

Audience publique du 3 juin 2020

Recours formé par Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de la Mobilité et des Travaux publics
en matière de permis de conduire

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 42659 du rôle et déposée le 11 avril 2019 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 ..., né le ..., demeurant à L-..., tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation d'un arrêté du ministre de la Mobilité et des Travaux publics du 10 janvier 2019 portant retrait de son permis de conduire ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 juillet 2019 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Madame le délégué du gouvernement Linda MANIEWSKI en sa plaidoirie à l'audience publique de ce jour.

Il résulte des éléments du dossier administratif que Monsieur ... est titulaire d'un permis de conduire de la catégorie B depuis le 3 mars 1988, et de la catégorie A depuis le 14 avril 1992.

Suite à un arrêt de la Cour administrative du 4 avril 2017, inscrit sous le numéro 38968C du rôle, ayant confirmé le jugement du tribunal administratif du 5 décembre 2016, inscrit sous le numéro 36902a du rôle, la commission médicale prévue par l'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 modifié portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, ci-après désignés respectivement par « l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 » et par « la commission médicale », émit en date du 6 avril 2017 un avis favorable « *quant à la restitution du droit de conduire [à Monsieur ...] et de demander un rapport psychiatrique et des analyses toxicologiques des cheveux (alcool) dans 12 mois* », avis, auquel le ministre du Développement durable et des Infrastructures se rallia par décision du 11 avril 2017.

Par courrier recommandé du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 6 mars 2018, Monsieur ... fut invité à faire parvenir dans les trois semaines les résultats d'analyses toxicologiques des cheveux (alcool) au médecin-président de la commission médicale.

Par courrier recommandé du 3 août 2018, Monsieur ... fut convoqué devant la commission médicale pour le 24 septembre 2018, devant laquelle il déclara avoir effectué les analyses au Laboratoire National de Santé et boire occasionnellement de l'alcool.

En date du 15 octobre 2018, le médecin-président de la commission médicale réceptionna les analyses sanguines du 20 septembre 2018 de Monsieur

Par courrier recommandé du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 31 octobre 2018, Monsieur ... fut, de nouveau, invité à faire parvenir dans les trois semaines les résultats d'analyses toxicologiques des cheveux (alcool) au médecin-président de la commission médicale.

En date du 4 décembre 2018, le médecin-président de la commission médicale réceptionna les analyses toxicologiques des cheveux de Monsieur ... du 29 novembre 2018, dont les résultats affichaient un taux d'éthyl glucuronide de 35,5 pg/mg de cheveux. Vu lesdits résultats, la personne responsable au service de toxicologie médico-légale du Laboratoire National de Santé retint que *« la concentration de l'éthyl glucuronide dans les cheveux est compatible avec une consommation excessive et régulière d'alcool dans une période d'environ 3 mois avant le prélèvement des cheveux »*.

Dans son avis du 28 décembre 2018, la commission médicale conclut au retrait du permis de conduire de Monsieur ... sur base de la considération que celui-ci souffre d'éthylisme et ne satisferait pas *« aux conditions minima prévues par l'article 77 sous 8.1) de l'arrêté grand-ducal [du 23 novembre 1955] et qu'il est dès lors établi qu'il souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire »*.

Par décision du 10 janvier 2019, le ministre de la Mobilité et des Travaux publics entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par le « ministre », en se ralliant à l'avis de la commission médicale du 28 décembre 2018, retira le permis de conduire un véhicule automoteur, ainsi que les permis de conduire internationaux délivrés sur le vu du susdit permis national à Monsieur ..., décision basée sur les considérations suivantes :

« [...] 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^{er} de l'article 2 de la loi du 14 février 1955 précitée une mesure administrative s'impose à l'égard de Monsieur ..., né le ... à ... (Belgique) et demeurant à L-..., ..., ... ;

Considérant que l'intéressé a été entendu le 24 septembre 2018 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 28 décembre 2018 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 11 avril 2019 et inscrite sous le numéro 42659 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à l'annulation, sinon subsidiairement à la réformation de la décision ministérielle précitée du 10 janvier 2019.

