

Audience publique du 6 octobre 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 43071 du rôle et déposée le 5 juin 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Maria Ana REAL GERALDO DIAS, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'un arrêté du ministre de la Mobilité et des Travaux publics du 31 janvier 2019 portant retrait de son permis de conduire un véhicule automoteur ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 4 novembre 2019 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Maximilien KRZYSZTON, en remplacement de Maître Maria Ana REAL GERALDO DIAS, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Danièle NOSBUSCH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 septembre 2020.

Suite à l'introduction le 17 janvier 2018 par Monsieur ... d'une demande en vue de la transcription de son permis de conduire camerounais lui délivré le 19 mars 2013, un permis de conduire luxembourgeois, catégorie B, lui fut délivré en date du 16 avril 2018.

En date du 1^{er} juillet 2018, la Police grand-ducale de Luxembourg, Service central UCPA, Section expertise documents, dressa un rapport, inscrit sous le n° ..., duquel il ressort que ledit permis de conduire camerounais portant le numéro ... constitue un faux (« *Totalfälschung* »).

Par courrier du 5 juillet 2018, le ministre du Développement durable et des Infrastructures s'adressa au Directeur Général de la Police grand-ducale, afin que celui-ci effectue « [...] *une enquête administrative en vue d'une mesure administrative éventuelle en ce qui concerne le permis de conduire de l'intéressé et de [lui] retourner l'enquête dont question [...]* ».

Par courrier du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 13 novembre 2018, Monsieur ... fut invité à se présenter le 18 décembre 2018 devant la Commission spéciale des permis de conduire, dénommée ci-après « la commission spéciale », en application 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 désigné par « l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 ». Dans la mesure où ladite convocation ne fut pas réclamée par Monsieur ..., le ministre de la Mobilité et des Travaux publics entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », le reconvoqua, par courrier recommandé du 28 décembre 2018, à se présenter devant la commission spéciale le 16 janvier 2019, convocation à laquelle il ne réserva aucune suite.

Le 16 janvier 2019, la commission spéciale émit un avis dans lequel elle proposa, à l'unanimité, au ministre de procéder au retrait administratif du permis de conduire de Monsieur ..., aux termes des motifs suivants :

« [...] Considérant que Monsieur ... ne s'est pas présenté devant la Commission spéciale des permis de conduire malgré deux convocations en due forme et qu'il y a partant lieu de statuer par défaut ;

Considérant que l'intéressé est titulaire d'un permis de conduire camerounais de la catégorie B depuis le 19 mars 2013 ;

Considérant qu'en date du 16 avril 2018 le permis de conduire camerounais a été transcrit en permis de conduire luxembourgeois ;

Considérant que l'intéressé réside au Luxembourg depuis le 25 octobre 2017 ;

Considérant qu'en date du 30 juin 2018, la Police grand-ducale service central UCPA, section expertise documents, nous informe que le permis camerounais présente des irrégularités manifestes et qu'il s'agit d'un document falsifié ;

Considérant que le compte points de l'intéressé comporte actuellement dix points ;

Considérant que deux points ont été perdus suite à un avertissement taxé pour avoir circulé avec des pneus non conformes en date du 14 mai 2018 ;

Considérant que le rapport d'enquête de la Police grand-ducale Région Sud-Ouest, Cr3 Differdange, du 8 octobre 2018 ne renseigne sur aucun autre fait à charge de l'intéressé ;

Considérant que les éléments du dossier sont suffisamment concluants pour faire admettre que l'intéressé a usé de moyens frauduleux pour obtenir la transcription de son permis de conduire camerounais en permis de conduire luxembourgeois ;

Considérant que Monsieur ... n'a pas pu être entendu dans ses explications et moyens de défense [...] ».

Par arrêté ministériel du 31 janvier 2019, notifié en mains propres à l'intéressé le 5 mars 2019, le ministre se rallia à l'avis précité et le permis de conduire fut retiré à Monsieur ... sur base des considérations et motifs 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 Monsieur ..., né le ... à ... (Cameroun) et demeurant à L-..., est titulaire d'un permis de conduire luxembourgeois, délivré sur base d'une transcription d'un permis de conduire camerounais falsifié ;

Considérant que l'intéressé a été convoqué le 18 décembre 2018 et le 16 janvier 2019 pour être entendu dans ses explications et moyens de défense par la Commission spéciale prévue à l'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité, convocations auxquelles il n'a pas donné suite;

Considérant que l'intéressé est ainsi censé avoir renoncé à faire valoir ses explications et moyens de défense et qu'il y a lieu de statuer par défaut ;

Vu l'avis du 16 janvier 2019 de la Commission spéciale précitée;

Considérant que Monsieur ... a usé de moyens frauduleux pour obtenir un permis de conduire par la voie de transcription [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 juin 2019 et inscrite sous le numéro 43071 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de l'arrêté ministériel du 31 janvier 2019 portant retrait de son permis de conduire un véhicule automoteur.

