

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 26886C

Inscrit le 5 mai 2010

---

### Audience publique du 9 novembre 2010

**Appel formé par  
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg  
contre un jugement du tribunal administratif du 26 mars 2010 (numéro 26058  
du rôle) ayant statué sur le recours formé par  
Monsieur XXX XXX, XXX  
contre une décision du ministre des Transports  
en matière de permis de conduire**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 26886C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 5 mai 2010 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRUCK, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, sur base d'un mandat à ces fins lui conféré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures le même jour, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 26 mars 2010, à travers lequel celui-ci a déclaré fondé le recours en annulation dirigé par Monsieur XXX XXX, demeurant à L-XXX, contre une décision du ministre des Transports du 19 mai 2009 portant retrait de son permis de conduire, de sorte à annuler ledit arrêté ministériel et à condamner l'Etat aux frais ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 4 juin 2010 par Maître Albert MORO, avocat à la Cour, assisté de Maître Cora MAGLO, avocate, les deux inscrits au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur XXX XXX ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Marc MATHEKOWITSCH et Maître Cora MAGLO en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 7 octobre 2010.

---

Sur avis du 13 mai 2009 de la commission médicale prévue par le paragraphe 2 de l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, ci-après l'« *arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955* », proposant de retirer le permis de conduire de Monsieur XXX XXX, né le XXX à XXX, au motif qu'il présenterait une dépendance vis-à-vis de substances à caractère psychotrope, le ministre des Transports retira, par arrêté du 19 mai 2009, le permis de

conduire à l'intéressé au motif énoncé que ce dernier souffrait d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 7 septembre 2009, Monsieur XXX XXX fit introduire un recours en annulation contre la décision ministérielle précitée du 19 mai 2009.

Par jugement du 26 mars 2010, le tribunal déclara ce recours fondé et annula l'arrêté ministériel déféré du 19 mai 2009 ayant porté retrait du permis de conduire dans le chef de Monsieur XXX XXX, tout en condamnant l'Etat aux frais.

Après avoir retenu que l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 n'était pas applicable en l'espèce, étant donné qu'il valait pour l'obtention et le renouvellement des permis de conduire, mais non pour un retrait de pareil permis, le tribunal statua dans le cadre des dispositions du paragraphe 2 de l'article 90 du même arrêté grand-ducal. En analysant les motifs à la base de la décision ministérielle critiquée, le tribunal retint d'abord que s'il était exact que les analyses toxicologiques versées par le demandeur lui-même avaient démontré la présence de cannabinoïdes dans ses urines en date du 20 février 2009, il laissait cependant d'être démontré que l'intéressé consommait régulièrement des stupéfiants, voire qu'il en était dépendant, sinon dépressif sinon encore que les médicaments qu'il prenait, notamment pour pouvoir dormir, affectaient ses capacités pour conduire un véhicule automoteur. Concernant la dépendance du demandeur par rapport à des stupéfiants, le tribunal retint encore sa déclaration lors de sa comparution devant la commission médicale le 29 avril 2009 suivant laquelle il n'avait plus consommé de drogues illégales depuis trois mois en tant qu'affirmation restée incontestée par la partie publique, de même que deux analyses datées respectivement des 11 août et 1<sup>er</sup> septembre 2009 pour avoir affiché des résultats négatifs quant à la présence de cannabinoïdes.

Par ailleurs, aucune pièce du dossier ne permettrait d'infirmer les déclarations du demandeur suivant lesquelles il ne consommait du cannabis que de manière irrégulière, de même il n'aurait pas été établi que les médicaments que le demandeur indique avoir pris pour soulager ses douleurs articulaires nocturnes auraient affecté ses capacités de conduire, tandis que les affirmations étatiques concernant son état dépressif se résumeraient en de simples présomptions.

Enfin, la commission médicale ne se serait entourée d'un quelconque expert, ainsi que l'article 90 précité le lui aurait permis. De l'ensemble de ces considérations, le tribunal a tiré la conclusion que la décision ministérielle déférée encourt l'annulation.

Par acte d'appel déposé au greffe de la Cour administrative le 5 mai 2010, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg a fait entreprendre le jugement précité du 26 mars 2010 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir débouter Monsieur XXX XXX de son recours initial.

