

A1 21 69

ARRÊT DU 22 MARS 2022

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Nicolas Voide,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée

(Circulation routière ; retrait préventif du permis de conduire)

recours de droit administratif contre la décision du 17 mars 2021

Faits

A. X _____, né le xxx 1989, domicilié à A _____, est titulaire d'un permis de conduire valable pour les catégories B, B1, F, G et M obtenu le 6 mai 2014 et pour les catégories A et A1 obtenu le 22 août 2016. Le registre fédéral des mesures administratives (ADMAS) indique l'existence de huit antécédents, à savoir un retrait du permis de conduire d'un mois le 13 avril 2004 (modification non autorisée d'un cyclomoteur ; infraction légère), un retrait du permis d'élève conducteur de deux mois le 27 décembre 2005 (fatigue, bref assoupissement, inattention, perte de maîtrise du scooter ; infraction moyennement grave), un retrait du permis de conduire de quatre mois avec prolongation de la période probatoire le 24 juillet 2007 (perte de maîtrise et conduite d'un véhicule avec un taux d'alcoolémie non qualifié de 0.64 ‰ ; infraction moyennement grave), le prononcé de la caducité du permis de conduire à l'essai le 25 août 2009 (conduite d'un véhicule avec un taux d'alcoolémie non qualifié de 0.66 ‰ le 22 mars 2008 puis avec un taux qualifié de 1.21 ‰ le 3 mai 2008 ; infraction grave), un retrait du permis de conduire de douze mois avec prolongation de la période probatoire le 28 décembre 2010 (conduite sous l'influence de stupéfiant ; infraction grave), le prononcé de la caducité du permis de conduire à l'essai le 4 février 2013 (dépassement par la droite sur l'autoroute ; infraction grave), un retrait du permis de conduire de vingt-quatre mois avec prolongation de la période probatoire le 5 novembre 2015 (non respect des signes d'arrêt donnés par la police et délit de chauffard ; infraction grave) et un retrait du permis de conduire de deux mois le 15 avril 2019 (conduite avec un taux d'alcoolémie non qualifié de 0.34 mg/l, collision par l'arrière avec un autre véhicule et violation des devoirs en cas d'accident ; infraction moyennement grave) réduit à un mois de retrait par décision du 12 novembre 2019 suite à la participation à un cours d'éducation routière.

B. Le 14 novembre 2019 à 15 heures, la Police cantonale valaisanne a interpellé X _____ dans le cadre d'un contrôle fixe, alors que ce dernier circulait au volant d'un véhicule immatriculé au nom de son père, et a constaté qu'il se trouvait sous le coup d'un retrait de permis du 15 octobre 2019 au 14 novembre 2019 inclus. Entendu sur les lieux à 15 h 15, l'intéressé a déclaré qu'il avait « reçu [son] permis par la poste le 13 novembre » et qu'il était « persuadé [qu'il] pouva[i]t conduire à partir du 14 novembre et pas du 15 ». Il s'était renseigné en appelant le service des autos une semaine auparavant et avait eu un contact avec une dame qui lui avait confirmé qu'il pouvait

conduire le 14. Il a encore précisé : « je n'ai pas lu la lettre accompagnant le permis. En fait, je l'ai lue en vitesse et je n'ai pas fait attention à la date ».

C. Le 25 novembre 2019, le Service de la circulation et de la navigation (SCN) a informé X _____ qu'une procédure administrative de retrait de permis était ouverte à son encontre et l'a invité à se déterminer.

Par courrier du 5 décembre 2019, X _____ a expliqué qu'après avoir suivi un cours d'éducation routière et en l'absence de nouvelles quant à la durée de son retrait de permis, il avait pris contact avec le SCN. A l'occasion de ce téléphone, il avait reçu la confirmation qu'il serait tenu compte du suivi de ce cours et qu'il pourrait vraisemblablement reconduire à partir du 14 novembre 2019. Il avait été invité à retirer un envoi recommandé du SCN le 13 novembre 2019 et en avait pris possession le lendemain. Il avait alors constaté que son permis se trouvait dans l'enveloppe, sans prêter attention à la décision qui l'accompagnait, stressé par la fin des travaux agricoles et le travail particulièrement important que cela représentait. Il a demandé que son cas soit traité avec une clémence particulière, compte tenu de ces éléments. Complétant sa prise de position le 13 décembre 2019, il a requis que le retrait de son permis de conduire ne soit pas étendu à son permis agricole, étant donné qu'il était le seul habilité à effectuer les traitements phytosanitaires ainsi que divers travaux mécanisés sur l'exploitation.

