SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 27812/95
présentée par Jérôme MALIGE
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 25 novembre 1996 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 28 novembre 1994 par Jérôme MALIGE contre la France et enregistrée le 7 juillet 1995 sous le N° de dossier 27812/95 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 15 avril et 1er octobre 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant les 3 juin, 17 septembre et 21 octobre 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1974 et résidant à Athis-Mons. Il est étudiant. Devant la Commission, il est représenté par Maître Yannick Rio, avocat au barreau de Rouen.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 28 juin 1993, à 16 heures 25, alors que le requérant circulait sur une route nationale à hauteur de la commune de Millemont, il était contrôlé par les gendarmes, roulant à la vitesse de 180 km/h, alors que la vitesse maximale autorisée était, à cet endroit, de 110 km/h.

Une telle infraction aux règles de la circulation est prévue et réprimée par les articles R. 10 alinéa 2-2° du Code de la route, qui fixe la vitesse maximale autorisée à 110 km/h sur les routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central, R. 232 alinéa 1-2° du même code, qui prévoit que sera puni des peines d'amende prévues pour les contraventions de 4ème classe le dépassement de la vitesse maximale autorisée de plus de 30 km/h et R. 266-4° qui prévoit la possibilité de suspension du permis de conduire pour un dépassement de la vitesse maximale autorisée de plus de 30 km/h.

Le 15 octobre 1993, le requérant fut cité devant le tribunal de police de Versailles, suite à une demande de comparution volontaire en date du 22 septembre 1993.

Devant le tribunal de police de Versailles, le requérant contesta, d'une part, la légalité de la possibilité matérielle de constater l'infraction par les services de police ou de gendarmerie, compte tenu de l'imprécision de la mesure de la vitesse résultant de l'emploi du cinémomètre utilisé pour la constatation de l'infraction ; d'autre part, il souleva l'exception d'illégalité des décrets n° 92-1228 du 23 novembre 1992, n° 92-559 du 25 juin 1992 instituant le permis à points outre l'inapplicabilité de la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989.

Par jugement du tribunal de police de Versailles en date du 26 novembre 1993, le requérant fut reconnu coupable de la contravention d'excès de vitesse d'au moins 30 km/h sur la vitesse maximale autorisée. Pour ce fait, le tribunal de police condamna le requérant à 1.500 francs d'amende et à quinze jours de suspension du permis de conduire, par application des articles R. 10 al. 2-2, R. 232 al. 1-2 et R 266 du Code de la route.

Dans son jugement, le tribunal de police, s'agissant des décrets relatifs à l'institution du permis de conduire à points, déclara en premier lieu que le juge pénal n'était compétent pour apprécier la légalité des actes administratifs réglementaires que lorsqu'ils servaient de fondement à la poursuite ou étaient assortis d'une sanction pénale. En outre, il résultait de l'article L. 11-4 du Code de la route, excluant l'application des articles 55-1 du Code pénal et 799 du Code de procédure pénale à la perte de points affectant le permis de conduire, que la mesure de perte de points affectant le permis de conduire ne présentait pas le caractère d'une sanction pénale accessoire à une condamnation de sorte que son fondement légal échappait à l'appréciation du juge répressif.

Le requérant interjeta appel devant la cour d'appel de Versailles en excipant du défaut de conformité de la loi du 10 juillet 1989 sur le permis à points avec l'article 6 par. 1 de la Convention, dans la mesure où cette loi en ses articles 11 à 14 écartait toute possibilité de recours à un juge alors qu'il y avait enregistrement au fichier national des permis de conduire d'une mesure restrictive de droits et privative de la liberté d'aller et de venir. Il allégua également l'illégalité des décrets relatifs au dispositif du permis de conduire à points cités ci-dessus et du décret n° 29-1227 du 23 novembre 1992 relatif aux peines sanctionnant le dépassement des vitesses maximales autorisées et demanda à être relaxé des fins de la prévention.