Quand bien même une partie a formulé un recours en annulation à titre principal et un recours en réformation à titre subsidiaire, le tribunal a l'obligation d'examiner en premier lieu la possibilité d'exercer un recours en réformation contre la décision critiquée, alors qu'en vertu de l'article 2, paragraphe (1), de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, un recours en annulation n'est possible qu'à l'égard des décisions non susceptibles d'un autre recours d'après les lois et règlements.

Etant donné que dans la présente matière aucune disposition légale n'instaure un recours au fond, seul un recours en annulation a valablement pu être dirigé contre la décision ministérielle déférée. Le tribunal est partant incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation. En revanche, il est compétent pour connaître du recours principal en annulation, recours qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours et après avoir exposé les faits et rétroactes à la base du présent litige, Monsieur ... cite l'article 2, paragraphe (1), point 4) de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, ci-après la « loi du 14 février 1955 » et l'article 77, point 8.1 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, pour soutenir que les faits à la base de la décision déférée ne seraient pas établis à suffisance. En effet, il ne serait pas infirme au point de ne pas pouvoir conduire et ne souffrirait pas de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire, ni d'une dépendance à l'égard de l'alcool, ni encore ne saurait-il dissocier la conduite de la consommation d'alcool. Il donne à cet égard à considérer qu'il ne serait pas établi qu'il aurait conduit un véhicule pendant le période de référence du test d'éthyl glucuronide et souligne encore qu'au terme du jugement du tribunal administratif du 5 décembre 2016 confirmé par l'arrêt de la Cour administrative du 4 avril 2017, une décision précédente du ministre de lui « *restituer* » son permis de conduire aurait déjà fait l'objet d'une annulation et que sa situation n'aurait pas changé depuis lors.

Il fait encore valoir que suivant les informations contenues au courrier du service de toxicologie médico-légale du Laboratoire National de Santé du 29 novembre 2018 une longueur minimale de 3 cm de cheveux permettrait une analyse optimale et que la longueur des cheveux prélevés serait inconnue en l'espèce, de sorte que les résultats du Laboratoire National de Santé resteraient « *en l'état de pure allégation quant à la durée de consommation d'alcool* ». Dans la mesure où aucune durée de consommation ne pourrait être retenue en l'espèce, la décision déférée devrait encourir l'annulation. A cela s'ajouterait que la durée de consommation serait encore importante afin de déterminer une indépendance vis-à-vis de l'alcool tel qu'affirmé par la commission médicale, de sorte que la décision ministérielle encourrait l'annulation également de ce fait.

Dans ce contexte, le demandeur estime encore qu'il aurait appartenu au ministre de faire application de l'article 77, point 8.1. paragraphe (2) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, suivant lequel il appartiendrait au ministre de conditionner le « *renouvellement* » du permis de conduire, sinon la « *délivrance* » du permis de conduire à une période de contrôle médical lors de laquelle l'intéressé pourrait prouver son abstinence de

consommation. Suivant le demandeur, tel devrait, au regard du principe de proportionnalité, également être le cas en ce qui concerne le « retrait » pur et simple d'un permis de conduire.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours pour ne pas être fondé.

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, 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, étant relevé que la sanction d'une disproportion est limitée au cas exceptionnel où une flagrante disproportion des moyens laisse entrevoir un usage excessif du pouvoir par cette autorité. Par ailleurs, 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 manifeste¹.

L'article 2 de la loi du 14 février 1955 dispose dans son paragraphe 1^{er} que « *Le ministre ayant les Transports dans ses attributions, désigné ci-après «le ministre», délivre les permis de conduire civils; il peut refuser leur octroi, restreindre 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; [...] ».

Il suit de l'article 2 de la loi du 14 février 1955, précité, que le ministre peut retirer les permis de conduire civils, notamment, quand l'intéressé souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire.

Si les infirmités et troubles ainsi visés ne sont certes pas clairement précisés, il convient de se référer, par analogie, en ce qui concerne l'éthylisme, au point 8.1. de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, intitulé « *Alcool* », article visant certes la délivrance et le renouvellement d'un permis de conduire, mais qui, situé dans le contexte général du point « *C.- Les conditions médicales à remplir par les conducteurs* » de la section II. du chapitre IV. dudit arrêté grand-ducal dans lequel s'inscrit l'article 77 précité, et lu en combinaison avec les dispositions finales, notamment de l'avant-dernier paragraphe dudit article 77, qui dispose que : « *Si par ailleurs, le titulaire d'un permis de conduire ne satisfait pas aux conditions minimales précitées au présent article, le permis de conduire peut être retiré [...] et sa restitution peut être refusée. [...]* », s'applique également au retrait et la restitution d'un permis de conduire, tel que soutenu à juste titre par le demandeur.