D. Par décision du 20 décembre 2019, le chef du SCN a prononcé le retrait définitif du permis de conduire de X _____ pour toutes les catégories, sous-catégories et catégories spéciales, en se fondant sur les articles 16*d* al. 3 et 23 al. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR ; RS 741.01) ainsi que sur l'article 33 al. 4 de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et véhicules à la circulation routière du 27 octobre 1976 (OAC ; RS 741.51). Il a retenu que ce dernier avait conduit une voiture automobile en dépit d'une mesure de retrait de son permis. Compte tenu de ses nombreux antécédents et du fait que, malgré plusieurs retraits de permis et différents tests psychologiques, il avait encore commis une infraction, il convenait de le considérer comme un conducteur incorrigible au sens de l'article 16*d* al. 3 let. a LCR.

E. Le 14 janvier 2020, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre cette décision, concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif et, principalement, à l'annulation de la décision du SCN sous suite de frais et dépens. Il a notamment sollicité, à titre de preuve, son interrogatoire ainsi que l'audition de plusieurs témoins. Au fond, il a argué que, compte tenu des circonstances, la qualification d'infraction grave était

choquante, s'agissant bien plutôt d'une négligence appelant la clémence. Il a ensuite estimé que l'on ne pouvait pas taxer d'incorrigible un conducteur qui n'avait plus fait parler de lui pendant cinq ans. Ainsi, c'est la systématique de l'article 16c LCR qui aurait dû lui être appliquée en lieu et place de celle de l'article 16d LCR.

Le 28 février 2020, X _____ a complété la motivation de son recours et transmis l'ordonnance pénale du 9 décembre 2019 et l'ordonnance pénale après opposition du 27 février 2020. Il ressortait de ces dernières que l'intéressé avait d'abord été condamné par l'Office régional du Valais central du Ministère public pour conduite sans autorisation (art. 95 al. 1 let. b LCR) à une peine pécuniaire de 30 jours-amende à 220 fr., avant que celle-ci ne soit réduite, après opposition, à une peine pécuniaire de 15 jours-amende à 75 fr., avec sursis pendant quatre ans, accompagnée d'une amende de 400 fr. afin de tenir compte du temps écoulé depuis la dernière infraction et des circonstances dans lesquelles l'intéressé avait commis la nouvelle infraction.

Le 21 avril 2020, le SCN a déposé son dossier et a invité le Conseil d'Etat à rejeter le recours. Après avoir rappelé les antécédents de X _____, il a relevé qu'à la suite de la première annulation de son permis de conduire à l'essai, il avait subi une expertise psychologique le 5 mai 2009, laquelle l'avait déclaré apte à la conduite. Le 9 janvier 2013, après la seconde annulation de son permis de conduire à l'essai, il avait à nouveau été soumis à une telle expertise, qui avait conclu à son inaptitude et préconisé le suivi de huit séances thérapeutiques. Une nouvelle expertise le 25 novembre 2013 avait alors retenu que l'intéressé était apte à la conduite. Compte tenu du délit de chauffard qu'il avait ensuite commis le 11 avril 2014, il avait encore subi une expertise psychologique le 29 avril 2015, au terme de laquelle il avait été déclaré inapte à la conduite et devait suivre un minimum de dix séances individuelles auprès d'un psychologue-psychothérapeute spécialisé dans le domaine de la circulation. Il avait ensuite été reconnu apte à la conduite par expertise du 10 septembre 2015. Il avait également participé à un cours d'éducation routière le 22 mai 2019 afin de réduire la durée du retrait de permis prononcé le 15 avril 2019. Ainsi, l'intéressé avait continué de commettre des infractions graves et moyennement graves, malgré l'annulation de deux permis de conduire à l'essai, la commission d'un délit de chauffard, cinq expertises psychologiques et le suivi de dix-huit séances thérapeutiques ainsi que d'un cours d'éducation routière, si bien qu'il ne pouvait pas être considéré autrement que comme un conducteur incorrigible.

Dans sa détermination du 24 avril 2020, X _____ a maintenu les conclusions de son recours administratif. Il a ajouté que l'erreur, moyennement grave, sanctionnée

le 15 avril 2019, n'avait rien à voir avec l'attitude qui était la sienne entre 2007 et 2014 et que la procédure pendante était uniquement la conséquence de l'inadvertance qu'il avait commise en ne lisant pas la lettre du 12 novembre 2019 accompagnant l'envoi de son permis par le SCN.

F. Par décision du 6 mai 2020, le Conseil d'Etat a restitué partiellement l'effet suspensif au recours du 14 janvier 2020 en autorisant X _____ à conduire les véhicules de catégorie G pour les courses agricoles nécessaires à son exploitation jusqu'à droit connu sur le sort du litige.