Par arrêt du 24 juin 1994, la cour d'appel de Versailles confirma le jugement entrepris. La cour d'appel déclara tout d'abord que la perte de points affectant le permis de conduire ne portait pas atteinte à la liberté d'aller et venir comme le ferait l'emprisonnement ou l'interdiction de séjour ou l'interdiction du territoire français. La cour estima que cette mesure ne présentait pas le caractère d'une sanction pénale, accessoire à une condamnation, mais s'analysait en une sanction administrative, qui devait pouvoir être soumise à l'appréciation d'un tribunal impartial et indépendant statuant publiquement, mais qu'en l'état du droit le juge répressif ne pouvait être ce tribunal. La cour rejeta également les exceptions d'illégalité des décrets n° 92-1227 et 92-1228 du 23 novembre 1992.

Le requérant forma un pourvoi en cassation en alléguant notamment la non-conformité avec l'article 6 par. 1 de la Convention de la loi du 10 juillet 1989 instituant le permis à points et des décrets des 25 juin et 23 novembre 1992 organisant la mesure administrative de retrait de points. Il souleva aussi l'illégalité des décrets du 23 novembre 1992 réprimant le dépassement des vitesses maximales autorisées et la fiabilité du cinémomètre.

Par arrêt du 11 janvier 1995, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Elle considéra :

> "Attendu que c'est à bon droit que la cour d'appel a rejeté les exceptions régulièrement soulevées devant elle et prises de l'incompatibilité de la loi du 10 juillet 1989 instituant le permis de conduire à points avec l'article 6-1 de la Convention européenne susvisée ainsi que de l'illégalité des décrets des 25 juin et 23 novembre 1992 organisant la mesure administrative du retrait des points ;
>
> Qu'en effet, il résulte de l'article L. 11-4 du Code de la route excluant l'application des articles 55-1 du Code pénal et 799 du Code de procédure pénale, alors applicables, à la perte de points affectant le permis de conduire, que cette mesure 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 ;
>
> Qu'au surplus, de l'examen des textes organisant le retrait de points ne dépend pas, au sens de l'article 111-5 du Code pénal entré en vigueur le 1er mars 1994, la solution d'une poursuite exercée, comme en l'espèce, pour contravention d'excès de vitesse ; (...)."

A ce jour, le requérant ne s'est pas vu notifier de retrait de points.

B. Eléments de droit interne

Le régime du permis de conduire à points

Le permis de conduire à points a été institué par la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989. Les décrets d'application sont intervenus les 25 juin et 23 novembre 1992. Ces décrets qui avaient fait l'objet de recours pour excès de pouvoir ont été jugés légaux par le Conseil d'Etat. Ce dispositif a été complété par la loi n° 90-1131 du 19 décembre 1990, qui a prévu la création d'un traitement automatisé afin de gérer le régime du permis à points. La gestion des données est confiée au ministère de l'Intérieur.

Aux termes de l'ensemble de ces dispositions, le permis de conduire est affecté de 12 points. Ce nombre de points est réduit de plein droit si le titulaire du permis a commis l'une des infractions

visées à l'article L. 11-1 du Code de la route et dont la réalité est établie par le paiement d'une amende forfaitaire ou par une condamnation devenue définitive.

Les faits constitutifs de l'infraction sont appréciés souverainement par le juge pénal qui les constate et les qualifie et, en conséquence, prononce la sanction pénale qu'il juge adaptée. Sur la base des faits constatés par le juge pénal, l'autorité administrative, en l'occurrence le ministre de l'Intérieur, prend la décision de retirer des points du permis de conduire du contrevenant, décision qui se formalise par la lettre notifiée au contrevenant en vertu des dispositions de l'article R. 258 du Code de la route.

Dispositions du Code de la route

Article R. 232 :

"Sera puni des peines d'emprisonnement et d'amende prévues pour les contraventions de la 4ème classe tout conducteur qui aura contrevenu aux dispositions du livre 1er concernant :

(...)