En premier lieu, l'Etat estime que le tribunal aurait dépassé ses pouvoirs de juge de l'annulation en allant au-delà d'un simple contrôle de légalité, étant saisi d'un recours en annulation.

Si la vérification des faits matériels à la base de la décision déférée pouvait s'étendre, le cas échéant, au caractère proportionné de la mesure critiquée par rapport aux faits établis,

cette faculté réservée aux juges de l'annulation serait cependant limitée aux cas exceptionnels où une flagrante disproportion des moyens laisserait entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision, voire même un détournement de pouvoir de cette autorité. En tout cas, ne saurait-elle avoir pour but de priver l'autorité qui doit assumer la responsabilité de la décision de son pouvoir d'appréciation sur la nature et la gravité de la mesure qu'il lui incombe de prendre, si celle-ci est par ailleurs légale et n'est pas sujette à un recours en réformation.

En l'espèce, il n'y aurait clairement pas eu de disproportion entre les moyens et les faits, de sorte que ce serait à tort que le tribunal a substitué son appréciation subjective des faits à celle du ministre compétent.

Ainsi, le tribunal aurait-il infirmé les constatations faites par un homme de l'art, en l'occurrence le médecin de la commission médicale, pareille substitution d'appréciation n'étant pas justifiée en l'espèce.

En second lieu, la décision ministérielle serait amplement motivée en fait et en droit face à la constatation du tribunal suivant laquelle aucune pièce du dossier versé en cause ne permettrait d'infirmer les déclarations de l'intéressé suivant lesquelles il ne consommerait du cannabis que de manière irrégulière.

L'Etat appelant estime que le dossier administratif révèle que l'intéressé a fait l'objet le 23 mai 2008 d'un procès-verbal pour infraction à la loi sur les stupéfiants, tel que relaté notamment par le rapport de police du 19 janvier 2009. Il résulterait du même rapport de police que l'intimé aurait indiqué aux autorités policières de consommer régulièrement du cannabis (*« der Antragsteller gab jedoch offen zu, gelegentlich auf einer Party einen Joint zu rauchen »*). De plus, les analyses effectuées le 19 février 2009 révéleraient clairement la présence de cannabinoïdes dans les urines de l'intimé.

De tout cela, l'Etat conclut que Monsieur XXX XXX, du moins de 2000 à 2009, aurait été consommateur régulier sur une longue période de stupéfiants ; que même pendant l'enquête administrative initiée par la commission médicale il aurait continué à consommer des stupéfiants, ce que démontreraient les analyses effectuées en février 2009 et que si de sa propre déclaration du 29 avril 2009 il résultait qu'il n'aurait pas consommé de drogues depuis trois mois, cette affirmation serait contredite par l'analyse précitée du 19 février 2009 démontrant la présence de cannabinoïdes dans son corps.

La décision ministérielle de retrait du permis de conduire serait dès lors justifiée.

L'intimé XXX XXX conclut à la confirmation du jugement entrepris.

Suivant l'intimé, le juge administratif saisi d'un recours en annulation aurait le pouvoir d'apprécier la proportionnalité de la décision administrative par rapport aux faits de l'espèce. En l'occurrence, le ministre aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en se basant notamment sur une présomption d'état dépressif énoncée par le rapport de la commission médicale, non vérifiée en fait. L'intimé conteste les affirmations étatiques contenues dans l'acte d'appel et constate l'absence d'éléments nouveaux de nature à prouver qu'il aurait consommé des substances illicites, de même qu'il affirme ne pas souffrir d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou ses capacités à conduire, tel que retenu par le ministre pour procéder au retrait de son permis de conduire. Ainsi, après

le retrait de son permis de conduire de mai 2009 qu'il aurait considéré comme un avertissement grave, il aurait fait opérer des tests d'urine en août et septembre 2009, chaque fois négatifs.

Si l'Etat entendait maintenant dégager une contradiction autour de son affirmation du 29 avril 2009 que depuis trois mois il n'avait plus consommé de stupéfiants face à l'analyse du 19 février 2009 démontrant la présence de cannabinoïdes dans son corps, l'intimé donne à penser qu'après une consommation de cannabinoïdes, des traces de THC peuvent être retrouvées dans les urines jusqu'à quatre semaines après le moment de la consommation. Dans ce contexte, Monsieur XXX XXX insiste encore pour souligner que non seulement les tests d'août et septembre 2009, mais encore celui du 28 mai 2010 sont restés négatifs. Il affirme ainsi avoir retenu les leçons de ses erreurs de jeunesse. Les analyses par lui fournies démontreraient dans ce contexte sa sincérité quant à sa décision d'arrêter la consommation de cannabis.

