

**Audience publique du 5 décembre 2016**

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

---

**JUGEMENT**

Revu 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 jugement rendu par le tribunal administratif en date du 24 février 2016 ;

Vu le rapport d'expertise médicale déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 juin 2016 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 3 octobre 2016 ;

Vu le mémoire supplémentaire de Maître Roby Schons déposé au greffe du tribunal administratif en date du 11 octobre 2016 pour compte de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 25 octobre 2016 pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Roby Schons et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 14 novembre 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.

Sur base d'un avis de la commission médicale du 5 mai 2015, auquel le ministre se rallia, celui-ci retira à Monsieur ..., par un arrêté du 12 mai 2015, le permis de conduire un véhicule automoteur délivré, ainsi que les permis de conduire internationaux délivrés sur le vu dudit permis national. Ledit arrêté est fondé sur les motifs et considérations suivants :

*« Vu les articles 2 et 13 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;*

*Vu l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ;*

*Considérant que pour la raison reprise sous 4) du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 2 de la loi du 14 février 1955 précitée une mesure administrative s'impose à l'égard de Monsieur ..., né le ... (Belgique) et demeurant à L-.... ;*

*Considérant que le permis de conduire de l'intéressé est limité par arrêté ministériel du 20 octobre 2008 ;*

*Considérant que l'intéressé a été entendu le 21 avril 2015 dans ses explications par la Commission médicale prévue à l'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité ;*

*Vu l'avis du 05 mai 2015 de la Commission médicale précitée ;*

*Considérant que Monsieur ... souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire ; [...] »*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 3 septembre 2015, et inscrite sous le numéro 36902 du rôle, Monsieur ... fit introduire un recours tendant à l'annulation de la décision du ministre du 12 mai 2015 portant retrait de son permis de conduire.

Par jugement du 24 février 2016, le tribunal déclara le recours en annulation recevable en la forme. Quant au fond, il constata, tout d'abord, que les éléments soumis à son

appréciation ne permettaient pas de dégager l'existence dans le chef du demandeur d'un état de dépendance à l'alcool. Le tribunal releva plus particulièrement que s'il était vrai que par le passé, le demandeur s'était fait remarquer en relation avec des abus d'alcool et que son médecin traitant avait retenu l'existence d'une probabilité d'excès éthylique, cette seule référence à une *probabilité* d'excès éthylique ne permettait pas, à défaut d'autres éléments, de conclure à l'incapacité du demandeur à conduire un véhicule automoteur, tout en relevant que la commission médicale avait elle-aussi uniquement retenu un risque d'abus d'alcool.

Le tribunal constata, d'autre part, que le procès-verbal de la police grand-ducale du 11 août 2014 ne permettait ni d'exclure que le demandeur souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités à conduire, 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 releva ensuite que si le docteur P.D., médecin traitant du demandeur depuis l'année 2001, aurait certes retenu l'existence d'un trouble du comportement, il ne s'était 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 il avait uniquement relevé que le demandeur était plus ouvert au contact et avait commencé une psychothérapie individuelle.

Le tribunal considéra que dans la mesure où il se trouvait, d'un côté, face à la conclusion retenue par la commission médicale allant dans le sens, en raison de l'état de santé du demandeur, d'une contre-indication de toute conduite automobile, et à défaut d'indication suffisante contenue dans le rapport médical du Dr. P.D. susceptible de prendre des conclusions claires quant à l'aptitude du demandeur de conduire un véhicule automoteur, même si ledit rapport pointait l'existence de troubles de manière qu'*a priori* un risque potentiel ne pourrait pas être exclu, et eu égard, de l'autre côté, au fait qu'il se trouvait confronté à des certificats et constatations médicaux incomplets, il considéra ne pas se trouver en mesure, dans l'état actuel du dossier, de résoudre cette question factuelle d'ordre médical. Le tribunal ordonna, par conséquent, avant tout autre progrès en cause, une expertise médicale en fixant la mission de l'expert dans les termes suivants : « [...] *évaluer si Monsieur ... souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur* [...] », tout en refixant l'affaire pour continuation des débats à une audience ultérieure et en réservant les frais.

Dans son rapport déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 juin 2016, le docteur M.Z., après avoir apprécié l'état de santé de Monsieur ... comme suit : « [...] *Monsieur ... est atteint d'un trouble de la personnalité avec des traits narcissiques, de type borderline. Cette affection est responsable d'un sentiment de rejet et d'autodévalorisation, que Monsieur ... tente de compenser par des phantasmes de grandeur. Monsieur ... présente une instabilité émotionnelle et des comportements impulsifs, ainsi que des accès d'abus d'alcool. Néanmoins il n'y a pas de consommation régulière d'alcool, fait prouvé par la normalité de la prise de sang.* [...] », est arrivé à la conclusion que « [...] *L'atteinte psychiatrique de Monsieur ... ne constitue pas une contre-indication à la conduite d'un véhicule. Monsieur ... ne présente pas un éthylysme chronique. Mais il faut tenir compte des accès régulier[s] d'abus d'alcool, qui le désinhibent et renforcent son comportement impulsif. Ainsi Monsieur ... souffre de troubles susceptibles d'entraver ses capacités de conduire un véhicule automoteur* [...] ».

