

**Audience publique du 19 mai 2021**

Recours formé par Madame ..., ...,  
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 44983 du rôle et déposée le 14 septembre 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Pol MELLINA, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., née le ... à ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'un arrêté du ministre de la Mobilité et des Travaux publics du 7 septembre 2020 portant refus de renouvellement de son permis de conduire ;

Vu l'ordonnance du président du tribunal administratif du 28 septembre 2020, inscrite sous le numéro 44984 du rôle, ayant débouté Madame ... de sa demande tendant à voir ordonner une mesure de sauvegarde ;

Vu l'ordonnance du vice-président, présidant la troisième chambre du tribunal administratif, du 5 octobre 2020 ordonnant une abréviation des délais pour déposer les mémoires en réponse, en réplique et en duplique ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 14 octobre 2020 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 18 décembre 2020 par Maître Pol MELLINA, au nom de Madame ... ;

Vu les pièces versées en cause et notamment l'arrêté attaqué ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Pol MELLINA et Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 27 janvier 2021.

---

Il ressort d'un rapport n° ... de la Police grand-ducale, Région ..., ..., qu'en date du 29 janvier 2020, Madame ..., titulaire d'un permis de conduire catégories AM, A1, A2, A, B et F, fit l'objet d'un contrôle de vitesse lors duquel celle-ci provoqua un incident avec l'agent de police lui faisant signal d'arrêt.

Par courrier recommandé du 11 février 2020, et suite au rapport de la Police grand-ducale précité, le ministre de la Mobilité et des Travaux publics, ci-après désigné par le « ministre », invita Madame ... conformément à l'article 2 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 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 » à faire parvenir dans les trois semaines un rapport neurologique récent et détaillé attestant l'absence de toute contre-indication médicale à la conduite d'un véhicule automoteur au médecin-président de la commission médicale prévue par l'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, ci-après désignée par la « commission médicale ».

Par courrier réceptionné le 2 mars 2020, Madame ... fit parvenir un rapport neurologique du docteur ... du 21 février 2020 au ministère de la Mobilité et des Travaux publics, duquel il ressort qu'elle présente une polyneuropathie et que, d'un point de vue neurologique, elle est toujours apte à conduire d'un véhicule automoteur.

En date du 3 mars 2020, le service contentieux – permis de conduire auprès du département de la mobilité et des transports du ministère de la Mobilité et des Travaux publics, transmet le rapport neurologique du 21 février 2020 à l'expert de la commission médicale avec prière de convoquer Madame ... « *à un examen de contrôle pratique et d'en faire un rapport à la Commission médicale* ».

Suite à la réception du rapport neurologique du 21 février 2020, la commission médicale décida d'ordonner un « *examen pratique par expert CR* ».

Le 9 avril 2020, Madame ..., introduisit une demande en renouvellement de son permis de conduire valable jusqu'au 2 mai 2020 conformément à l'article 87 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 auprès du ministre.

Par courrier réceptionné le 25 mai 2020, Madame ... fit encore parvenir un certificat médical du docteur ... datant du 19 mai 2020 certifiant son aptitude à conduire un véhicule au ministre.

Par courrier du 12 juin 2020 du service de permis de conduire auprès de la Société Nationale de Circulation Automobile, ci-après désignée « SNCA », Madame ... fut invitée à se présenter à une épreuve de contrôle pratique le 15 juillet 2020 avec l'expert de la commission médicale.

Dans son rapport du 15 juillet 2020, l'expert de la commission médicale indiqua que Madame ... a échoué à l'épreuve pratique et proposa à la commission médicale de lui retirer le permis de conduire.

Par courrier recommandé du 6 août 2020, Madame ... fut convoquée devant la commission médicale pour le 1<sup>er</sup> septembre 2020.

Par courrier de son mandataire du 26 août 2020, Madame ... fit parvenir ses observations au ministre par rapport à sa situation personnelle et à son état de santé, par rapport aux circonstances de l'incident du 29 janvier 2020 ainsi que par rapport à l'épreuve pratique du 15 juillet 2020.