2° la vitesse des véhicules à moteur avec ou sans remorque ou semi-remorque :

- soit lorsque la vitesse constatée est supérieure de 30 km/h ou plus à la vitesse maximale."

Article R. 232-1 :

"Sera puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4ème classe tout conducteur d'un véhicule à moteur avec ou sans remorque ou semi-remorque, lorsque la vitesse constatée de son véhicule dépasse de moins de 30 km/h la vitesse maximale autorisée."

Article R. 266/4° :

"Peuvent donner lieu à la suspension du permis de conduire les contraventions aux articles ci-dessous énumérés du présent code lorsqu'elles présentent les caractères indiqués dans l'analyse sommaire qui accompagne la désignation de chaque article :

4° Articles R. 10 à R. 10-4 : dépassement de 30 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée(...)."

Article L. 11 :

"Le permis de conduire exigible pour la conduite des véhicules automobiles terrestres à moteur est affecté d'un nombre de points. Le nombre des points est réduit de plein droit si le titulaire du permis a commis l'une des infractions visées à l'article L. 11-1. Lorsque le nombre de points devient nul, le permis perd sa validité."

Article L. 11-1 :

"Le nombre de points affecté au permis de conduire est réduit de plein droit lorsque est établie la réalité de l'une des infractions suivantes : (...)

La réalité de ces infractions est établie par le paiement d'une amende forfaitaire ou par une condamnation devenue définitive.

Le contrevenant est dûment informé que le paiement de l'amende entraîne reconnaissance de la réalité de l'infraction et par là

même réduction de son nombre de points."

Article R. 256 :

"Les infractions aux articles énumérés ci-après, lorsqu'elles présentent les caractères indiqués dans l'analyse sommaire qui accompagne la désignation de chaque article, donnent lieu à réduction de plein droit du nombre de points du permis de conduire dans les conditions suivantes :

1° Réduction de 4 points pour les contraventions prévues aux articles ci-après :

Articles R. 10 à R. 10-4 du Code de la route : dépassement de 40 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée (...)

2° Réduction de 3 points pour les contraventions prévues aux articles ci-après :

Articles R. 10 à R. 10-4 du Code de la route : dépassement de la vitesse maximale autorisée compris entre 30 km/h et moins de 40 km/h (...)

3° Réduction de 2 points pour les contraventions prévues aux articles ci-après :

Articles R. 10 à R. 14 du Code de la route : dépassement de la vitesse maximale autorisée compris entre 20 km/h et moins de 30 km/h à l'exception des conducteurs visés au dernier alinéa de l'article R. 10 du Code de la route (...)

4° Réduction de 1 point pour les contraventions prévues aux articles ci-après :

Articles R. 10 à R. 10-4 du Code de la route : dépassement de moins de 20 km/h de la vitesse maximale autorisée à l'exception des conducteurs visés au dernier alinéa de l'article R. 10 du Code de la route (...)."

Article R. 258 :

"Lors de la constatation d'une infraction, l'auteur de celle-ci est informé que cette infraction est susceptible d'entraîner la perte d'un certain nombre de points si elle est constatée par le paiement d'une amende forfaitaire ou par une condamnation devenue définitive.

Il est informé également de l'existence d'un traitement automatisé des pertes et reconstitutions de points et de la possibilité pour lui d'accéder aux informations le concernant (...). Lorsque le ministre de l'Intérieur constate que la réalité d'une infraction entraînant une perte de points est établie (...), il réduit en conséquence le nombre de points affecté au permis de conduire de l'auteur de cette infraction et en informe ce dernier par lettre simple. Le ministre de l'Intérieur constate et notifie à l'intéressé, dans les mêmes conditions, les reconstitutions de points auxquelles il a droit (...)"