Dans son mémoire complémentaire, le demandeur met en avant qu'il ressortirait du rapport d'expertise, précité, que l'atteinte psychiatrique dont il souffre ne constitue pas une contre-indication à la conduite d'un véhicule automoteur, de sorte que sa participation à la circulation ne serait aucunement remise en cause sur base de son état psychiatrique. Pour ce qui est de la seconde conclusion retenue dans ledit rapport selon laquelle, s'il ne présentait pas un éthylysme chronique, il faudrait néanmoins tenir compte « *des accès réguliers d'abus d'alcool* » qui désinhiberaient et renforceraient son comportement impulsif, le demandeur estime qu'elle serait en contradiction flagrante par rapport aux constatations énoncées dans le même rapport à la page 2 en relation avec la prise de sang. En effet, les moyens techniques et scientifiques utilisés pour démontrer d'éventuels résidus, sinon des indicateurs en relation avec une consommation régulière d'alcool, démontreraient une alcoolémie négative dans son chef. La conclusion du rapport selon laquelle « *des accès réguliers d'abus d'alcool qui le désinhibent et renforcent son comportement impulsif* » ne serait donc nullement établie au regard du résultat obtenu au moyen de ces analyses techniques et scientifiques spécifiques. Le demandeur estime qu'au contraire, la conclusion retenue par le rédacteur dudit rapport quant à l'abus régulier d'alcool dans son chef resterait à l'état de pure allégation, voire même, que cette conclusion serait à un tel point en contradiction flagrante avec ses propres constatations, qu'elle ne pourrait être ni interprétée, ni retenue en sa défaveur.

Le demandeur est également d'avis que la conclusion suivant laquelle il souffrirait « *de troubles susceptibles d'entraver ses capacités de conduire un véhicule automoteur* » ne saurait pas non plus convaincre le tribunal quant à une possible entrave de ses capacités de conduite, étant donné que cette entrave resterait à l'état de pure allégation, le demandeur relevant à cet égard plus particulièrement qu'aucune démonstration un tant soit peu scientifique n'aurait été faite pour venir à cette conclusion.

Dans son mémoire complémentaire, la partie étatique relève, de prime abord, que la finalité primordiale d'un retrait administratif du permis de conduire serait celle de protéger la sécurité de l'usager lui-même et surtout celle des autres usagers de la route.

La mission ainsi dévolue au ministre en charge des transports l'appellerait, par conséquent, à examiner le dossier global de la personne concernée en se basant nécessairement sur des éléments suffisamment concluants pour le renseigner utilement sur l'état de santé de la personne concernée. A cet effet, le ministre devrait prendre en considération les antécédents médicaux de cette personne. Or, l'anamnèse reprise dans l'avis du 5 mai 2015 de la commission médicale révélerait que le demandeur présente des troubles de la personnalité et que le risque d'abus d'alcool serait imminent. Ces constatations seraient corroborées par l'avis psychiatrique du Dr. P.D. du 3 janvier 2015 et par celui de l'expert nommé par le tribunal.

La partie étatique en conclut que le demandeur serait atteint de troubles psychiques et présenterait une instabilité émotionnelle pouvant entraîner des comportements impulsifs et des accès d'abus d'alcool. Ce serait dès lors à juste titre que l'expert aurait conclu que le demandeur souffrirait de troubles susceptibles d'entraver ses capacités de conduire un véhicule automoteur.

L'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, tel qu'en vigueur au moment où la décision litigieuse a été prise, disposait dans son point 7) intitulé « *Les troubles mentaux* » 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. »*

Il échet tout d'abord de rappeler que la décision litigieuse est basée sur un avis de la commission médicale du 5 mai 2015, laquelle, après avoir retenu les éléments suivants : *«[...] problèmes psychiatriques, 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 considéré que le demandeur *«[...] présente des troubles mentaux [...]*» et que, par conséquent, *«[...] la personne précitée ne satisfait pas aux conditions minima prévues par l'article 77 sous 7) de l'arrêté grand-ducal précité et qu'il est dès lors établi qu'elle souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire [...]*».

En ce qui concerne l'existence d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver les aptitudes ou capacités du demandeur de conduire un véhicule automoteur, le tribunal a considéré, pour les raisons plus amplement développées ci-avant, que le recours à un expert devait permettre de résoudre la question factuelle d'ordre médical tenant à l'existence dans le chef du demandeur de tels troubles ou infirmités.