Dans son avis du 7 septembre 2020, la commission médicale émet un avis défavorable pour le renouvellement du permis de conduire de Madame .... Ledit avis est motivé comme suit :

« [...] *Vu le rapport de la Police grand-ducale du 29 janvier 2020 ;*

*Vu que l'intéressée a introduit une demande en renouvellement du droit de conduire le 06 avril 2020 ;*

*Vu le certificat médical du Dr ... du 19 mai 2020 ;*

*Vu le rapport neurologique du Dr ... du 21 février 2020 ;*

*Considérant que l'expert de la Commission médicale a émis dans son rapport du 15 juillet 2020 un avis négatif pour le renouvellement du droit de conduire ;*

*L'intéressée est titulaire d'un permis de conduire des catégories AM, A1, A2, A, B, F depuis le 12 novembre 1955 qui est venu à échéance le 02 mai 2020.*

*Convoqué(e) pour: inaptitude à la conduite lors du test pratique*

*ATCD :*

*Malentendante*

*Polyneuropathie d'origine non précisée*

*Neo sein - mammectomie*

*TTT:* *Asaflow 80mg 1/j - Daflon 500 2.0.2 - Isoptine 40 1.0.1 - gouttes ophtalmo-hylovision - D-Cure 25.000*

*Examen clinique :*

*A priori pas de troubles cognitifs, discours cohérent*

*Marche précautionneusement avec une canne*

*Conclusion :*

*non renouvellement du droit de conduire*

*Quant au fond :*

*Vu les déclarations de l'intéressée du 1 septembre 2020, jointes en annexe.*

*Considérant que l'intéressée présente un état général affaibli ;*

*Considérant que par conséquent la personne précitée ne satisfait pas aux conditions minima prévues par l'article 77 sous 12) 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 ;*

*La Commission médicale, composée de Dr ..., ..., ..., statuant à l'unanimité des voix, propose d'émettre, un avis défavorable pour le renouvellement du droit de conduire [...] ».*

Par un arrêté du 7 septembre 2020, le ministre refusa la demande en renouvellement du permis de conduire de Madame ....

Cet arrêté est libellé comme suit : « [...] *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 Madame ..., née le ... à ... et demeurant à L-...;*

*Vu la demande en renouvellement du permis de conduire présentée par l'intéressée ;*

*Vu le rapport portant sur le test pratique effectué par l'intéressée le 15 juillet 2020 avec l'expert de la Commission médicale ;*

*Considérant que l'intéressée a été entendue le 1<sup>er</sup> septembre 2020 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 07 octobre 2020 de la Commission médicale précitée ;*

*Considérant que Madame ... souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire ;*

#### **Arrête:**

*Art. 1<sup>er</sup>. - La durée de validité du permis de conduire délivré à Madame ... préqualifiée, n'est plus renouvelée. [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020, inscrite sous le numéro 44983 du rôle, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation, sinon subsidiairement à l'annulation de l'arrêté du ministre du 7 septembre 2020 portant refus de renouvellement de son permis de conduire.

Etant donné que ni la loi du 14 février 1955, ni l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, ni d'autres dispositions légales, ne prévoient un recours en réformation en la présente matière, le tribunal administratif est incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

Il est en revanche compétent pour connaître du recours subsidiaire en annulation qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, Madame ... explique qu'elle disposerait de son permis de conduire depuis le 12 novembre 1955 sans avoir eu le moindre accident, qu'elle vivrait seule depuis le décès de son mari en mars 2019 et qu'elle aurait fait usage de son permis de conduire pour faire ses courses au supermarché, pour ses consultations médicales, pour différents soins et prestations de services, tels que coiffeur et pédicure, ainsi que pour rendre visite à sa fille. Elle indique encore que malgré son âge avancé, elle serait en bonne santé et n'aurait pas eu de problèmes physiques majeurs au cours des dernières années.