Article L. 11-6 :

"Si le titulaire d'un permis de conduire n'a pas commis, dans le délai de trois ans à compter de la date à laquelle la dernière condamnation est devenue définitive (...), une nouvelle infraction sanctionnée d'un retrait de points, son permis est à nouveau affecté du nombre de points initial (...). Le titulaire du permis de conduire peut obtenir la reconstitution partielle de son nombre de points initial s'il se soumet à une formation

spécifique devant comprendre obligatoirement un programme de sensibilisation aux causes et aux conséquences des accidents de la route."

Article R. 262-2 :

"La délivrance de l'attestation de suivi de stage donne droit à la reconstitution de quatre points. Toutefois, après cette reconstitution, le nombre de points du permis de conduire de l'intéressé ne peut excéder onze points."

GRIEF

Le requérant, invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, se plaint que le système français du permis de conduire à points interdit tout débat, afférent à la mesure d'annulation partielle et progressive du permis, devant un tribunal offrant les garanties d'équité au sens de ladite disposition de la Convention.

Il fait valoir en particulier que ce système prive le tribunal du pouvoir d'appréciation dans le cadre d'un débat contradictoire et public, de sorte qu'il ne permet pas d'assurer le respect du principe de la proportionnalité de la sanction aux fautes, celui des droits de la défense et de l'équité de la procédure.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 28 novembre 1994 et enregistrée le 7 juillet 1995.

Le 15 janvier 1996, la Commission a décidé de porter la requête du requérant à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé du grief tiré de la non-conformité du système du permis de conduire à points avec les garanties découlant du procès équitable. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 15 avril 1996, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu les 3 juin et 17 septembre 1996. Le Gouvernement a présenté des observations en réplique le 1er octobre 1996. Le requérant a présenté des observations en duplique le 21 octobre 1996.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint que le système du permis de conduire à points emportant retrait systématique et automatique de points, sans qu'il soit prononcé par une quelconque autorité judiciaire ou administrative, n'est pas conforme à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui, en ses dispositions pertinentes, est ainsi libellé :

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.(...)"

Le Gouvernement défendeur soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité.

a. Il fait valoir d'abord que le requérant n'a pas reçu notification du retrait de points de son permis de conduire de sorte qu'il ne peut pas se prévaloir de la qualité de victime d'une violation de la Convention au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

Le requérant fait observer que le retrait procède, non pas de sa notification par l'autorité administrative, mais du caractère définitif d'une décision judiciaire de condamnation, comme en l'espèce. Cela résulte de l'article L. 11-1 du Code de la route. Or en l'occurrence, dès le rejet du pourvoi en cassation le 11 janvier 1995, le retrait de quatre points du permis de conduire est devenu effectif, peu importe la date à laquelle il recevra notification de ce retrait.

La Commission constate qu'aux termes des article L. 11 et R. 256 du Code de la route en cas d'infraction dûment constatée au Code de la route consistant dans le dépassement de 40 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée, le nombre de points de permis de conduire est réduit de plein droit de quatre points. Par ailleurs, il résulte de l'article R. 258 du Code de la route que lorsque le ministre de l'Intérieur constate que la réalité d'une infraction entraînant une perte de points est établie, il réduit en conséquence le nombre de points affecté au permis de conduire.

La Commission estime que, compte tenu du caractère automatique du retrait de points, le requérant peut raisonnablement se prétendre victime d'une violation de la Convention au sens de l'article 25 (art. 25) de celle-ci. Il s'ensuit que cette exception soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

b. Le Gouvernement excipe ensuite de l'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il fait valoir que la mesure litigieuse n'est pas considérée par les juridictions comme une mesure pénale, mais comme une mesure de police administrative.

Dans son arrêt rendu sur le pourvoi du requérant, la Cour de cassation a déclaré que le retrait de points n'avait pas le caractère d'une sanction pénale accessoire à une condamnation. Pour sa part, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il s'agissait d'un acte administratif, dont la connaissance relevait de la seule compétence des juridictions administratives (cf. Conseil d'Etat, 3 février 1993, M. Hanser).