Par décision du 17 mars 2021, expédiée le 22 mars suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Après avoir renoncé à donner suite aux offres de preuves du conducteur, ce dernier ayant suffisamment eu l'occasion de s'exprimer en cours de procédure, le Conseil d'Etat a considéré que les deux dernières infractions commises en 2019 par X _____ n'étaient pas anodines et démontraient qu'il ne parvenait pas à s'amender, malgré les sept mesures administratives dont il avait déjà fait l'objet ainsi que les cinq expertises psychologiques et dix-huit séances thérapeutiques auxquelles il avait été soumis. L'inquiétude de perdre son permis agricole, nécessaire à son emploi, ne l'avait pas non plus dissuader de récidiver. Bien qu'il affirmait être conscient des conséquences de ses actes et s'être assagi, les faits démontraient qu'il était incapable de circuler sans compromettre la sécurité routière. En effet, il s'était enfui après avoir provoqué un accident le 5 février 2019 et il n'avait pas pris pleinement connaissance de la décision du 12 novembre 2019 sur laquelle figurait pourtant à deux reprises en gras souligné la date à partir de laquelle il pouvait conduire, ce qui ne pouvait pas constituer une simple inadvertance, compte tenu de son parcours. En sus, l'on ne pouvait pas considérer qu'il n'avait plus commis d'infractions depuis cinq ans, puisqu'il n'avait retrouvé son permis que depuis deux ans et demi au moment des faits survenus le 5 février 2019. Concernant l'étendue du retrait aux catégories G et M, le parcours de l'intéressé était émaillé de nombreuses infractions ayant trait à diverses violations de la circulation routière (excès de vitesse, perte de maîtrise, conduite sous l'influence de stupéfiants, conduite en état d'ébriété, délit de chauffard, violation des devoirs en cas d'accident, conduite sous le coup d'un retrait), commises au moyen de véhicules différents (cyclomoteur, scooter, automobile), ce qui démontrait qu'il était incapable de respecter les règles de la circulation quel que soit le véhicule utilisé. Par conséquent, le retrait de permis définitif prononcé par le SCN était en tout point conforme au droit.

G. Le 14 avril 2021, X _____ a porté sa cause céans en prenant les conclusions suivantes :

1. Le recours est admis.
2. En conséquence, la décision du Conseil d'Etat du 17 mars 2021 est annulée.
3. Monsieur X _____ se soumet à toute décision prise en application de l'art. 16c LCR.

Subsidiairement, le dossier est renvoyé au Conseil d'Etat pour nouvelle décision en application de l'art. 16c LCR.

4. Tous les frais de procédure et de décisions sont à la charge du fisc.

A l'appui de ses conclusions, il s'est d'abord plaint, sous l'angle formel, d'une violation du droit d'être entendu, au motif que le Conseil d'Etat n'avait pas donné suite à ses offres de preuves. Au fond, il a invoqué une violation du droit, un excès du pouvoir d'appréciation ainsi qu'une constatation inexacte ou incomplète des faits en lien avec le choix d'appliquer l'article 16d LCR en lieu et place de l'article 16c LCR, sans qu'il n'ait été procédé à un pronostic tenant compte de ses antécédents et de sa situation personnelle. Il a estimé que le fait d'avoir anticipé par inadvertance de quelques heures seulement le droit de conduire paraissait être une faute bien plus légère que celle du 5 février 2019, ce dont il aurait fallu tenir compte sous l'angle du principe de proportionnalité.

H. Par décision du 19 avril 2021, la Cour de céans a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif.

Par courrier du 7 mai 2021, le SCN a renvoyé à sa détermination du 16 avril 2020 et renoncé à formuler des remarques complémentaires.

Le Conseil d'Etat a, pour sa part, déposé son dossier le 19 mai 2021 et proposé de rejeter le recours sous suite de frais. Il a considéré s'être fondé sur les pièces pertinentes figurant au dossier pour rendre sa décision et s'est référé au faits et motifs de cette dernière pour le surplus.

Le 27 mai 2021, la Cour de céans a fixé à X _____ un délai pour présenter d'éventuelles observations complémentaires. Il n'a toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile et dans les formes requises contre une décision du Conseil d'Etat par une personne directement atteinte, le recours de droit administratif du 14 avril 2021 est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. A titre de moyens de preuve, le recourant a sollicité son interrogatoire, l'audition de B _____, l'édition du dossier par le Conseil d'Etat et le SCN ainsi que l'édition du dossier MPC xxx par l'Office régional du Valais central du Ministère public.

2.1 La procédure administrative est en principe écrite et les parties n'ont pas le droit inconditionnel à faire valoir leur point de vue par oral (arrêt du Tribunal fédéral 8C_628/2020 du 11 mai 2021 consid. 2.2 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n. 1537 et 1539, p. 522).