Après avoir repris et décrit en détail les faits à la base de la décision ministérielle litigieuse, la demanderesse conclut, en premier lieu, à un vice de forme de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2020 pour non observation des dispositions de l'article 90, paragraphe 2 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 en ce que la commission médicale se serait contentée d'un simple « *examen clinique* », c'est-à-dire d'une description de son état sans avoir tenu compte des certificats médicaux figurant dans son dossier administratif, de sorte que la commission médicale aurait failli à son obligation d'examen, lui imposée par le législateur afin de garantir les droits de la défense des administrés.

Concernant la légalité interne de la décision litigieuse, Madame ... estime que celle-ci serait à annuler pour violation de la loi, sinon pour excès de pouvoir, étant donné qu'elle remplirait les critères légaux requis pour le renouvellement de son permis de conduire.

A cet égard, elle se prévaut de l'examen médical du docteur ... du 19 mai 2020, indiquant qu'elle remplirait les conditions requises par l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, tout comme de l'avis du médecin spécialiste en neurologie docteur ... du 21 février 2020, retenant aucune contre-indication quant à sa capacité de conduire un véhicule et ne diagnostiquant aucun autre trouble de sa capacité motrice. Son bon état de santé serait, par ailleurs, confirmé par les médicaments qu'elle prend pour des raisons essentiellement préventives. Ses faiblesses au niveau de la vision et de l'audition seraient encore corrigées par des lunettes et un appareil auditif. La demanderesse en conclut qu'aucun avis médical ni aucun autre élément à connotation médicale ou cognitive, voire aucune autre pièce, faisant état d'une infirmité de conduire un véhicule ne figurerait dans le dossier administratif.

Concernant tout d'abord le rapport de la Police grand-ducale du 29 janvier 2020 concernant l'incident du même jour, la demanderesse explique, qu'en venant de Vianden en direction de Bleesbruck, elle aurait été contrôlée à Tandel par deux agents de la Police grand-ducale à une vitesse de 67 km/h, alors que la limitation de vitesse était de 50 km/h, et que lorsqu'un des deux agents aurait fait subitement un pas vers l'intérieur de la chaussée pour gesticuler en direction de son véhicule, elle aurait décidé de continuer son chemin par peur de s'arrêter devant des « *personnes inconnues* », qu'elle n'aurait pas de suite identifiées comme étant des policiers. Elle se serait ensuite rendue compte de son erreur, mais aurait été obligée de continuer son chemin pendant quelques centaines de mètres, étant donné que sur le côté droit de la route, une glissière de sécurité en bois l'aurait empêché de s'arrêter en toute sécurité, sans gêner la circulation. La demanderesse estime que lorsque les agents de la Police grand-ducale concluent dans leur procès-verbal « *dass ... durch ihr Fahrverhalten, ihr hohes Alter, sowie den körperlichen Gegebenheiten, die Sicherheit im alltäglichen Straßenverkehr nicht mehr gewährleisten kann* », ils devraient viser la circonstance qu'elle ne se serait pas de suite arrêtée, réaction qui s'expliquerait cependant par l'effet de surprise de voir une personne sauter du bord de la route vers le milieu de la chaussée ainsi que par le fait qu'elle n'aurait pas immédiatement identifiée cette personne comme étant un agent de la Police grand-ducale. Elle conteste encore formellement avoir « *failli écraser* » l'agent de police en question comme

indiqué dans le procès-verbal. Par ailleurs, le procès-verbal ferait état de son ralentissement, ce qui démontrerait qu'elle avait bien vu une personne sur la chaussée, qu'elle avait bien réagi en conséquence et qu'elle aurait arrêté son véhicule par après. Concernant l'emploi de la notion « *körperlichen Gegebenheiten* », la demanderesse souligne que les agents de police n'auraient pas circonscrit leurs constats à cet égard, dans la mesure où aucun passage ne ferait état de la moindre infirmité dans son chef. Dans la mesure où le procès-verbal en question ne se prononcerait pas sur d'éventuels infirmités ou troubles de nature médicale au sens large, la demanderesse estime qu'il ne saurait servir de fondement à l'avis négatif de la commission médicale ni *a fortiori* à l'arrêté ministériel litigieux.