L'appel est recevable pour avoir été introduit suivant les formes et délai prévus par la loi.

Tel que l'ont dégagé à bon escient les premiers juges, un recours en annulation s'est trouvé ouvert à l'encontre de la décision ministérielle de retrait du permis de conduire critiquée du 19 mai 2009.

Saisi d'un recours en annulation, le juge administratif est appelé à vérifier, d'un côté, si, au niveau de la décision administrative querellée, les éléments de droit pertinents ont été appliqués et, d'un autre côté, si la matérialité des faits sur lesquels l'autorité de décision s'est basée est établie. Au niveau de l'application du droit aux éléments de fait, le juge de l'annulation vérifie encore s'il n'en est résulté aucune erreur d'appréciation se résolvant en dépassement de la marge d'appréciation de l'auteur de la décision querellée.

Le contrôle de légalité à exercer par le juge de l'annulation n'est pas incompatible avec le pouvoir d'appréciation de l'auteur de la décision qui dispose d'une marge d'appréciation. Ce n'est que si cette marge a été dépassée que la décision prise encourt l'annulation pour erreur d'appréciation. Ce dépassement peut notamment consister dans une disproportion dans l'application de la règle de droit aux éléments de fait. Le contrôle de légalité du juge de l'annulation s'analyse alors en contrôle de proportionnalité.

En l'occurrence, force est de constater à la Cour que les premiers juges n'ont pas dépassé leurs attributions en tant que juges de l'annulation. Plus particulièrement, ils n'ont pas substitué leur appréciation subjective à celle du ministre, auteur de la décision de retrait de permis de conduire critiquée. Au contraire, ils ont dégagé les éléments établis en fait pour estimer que ceux-ci ne justifient pas la sanction extrême qui est celle du retrait pur et simple du permis de conduire. Ce faisant, ils ont opéré un contrôle de proportionnalité et ont conclu à une disproportion devant entraîner l'annulation de la décision ministérielle critiquée. Dès lors, la façon de procéder des premiers juges ne donne pas lieu à critique en tant que démarche de principe. Il reste néanmoins à vérifier à la Cour le bien-fondé des conclusions tirées au fond par les premiers juges.

L'Etat appelant n'ayant pas remis en cause le volet de l'écartement par les premiers juges de l'application des dispositions de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, c'est à bon escient que les premiers juges se sont placés dans le seul cadre des

dispositions de l'article 90 du même arrêté grand-ducal sur base duquel la décision ministérielle critiquée a été prise et lequel y a été spécifiquement visé. D'après ledit article 90, pour les hypothèses y visées, le passage préalable par la commission médicale est prévu afin d'examiner les personnes souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver leurs aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur ou cyclomoteur.

L'arrêté ministériel de retrait de permis de conduire critiqué a été formellement pris en considération de ce que l'intéressé « *souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire* », tout en s'appuyant sur l'avis de la commission médicale du 13 mai 2009. Ladite commission a retenu que « *l'intéressé présente une dépendance vis-à-vis de substances à caractère psychotrope* », pour justifier sa proposition de retrait du permis de conduire. Au niveau de l'examen médical, la commission a retenu une affection rhumatologique depuis cinq ans ; une prise de somnifères à cause de douleurs articulaires nocturnes ; le constat que l'intéressé « *semble dépressif* » et qu'il « *travaille comme peintre automobile* », ainsi qu'un screening positif TMC du 20 février 2009.

La procédure ayant abouti à la décision ministérielle de retrait de permis de conduire trouve son origine dans un rapport de la police grand-ducale, en l'occurrence du SREC Diekirch, du 16 octobre 2008 énumérant 48 personnes, parmi lesquelles l'appelant actuel, au sujet desquelles il est mentionné qu'il s'agirait de consommateurs de drogues pour lesquelles des doutes justifiés concernant leur capacité de conduire un véhicule automoteur seraient de mise. Il résulte d'un rapport de la police de XXX du 19 janvier 2009 qu'il existe un procès-verbal du même commissariat du 23 mai 2000 du chef d'infractions à la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie et que d'après les renseignements pris auprès de sa compagnie d'assurances, l'intéressé était impliqué le 28 octobre 2008 dans un accident de la circulation avec simples dégâts matériels. Le même rapport retient que « *Es liegen in beiderlei Hinsicht [Alkohol und Drogenmissbrauch] keine offenkundigen Anzeichen vor. Der Antragsteller gab jedoch offen zu, gelegentlich auf einer Party einen Joint zu rauchen* ».