Le droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1). L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 2.1). En particulier, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_628/2020 précité consid. 2.2) ; l'autorité de jugement peut renoncer à faire citer des témoins si elle peut dénier à ces témoignages une valeur probante décisive pour le jugement (arrêt du Tribunal fédéral 2C_922/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.2.1 ; ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in ATF 142 II 388).

2.2 En l'occurrence, le dossier du SCN a été produit, avec celui du Conseil d'Etat, le 19 mai 2021. La requête du recourant est donc, sur ce point, satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Par ailleurs, concernant celui de l'Office régional du Valais central du Ministère public, le dossier de la cause comprend déjà la reproduction de l'ordonnance pénale du 9 décembre 2019 et de l'ordonnance pénale après opposition du 27 février 2020, si bien que l'édition de l'entier du dossier MPC xxx n'apparaît pas pertinente.

S'agissant de la requête tendant à procéder à son interrogatoire, le recourant a pu s'exprimer à maintes reprises par oral et par écrit, en particulier lors de son audition par la police le 14 novembre 2019, dans ses observations des 5 et 13 décembre 2019, dans son recours administratif du 14 janvier 2020, dans ses écritures des 28 février et 24 avril 2020 ainsi que dans son recours de droit administratif du 14 avril 2021. Son interrogatoire est donc superflu.

Quant à l'audition de B _____ (ouvrier agricole polonais ayant œuvré pour le recourant), ce moyen de preuve n'apparaît pas décisif et n'est pas de nature à influencer sur la décision à rendre, la situation personnelle du recourant et les circonstances dans lesquelles il a été contrôlé le 14 novembre 2019 étant suffisamment établies par les actes de la cause. Il ne dit d'ailleurs pas quel aspect contesté de la cause ne pourrait être éclairci que de cette façon. Sur ce point, l'on peut encore relever que, si le recourant estimait absolument indispensable de faire connaître le point de vue de certaines personnes, il lui était loisible de déposer des déclarations écrites provenant des intéressés, car la maxime inquisitoire ne dispense pas les parties de collaborer étroitement à l'établissement des faits (arrêts du Tribunal fédéral 1C_464/2019 du 5 décembre 2019 consid. 4.1 et 1C_296/2018 du 16 octobre 2018 consid. 2.1).

3. Sous l'angle formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, au motif que les auditions qu'il avait requises pour éclaircir les faits ont été refusées et que le Conseil d'Etat s'est contenté de se référer au dossier du SCN sans prendre en compte ses propos quant à son téléphone au SCN, aux circonstances dans lesquelles il avait pris possession de son permis et à la nécessité de bénéficier à tout le moins de son permis agricole.

3.1.1 Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer

devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_34/2021 du 22 décembre 2021 consid. 3.2). La réparation de la violation du droit d'être entendu doit toutefois rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave. Si par contre l'atteinte est importante, il n'est en règle générale pas possible de remédier à la violation (arrêt du Tribunal fédéral 1B_1/2022 du 17 janvier 2022 consid. 2.1). Une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_34/2021 précité consid. 3.2).

3.1.2 Le droit d'être entendu sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu ; l'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral du 8C_79/2021 du 9 septembre 2021 consid. 2.1 et les références).

Selon le principe de maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, l'autorité doit constater les faits d'office, sans être limitée par les allégations et les offres de preuve des parties (art. 56 al. 1 et 17 al. 1 LPJA). Elle définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés ; cette maxime oblige notamment les autorités compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier. Ce principe est toutefois contrebalancé par le devoir de collaboration des parties (art. 56 al. 1 et 18 al. 1 let. a LPJA), qui sont tenues de participer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes (ATF 124 II 361 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_611/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.3 et 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 4.3). Il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître, respectivement qui relèvent de leur sphère d'influence. Ce devoir est spécialement élevé s'agissant de faits que les parties connaissent mieux que les autorités et que ces dernières ne pourraient, sans la

collaboration des parties, pas du tout ou seulement avec des efforts disproportionnés, établir elles-mêmes (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_611/2020 précité consid. 2.3 ; Thierry Tanquerel, *op. cit.*, n. 1559 et 1560, p. 527 s.). Cela étant, lorsque les preuves font défaut, ou si l'on ne peut exiger de l'autorité qu'elle les recueille, la règle de l'article 8 CC est applicable : celui qui prétend tirer un droit de l'existence d'un fait, subit les conséquences de l'absence de preuve à cet égard (Thierry Tanquerel, *op. cit.*, n. 1563, p. 528).