En ce qui concerne ensuite l'épreuve pratique du 15 juillet 2020, Madame ... estime que l'expert lui ayant fait subir ladite épreuve ne se prononcerait pas sur d'éventuels infirmités ou troubles dans son chef, tandis que les articles 2 et 7 de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 portant sur l'organisation de la commission médicale des permis de conduire, ci-après désigné par « l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 », selon lesquels ladite commission peut s'appuyer sur des rapports d'expertise fournis par « *d'autres experts spécialement chargés* », s'inscriraient nécessairement dans les limites des attributions de la commission médicale, de sorte que ces textes n'habiliteraient pas la commission médicale, et *a fortiori* le ministre, à faire abstraction des examens médicaux prescrits par l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 ainsi que de tenir compte des certificats médicaux figurant au dossier administratif. En effet, la terminologie employée par l'expert s'inscrirait dans le cadre d'une éventuelle mesure à prendre sur base de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous 5) de la loi du 14 février 1955, c'est-à-dire une mesure concernant des administrés qui n'offrent plus les garanties nécessaires à la sécurité routière et que ces avis préalables relèveraient de la compétence de la commission spéciale des permis de conduire et non pas de la commission médicale, de sorte que la pertinence du rapport sur l'épreuve pratique pour les besoins de l'avis de la commission médicale est contestée.

La demanderesse entend ensuite relativiser la portée des conclusions du rapport dressé par l'expert, en estimant que les circonstances de l'épreuve pratique subie lui auraient été particulièrement défavorables. En effet, et compte tenu du fait qu'avant cette épreuve elle n'aurait pas conduit pendant quatre mois et compte tenu de la durée démesurée de l'épreuve, à savoir près d'une heure, le rapport en question refléterait une image peu fidèle de ses aptitudes réelles concernant la maîtrise de son véhicule et la gestion des situations auxquelles elle est susceptible de se voir confrontée dans sa pratique quotidienne, la demanderesse insistant sur la circonstance que la durée effective de cette épreuve dépasserait de 50% la durée prescrite par la loi pour l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire. La mission de l'expert chargé par la commission médicale consisterait d'après les dispositions de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 à faire ledit test « *en se basant sur le bulletin d'examen prévu à l'article 81 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955* » pour l'examen pratique du permis de conduire, la demanderesse soulignant que ce bulletin et le système de notation y attaché auraient nécessairement été élaborés en tenant compte de la durée légalement prescrite pour l'épreuve en question, de sorte qu'une évaluation sur base du même bulletin et d'après le même système de notation ne saurait en aucun cas se justifier face à une durée d'épreuve qui excède de 50% la durée légalement prévue.

Au-delà des circonstances particulières ayant influé sur le résultat de l'épreuve pratique, la demanderesse entend également relativiser les reproches lui adressés par rapport à des situations spécifiques s'étant produites le 15 juillet 2020. Concernant sa prétendue