¹ Trib. adm., 27 février 2013, n° 30584 du rôle, disponible sous www.ja.etat.lu

Ledit point 8.1. de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 dispose que :

« Le permis de conduire n'est ni délivré ni renouvelé si l'intéressé se trouve en état de dépendance vis-à-vis de l'alcool ou s'il ne peut dissocier la conduite de la consommation d'alcool.

En cas de dépendance vis-à-vis de l'alcool, le permis de conduire peut être délivré ou renouvelé, sur avis motivé de la commission médicale, au terme d'une période prouvée d'abstinence et sous réserve d'un contrôle médical régulier. [...] ».

Il ressort des dispositions légales précitées qu'une personne doit être considérée comme souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire si elle se trouve en état de dépendance vis-à-vis de l'alcool ou si elle ne peut pas dissocier la conduite de la consommation d'alcool.

Dès lors et dans la mesure où les conditions prévues par l'article 77, point 8.1. de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, précité, sont des conditions alternatives, le seul fait qu'une condition soit remplie dans le chef de l'intéressé est suffisant pour justifier qu'il souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire.

En l'espèce et en ce qui concerne la condition ayant trait à une dépendance de Monsieur ... à l'égard d'alcool, dépendance contestée par ce dernier, il ressort des pièces versées au dossier administratif, et plus précisément du rapport d'analyse toxicologique de ses cheveux effectué en date du 23 novembre 2018 que le taux d'éthyl glucuronide de 35,5 pg/mg détecté dans ses cheveux laisse conclure à une consommation excessive et régulière d'alcool sur une période de 3 mois avant le prélèvement des cheveux. A cet égard, il échet de prime abord de rejeter les affirmations du demandeur, suivant lesquelles la longueur des cheveux prélevés serait inconnue en l'espèce, dans la mesure où il ressort sans équivoque de l'analyse capillaire du 23 novembre 2018, qu'ont été analysés des cheveux de couleur noir gris d'une longueur de 3 cm et appartenant au demandeur.

Ensuite, force est de constater que si les résultats ainsi dégagés permettent effectivement de dégager une consommation abusive et continue d'alcool, ces mêmes éléments ne permettent cependant pas, faute de pièces complémentaires, de conclure *ipso facto* que l'assujettissement à l'alcool du demandeur soit tel que la suppression de la consommation de l'alcool dans son chef se manifesterait effectivement par un ensemble de troubles physiques respectivement psychiques, étant encore relevé à cet égard que le docteur ... du Laboratoire national de la Santé est resté muet sur un tel état de dépendance.

Il s'ensuit qu'il n'est pas avéré que la première condition inscrite au point 8.1. de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, condition ayant trait à un état de dépendance de l'intéressé à l'égard d'alcool est remplie en l'espèce.

Concernant ensuite la deuxième condition figurant au même point 8.1. de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, laquelle a trait au défaut de pouvoir dissocier la conduite de la consommation d'alcool, il résulte des éléments du dossier administratif soumis à l'appréciation du tribunal que Monsieur ... a été condamné pour conduite sous influence d'alcool, à savoir le 29 septembre 1994, pour avoir conduit avec un taux d'alcool dans le sang de 1,51 ‰. Le demandeur a ensuite été condamné une deuxième fois pour conduite sous

influence d'alcool, à savoir, pour avoir conduit le 4 mars 2000 avec un taux d'alcool de 0,80 mg par litre d'air expiré. Il a encore été condamné une troisième fois pour avoir conduit le 19 décembre 2006 avec un taux d'alcool de 0,43 mg par litre d'air expiré. Monsieur ... a également été condamné une quatrième fois pour avoir conduit le 2 octobre 2007 avec un taux d'alcool de 0,87 mg par litre d'air expiré, et même une cinquième fois pour avoir conduit le 11 août 2008 avec un taux d'alcool de 0,69 mg par litre d'air expiré.