3.2 En l'espèce, le Conseil d'Etat, procédant à une appréciation anticipée des preuves, a estimé que le recourant avait eu tout le loisir de s'expliquer et de faire valoir ses arguments par écrit ainsi que de déposer toutes les pièces qu'il estimait pertinents durant l'instruction, et ce à plusieurs reprises. Il a également retenu que les témoignages requis portaient soit sur des faits ressortant déjà du dossier et non contestés, soit sur des faits qui sont sans influence sur l'appréciation juridique du litige. Selon lui, les éléments au dossier étaient dès lors suffisants pour lui permettre de former sa conviction sur la légalité de la décision litigieuse, raison pour laquelle il n'était pas nécessaire de procéder à des mesures d'instruction supplémentaires. Ce faisant, l'autorité intimée a respecté les exigences minimales liées à l'obligation de motiver, en ce sens qu'elle a exposé succinctement les considérations ayant conduit au rejet des moyens de preuve sollicités (ATF 142 I 135 consid. 2). Au demeurant, cette argumentation n'est pas critiquable. Dans la mesure où le recourant a, dans le présent recours, réitéré les moyens de preuve précités, il convient simplement de renvoyer ici à la motivation exposée *supra* (considérant 2.2). Enfin, la question de savoir quelle influence les circonstances particulières invoquées par le recourant peuvent avoir sur l'issue du litige relève du fond et non du droit d'être entendu.

4. Au fond, le recourant invoque une violation du droit et du principe de proportionnalité, un excès du pouvoir d'appréciation ainsi qu'une constatation inexacte ou incomplète des faits, le tout en lien avec le choix d'appliquer l'article 16d LCR en lieu et place de l'article 16c LCR. Il convient de traiter conjointement ces griefs, car ils se confondent eu égard aux différents aspects soulevés. En substance, le recourant conteste la qualification de conducteur incorrigible au sens de l'article 16d al. 3 let. a LCR retenue à son encontre.

4.1.1 Conformément à l'article 16 al. 1 LCR, les permis de conduire et les autorisations seront retirés lorsque l'autorité constate que les conditions légales de leur délivrance ne sont pas ou ne sont plus remplies. Ainsi, le permis de conduire doit notamment être retiré définitivement aux conducteurs incorrigibles au sens de l'article 16d al. 3 let. a LCR.

Le Message du 31 mars 1999 concernant la modification de la LCR, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, souligne que l'article 16d al. 3 LCR, instituant un autre cas de retrait de sécurité, reprend l'article 17 al. 2 de la version antérieure de cette loi (aLCR ; FF 1999 p. 4136 s. ; Cédric Mizel, *Droit et pratique illustrée du retrait du permis de conduire*, Berne 2015, n. 22.2, p. 176). Pour le législateur, les conducteurs incorrigibles sont des conducteurs chez qui tout a été essayé, retraits d'admonestation, retraits de sécurité, cours d'éducation routière, et qui, malgré tout récidivent à nouveau (André Bussy / Baptiste Rusconi / Yvan Jeanneret / André Kuhn / Cédric Mizel / Christoph Müller, *Code suisse de la circulation routière commenté*, 4^e éd., 2015, n. 9.1 ad 16d LCR).

Concrètement, l'article 16d al. 3 let. a LCR représente une forme aggravée du retrait de sécurité pour inaptitude caractérielle de l'article 16d al. 1 let. c LCR, qui ne saurait être appliquée sans expertise « que dans les cas évidents », par exemple lorsque l'intéressé a clairement déclaré qu'il entendait persévérer à violer les règles de la circulation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_404/2007 du 7 mars 2008 consid. 2.2 et 2.3, qui se réfère à l'arrêt 6A.7/2000 du 17 mai 2000), ou que son comportement a démontré une telle résolution durant une période conséquente (arrêt du Tribunal fédéral 1C_496/2018 du 20 mai 2019 consid. 5.1 ; Cédric Mizel, *ibidem* ; André Bussy / Baptiste Rusconi / Yvan Jeanneret / André Kuhn / Cédric Mizel / Christoph Müller, *op. cit.*, n. 9.2 ad 16d LCR). Un retrait du permis fondé sur l'article 16d al. 1 let. c LCR n'est possible que s'il existe des indices suffisants que l'intéressé conduira sans observer les prescriptions et sans égard pour autrui (ATF 125 II 492 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_496/2018 précité consid. 5.1 et 1C_134/2011 du 14 juin 2011 consid. 2.1). Un retrait de sécurité en raison d'une inaptitude caractérielle se justifie, même en l'absence d'un état pathologique, s'il ressort du comportement extérieur du conducteur que celui-ci ne présente pas la garantie d'observer les prescriptions et de respecter autrui lorsqu'il est au volant, c'est-à-dire lorsqu'un pronostic défavorable doit être posé quant au comportement futur de l'intéressé. L'article 16d al. 1 LCR est notamment applicable lorsqu'un conducteur a violé délibérément les règles de la circulation routière de manière réitérée, de sorte que son comportement le fait apparaître comme susceptible de ne pas respecter, consciemment ou non, ces règles et de ne pas avoir égard à autrui (arrêts du Tribunal fédéral 1C_496/2018 précité consid. 5.1 ; 1C_134/2011 précité consid. 2.1 ; 1C_189/2008 du 8 juillet 2008 consid. 2.1 et les références citées).