difficulté de maintenir convenablement sa trajectoire, la demanderesse souligne qu'il résulterait du rapport en question qu'elle aurait évité de toucher les bordures extérieures ainsi que le marquage routier au milieu de la chaussée, de sorte qu'elle n'aurait manifestement pas dépassé les limites de la voie publique et n'aurait pas mis en danger d'autres acteurs de la circulation. Concernant les prétendues difficultés désignées par « *rigidité du regard* », la demanderesse renvoie à son examen médical effectué portant sur sa vue, lequel n'aurait fait état de la moindre réserve quant à ses aptitudes de conduire un véhicule. Concernant l'incident au carrefour giratoire Fridhaff, la demanderesse souligne que cet incident se serait produit en toute fin de l'épreuve, à savoir après une durée de trajet dépassant de loin la durée habituelle de ses déplacements en voiture, et aurait été d'une nature exceptionnelle dans la mesure où elle aurait été sur le point de se faire dépasser sur la voie de droite par une autre voiture, cas qu'elle décrit comme « *pas fréquent* » et « *difficile à anticiper* », la demanderesse indiquant encore qu'elle aurait pour habitude de rester sur la voie extérieure en toutes circonstances. Quant aux conclusions de l'expert suivant lesquelles elle aurait, en circulation urbaine dense, des difficultés à estimer l'allure et la distance d'autres usagers de la route, la demanderesse donne à considérer que cette remarque générale ne serait pas illustrée par le moindre exemple spécifique et ne s'accompagnerait pas non plus d'une mention particulière sur le bulletin d'examen pratique annexé au rapport. Concernant la critique de l'expert, suivant laquelle elle aurait employé, en rase campagne, une vitesse de croisière « *largement en-dessous des limitations de vitesse affichée[s]* », la demanderesse souligne qu'ici encore les développements de l'expert manqueraient de précision et ne donneraient pas le moindre exemple concret et qu'en raison de l'inexistence d'une vitesse minimale prescrite par la réglementation de la circulation routière, sa conduite défensive ne saurait lui être reprochée. Elle conteste également avoir fait référence à des difficultés en matière de mutation de son regard entre l'observation du trafic et celle de son tachymètre et précise qu'elle aurait simplement voulu signaler à l'expert qu'il lui importait particulièrement de ne pas dépasser les limitations de vitesse autorisées.

En soulignant que suivant la jurisprudence aucune disposition légale ni réglementaire ne conférerait de valeur ou force probante particulière à l'appréciation d'un expert-examineur sur la capacité de conduire d'une personne concernée, la demanderesse conclut que compte tenu des circonstances de l'épreuve pratique et de l'imprécision, voire des contradictions au niveau du contenu du rapport de l'expert, mais également compte tenu du fait que l'expert ne pouvait faire état d'aucune infirmité d'ordre médical ou cognitif dans son chef, ni l'arrêté ministériel litigieux ni l'avis de la commission médicale n'auraient utilement pu se baser sur ledit rapport pour refuser le renouvellement de son permis de conduire.

Le délégué du gouvernement, pour sa part, après avoir retracé les faits et rétroactes à la base du présent litige, et avoir pris position quant au moyen de la demanderesse tiré d'un vice de forme de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2020 pour non observation des dispositions de l'article 90, paragraphe 2 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, explique que le droit de conduire de Madame ... n'aurait pas été renouvelé en raison de son état général diminué, ce qui résulterait de l'avis de la commission médicale du 7 septembre 2020, de sorte que le ministre n'aurait pas eu d'autres options que de refuser le renouvellement de son permis de conduire.

Il estime ensuite que les développements de la demanderesse relatives au rapport de la Police grand-ducale du 29 janvier 2020 ne seraient pas pertinentes, dans la mesure où les constatations des policiers n'auraient pas servi à la motivation de la décision ministérielle litigieuse.

En ce qui concerne l'épreuve pratique du 15 juillet 2020, la partie étatique conteste que le ministre se serait basé, dans sa décision litigieuse, sur l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous 5) de la loi du 14 février 1955, de sorte que les arguments de la demanderesse, basés sur l'intervention nécessaire de la commission spéciale des permis de conduire, seraient à rejeter pour ne pas être fondés.

Elle estime ensuite que l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 14 février 1955 autoriserait le ministre de faire dépendre le renouvellement d'un permis de conduire à la réussite de l'intéressé et que la commission médicale instituée par l'article 90, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 aurait pour mission d'entendre l'intéressé dans ses explications, de dresser procès-verbal et d'émettre un avis motivé pris à la majorité des voix dans la matière dont question, commission, qui, en vertu de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 serait autorisée de nommer certains experts, dont notamment un expert en matière d'examen pratique de conduire. Elle se base encore à cet égard sur un jugement du tribunal administratif du 7 septembre 2019, inscrit sous le numéro 41638 du rôle, suivant lequel en présence d'une personne dont la capacité de contrôler un véhicule et de gérer certaines situations de la circulation routière est mise en cause, cet examen peut valablement inclure un test pratique de conduite d'un véhicule.