Cette jurisprudence va dans le sens de ce qu'avait voulu le législateur. Et le texte de la loi, tel qu'adopté, conforte cette position en insérant l'article L. 11-4 du Code de la route. La loi du 10 juillet 1989 exclut que le juge judiciaire puisse faire bénéficier le coupable d'une infraction générant in fine un retrait de points, d'un relèvement judiciaire ou des effets de la réhabilitation judiciaire prévus respectivement aux articles 55-1 du Code pénal et 799 du Code de procédure pénale, articles depuis abrogés. Pour le Gouvernement, au regard du droit interne, il n'est pas douteux que la mesure de retrait de points ne relève pas de la matière pénale.

Quant au but et à la sévérité de la mesure, le Gouvernement note que le but de la mesure est préventif, comme il en va toujours d'une mesure relevant de la police administrative. Pour ce qui est de la sévérité, la perte de points ne fait pas perdre la liberté fondamentale d'aller et de venir comme le fait la peine d'emprisonnement, ni l'exercice d'un droit sur son patrimoine, comme le fait une amende, ni l'exercice d'un droit tels les droits relatifs à la qualité de citoyen. La mesure n'atteint donc pas le degré de sévérité requis par la jurisprudence pour que la matière puisse être qualifiée de pénale.

Le Gouvernement conclut donc, à titre principal, à l'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le requérant estime pour sa part qu'une loi qui écarte toute possibilité de recours à un juge, après l'enregistrement par un service administratif national d'une mesure restrictive de droits, tel le retrait de points, mesure qui est déterminée par l'application d'un barème fixe et qui n'est prononcée par aucune autorité judiciaire ou administrative, ne saurait être conforme aux dispositions de l'article

6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il souligne que le fichier national du permis de conduire contient exclusivement des informations que lui transmettent les parquets. Cependant, aucun texte n'est venu leur imposer de délais pour transmettre la teneur des décisions judiciaires. Plusieurs mois, voire plusieurs années, peuvent ainsi s'écouler entre le prononcé d'une décision judiciaire de condamnation ou le paiement d'une amende forfaitaire et l'enregistrement du retrait de points sur le fichier.

Le requérant considère qu'il ne fait aucun doute que les infractions, en vertu desquelles le retrait de points et l'annulation consécutive du permis de conduire sont encourus, ne sauraient qu'être qualifiées de pénales. Il fait observer que le dépassement de la vitesse maximale autorisée qu'il a commis consiste, sans contexte, en une infraction pénale au sens du droit français. L'affaire relève donc effectivement du domaine pénal, ne serait-ce que par la qualification pénale que donne aux faits reprochés le droit français.

Le requérant souligne, par ailleurs, que dans les procédures internes, le ministre de l'Intérieur, qui gère le fichier du permis de conduire à points, qualifie systématiquement le retrait de points de peine accessoire et ajoute qu'il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme que les garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention doivent être respectées pour la fixation des peines accessoires. Le requérant en déduit que l'administration reconnaît que les garanties du procès équitable posées par la Convention ne sont pas respectées par le système français du permis de conduire à points.

Le requérant soutient qu'outre le fait que la sanction de retrait de points intervient dans le cadre et à l'issue d'une accusation en matière pénale, elle constitue de surcroît une mesure à caractère répressif, susceptible d'affecter la liberté d'aller et venir. Il estime que ce qui a été affirmé par la Commission par décision rendue le 13 octobre 1993 dans l'affaire Boyadjian contre France, concluant à l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention aux suspensions administratives du permis de conduire, s'applique sans conteste au retrait de points. Car, outre son caractère dissuasif et préventif, le retrait de points présente un caractère punitif et répressif de nature à entraîner l'annulation du permis de conduire. Il considère que le retrait de points est une annulation progressive du permis de conduire. Or le droit de circuler au volant d'un engin automobile participe de la liberté fondamentale d'aller et venir.