De fait, le conducteur incorrigible de l'article 16d al. 3 let. a LCR se trouve placé dans la même situation que le conducteur arrivé au dernier échelon de la cascade (cf. art. 16b al. 2 let. f et 16c al. 2 let. e LCR), avec un retrait définitif assorti d'un délai d'attente de

cinq ans. La seule différence réside en ceci, qu'alors que l'incorrigibilité au sens de l'article 16d al. 3 let. a LCR laisse encore une marge d'appréciation à l'autorité, celle des articles 16b al. 2 let. f et 16c al. 2 let. e LCR est prononcée d'office en fin de cascade (André Bussy / Baptiste Rusconi / Yvan Jeanneret / André Kuhn / Cédric Mizel / Christoph Müller, *op. cit.*, n. 9.3 ad 16d LCR).

La décision de retrait de sécurité du permis de conduire constitue une atteinte grave à la sphère privée de l'intéressé ; elle doit donc reposer sur une instruction précise des circonstances déterminantes. Le pronostic doit être posé sur la base des antécédents du conducteur et de sa situation personnelle (ATF 139 II 95 consid. 3.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_496/2018 précité consid. 5.1 ; cf. également arrêt du Tribunal fédéral 1C_264/2018 du 5 octobre 2018 consid. 3.1 au sujet de l'art. 16d al. 1 let. c LCR). En cas de doute, il y a lieu d'ordonner un examen psychologique ou psychiatrique (art. 11b al. 1 let. b OAC ; ATF 125 II 492 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_134/2011 précité consid. 2.1).

4.1.2 Le retrait de sécurité s'étend à toutes les catégories, sous-catégories et catégories spéciales, même si la décision qui l'ordonne ne l'indique pas forcément (Cédric Mizel, *op. cit.*, n. 17, p. 126 ; André Bussy / Baptiste Rusconi / Yvan Jeanneret / André Kuhn / Cédric Mizel / Christoph Müller, *op. cit.*, n. 3.7 ad 16d LCR). Des exceptions sont cas échéant possible, sous l'angle du principe de proportionnalité, lorsque l'autorité, dans une pesée des intérêts en présence (cf. art. 33 al. 4 OAC), n'étend pas la mesure à la catégorie spéciale M (cyclomoteur, art. 3 al. 3 OAC), voire à la catégorie spéciale G (tracteurs et véhicules agricoles n'excédant pas 30 km/h, art. 3 al. 3 OAC), par exemple en cas d'inaptitude caractérielle lorsque le retrait de sécurité est dû uniquement à l'accumulation d'excès de vitesse, éventuellement en cas de dépendance moyennant préavis médical favorable (André Bussy / Baptiste Rusconi / Yvan Jeanneret / André Kuhn / Cédric Mizel / Christoph Müller, *ibidem*).

4.1.3 En principe, l'autorité administrative statuant sur un retrait du permis de conduire ne peut pas s'écarter des constatations de fait d'un jugement 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 139 II 95 consid. 3.2 ; 137 I 363 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_470/2019 du 31 janvier 2021 consid. 5.1.2). Si les faits retenus au pénal lient en principe l'autorité et le juge administratifs, il en va différemment des questions de droit, en particulier de l'appréciation de la faute et de la mise en danger (arrêts du Tribunal fédéral 1C_588/2020 du 25 novembre 2021 consid. 3.2 et 1C_436/2019 du

30 septembre 2019 consid. 2.2). Les autorités pénales et administratives sont dès lors libres de procéder elles-mêmes à leur propre appréciation juridique des faits pertinents (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_72/2016 du 11 mai 2016 consid. 2.2).

4.2 En l'espèce, il ressort du dossier que le recourant a déjà fait l'objet de nombreuses mesures administratives depuis 2004, à savoir de deux annulations du permis d'élève conducteur et de six retraits du permis de conduire, allant de un mois à 24 mois et totalisant 44 mois de retrait. Ses antécédents comprennent notamment trois infractions moyennement graves et quatre infractions graves, dont un délit de chauffard sanctionné par un retrait de permis du 24 juin 2014 au 23 juin 2016. En sus, le recourant a été soumis, entre 2009 et 2015, à cinq expertises psychologiques tendant à déterminer son aptitude à la conduite ainsi qu'à dix-huit séances thérapeutiques. Il a encore suivi un cours d'éducation routière à la suite de l'accident qu'il avait provoqué le 5 février 2019 et qui avait conduit à un nouveau retrait de permis sur la base de l'article 16b al. 2 LCR. Ces mesures n'ont pourtant pas empêché le recourant de conduire sous le coup d'un retrait de permis, comportement qui constitue une infraction grave au sens de l'article 16c al. 1 let. f LCR, lequel a abouti au retrait litigieux.