En ce qui concerne le test pratique de conduire, le délégué du gouvernement fait valoir que le rapport rédigé par l'expert ainsi que le bulletin d'examen pratique indiqueraient clairement que la demanderesse présenterait un danger sur la voie publique dû à son état de santé affaibli qui serait naturellement lié à son âge avancé. Ledit rapport d'expertise ne serait pas non plus vicié étant donné que le test pratique aurait été effectué par un expert adjoint de manière permanente à la commission médicale au vœu de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018, de sorte qu'il ne saurait être considéré comme un acte illégal. Il cite ensuite les conclusions retenues par l'expert pour souligner, abstraction faite des diverses infractions au « Code de la route » notées par ledit expert ayant entraîné la perte de points et partant une note insuffisante, que l'expert aurait constaté « empiriquement » que Madame ... éprouverait des difficultés à maintenir une conduite régulière. Le même expert aurait encore mis en exergue les difficultés visuelles à appréhender la situation environnante et à s'y adapter de la demanderesse, constatation qui irait de pair avec celles des agents de police ayant dressé le rapport du 29 janvier 2020. Concernant les modalités du test pratique, le délégué du gouvernement fait valoir que la durée de l'épreuve pratique n'aurait pas enfreint une quelconque disposition légale, dans la mesure où ce test ne serait pas soumis à la condition de durée de l'épreuve pratique pour l'obtention du permis B, laquelle poursuivrait un autre but, à savoir la vérification qu'un candidat ait assimilé les connaissances théoriques acquises lors de l'épreuve théorique et soit capable de les appliquer concrètement dans la circulation et qu'il soit capable de maîtriser et conduire un véhicule. L'affirmation de la demanderesse suivant laquelle la durée du test aurait dépassé la durée habituelle pendant laquelle la demanderesse conduit au quotidien, ainsi que le manque de pratique mis en avant par celle-ci, seraient encore à rejeter, dans la mesure où tout conducteur serait censé disposer à tout moment de l'intégralité de ses capacités physiques, et non seulement lors d'un laps de temps réduit. Concernant la discussion relative aux différentes appréciations effectuées par l'examineur, la partie étatique souligne que la compétence même de l'examineur ne saurait être mise en cause, dans la mesure où celle-ci ressortirait de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018.



Elle en conclut que le ministre n'aurait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en se ralliant à l'avis de la commission médicale, de sorte que le recours de la demanderesse serait à rejeter.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse déclare en premier lieu renoncer à son moyen d'annulation tiré d'un vice de forme de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2020 pour non observation des dispositions de l'article 90, paragraphe 2 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955.

Ensuite, elle souligne que son « *état général diminué* » constaté par la commission médicale dans son avis du 7 septembre 2020, ne se dégagerait pas de l'ensemble des examens médicaux effectués de part et d'autre et figurant au dossier administratif et que les deux seuls certificats médicaux versés en cause arriveraient cependant tous les deux à la conclusion qu'elle est apte à conduire un véhicule. Elle indique également que les conclusions des différents rapports, certificats et examens médicaux pertinents ne seraient pas unanimes, dans la mesure où, d'un côté, la commission médicale, composée de trois personnes, dont un médecin et deux fonctionnaires, conclurait, sur base d'un examen clinique et d'un relevé des antécédents médicaux, à un état général affaibli en sa personne, et de l'autre côté, le médecin généraliste, ayant effectué un examen médical complet par rapport à l'ensemble des conditions médicales requises par l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, conclurait, quant à lui, à son aptitude de conduire un véhicule et à son bon état général, tout comme l'aurait d'ailleurs constaté le médecin-spécialiste en neurologie, de sorte que le ministre n'aurait pas valablement pu faire prévaloir les conclusions de la commission médicale sur celles des deux médecins généraliste et spécialiste l'ayant préalablement examiné, la demanderesse s'adonnant encore, dans ce contexte, à une explication détaillée du déroulement de l'examen clinique effectué par la commission médicale, examen qu'elle décrit « *de viso* » et de « *superficiel* ». Aucun élément objectif d'ordre médical figurant dans le dossier administratif ne justifierait dès lors de faire prévaloir l'appréciation de la commission médicale par rapport à celle des deux médecins généraliste et spécialiste.