Au niveau de l'appréciation du caractère établi des différents faits ci-avant relatés, analysés par rapport à l'hypothèse visée par l'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver les aptitudes ou capacités de conduire de l'intéressé, la Cour est amenée à suivre essentiellement à la fois la démarche et l'appréciation faites par les premiers juges.

Tout d'abord l'énonciation que l'intéressé « *semble dépressif* » ne saurait valoir fait établi. De même, la prise avouée de médicaments concernant les douleurs articulaires et l'affection rhumatologique de Monsieur XXX XXX ne permettent pas, suivant les éléments produits au dossier, de conclure à une dépendance vis-à-vis de substances à caractère psychotrope.

Reste dès lors la seule question de la consommation de cannabis.

De l'aveu de l'intéressé, celui-ci a touché dans le passé à des substances dont la consommation est visée par la loi précitée du 19 février 1973. S'il admet avoir, lors de parties, consommé un joint, l'aveu porte cependant sur une consommation non pas régulière, mais épisodique « *gelegentlich* ».

Reste enfin l'analyse du 19 février 2009. Il est vrai que des cannabinoïdes y ont été détectés dans l'urine de l'intéressé dans une quantité de 86,5 mg/ml, alors que la limite de référence indiquée est de 50. L'Etat entend présenter l'appelant comme versant dans le non-véridique en affirmant le 29 avril 2009 qu'il n'a plus consommé de substances prohibées depuis trois mois. De façon non contestée par la partie étatique, l'appelant fait valoir que des cannabinoïdes présentent une survie dans l'urine de l'ordre de 40 jours après la dernière prise. En suivant cette indication non autrement contestée en cause, la dernière consommation de l'intéressé remonterait au début du mois de janvier 2009. Son affirmation du 29 avril 2009 portant sur une non-consommation de plus de trois mois correspond alors à la sphère du véridique. En toute occurrence, la conclusion étatique d'une dépendance au cannabis ne se trouve pas établie dans le chef de Monsieur XXX XXX au regard des éléments de fait vérifiés en cause.

S'il est vrai que dans le cas du recours en annulation le juge administratif est appelé à se placer au jour de la prise de la décision, en l'occurrence le 19 mai 2009, pour en vérifier le caractère justifié, il n'en reste pas moins que face à l'écoulement inévitable du temps jusqu'à ce que plus particulièrement la juridiction d'appel soit appelée à statuer, celle-ci puisse bénéficier du recul ainsi obtenu pour vérifier de façon surabondante le bien-fondé d'une situation de fait donnée, quitte à avoir dû l'analyser à la date de la prise de la décision administrative critiquée. En l'occurrence, les trois analyses urinaires versées des 11 août et 1<sup>er</sup> septembre 2009 ainsi que du 28 mai 2010 sont toutes négatives concernant la présence de cannabinoïdes dans l'urine de l'appelant tout comme pour toutes les autres substances vérifiées par ailleurs. La constatation ci-avant faite du caractère non établi d'une dépendance de Monsieur XXX XXX par rapport au cannabis ne s'en trouve dès lors point affectée par ces trois analyses.

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que c'est à juste titre que les premiers juges ont décidé qu'il existe une disproportion entre la décision de retrait pur et simple du permis de conduire et la dépendance au cannabis, voire le caractère entravé des aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur dans le chef de l'intéressé, non vérifiés à suffisance en l'occurrence, de sorte à entraîner l'annulation de l'arrêté ministériel critiqué du 19 mai 2009.

L'appel n'étant justifié en aucun de ses moyens, le jugement entrepris est à confirmer dans toute sa teneur.

**Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant, en déboute l'Etat appelant ;

confirme le jugement entrepris ;

condamne l'Etat appelant aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, vice-président,  
Serge SCHROEDER, conseiller,  
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE