

**Audience publique du 24 février 2016**

Recours formé par  
Monsieur ..., ...  
contre une décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures  
en matière de permis de conduire

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 36902 du rôle et déposée le 3 septembre 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Roby Schons, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 12 mai 2015 portant retrait de son permis de conduire ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 24 novembre 2015 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Roby Schons déposé au greffe du tribunal administratif le 24 décembre 2015 ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 19 janvier 2015 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision déférée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Roby Schons et Monsieur le délégué du gouvernement Luc Reding en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 1<sup>er</sup> février 2016.

---

Par un arrêté du 20 octobre 2008, le ministre des Transports limita la durée de validité du permis de conduire des catégories A, B et F délivré à Monsieur ... à 12 mois et précisa que le permis de conduire était valable pour les seuls trajets effectués dans l'intérêt prouvé de sa profession, cette décision étant motivée par la considération que Monsieur... avait à plusieurs reprises enfreint les règles de la circulation routière.

Par un arrêté du 19 février 2009, le ministre des Transports suspendit pour une durée de 12 mois le droit de conduire un véhicule automoteur délivré à Monsieur... au regard du constat que le capital de points dont était affecté son permis de conduire était épuisé.

Par un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014, le ministre du Développement durable et des Infrastructures, ci-après désigné par « le ministre », leva l'arrêté de suspension du droit de conduire précité du 19 février 2009.

En date du 19 août 2014, Monsieur... introduisit une demande en renouvellement administratif de son permis de conduire. Par des courriers du 16 septembre 2014 et 4 décembre 2014, Monsieur... fut invité à soumettre au médecin président de la commission médicale un rapport psychiatrique récent.

Par un arrêté du 12 mai 2015, le ministre retira le permis de conduire délivré à Monsieur..., en se fondant sur l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> sub 4 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, ci-après désignée par « la loi du 14 février 1955 », en renvoyant à la limitation du permis de conduire suivant arrêté ministériel du 20 octobre 2008 et en retenant que Monsieur... souffrirait d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire.

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 3 septembre 2015, Monsieur... a fait introduire un recours en annulation contre la décision du ministre du 12 mai 2015, précitée.

Etant donné que ni la loi du 14 février 1955, ni l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, ci-après désigné par « l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 », ni d'autres dispositions légales, ne prévoient de recours en réformation en la présente matière, le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation.

Le délégué du gouvernement conclut à l'irrecevabilité du recours *ratione temporis*.

Monsieur..., pour sa part, estime que la décision ne lui aurait été notifiée que le 3 juin 2015, de sorte que son recours déposé au greffe du tribunal administratif le 3 septembre 2015 aurait été introduit dans le délai de la loi, tout en soulignant qu'il appartiendrait à la partie étatique, soulevant l'irrecevabilité du recours, de prouver que la requête aurait été introduite hors délai et que la date de la notification de la décision critiquée ne ressortirait pas du dossier administratif.

Il ajoute qu'en vertu de l'article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, le délai de recours de trois mois serait suspendu pendant le délai d'attente de la communication intégrale du dossier administratif, demandée en l'espèce en date du 16 juillet 2015. Dans la mesure où le dossier administratif ne lui aurait été communiqué que par courrier daté du 21 juillet 2015, soit au plus tôt le 22 juillet 2015, le délai pour introduire un recours aurait expiré en l'espèce le 10 septembre 2015.

Aux termes de l'article 13 (1) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », « (1) *Sauf dans les cas où les lois ou les règlements fixent un délai plus long ou plus court et sans préjudice des dispositions de la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice, le recours au tribunal n'est plus recevable après trois mois du jour où la décision a été notifiée au requérant ou du jour où le requérant a pu en prendre connaissance. [...]* »

Tel que cela a été argumenté à bon droit par Monsieur..., il appartient en l'espèce à la partie étatique, qui invoque l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours, de justifier que le recours a été introduit plus de trois mois à partir de la notification de la décision attaquée. Or,

force est de constater que l'Etat n'a produit aucune pièce justifiant la notification de la décision litigieuse à Monsieur..., celui-ci affirmant, sans que cela n'ait été contesté par la partie étatique, que la notification a été effectuée le 3 juin 2015. Le tribunal est dès lors amené à conclure qu'à défaut de preuve de la notification de la décision et partant du point de départ du délai de trois mois pour introduire un recours, le recours a été introduit endéans le délai légal et cela indépendamment de l'argumentation soulevée par Monsieur... relativement à une suspension du délai de recours en raison de la communication du dossier administratif.

Il s'ensuit que le moyen d'irrecevabilité est à rejeter comme étant non fondé.

Le recours, ayant par ailleurs été introduit dans les formes de la loi, est à déclarer recevable.

A l'appui de son recours, le demandeur fait valoir que les faits à la base de la décision litigieuse ne seraient pas établis, tout en affirmant qu'il ne serait pas infirme au point de ne plus pouvoir conduire et qu'il ne souffrirait pas de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités à conduire.

A cet égard, il fait valoir que depuis 2008, son permis de conduire serait limité, l'arrêté afférant ayant été renouvelé tous les 12 mois, ce qui démontrerait qu'il aurait toujours été considéré comme apte à conduire et qu'il n'y aurait pas eu de faits altérant ou anéantissant cette capacité de conduire. Dès lors, la décision serait mal, sinon faussement motivée.

En soulignant que la décision ministérielle du 12 mai 2015 se référerait à l'avis de la commission médicale du 5 mai 2015, qui lui-même se fonderait sur un rapport de police du 11 août 2014, le demandeur fait valoir que ce dernier rapport ne comporterait aucun constat négatif, et que le seul emploi de l'appréciation « *verwirrter Eindruck* » y contenue relèverait d'un professionnel de la santé et non pas d'un gardien de l'ordre.

Il ajoute que le diagnostic retenu par l'expert-psychiatre, à savoir un trouble de la personnalité avec des traits narcissiques et borderline ne constituerait ni une infirmité interdisant la participation à la circulation routière, ni un trouble susceptible d'entraver les aptitudes ou capacités de conduire, l'expert n'ayant pas mentionné une telle incapacité.

Il ajoute que l'expert médical aurait relevé que selon ses propres dires la consommation d'alcool serait occasionnelle, affirmation qui serait confirmée par les tests de biologie sanguine.

S'il est vrai que l'expert a retenu une possibilité d'excès éthylique, il n'en aurait pas conclu à l'existence d'une infirmité ou de troubles empêchant sa participation à la circulation.

Par ailleurs, le demandeur soutient que l'avis de la commission médicale du 5 mai 2015 ne serait pas concluant, la mention d'un risque d'abus d'alcool persistant et qui serait « *imaniment* » ne permettrait pas d'en tirer des conclusions, de sorte à ne pas pouvoir entrer en ligne de compte pour la prise de la décision litigieuse.

Le demandeur reproche encore à la commission médicale de s'être référée à l'article 77 sub 7 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 puisque ni la condition inscrite à l'alinéa 1<sup>er</sup> ni celle inscrite à l'alinéa 2 de cette disposition ne serait donnée en l'espèce.

Le demandeur réclame encore une indemnité de procédure de l'ordre de 2.500 €.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

Plus particulièrement, il soutient qu'aucune conclusion ne pourrait être tirée du renouvellement de la limitation du droit de conduire suite à l'arrêté ministériel précité du 20 octobre 2008 puisque cet arrêté aurait été pris sur la base de la considération que le demandeur était dépourvu du sens des responsabilités requis dans l'intérêt de la sécurité routière pour la conduite d'un véhicule, partant pour des raisons sans lien avec son état de santé mentale.

S'agissant de l'argumentation du demandeur suivant laquelle le rapport de police du 11 août 2014 ne contiendrait aucun constat négatif, le délégué du gouvernement fait valoir que les points soulevés dans ledit rapport ne suffiraient certes pas à faire admettre que le demandeur souffrirait d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire. Toutefois, il conviendrait de prendre en considération l'impression que le demandeur présentait à l'agent ayant dressé le rapport, de sorte que l'état « *irrité* » constaté corroborerait les points soulevés par le rapport psychiatrique du 3 janvier 2015.

Ensuite, quant au rapport psychiatrique, le délégué du gouvernement fait valoir, tout en admettant que l'expert ne se serait pas prononcé expressément en défaveur d'un permis de conduire, qu'il aurait néanmoins retenu que « *compte tenu de son trouble de la personnalité et malgré une évolution favorable en cours* », une probabilité d'excès éthylique resterait donnée. Le délégué du gouvernement en conclut que les troubles de la personnalité du demandeur seraient de nature à risquer qu'il constitue un danger pour la conduite automobile.

Il souligne qu'au vu des antécédents du demandeur en matière de conduite sous l'influence d'alcool et concernant la consommation excessive d'alcool en général, le risque d'une rechute serait considéré comme trop élevé pour garantir la conduite d'un véhicule en toute sécurité.

S'agissant des contestations du demandeur en relation avec l'article 77 sub 7 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, le délégué du gouvernement fait valoir que ladite disposition, suivant sa teneur suite à un règlement grand-ducal du 25 janvier 2011, ne traiterait pas de la consommation abusive d'alcool, de drogues ou de médicaments, mais des troubles mentaux.

Par ailleurs, il fait valoir que la commission médicale ne se serait basée dans son avis pas uniquement sur un risque d'abus d'alcool, mais se serait en réalité fondée sur des troubles d'ordre psychique dans le chef du demandeur.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur insiste sur la considération que depuis 2008, son permis de conduire aurait seulement été limité, ce qui montrerait qu'il aurait été considéré comme suffisamment responsable pour participer à la circulation sur la voie publique. A défaut de faits nouveaux qui viendraient à altérer son aptitude, respectivement sa capacité de conduire, la décision litigieuse serait mal, sinon faussement motivée et serait en tout état de cause disproportionnée. Il soutient ensuite que l'impression que l'agent de police ayant rédigé le rapport du 11 août 2014 a exprimée dans son rapport serait insuffisante pour pouvoir être prise en compte par le tribunal administratif, celui-ci ne pouvant se baser que sur des faits.

Quant au rapport psychiatrique, il souligne que l'expert ne se prononcerait pas contre le maintien de son permis de conduire. La seule probabilité ou un risque futur qu'il constitue un

danger serait insuffisant au regard des exigences posées par l'article 2 du Code de la route, puisque dans toutes les hypothèses visées par cette disposition, le comportement de l'intéressé devrait constituer une certitude et non pas une simple probabilité ou un risque futur.

Dans son mémoire en duplique, le délégué du gouvernement fait valoir que la circonstance nouvelle venant à amoindrir la responsabilité et l'aptitude du demandeur de conduire serait l'évaluation médicale et la procédure administrative en cours, à savoir celle devant la commission médicale des permis de conduire, qui ne serait pas à confondre avec la procédure administrative devant la commission spéciale des permis de conduire dont il a fait l'objet dans le passé.

Il donne ensuite à considérer que si l'expert psychiatre avait estimé que le demandeur serait apte à maîtriser sa consommation d'alcool, il n'aurait certainement pas mentionné la probabilité de futurs excès. Par ailleurs, le risque d'une rechute serait omniprésent. Dans ce contexte, le délégué du gouvernement souligne que les mesures administratives prises par le ministre ne serviraient pas à sanctionner un comportement, mais à prévenir des comportements dangereux dans le futur en vue de protéger le conducteur ainsi que la circulation routière en général.

La décision de retrait litigieuse est fondée sur l'article 2 de la loi du 14 février 1955 et, par ailleurs, essentiellement sur un avis de la commission médicale du 5 mai 2015, qui lui-même se réfère à l'article 77, point 7, de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955.

En vertu de l'article 2 de la loi du 14 février 1955 « *Le ministre des Transports ou son délégué délivre les permis de conduire civils; il peut refuser leur octroi, restreindre leur emploi ou leur validité, les suspendre et les retirer, refuser leur restitution, leur renouvellement ou leur transcription et même refuser l'admission aux épreuves si l'intéressé:*

[...]

*4) souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire; [...] ».*

D'autre part, en vertu de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, figure parmi les conditions minima d'obtention ou du renouvellement du permis de conduire celle que l'intéressé ne souffre pas d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire et qu'il ne présente pas de signes d'alcoolisme. Par ailleurs, l'article 77, point 7, intitulé « *Les troubles mentaux* », du même arrêté grand-ducal invoqué par la commission médicale dispose que « *Si l'intéressé est atteint de troubles psychiques dus à des maladies, traumatismes ou opérations du système nerveux central ou de retard mental évident, ou s'il souffre de troubles psychotiques graves, le permis de conduire n'est délivré ou renouvelé que sur avis motivé de la Commission médicale. Il en est de même pour les candidats présentant des troubles comportementaux graves dus à la sénescence ou des troubles majeurs de la capacité de jugement, du comportement ou de l'adaptation liés à la personnalité.* »

Suivant l'examen médical effectué par la commission médicale, les éléments suivants ont été retenus dans son avis : « *problème psychiatrique, sous curatelle ; psychothérapie au Centre de santé mentale ; avis du psychiatre : toujours consommateur d'alcool ; troubles de la personnalité ; risque d'abus alcoolique persiste et est immanent ; conduite contre indiquée.* »

A titre liminaire, le tribunal relève que lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation, il a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et de contrôler si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinés à protéger des intérêts privés. Confronté à une décision relevant d'un pouvoir d'appréciation étendu, tel que cela est le cas en l'espèce, le juge administratif, saisi d'un recours en annulation, est appelé à vérifier, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, si les faits sur lesquels s'est fondée l'administration, sont matériellement établis à l'exclusion de tout doute et s'ils sont de nature à justifier la décision, de même qu'il peut examiner si la mesure prise n'est pas manifestement disproportionnée par rapport aux faits établis, en ce sens que cette disproportion laisse entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision, voire un détournement du même pouvoir par cette autorité. Dans cette optique, il ne saurait annuler la décision prise qu'au cas où l'erreur d'appréciation reprochée au ministre, qu'il aurait commise dans le cadre de la marge d'appréciation qui lui est laissée plus particulièrement en l'espèce à travers l'article 2 de la loi du 14 février 1955, est manifeste.