S'il est vrai que les infractions ainsi commises et les condamnations afférentes sont largement antérieures à la décision litigieuse et que depuis cette date, le demandeur n'a plus fait l'objet d'une condamnation pour conduite en état d'ivresse, il n'en reste pas moins que malgré les condamnations dont il a d'ores et déjà fait l'objet dans le cadre de son problème d'éthylisme et qui ont conduit à une interdiction de conduire de plusieurs mois dans son chef, il n'a pas changé ses habitudes en ce qui concerne sa consommation d'alcool, alors qu'il continue à s'adonner à une consommation excessive et régulière d'alcool, dans la mesure où, d'un côté, et comme retenu ci-avant, il ressort de l'analyse capillaire du 23 novembre 2018 que la « *concentration de l'éthyl glucuronide dans les cheveux est compatible avec une consommation excessive et régulière d'alcool dans une période d'environ 3 mois avant le prélèvement des cheveux* » et, de l'autre côté, il ressort d'un rapport de la police grand-ducale n° 2017/18679/621/FJ du 22 mai 2017 que le demandeur a été, en date des 14 août et 17 octobre 2015 deux fois appréhendé « *wegen öffentliche[n] Ärgernis[ses] durch Trunkenheit* ».

Ainsi, et compte tenu du comportement intransigeant du demandeur en ce qui concerne la consommation d'alcool, ainsi que de ses antécédents judiciaires, le tribunal est amené à retenir que Monsieur ... n'est pas en mesure de dissocier la conduite de la consommation d'alcool, de sorte à souffrir d'une infirmité ou d'un trouble susceptible d'entraver son aptitude à conduire. Il s'ensuit que le ministre a, à juste titre, pu se baser sur l'article 2, paragraphe (1), point 4) de la loi du 14 février 1955 pour retirer le permis de conduire à Monsieur

Cette conclusion n'est pas énervée par la référence non autrement développée du demandeur au jugement du tribunal administratif du 5 décembre 2016 confirmé par l'arrêt de la Cour administrative du 4 avril 2017 et à l'affirmation que sa situation n'aurait pas changée. Le tribunal n'étant, en effet, pas en mesure de prendre position par rapport à de tels moyens simplement suggérés sans être soutenus effectivement et il ne lui appartient pas de suppléer à la carence de la partie demanderesse et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base des conclusions de celle-ci², étant encore souligné, à toutes fins utiles, que par l'arrêté annulé à travers le jugement du 5 décembre 2016, confirmé par l'arrêt du 4 avril 2017, le permis de conduire du demandeur lui a été retiré au motif qu'il ne remplirait pas les conditions minima prévues par l'article 77, paragraphe (1) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 et qu'il souffrirait des troubles mentaux prévues par l'article 77, point 7. du même règlement grand-ducal, situation non comparable avec celle de l'espèce.

Elle n'est pas non plus énervée par les considérations du demandeur, suivant lesquelles il aurait dû bénéficier des dispositions de l'article 77, point 8.1. paragraphe (2) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, suivant lequel « *En cas de dépendance vis-à-vis de l'alcool, le permis de conduire peut être délivré ou renouvelé, sur avis motivé de la commission médicale, au terme d'une période prouvée d'abstinence et sous réserve d'un contrôle médical régulier.* », étant donné, d'un côté, qu'aucune dépendance à l'égard de l'alcool n'a pu être retenue dans le chef du demandeur, de sorte que ledit paragraphe ne lui est pas applicable, et,

² Trib. adm., 5 juillet 2000, n° 11527 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 445 et les autres références y citées.

de l'autre côté, que le demandeur ne fait justement pas état d'une « *période prouvée d'abstinence* », dans la mesure où il ressort de l'analyse capillaire du 23 novembre 2018 qu'il a consommé excessivement et régulièrement de l'alcool pendant les trois mois précédant le test en question.

Aucun autre moyen n'ayant été invoqué en cause, le recours en annulation est à rejeter pour ne pas être fondé.

Monsieur ... sollicite encore la condamnation de l'Etat à lui payer une indemnité de procédure de-€ sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, demande qui est cependant à rejeter compte tenu de l'issue du présent litige.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation :

reçoit le recours principal en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié et en déboute ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par le demandeur ;

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 3 juin 2020 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 3 juin 2020
Le greffier du tribunal administratif