Etant donné que la loi ne prévoit aucun recours de pleine juridiction en matière de permis de conduire, seul un recours en annulation a pu être introduit en l'espèce. Le recours en annulation ayant, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi, est recevable.

A l'appui de son recours, le demandeur rappelle les faits et rétroactes à la base de l'arrêté litigieux, en précisant avoir introduit une demande de transcription de son permis de conduire camerounais le 17 janvier 2018 et avoir obtenu le 16 avril 2018 un permis de conduire luxembourgeois. Il fait ensuite état du « *Führerscheinbericht* » de la Police grand-ducale du 8 octobre 2018 duquel il ressortirait qu'il aurait suivi la formation nécessaire auprès d'une auto-école pour se voir délivrer, de manière légitime, un permis de conduire luxembourgeois, nonobstant le caractère falsifié de son permis de conduire camerounais, ledit rapport policier précisant encore qu'il n'aurait commis aucune infraction routière ni avoir été impliqué dans un accident de la circulation au Luxembourg. Monsieur ... soutient encore qu'il serait mécanicien et que le permis de conduire lui serait indispensable dans le cadre de son activité professionnelle, dans la mesure où il devrait effectuer de nombreux essais routiers après les réparations effectuées. Finalement le demandeur explique ne pas avoir effectivement réceptionné les convocations à se présenter devant la commission spéciale pour avoir été incarcéré du 16 octobre 2018 au 23 mai 2019 au Centre pénitentiaire de Luxembourg, de sorte à ne pas avoir pu prendre position avant la prise de l'arrêté ministériel litigieux.

En droit, le demandeur fait, tout d'abord, valoir que l'arrêté ministériel litigieux serait basé sur le fait qu'il ne se serait pas présenté aux convocations lui adressées et sur son manque d'explications fournies. Or, il aurait été dans l'impossibilité matérielle de réceptionner effectivement les convocations lui adressées, alors qu'il aurait été incarcéré à cette époque, ce qui constituerait, d'après le demandeur, un cas de force majeure justifiant qu'il serait convoqué à nouveau afin qu'une décision soit prise en connaissance de cause de toutes les circonstances factuelles.

Il se prévaut ensuite du rapport d'enquête policier du 8 octobre 2018, duquel il ressortirait qu'il n'existerait aucun fait répressif à sa charge et qu'il aurait suivi, avec succès, des cours auprès d'une auto-école, de sorte qu'il satisferait aux critères pour l'obtention d'un permis de conduire luxembourgeois, rapport que la commission spéciale et ensuite le ministre n'aurait pas pris en considération. L'arrêté ministériel litigieux du 31 janvier 2019 devrait partant être annulé.

Le délégué du gouvernement estime que ce serait à bon droit que Monsieur ... s'était vu retirer son permis de conduire et il conclut au rejet du recours sous analyse.

L'examen de la légalité externe d'une décision déferée au tribunal précédant celui de sa légalité interne, le tribunal est amené à trancher en premier lieu le moyen du demandeur tiré d'un problème de notification des convocations à se présenter devant la commission spéciale, en ce qu'il aurait été dans l'impossibilité de réceptionner effectivement lesdits courriers pour avoir été incarcéré, Monsieur ... qualifiant ces circonstances de cas de force majeure dans son chef. A cet égard, il y a lieu de relever, outre le fait que le demandeur n'invoque aucune base légale à l'appui de son moyen, qu'il résulte tant des explications circonstanciées de la partie étatique, lesquelles n'ont pas été remises en cause par le demandeur, que des pièces versées au tribunal, que les convocations ont été envoyées à l'adresse officielle de Monsieur ..., étant précisé qu'en matière de courrier recommandé, la notification, pour le cas où ce n'est pas le destinataire ou son représentant autorisé qui en opère réception, est censée faite le jour où le destinataire a été avisé par l'agent postal compétent¹. Dans ce cadre, il y a encore lieu de rejeter l'argumentation du demandeur selon laquelle le défaut de réception des convocations, alors qu'il avait été détenu au Centre pénitentiaire devrait être considéré comme un cas de force majeure dans son chef, dans la mesure où il s'agit de circonstances qui ne sont pas, en tant que telles, imprévisibles, irrésistibles et extérieures à la volonté de la personne concernée pour être la conséquence *a priori* normale de la commission d'infractions d'une certaine gravité.

Le moyen tiré d'un défaut de notification des convocations à se présenter devant la commission spéciale est partant à rejeter.

En ce qui concerne ensuite la légalité interne de la décision attaquée, il convient de prime abord de relever qu'un acte administratif fait *a priori* foi d'après le contenu qu'il revêt et qu'il appartient à l'administré d'établir que ce contenu est contraire à la réalité en fait, sinon à telle règle de droit applicable². La charge de la preuve de l'illégalité de la décision ministérielle sous analyse et partant celle de l'authenticité de son permis de conduire appartient dès lors en premier lieu au demandeur.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que lorsque le tribunal 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

¹ Cour adm., 13 juin 2013, n° 32153C du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 222.