A cet égard, le recourant soutient que, même si son comportement est constitutif d'une infraction grave selon la systématique de la loi, il convient de tenir compte du fait que cette qualification serait choquante dans son cas, puisqu'il pensait avoir le droit de conduire au moment des faits, conformément à l'information qu'il avait reçue du SCN, et n'avait en réalité anticipé que de quelques heures le moment à partir duquel il pouvait reprendre le volant. Le Ministère public avait d'ailleurs pris en considération ces circonstances en réduisant sa peine dans l'ordonnance pénale après opposition du 27 février 2020. Or, quand bien même l'intéressé aurait eu un contact téléphonique avec le SCN au cours duquel il lui aurait été confirmé qu'il pourrait vraisemblablement conduire dès le 14 novembre 2019, il ne pouvait pas ignorer, sur le vu de ses nombreux antécédents, que la durée du retrait et la période sur laquelle elle s'étendait seraient arrêtées dans une décision. Cette dernière, datée du 12 novembre 2019, a été expédiée avec le permis de conduire du recourant et stipulait à deux reprises, en gras souligné, sur une seule page, qu'il était autorisé à conduire dès le 15 novembre 2019 et pas avant. Lors de son audition du 14 novembre 2019, il n'a d'ailleurs pas argué qu'aucune lettre n'accompagnait le permis, mais simplement ne pas avoir fait attention à la date qui s'y trouvait. Même s'il avait d'autres préoccupations liées à son travail ce jour-là et si l'autorité pénale en a tenu compte, cela ne lie pas l'autorité et le juge administratifs concernant les questions de droit et l'appréciation juridique des faits pertinents

(cf. considérant 4.1.3). Au contraire, une telle attitude désinvolte quant au contenu de cette décision lui est imputable et, eu égard à son historique en matière de retrait de permis, elle reflète même son manque flagrant de considération pour les décisions rendues à son sujet. A cela s'ajoute que la durée minimale du retrait au sens de l'article 16b al. 2 LCR est d'un mois et que le SCN ne pouvait dès lors pas descendre en dessous de celle-ci. Ainsi, le retrait lié aux événements du 5 février 2019 ayant commencé le 15 octobre 2019, il ne pouvait de toute manière pas finir avant le 15 novembre 2019. Le recourant, qui avait été informé de la possibilité de réduire la durée initiale du retrait de deux mois en suivant un cours d'éducation routière, ne pouvait donc pas s'attendre à un retrait inférieur à un mois.

Concernant l'évolution du comportement du recourant, ce dernier estime avoir changé, puisque depuis l'infraction du 11 avril 2014, il n'a plus commis d'incartade jusqu'au 5 février 2019, alors qu'auparavant il avait fait l'objet de mesures tous les un ou deux ans. Certes, un certain laps de temps sans infraction s'est déroulé entre 2014 et 2019. Toutefois, il convient de ne pas oublier que le recourant était sous le coup d'un retrait du 24 juin 2014 au 23 juin 2016. Ainsi, cela faisait à peine plus de deux ans et demi qu'il avait retrouvé son permis lorsqu'il a commis l'accident du 5 février 2019. Lors de ce dernier, il présentait un taux d'ébriété non qualifié, comme cela avait déjà été le cas lors des retraits prononcés en 2007 et en 2009. Il a également tenté de se soustraire à la police en quittant le lieu de l'accident, tout comme il avait fui un contrôle fixe le 11 avril 2014. Relativement à l'infraction du 14 novembre 2019, il ne s'agit pas de la première fois qu'il conduit sans permis, puisque lorsqu'il a commis un délit de chauffard le 11 avril 2014, son précédent permis de conduire avait été annulé par décision du 4 février 2013 et que ce n'est que le 6 mai 2014 qu'il a obtenu un nouveau permis de conduire. Dans ces circonstances, l'on ne décèle pas de modification favorable dans le comportement du recourant. Au contraire, il a systématiquement argué de la nécessité de son permis pour les besoins de son travail, ce qui ne l'a visiblement pas dissuadé de commettre de nouvelles infractions. Le SCN a déjà été extrêmement clément dans ses décisions des 15 avril 2019 et 12 novembre 2019, mais cela n'a pas non plus encouragé le recourant à davantage de prudence et de réflexion avant de prendre le volant, comme en témoigne son « inattention » quant au contenu de la lettre accompagnant l'envoi de son permis le 13 novembre 2019. Son parcours est jalonné d'infractions moyennement graves et graves, ce qui est fort inquiétant du point de vue de la sécurité routière.

