



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

603 2026 78

Arrêt du 20 juillet 2026

III^e Cour administrative

Composition

Présidente :	Dominique Gross
Juges :	Dina Beti, Stéphanie Colella
Greffier-stagiaire :	Maël Mesot

Parties

A._____, **recourant**, représenté par Me Carmen Kiavila, avocate,
contre

OFFICE DE LA CIRCULATION ET DE LA NAVIGATION,
autorité intimée

Objet

Circulation routière et transports – Retrait de sécurité

Recours du 13 mai 2026 contre la décision du 14 avril 2026

considérant en fait

A. A. _____, né en 1993, est titulaire du permis de conduire des catégories B, C et D1.

Il ressort d'un rapport de police que, le 27 décembre 2024, le précité a été intercepté par la police. Lors du contrôle, les agents ont constaté que l'intéressé présentait des signes de consommation récente de stupéfiants. Questionné à ce sujet, il a admis avoir consommé trois joints de haschich peu avant le contrôle routier. Le conducteur s'est ensuite rendu à l'hôpital afin de procéder à une prise de sang et d'urine. Lors de son audition, il a admis être un consommateur régulier de haschich ainsi qu'avoir consommé du LSD une semaine avant le contrôle de police. Enfin, les agents ont saisi son permis de conduire sur place.

B. Le 6 janvier 2025, l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) a annoncé au conducteur l'ouverture d'une procédure administrative à son encontre. A cette occasion, il l'a invité à présenter ses observations et lui a restitué provisoirement son permis, sous réserve des résultats de l'analyse toxicologique à laquelle il s'était soumis. Les résultats des analyses toxicologiques ayant révélés une concentration sanguine de 4.3 µg/l de tétrahydrocannabinol (THC), l'OCN a, le 17 février 2025, prononcé le retrait préventif de son permis de conduire en raison de sérieux doutes quant à son aptitude à la conduite et a exigé de lui la production d'un rapport d'expertise de niveau 4 d'ici au 16 août 2025.

Par décision du 12 septembre 2025 (décision 1), l'OCN a prononcé un retrait d'admonestation d'une durée de 14 mois à compter du 28 février 2025 en raison de l'infraction grave que constituait la conduite de l'intéressé sous l'emprise de stupéfiants. Dans une seconde décision du 12 septembre 2025 (décision 2), l'OCN a prononcé la réadmission de l'intéressé à la circulation routière étant donné que le rapport d'expertise qu'il avait produit concluait à son aptitude à la conduite et à l'absence de dépendance à l'égard des stupéfiants. Cette réadmission était toutefois conditionnée, comme préconisé dans le rapport d'expertise de niveau 4, au maintien d'une abstinence stricte de drogues illégales pour une durée de 12 mois au minimum devant être attestée par des prises urinaires mensuelles réalisées à l'improviste et sous contrôle visuel. Les résultats des analyses devaient ensuite être transmis à l'OCN tous les trois mois et les premiers résultats devaient lui parvenir d'ici la fin novembre 2025.

Par courrier du 3 février 2026, l'OCN a constaté que le conducteur ne lui avait transmis encore aucun document concernant le contrôle de son abstinence. Il l'a enjoint de lui faire parvenir les résultats des six premiers mois d'ici fin février 2026 faute de quoi un retrait de sécurité serait prononcé. Le 11 février 2026, le médecin traitant de l'intéressé, destinataire des rapports d'analyse, les a transmis à l'OCN. Ces derniers montraient que seul cinq contrôles sur les six prescrits avaient été effectués et que deux des cinq tests réalisés étaient positifs au cannabis.