² Cour adm., 11 janvier 2007, n° 21679C du rôle, Pas. adm. 2019, V° Actes administratifs, n° 142 et les autres références y citées.

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 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, ci-après désignée par « la loi du 14 février 1955 », est manifeste³.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 14 février 1955, « *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:*

- 1) présente des signes manifestes d'alcoolisme ou d'autres intoxications;*
- 2) n'offre pas, compte tenu des faits d'inhabileté ou de maladresse suffisamment concluants constatés à sa charge, les garanties nécessaires à la sécurité routière;*
- 3) est dépourvu du sens des responsabilités requis, dans l'intérêt de la sécurité routière, pour la conduite d'un véhicule;*
- 4) souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire;*
- 5) refuse d'exécuter la décision du ministre des Transports l'invitant à produire un certificat médical récent ou à faire inscrire sur le permis de conduire la prolongation ou le renouvellement de la période de stage ou la restriction de son droit de conduire;»*
- 6) a fait une fausse déclaration ou usé de moyens frauduleux pour obtenir un permis de conduire, son renouvellement ou sa transcription. [...]».*

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 a fait une fausse déclaration ou usé de moyens frauduleux pour obtenir un permis de conduire, son renouvellement ou sa transcription.

En l'espèce, il est reproché au demandeur d'avoir usé d'un faux permis de conduire camerounais en vue de se faire délivrer, par la voie de la transcription, un permis de conduire luxembourgeois.

Force est au tribunal de constater que le demandeur ne conteste pas que son permis de conduire camerounais est un faux, de sorte que le ministre a *a priori* valablement pu conclure au caractère falsifié dudit permis de conduire et lui retirer en conséquence le permis de conduire luxembourgeois lui délivré en conséquence de la transcription de son permis falsifié.

Il échet ensuite de relever que le demandeur se prévaut de sa réussite d'une formation suivie auprès d'une auto-école luxembourgeoise pour en conclure qu'il satisferait aux critères pour se voir délivrer un permis de conduire luxembourgeois.

Or l'examen pratique accompli par le demandeur s'inscrit dans le cadre particulier de sa demande de transcription de son permis de conduire camerounais, étant donné qu'il est

³ Trib. adm., 27 février 2013, n° 30584 du rôle, disponible sous www.ja.etat.lu

constant en cause que Monsieur ... est originaire d'un pays tiers à l'Espace économique européen qui n'est signataire ni de la Convention sur la circulation routière signée à Genève, le 19 septembre 1949 ni de la Convention sur la circulation routière, signée à Vienne, le 8 novembre 1968, en l'espèce le Cameroun, de sorte qu'en vertu de l'article 84, paragraphe (2) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, aux termes duquel « [...] *Sans préjudice de l'alinéa précédent, la transcription des permis de conduire visés à l'alinéa 1 requiert la réussite à un examen de contrôle, à l'exception de ceux correspondant aux catégories A, A2, A1, AM, B, BE ou F du permis de conduire luxembourgeois et délivrés par les autorités d'un pays qui est partie contractante de la Convention sur la circulation routière signée à Genève, le 19 septembre 1949, approuvée par la loi du 22 juillet 1952, ou de la Convention sur la circulation routière, signée à Vienne, le 8 novembre 1968 et approuvée par la loi du 27 mai 1975* », il a dû se soumettre à un examen de contrôle sous la forme d'une épreuve pratique de conduite. Or la réussite à un tel examen de contrôle, dans le cadre d'une demande de transcription d'un permis de conduire s'étant avéré être un document falsifié, n'est pas de nature à conférer à son titulaire le droit d'obtenir un permis de conduire luxembourgeois, alors que le respect de la condition primaire, à savoir la détention d'un permis de conduire régulier émis par un Etat tiers fait défaut. Pour le surplus, dans la mesure où le tribunal n'est saisi en l'espèce que de l'analyse de la légalité de la décision de retrait du permis de conduire luxembourgeois de Monsieur ... suite à sa demande de transcription du 17 janvier 2018 de son permis de conduire falsifié, l'invocation par ce dernier de la réussite à un examen pratique de conduite et du respect des critères de se voir octroyer, de manière autonome, un permis de conduire luxembourgeois – étant relevé que le respect de ces conditions, à savoir l'accomplissement d'un certain nombre d'heures de formation théorique et de cours de conduites, ainsi que la réussite à un examen portant sur ladite formation théorique et à un examen de conduite, ne ressort pas des éléments soumis à l'analyse du tribunal en ce qui concerne la formation théorique – est sans pertinence en l'espèce pour reposer sur des considérations étrangères à la décision sous examen.

Il suit des considérations qui précèdent et en l'absence d'autres moyens que le recours sous analyse est à rejeter pour ne pas être fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié et en déboute ;

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 6 octobre 2020 par :

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

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 6 octobre 2020
Le greffier du tribunal administratif