ces faits qui constituent un ensemble de circonstances factuelles concrètes impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace, l'existence de ces

circonstances devant être démontrée pour qu'une condamnation puisse être prononcée ou que des poursuites pénales puissent être engagées. »

26. La Cour doit donc s'attacher à l'identité des faits et non à leur qualification juridique. Par conséquent, il importe peu à ce stade de l'examen que les sanctions aient constitué, l'une, une sanction pénale et, l'autre, une mesure administrative.

27. En l'espèce, le requérant a été condamné au paiement d'une amende en raison d'un dépassement de la vitesse autorisée. Par la suite, il a fait l'objet d'un retrait du permis de conduire justifié par ce même excès de vitesse. Il ne fait donc aucun doute que les faits à l'origine de ces deux procédures étaient identiques, ce qui n'a d'ailleurs pas prêté à controverse entre les parties.

c) Sur le point de savoir s'il y a eu répétition des poursuites (*bis*)

28. Le requérant a été condamné une première fois, le 6 juillet 2010, au paiement d'une amende par le Service des contraventions du Canton de Genève, au motif qu'il avait dépassé la vitesse autorisée. Ce jugement acquit force de chose jugée et le requérant versa le montant exigé. Par la suite, le 2 septembre 2010, le Service des automobilistes et de la navigation du canton de Vaud ordonna le retrait du permis de conduire du requérant en raison de ce même excès de vitesse.

29. Dans des circonstances similaires à celles de l'espèce, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que, si les diverses sanctions infligées à l'intéressé ont été prononcées par deux autorités différentes à l'issue de procédures distinctes, il existait entre elles un lien matériel et temporel suffisamment étroit pour que l'on puisse considérer le retrait de permis comme l'une des mesures prévues par le droit interne pour la répression des délits de conduite (*Boman c. Finlande*, n° 41604/11, § 43, 17 février 2015). Elle l'avait par ailleurs également fait avant le prononcé de l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, précité (*R.T. c. Suisse* (déc.), n° 31982/96, 30 mai 2000, et *Nilsson*, décision précitée).

30. La Cour note que si l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, précité, a clarifié l'approche à adopter relativement à l'identité de l'infraction (*idem*), elle n'aborde que peu la question de l'unicité de la procédure et n'a donc pas de conséquence relativement à savoir s'il y a eu répétition des poursuites (*bis*). La Cour ne voit donc pas de raison de s'écarter des principes découlant de sa jurisprudence antérieure.

31. En l'espèce, la Cour note que le juge pénal n'est pas compétent pour prononcer les sanctions administratives et que, *vice versa*, l'autorité administrative n'est pas compétente pour infliger les peines relevant du juge pénal. Chaque autorité a donc à sa disposition un éventail de sanctions distinct qui ne se recoupent pas (voir, *a contrario*, *Sergueï Zolotoukhine*, précité). En outre, l'autorité administrative ne peut s'écarter du jugement pénal qu'à certaines conditions limitatives, par exemple des constatations de

fait inconnues du juge pénal (paragraphe 13 ci-dessus), ce qu'elle n'a d'ailleurs pas fait en l'espèce. Le principe de coordination des procédures pénale et administrative est ainsi appliqué. Par conséquent, il existe entre les procédures un lien matériel conduisant à ce que les conclusions de l'une entraînent des conséquences directes sur les possibles issues de la seconde, de sorte que le retrait de permis en question s'apparente à une peine complémentaire à la condamnation pénale (voir, *mutatis mutandis*, Nilsson, décision précitée, *Maszni c. Roumanie*, n° 59892/00, § 69, 21 septembre 2006, et *Boman*, précité, § 43). Le jugement du Tribunal fédéral du 26 septembre 2011 est d'ailleurs largement motivé sur ce point et sur la conformité du système suisse à la Convention et à la jurisprudence de la Cour.

32. La Cour note aussi l'existence d'un lien temporel étroit entre les deux procédures, le retrait du permis de conduire du requérant par l'autorité administrative étant intervenu très rapidement après que la condamnation du requérant pour excès de vitesse est devenue exécutoire (*Boman*, précité, § 43). Au surplus, quant au fait que le requérant n'a été informé de l'ouverture de la procédure administrative qu'après paiement de l'amende, la Cour remarque que ce système dual a été instauré en Suisse par la Loi fédérale sur la circulation routière en 1959 (paragraphe 14 ci-dessus) et fait l'objet d'une jurisprudence constante. Il est également le sujet de débats politiques réguliers. Il est donc largement connu.

33. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure qu'il existait entre les procédures administrative et pénale un lien matériel et temporel suffisamment étroit pour qu'elles soient considérées comme deux aspects d'un système unique et qu'il n'y avait donc pas dualité de procédure au sens de l'article 4 § 1 du Protocole n° 7 à la Convention.

34. Partant, on ne saurait déduire du retrait litigieux que l'intéressé a été poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il avait déjà été condamné par un jugement définitif au mépris de l'article 4 § 1 du Protocole n° 7 à la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 octobre 2016, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Stephen Phillips
Greffier

Luis López Guerra
Président