La Commission a examiné les arguments développés par les parties au sujet de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention à la procédure litigieuse. Elle estime que cette question soulève en l'espèce des problèmes juridiques complexes qu'elle ne saurait résoudre au stade de la recevabilité. Elle décide donc de joindre cette question à l'examen du fond de l'affaire (voir point d. ci-après).

c. Le Gouvernement excipe encore du non-épuisement des voies de recours internes. En effet, le Gouvernement note que le requérant n'a pas saisi le tribunal administratif d'un recours pour excès de pouvoir contre la mesure du ministre de l'Intérieur et n'a, dès lors, pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

Le requérant estime que le recours devant le juge administratif n'est pas un recours efficace ou de nature à empêcher la violation dont il se plaint. Pour lui, il n'existe aucune voie de droit lui permettant de se plaindre du retrait de points découlant de la condamnation pénale puisque la sanction de retrait de points découle de celle-ci. Il fait observer qu'en droit français, le juge judiciaire est le gardien des libertés individuelles et, en conséquence, il lui paraissait logique d'avoir demandé au juge pénal d'apprécier la

conformité de la loi sur le permis de conduire à points avec la Convention. Le juge administratif, quant à lui, n'est pas le gardien des libertés individuelles. Il souligne que c'est uniquement dans le cadre de la procédure pénale qu'il pouvait espérer échapper au retrait de points. Il indique que la présente affaire est différente de l'affaire Boyadjian, citée par le Gouvernement, dans la mesure où en l'espèce l'autorité administrative intervient dans le cadre d'une compétence liée et ne dispose d'aucun pouvoir de décision ; elle se borne en effet à enregistrer un retrait de points résultant automatiquement de la connaissance par l'autorité judiciaire de la réalité de l'infraction.

Quant au contrôle du juge administratif, il n'est que purement formel. Il conclut en faisant valoir que la jurisprudence administrative française se refuse à appliquer l'article 6 par. 1 (art. 6-1) aux sanctions administratives.

Dans la mesure où les griefs du requérant portent sur l'accès à un tribunal offrant les garanties du procès équitable de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, la Commission relève que la question de savoir si le requérant disposait d'un recours pour contester la légalité du retrait de points relève du bien-fondé de la requête. Elle décide donc de joindre également cette question à l'examen du fond de l'affaire (voir point d. ci-dessous).

d. Le Gouvernement soutient, à titre subsidiaire, que le restant de la requête est manifestement mal fondé. Il estime que bien que n'étant pas de nature pénale, la procédure du retrait de points du permis de conduire est conforme aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Pour le Gouvernement, les règles relatives au procès équitable ne concernent que les procédures contentieuses devant un tribunal. Dès lors, le grief du requérant tiré de ce que la mesure de retrait de points du permis de conduire serait prise en dehors d'un tribunal, dans le secret et hors débats publics à l'audience, ne saurait donc, eu égard à la jurisprudence des organes de la Convention, constituer une violation de la Convention.

D'autre part, le Gouvernement fait observer que, s'agissant du droit d'accès à un tribunal, les droits du requérant ont été parfaitement garantis. Le contrevenant est informé par l'autorité administrative qu'il est susceptible de perdre des points en raison de l'infraction qu'il a commise, de l'existence d'un traitement automatisé des pertes et reconstitutions de points. Ainsi le contrevenant est-il mis à même de saisir le juge pénal pour réfuter la réalité des faits qui pourraient servir de fondement à un retrait de points. De même, lors de la notification de la mesure de retrait de points, postérieurement à l'intervention du juge pénal, il est indiqué au contrevenant qu'il a la possibilité de saisir dans un délai de deux mois les tribunaux administratifs.