C. Par décision du 14 avril 2026, l'OCN a prononcé le retrait de sécurité du permis de conduire de l'intéressé pour une durée indéterminée. Il a justifié sa décision par la violation de la condition fixée dans sa décision de réadmission à la conduite du 12 septembre 2025. L'OCN a, en outre, conditionné la réadmission à la circulation au maintien d'une abstinence stricte de drogues illégales pour une durée de 12 mois au minimum devant être attestée par des prises urinaires mensuelles réalisées à l'improviste et sous contrôle visuel. Les résultats des analyses devaient ensuite lui être transmis tous les trois mois. Enfin, il était précisé qu'après 6 mois d'abstinence confirmée, il pourrait

prétendre à une réadmission à la circulation, sous réserve de poursuivre les contrôles sur une période totale de 12 mois au moins.

D. Par acte du 13 mai 2026, le conducteur recourt contre la décision du 14 avril 2026. Il conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée, son permis de conduire lui étant restitué. Subsidiairement, il requiert le renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvel examen du dossier. A l'appui de son recours, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu et remet en cause la lecture des tests urinaires effectuée par l'autorité intimée.

Le 15 juin 2026, l'autorité intimée présente ses observations sur le recours. Elle conclut à son rejet tout en se référant à sa décision ainsi qu'aux pièces du dossier.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), par un administré directement touché par la décision litigieuse prononçant le retrait de son permis de conduire (art. 76 al. 1 let. a CPJA), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 let. b CPJA en lien avec l'art. 12 al. 2 de la loi fribourgeoise du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne revoit pas l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

3.1. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt TF 8C_431/2025 du 20 avril 2026 consid. 7.2 et les références citées).

3.2. En l'occurrence, la décision attaquée expose brièvement les motifs qui ont conduit l'autorité intimée à prononcer le retrait de sécurité du permis de conduire du recourant. En particulier, elle indique que ce dernier n'a pas satisfait à la condition d'abstinence imposée dans la décision du 12 septembre 2025, ce qui justifie le prononcé d'un retrait de sécurité comme elle l'avait indiqué dans sa précédente décision. De plus, le recourant pouvait comprendre, à tout le moins implicitement, que son aptitude à la conduite suscitait des doutes en tant que la condition posée dans le rapport d'expertise de niveau 4 n'avait pas été respectée. On ne décèle ainsi aucune violation du devoir de motivation de l'autorité intimée.

4.

4.1. En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, lequel est consacré à l'art. 9 Cst. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. Lorsque les conditions de la protection de la bonne foi sont réalisées, mais qu'un intérêt public supérieur l'emporte sur l'intérêt du particulier, celui-ci peut se voir refuser l'avantage contraire à la réglementation en vigueur, qui est alors remplacé par une indemnisation (arrêt TF 2C_107/2025 du 27 février 2026 consid. 4.1 et les références citées).

4.2. En l'espèce, le recourant affirme que, lors d'un entretien téléphonique avec l'autorité intimée le 2 avril 2026, il lui aurait été affirmé que sa situation était en ordre et qu'il recevrait son permis de conduire en retour le 14 avril 2026. L'autorité intimée confirme, dans la décision attaquée, qu'elle lui a fait part d'informations erronées dues à une mauvaise interprétation du dossier.

Le recourant fait valoir qu'en raison des indications données, il a changé d'activité professionnelle et accepté un emploi de chauffeur poids-lourd. Il ne pouvait toutefois se fier de bonne foi à ces indications. En effet, la décision 1 du 12 septembre 2025 faisait certes état d'une restitution de son permis de conduire le 14 avril 2026 mais cette précision concernait uniquement la question du retrait d'admonestation et non pas celle de l'aptitude à la conduite. Il y était d'ailleurs précisé que cette dernière était confirmée sous réserve des conditions énumérées dans la seconde décision du 12 septembre 2025. Cette seconde décision indiquait quant à elle très clairement que la réadmission du recourant à la circulation était subordonnée au respect d'une abstinence stricte de drogues illégales pour une durée de 12 mois, contrôlée par des prises urinaires dont les résultats devaient être transmis tous les trois mois à l'OCN et que le non-respect de ladite condition conduirait à un retrait du permis de conduire.