A l'évidence, les différentes sanctions prises contre le recourant n'ont eu aucun effet sur son comportement. Le recourant est ainsi incapable de prendre conscience de son

comportement dans la circulation routière, respectivement d'observer les prescriptions en la matière et de faire preuve d'égards envers autrui. En dépit des mesures administratives dont il a fait l'objet, et plus particulièrement des conditions auxquelles il a dû se soumettre lors du dernier retrait, il n'a en effet pas modifié son attitude, respectivement ne s'est pas abstenu de conduire son véhicule alors qu'il était sous le coup d'un retrait de permis. Au vu de ces éléments, l'on ne peut que poser un pronostic défavorable quant au comportement futur du recourant, lequel doit effectivement être qualifié de conducteur incorrigible.

La situation du recourant est d'ailleurs comparable à celle du conducteur arrivé au dernier échelon de la cascade (art. 16c al. 2 let. e LCR), puisqu'il a commis une nouvelle infraction grave à la LCR le 14 novembre 2019, soit dans les cinq ans suivant le retrait de son permis du 5 novembre 2015. En effet, ce délai court dès le dernier jour de l'exécution du précédent retrait, soit dans le cas particulier le 23 juin 2016 (cf. ATF 136 II 447 consid. 5.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_247/2017 du 12 mai 2017 consid. 2 et 1C_104/2015 du 22 juillet 2015 consid. 3). Ce précédent retrait, prononcé sur la base de l'article 16c al. 2 let. a^{bis} LCR, réalisait également les conditions d'un retrait au sens de l'article 16c al. 2 let. d LCR, compte tenu des antécédents du recourant déjà énuméré *supra*.

Quant à la durée du retrait, les conséquences de cette mesure pour le conducteur concerné, notamment sur le plan professionnel, ne peuvent pas être prises en compte si l'autorité a prononcé la mesure minimale prévue par la loi (cf. art. 16 al. 3, 17 al. 4 et 23 al. 3 LCR), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, après un retrait définitif au sens des articles 16d al. 3 let. a ou 16c al. 2 let. e LCR, le délai d'attente légal minimum pour que l'autorité compétente prenne, sur requête, une nouvelle décision est de cinq ans (art. 23 al. 3 LCR ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_72/2016 du 11 mai 2016 consid. 3). Conformément à la jurisprudence citée, dans la mesure où la durée minimale du retrait ne peut être réduite, l'autorité était tenue d'appliquer un retrait de cinq ans au minimum et n'avait aucune marge de manœuvre pour prononcer un retrait d'une durée inférieure. En tout état de cause, la mesure n'est en aucun cas disproportionnée, au vu de la réitération des infractions sur un court intervalle et des nombreux antécédents de l'intéressé. L'intérêt public consistant à garantir la sécurité des autres usagers routiers est indéniablement prépondérant à l'intérêt privé soulevé par le recourant, à savoir des travaux qu'il effectue régulièrement. Au demeurant, les inconvénients rencontrés dans le cadre de l'exécution d'un retrait de permis font partie des effets préventifs éducatifs de la mesure.

Concernant l'étendue du retrait aux catégories M et G, il s'agit de la pratique habituelle en matière de retrait de sécurité (cf. considérant 4.1.2). Le recourant estime que le fait de ne pas avoir commis d'infraction avec ce type de véhicule suffit à justifier une exception dans son cas. Cependant, force est de constater que les antécédents du recourant ne concernent pas que des excès de vitesse, mais également de nombreuses autres violations de la circulation routière telles que perte de maîtrise, conduite sous l'influence de stupéfiants, conduite en état d'ébriété, délit de chauffard, violation des devoirs en cas d'accident et conduite sous le coup d'un retrait. Par conséquent, il n'est absolument pas certain qu'il ne commettra pas de nouvelles infractions s'il était autorisé à conduire des véhicules des catégories M et G. Les faits démontrent bien plutôt, comme la retenu le Conseil d'Etat, qu'il est incapable de respecter les règles de la circulation quel que soit le véhicule utilisé.

C'est dès lors en vain que le recourant conteste la qualification de conducteur incorrigible au sens de l'article 16d al. 3 let. a LCR qui lui a été appliquée, respectivement prétend que la mesure de retrait ne respecterait pas le principe de la proportionnalité.

Le recours doit donc être rejeté sur ce point également.

5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (89 al. 1 LPJA).

6.2 Les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Il n'a pour le reste pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____, qui n'a pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Nicolas Voide, pour X _____, au Conseil d'Etat, ainsi qu'à l'Office fédéral des routes.

Sion, le 22 mars 2022