Pour ce qui est du respect du contradictoire et du principe de l'égalité des armes, selon le Gouvernement, le requérant ne soutient à aucun moment que ces principes seraient bafoués soit devant le juge pénal, soit devant le juge administratif. Quant au grief tiré de ce que le juge administratif ou pénal ne puisse moduler le retrait de points en fonction de la personne en cause et des circonstances de l'espèce, le Gouvernement fait valoir qu'une telle modulation a déjà été mise en place par la loi qui prévoit le retrait d'un certain nombre de points, en fonction de la nature de l'infraction commise et de sa gravité. A cet égard, il note que le législateur national a entendu faire de la mesure de retrait de points du permis de conduire une mesure de police administrative, dont l'édiction est logiquement confiée à l'autorité administrative, en l'occurrence le ministre de l'Intérieur. En conséquence de quoi, le juge administratif est seul compétent pour en connaître par la voie classique du recours pour excès de pouvoir.

En l'espèce, et selon le Gouvernement, les pouvoirs du ministre de l'Intérieur sont extrêmement limités : il doit, dès lors qu'une personne a été reconnue coupable d'une infraction par le juge pénal, procéder au retrait du nombre de points que la loi prévoit pour l'infraction en cause. En conséquence, le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la mesure de retrait de points devra contrôler que l'autorité administrative n'a pas commis d'erreur sur l'existence des faits qui ont déclenché son intervention, à savoir la condamnation pénale entraînant le retrait de points, qu'elle n'a pas commis d'erreur de droit, par exemple en retirant plus de points que la loi ne l'exigeait et finalement que l'autorité administrative a agi à l'issue d'une procédure régulière et, en particulier, que le titulaire du permis de conduire a été mis à même de saisir le juge pénal.

Le Gouvernement indique que le juge administratif ne pourra aller au-delà en procédant à un contrôle de la proportionnalité de la mesure de retrait de points ni vérifier la matérialité des faits et leur qualification. Le juge administratif est lié par l'appréciation portée sur la matérialité des faits par le juge pénal. Si le juge pénal ou administratif était amené à moduler la mesure de retrait de points, il irait au-delà d'un simple contrôle de légalité, se substituerait au législateur et violerait la loi qui a voulu que ce retrait présente ce caractère d'automaticité. Dès lors, le grief du requérant ne concerne pas le droit à un procès équitable, mais le fond du litige, c'est-à-dire le contenu même de la sanction édictée par le législateur. Or la notion de procès équitable n'implique aucun droit matériel au profit des particuliers. Le Gouvernement estime dès lors que le contrôle exercé par le juge national est parfaitement compatible avec les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le requérant, quant à lui, considère que le problème se pose notamment en ce qui concerne l'absence de tout débat afférent à la mesure d'annulation partielle et progressive du permis de conduire devant un tribunal offrant les garanties de l'article 6 (art. 6). Dès lors que le retrait de points et puis l'annulation consécutive du permis de conduire consistant en une peine accessoire, le fait que la loi écarte toute possibilité de saisine du juge, dans le cadre d'un débat public devant un tribunal impartial et indépendant, n'est pas conforme à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Et à supposer même que les mesures de retrait de points et d'annulation consécutive du permis de conduire soient des mesures de caractère administratif, les dispositions de l'article 6 (art. 6) de la Convention ne sont pas pour autant respectées en ce que l'article L. 11-4 du Code de la route dénie au condamné toute possibilité de voir examiner, dans le cadre d'un procès public, l'application de la mesure d'annulation partielle et progressive de son permis de conduire auquel participe chaque retrait de points. Enfin, il estime qu'il n'a pas la possibilité de bénéficier d'un procès équitable devant un tribunal disposant d'un véritable pouvoir d'appréciation.

La Commission a procédé à un examen préliminaire des arguments des parties. Elle estime que le restant de la requête pose des questions de droit et de fait complexes qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen, mais nécessitent un examen au fond. Le restant de la requête ne saurait, dès lors, être rejeté comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

La Commission constate, en outre, qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

H.C. KRÜGER Secrétaire de la Commission	S. TRECHSEL Président de la Commission