En effet, le recourant consommait à cette période-là, selon ses propres allégués, des produits à base de CBD susceptibles d'entraîner une accumulation de THC dans son corps, ce qui pouvait conduire à des résultats d'analyse positifs. Par ailleurs, les résultats des analyses effectuées ont été transmis dans un premier temps au médecin traitant du recourant. Ce dernier en a été informé, ainsi

que cela découle de son courriel du 8 avril 2026 adressé à l'autorité intimée (voir pièce 19 du dossier de l'OCN). Ainsi, dès lors que les résultats des analyses faisaient état de deux tests positifs sur les cinq réalisés le recourant ne pouvait, de bonne foi, penser que la condition imposée par l'autorité intimée dans sa décision 2 du 12 septembre 2025 était remplie. En conséquence, il devait savoir qu'elle allait très probablement prononcer un retrait de sécurité de son permis de conduire. C'est d'ailleurs en raison de ces tests positifs qu'il est intervenu à plusieurs reprises auprès de l'autorité afin que celle-ci statue rapidement sur la restitution de son permis de conduire. Se prévaloir dans ces circonstances d'une indication de l'autorité, qu'il savait pourtant erronée, frise la témérité. Le recourant ne peut donc pas invoquer son droit au respect des promesses à l'encontre de la décision attaquée.

5.

5.1. Selon l'art. 14 al. 1 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), tout conducteur de véhicule automobile doit posséder l'aptitude et les qualifications nécessaires à la conduite. En vertu de l'al. 2 de cette disposition, est apte à la conduite celui qui, notamment, a les aptitudes physiques et psychiques requises pour conduire un véhicule automobile en toute sécurité (let. b) et ne souffre d'aucune dépendance qui l'empêche de conduire un véhicule automobile en toute sécurité (let. c).

La clause générale de l'art. 16 al. 1 LCR dispose que les 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. L'art. 16 al. 1 LCR est une règle dispositive ("*Kann-Vorschrift*"). La décision relative à la mesure appropriée dans un cas particulier relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité (arrêt TC FR 603 2024 180 du 18 février 2025 consid. 3.4). Elle se distingue par conséquent de la mesure à prendre lorsque les conditions posées lors de la restitution du permis de conduire après un retrait de sécurité ne sont pas respectées (art. 17 al. 3 LCR). Dans ce cas en effet, l'art. 17 al. 5 LCR commande le retrait de permis (ATF 140 II 334 consid. 2).

Le retrait de sécurité représentant une atteinte sérieuse aux droits de la personnalité de l'intéressé, il exige une clarification minutieuse de tous les aspects essentiels (arrêt TF 1C_168/2025 du 15 octobre 2025 consid. 4.1 et les références). Le défaut de coopération de l'intéressé constitue dans ce contexte un élément à prendre en compte au moment d'examiner quelle est la mesure appropriée qu'il y a lieu d'ordonner (voir arrêt TF 1C_599/2025 du 13 janvier 2026 consid. 2.4).

5.2. Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but et les intérêts publics ou privés compromis - principe de la proportionnalité au sens étroit. Selon la jurisprudence, il est conforme à ce principe de subordonner l'autorisation de conduire à de telles charges et conditions lorsque celles-ci servent la sécurité routière et sont conformes à la nature du permis de conduire. L'aptitude à la conduite ne doit pouvoir être maintenue qu'à l'aide de mesures, celles-ci devant en outre être réalistes et contrôlables (arrêt TF 1C_122/2026 du 24 avril 2026 consid. 6.1 et les références citées).

5.3. La condition d'un retrait de sécurité selon l'art. 16 al. 1 LCR, lu en relation avec l'art. 14 al. 2 let. c LCR, tient dans l'existence d'une toxicomanie. La dépendance à l'égard des drogues doit être

telle que l'intéressé présente plus que toute autre personne le risque de se mettre au volant d'un véhicule dans un état – durable ou momentané – le rendant dangereux pour la circulation. Le retrait de sécurité du permis de conduire suppose la preuve d'une telle dépendance (ATF 124 II 559 consid. 2b).