Force est à cet égard au tribunal de constater que dans le rapport d'expertise médicale déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 juin 2016, le Dr. M.Z. est arrivé à la conclusion que *«[...] l'atteinte psychiatrique de Monsieur ... [...]*», qui est décrite comme s'analysant en des *«[...] troubles de la personnalité avec des traits narcissiques, de type borderline [...]*» en raison desquels le demandeur ressentirait un *«[...] sentiment de rejet et d'autodévalorisation [...]*», ainsi que comme consistant en *«[...] une instabilité émotionnelle et des comportements impulsifs, ainsi que des accès d'abus d'alcool [...]* ne constitue pas une contre-indication à la conduite d'un véhicule [...]». Tout en confirmant dès lors l'existence d'un trouble du comportement, le Dr. M.Z. exclut toutefois que ce trouble puisse avoir une incidence sur l'aptitude et la capacité du demandeur de conduire un véhicule automoteur.

Si le Dr. M.Z. vient *in fine* tout de même à la conclusion que le demandeur *«[...] souffre de troubles susceptibles d'entraver ses capacités de conduire un véhicule automoteur [...]*», cette conclusion semble se rapporter, au vu du constat clair et non équivoque selon lequel *«[...] l'atteinte psychiatrique de Monsieur ... ne constitue pas une contre-indication à la conduite d'un véhicule [...]*», et en l'absence d'autres précisions, qu'aux *«[...] accès réguliers d'abus d'alcool [...]*» dont le demandeur ferait l'objet et qui sont décrits dans ledit rapport comme le désinhibant et comme renforçant son comportement impulsif.

Il est vrai que le tribunal n'est appelé à s'écarter de l'avis des experts commis par lui qu'avec une grande prudence dès lors qu'il a de justes motifs d'admettre que les experts se sont trompés ou lorsque l'erreur de ceux-ci résulte d'ores et déjà soit de leur rapport, soit d'autres éléments acquis en cause<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Trib. adm. 28 octobre 2015, n° 34267 du rôle, confirmé par Cour adm., 1<sup>er</sup> mars 2016, n°37232C du rôle, Pas. adm. 2016, V° Procédure contentieuse, n°690, et les autres références y citées.

Force est à cet égard tout d'abord de constater que pour ce qui est de l'existence d'éventuels abus d'alcool dans le chef du demandeur, tel que relevé ci-avant, le tribunal a retenu dans son jugement du 24 février 2016 que les éléments qui lui avaient été soumis, et plus particulièrement les conclusions du rapport du Dr. P.D. du 3 janvier 2015 en ce qu'elles mettaient en avant l'existence d'une « *probabilité* » d'excès éthylique, ne lui permettaient pas de dégager une inaptitude du demandeur de conduire un véhicule automoteur, ce d'autant plus que la commission médicale avait elle aussi uniquement retenu un « *risque* » d'abus d'alcool.

Or, le même constat s'impose au tribunal sur base des conclusions retenues dans le rapport d'expertise du 3 juin 2016. En effet, si le Dr. M.Z. met certes en avant qu'il faudrait tenir compte dans le chef du demandeur des « *accès réguliers d'abus d'alcool qui désinhibent et renforcent son comportement impulsif* », tel que le relève à juste titre son litismandataire, la régularité des abus d'alcool ainsi mise en avant est en contradiction avec l'appréciation faite par le Dr. M.Z. lui-même selon laquelle, au vu de « *la normalité de la prise de sang* », - révélant, en effet, une alcoolémie négative -, il n'y aurait « *pas de consommation régulière d'alcool* ». Or, en l'absence de preuves d'une consommation régulière d'alcool, le tribunal est amené à retenir que le constat du rapport d'expertise selon lequel, encore que Monsieur ... ne présenterait pas un éthylisme chronique, il faudrait tout de même « *tenir compte des accès réguliers d'abus d'alcool* » qui le « *désinhibent et renforcent son comportement impulsif* », ne fait tout au plus que confirmer l'existence dans le chef du demandeur d'un risque d'abus d'alcool dont tant la réalisation que la fréquence n'ont pas pu être établies, risque qui, à défaut d'autres éléments, n'est pas suffisant pour permettre de conclure à l'existence de troubles susceptibles d'entraver son aptitude à conduire un véhicule automoteur.

Au vu des considérations qui précèdent, le tribunal est dès lors amené à conclure qu'il ne ressort pas à suffisance des éléments du dossier que le demandeur souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur conformément à l'article 77 sous 7) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, de sorte que la décision déférée encourt l'annulation pour erreur manifeste d'appréciation.

#### **Par ces motifs,**

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

vidant le jugement du 24 février 2016 ;

au fond, déclare le recours en annulation fondé ;

partant, annule la décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 12 mai 2015 portant retrait du permis de conduire à Monsieur ... ;

renvoie le dossier en prosécution de cause devant le ministre compétent ;

condamne l'Etat aux frais, y compris les frais d'expertise.

Ainsi jugé par :

Annick Braun, vice-président,  
Paul Nourissier, premier juge,  
Alexandra Castegnaro, premier juge,

et lu à l'audience publique du 5 décembre 2016 par le vice-président, en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 5.12.2016

Le greffier du tribunal administratif