En substance, le demandeur conteste la réalité de troubles susceptibles d'entraver son aptitude et sa capacité de conduire qui ont été retenus par le ministre.

Il se dégage du rapport médical du Dr ...du 3 janvier 2015 que le demandeur se trouve en traitement auprès dudit médecin depuis 2001, avec des interruptions, et que des problèmes de troubles de la personnalité avec des traits narcissiques et borderline ont été retenus chez lui, état de santé qui, d'après le médecin traitant, a entraîné par le passé des abus majeurs d'alcool et ayant mené à sa mise sous curatelle.

Quant à d'éventuels abus d'alcool, le Dr ... a retenu que la biologie sanguine effectuée en novembre 2014 aurait montré des résultats qui seraient dans les normes, tout en soulignant que le demandeur ne serait certainement pas totalement abstinente, sans toutefois présenter une dépendance physique. Le médecin en conclut que, compte tenu de son trouble de la personnalité et malgré une évolution favorable en cours, une probabilité d'excès éthylique serait donnée.

Force est de constater qu'en l'état actuel des éléments soumis à l'appréciation du tribunal, un état de dépendance à l'alcool ne se dégage pas du dossier. S'il est vrai que dans le passé, le demandeur s'est fait remarquer en relation avec des abus d'alcool et que son médecin traitant retient l'existence d'une *probabilité* d'excès éthylique, cette seule référence à une probabilité d'excès éthylique ne permet pas, à défaut d'autres éléments, de conclure à l'inaptitude du demandeur de conduire un véhicule automoteur, étant relevé que la commission médicale retient elle aussi uniquement un *risque* d'abus d'alcool.

D'autre part, force est au tribunal de constater que le procès-verbal de police du 11 août 2014 ne permet ni d'exclure que le demandeur souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire, - le demandeur déduisant dès lors à tort du fait que ledit rapport ne porte aucun constat négatif quant à sa capacité de conduire que l'arrêté devrait être annulé -, ni de conclure à l'existence de troubles ou d'infirmités entravant ses capacités de conduire au regard de la référence faite à un « *verwirrter Eindruck* », puisqu'une telle appréciation d'ordre médical ne relève pas de la compétence de la police grand-ducale. Le tribunal relève ensuite que si le docteur ...retient certes l'existence d'un trouble de comportement, il ne s'est toutefois pas clairement prononcé sur l'incidence des troubles dont souffre le demandeur sur son aptitude et sa capacité de conduire un véhicule automoteur, mais a

uniquement relevé que le demandeur serait plus ouvert au contact et aurait commencé une psychothérapie individuelle.

Face à la conclusion retenue par la commission médicale qui va dans le sens où, en raison de l'état de santé du demandeur, la conduite automobile est contre-indiquée et à défaut d'indication suffisante contenue dans le rapport médical du Dr ...susceptible de prendre des conclusions claires quant à l'aptitude du demandeur de conduire un véhicule automoteur, ledit rapport pointant néanmoins l'existence de troubles de manière qu'*a priori* un risque potentiel ne peut être exclu, et étant donné que le tribunal se trouve confronté à des certificats et constatations médicaux incomplets, il ne se trouve pas en mesure, dans l'état actuel du dossier, de résoudre cette question factuelle d'ordre médical, de sorte qu'il y a lieu, avant tout autre progrès en cause, de recourir aux lumières d'un expert et partant de nommer un expert avec la mission plus amplement définie au dispositif du présent jugement.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

nomme comme expert Madame ..., neurologue, demeurant à L-..., avec la mission d'évaluer si Monsieur ... souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur ;

invite l'expert à remettre son rapport pour le 30 juin 2016 au plus tard et à solliciter un report de ce délai dans le cas où il n'arriverait pas à remettre son rapport dans le délai lui imparti ;

ordonne au demandeur de consigner la somme de 1.000 € (mille euros) à titre d'avance sur les frais et honoraires de l'expert à la caisse des consignations et d'en justifier au tribunal ;

fixe l'affaire au 3 octobre 2016 pour continuation des débats ;

réserve les frais ainsi que l'indemnité de procédure réclamée par le demandeur.

Ainsi jugé par :

Annick Braun, premier juge,  
Paul Nourissier, juge,  
Alexandra Castegnaro, juge,

et lu à l'audience publique du 24 février 2016 par le premier juge en présence du greffier Michèle Hoffmann.

S. Michèle Hoffmann

S. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 24 février 2016  
**Le greffier du tribunal administratif**