Selon l'art. 2 al. 2 let. a de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11), un conducteur est réputé incapable de conduire chaque fois qu'il est prouvé que son sang contient du tetrahydrocannabinol (cannabis). Cette preuve est apportée lorsque la valeur de THC atteint ou dépasse 1,5 µg/L (art. 34 let. a de l'ordonnance du 22 mai 2008 de l'OFROU concernant l'ordonnance sur le contrôle de la circulation routière [OOCCR-OFROU; RS 741.013.1]). Ces valeurs limites sont des valeurs limites dites de détermination qui, en tenant compte des caractéristiques de la méthode de mesure chimico-analytique, déterminent la concentration au-delà de laquelle une substance dans un échantillon peut être déterminée quantitativement de manière fiable (arrêt TF 1C_147/2018 du 5 octobre 2018 consid. 5.2). Lorsque les valeurs mesurées n'atteignent pas la valeur limite prévue à l'art. 34 OOCRR-OFROU, l'inaptitude à la conduite au sens de l'art. 2 al. 2 OCR ne peut être considérée comme établie. Cela ne signifie toutefois pas que l'on devrait dans un tel cas admettre une absence de consommation de stupéfiants. La preuve d'une telle consommation ne nécessite en effet pas que les valeurs limites prévues à l'art. 34 OOCRR-OFROU soient atteintes ou dépassées (arrêt TF 1C_147/2018 du 5 octobre 2018 consid. 5.3).

En lien avec la consommation de stupéfiants en particulier, le Tribunal fédéral a confirmé (arrêt TF 1C_147/2018 du 5 octobre 2018 consid. 5.3 et 6.2) le retrait du permis de conduire d'un conducteur qui, malgré une condition d'abstinence aux stupéfiants, avait consommé du cannabis et de la cocaïne sans pour autant que les résultats des analyses ne fassent état d'un dépassement des valeurs limites de l'art. 34 OOCRR-OFROU. Dans une autre affaire (arrêt TF 1C_37/2020 du 24 juin 2020 consid. 5), dans laquelle la présence non-quantifiée de THC-COOH (métabolite inactif du cannabis) avait été détectée dans l'urine du recourant, un retrait du permis de conduire fondé sur l'art. 17 al. 5 LCR a également été confirmé. Quant à la Cour de céans, elle a confirmé le retrait du permis de conduire d'un conducteur à qui on avait exigé une abstinence de drogue stricte pour une durée de six mois et dont les tests urinaires laissaient apparaître une concentration non-quantifiée de cannabis malgré son affirmation selon laquelle il avait ingéré cette substance à son insu (arrêt TC FR 603 2022 142 du 31 mars 2023 consid. 3.3).

6.

6.1. En l'espèce, l'autorité intimée a, dans sa décision du 12 septembre 2025, imposé au recourant le maintien d'une abstinence stricte de drogues illégales pour une durée de 12 mois au minimum, contrôlée par des prises urinaires mensuelles ciblant le THC réalisées à l'improviste et sous contrôle visuel comme condition de sa réadmission à la circulation routière. Cette mesure a été reprise du rapport d'expertise du 29 août 2025 rédigé à la suite de l'examen de l'aptitude à la conduite du recourant lequel ne relevait pas d'éléments de dépendance remettant en cause son aptitude à la conduite mais préconisait tout de même une réadmission à la circulation routière sous cette condition. A la suite de la décision du 12 septembre 2025, le recourant a produit les résultats de cinq tests urinaires dont deux se sont révélés positifs au cannabis.

Ainsi, force est de constater que la condition imposée par l'autorité intimée au recourant pour le réadmettre à la circulation routière n'a pas été respectée. En effet, ce dernier était soumis à une abstinence stricte de toute drogue qu'il n'a, à l'évidence, pas respectée. A cet égard, il importe peu de s'interroger sur l'origine de cette dernière dès lors qu'il était soumis à une abstinence stricte

n'autorisant en aucun cas la présence de THC dans son organisme. Par ailleurs, le recourant ne produit aucune pièce qui viendrait attester d'une consommation de CBD médicalement prescrite et faisant l'objet d'un suivi par un professionnel, si bien que l'on ne saurait y voir une quelconque justification légitime au non-respect de l'abstinence à laquelle il était soumis. On ne peut rien non plus tirer du fait que la consommation de CBD est autorisée sous l'angle de la loi fédérale sur les stupéfiants, cette dernière n'ayant pas pour objectif d'assurer la sécurité routière si bien qu'un comportement autorisé par cette loi ne saurait sans autre être transposé aux questions de circulation routière. Enfin, le comportement général du recourant (voir consid. 4.2 ci-avant) n'incite pas non plus à le croire sur parole.

Le rapport d'expertise de niveau 4 produit par le recourant ne conclut certes pas à une dépendance de ce dernier aux produits stupéfiants et à une inaptitude à la conduite. Il relève néanmoins que l'intéressé a connu une longue phase de consommation jusque dans un passé récent, ne dispose d'aucune stratégie alternative pour prévenir tout risque de récurrence et maintient un rituel de consommation quotidien sous forme de CBD. La question de savoir si l'autorité intimée aurait plutôt dû prononcer un retrait préventif plutôt qu'un retrait de sécurité peut toutefois rester ouverte dès lors qu'elle n'a pas d'influence sur l'issue du litige et que la pratique de l'OCN peut se justifier au motif qu'elle évite que des situations provisoires perdurent sur de longues périodes. Le recourant a de plus clairement été avisé des conditions auxquelles il pourra récupérer son permis de conduire (arrêt TC FR 603 2023 50 du 25 avril 2023 consid. 2.4 et les références citées).

Compte tenu de l'ensemble des circonstances décrites, l'autorité intimée a par conséquent, à juste titre, considéré que le retrait de sécurité représentait la mesure appropriée dans le cas d'espèce.

6.2. Concernant la condition imposée au recourant pour le réadmettre à la circulation, soit une nouvelle période d'abstinence stricte de drogues illégales de 12 mois avec une possibilité de formuler une demande de réadmission après 6 mois d'abstinence confirmée, elle respecte le principe de proportionnalité. Cette mesure est directement fondée sur le rapport d'expertise de niveau 4 produit par le recourant qui préconisait une telle condition pour sa réadmission à la circulation. De plus, en permettant une demande de réadmission après 6 mois d'abstinence, l'autorité intimée a tenu équitablement compte de la précédente période d'abstinence partiellement respectée par le recourant.

6.3. Quant au besoin professionnel de disposer de son permis de conduire invoqué par le recourant, il ne peut modifier le constat précédent, dès lors que c'est l'aptitude à la conduite elle-même qui est remise en cause et que des besoins personnels ne sauraient aucunement prévaloir sur des considérations liées à la sécurité des autres usagers de la route (dans ce sens arrêt TF 1C_492/2015 du 12 octobre 2015 consid. 4; arrêt TC FR 603 2024 104 du 22 octobre 2024 consid. 4.4).

7.

Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, il convient de constater que l'autorité intimée n'a violé ni le droit ni son pouvoir d'appréciation en prononçant le retrait de sécurité du permis de conduire du recourant. Par conséquent, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision de l'OCN du 14 avril 2026 confirmée.

8.

Les frais de la procédure, arrêtés à CHF 800.- conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 CPJA). Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 21 mai 2026.

Vu l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie au recourant, qui n'en a d'ailleurs pas demandée (art. 137 CPJA *a contrario*).

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 800.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. Notification.

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

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

Fribourg, le 20 juillet 2026/mme/dbe

La Présidente

Le Greffier-stagiaire