Elle ajoute qu'un éventuel état général diminué au point d'être inapte à conduire un véhicule ne saurait pas non plus être justifié sur base du rapport de l'épreuve de contrôle pratique, dans la mesure où le recours, par la commission médicale et le ministre, à un expert qui n'est pas médecin, aux fins de l'appréciation d'éventuelles infirmités ou troubles d'origine médicale, entravant les aptitudes ou capacités de conduire, constituerait une violation de la loi, sinon un excès de pouvoir. Elle estime à cet égard, que les deux bases légales citées par la partie étatique, à savoir l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 14 février 1955 et l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 ne sauraient autoriser le recours par la commission médicale à des experts non-médecins pour l'appréciation de ses capacités physiques dans le contexte du renouvellement de son permis de conduire, dans la mesure où, d'un côté, le prédit article 2 se limiterait à l'hypothèse d'une restitution d'un permis de conduire et de la mainlevée d'un refus de renouveler le permis de conduire, hypothèses inapplicables à son cas, et que de l'autre côté, l'article 90 prémentionné se limiterait à énoncer dans son paragraphe 2) les éléments sur lesquels la commission médicale pourrait se baser aux fins de l'appréciation des aptitudes physiques et psychomotionnelles d'un administré, à savoir son propre examen médical, les rapports d'experts fournis par des médecins-experts spécialement chargés par la commission médicale et les certificats médicaux versés par les personnes examinées, de sorte à exclure la possibilité pour la commission médicale de s'appuyer sur des rapports d'expertise fournis par d'autres experts. En effet, l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 prévoyant la possibilité pour la commission médicale de s'appuyer sur des rapports d'expertise fournis par

d'autres experts spécialement chargés ne saurait, en tant que norme de rang inférieur, déroger à l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 et ne saurait dès lors prévoir des compétences et pouvoirs plus étendus dans le chef de la commission médicale pour lesquelles aucune habilitation n'a été conférée au ministre, de sorte que la commission médicale ne pouvait valablement se baser sur le test pratique effectué. Le rapport relatif à son test pratique ne saurait dès lors justifier son prétendu état général diminué.

A titre liminaire, il y a lieu de donner acte à la demanderesse qu'elle renonce à son moyen tiré d'une violation, par l'arrêté ministériel du 7 septembre 2020, de l'article 90, paragraphe 2) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955.

Ensuite, il convient de souligner que le tribunal n'est pas lié par l'ordre des moyens dans lequel ils lui ont été soumis et qu'il détient la faculté de les toiser suivant une bonne administration de la justice et l'effet utile qui s'en dégagent.

L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 14 février 1955, dispose 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 refuser le renouvellement des permis de conduire civils, notamment, quand l'intéressé souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire.

L'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 énonce ensuite les conditions minimales à remplir par les conducteurs pour la délivrance ou le renouvellement des différentes catégories de permis de conduire et dispose au point 12 intitulé « *L'état général* » auquel la commission médicale s'est référé dans son avis du 7 septembre 2020 et auquel le ministre s'est rallié que : « *Si l'intéressé est physiquement diminué, le permis de conduire n'est délivré ou renouvelé que sur avis motivé de la commission médicale* ».

Il résulte de la lecture combinée des dispositions légales qui précèdent que le ministre peut mettre fin à la validité du permis de conduire, respectivement refuser de renouveler un permis de conduire dans l'hypothèse où son titulaire ne satisfait plus aux conditions médicales minimales prévues audit article, et notamment s'il est physiquement diminué, cette personne devant alors être considérée comme souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> précité de la loi du 14 février 1955.

Afin d'apprécier si l'intéressé ne remplit plus les conditions minimales à remplir par les conducteurs pour le renouvellement des différentes catégories de permis de conduire prévues par le point 12, précité, de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, de sorte à devoir être considéré comme souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> précité de la loi du 14 février 1955, l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 dispose par ailleurs dans son premier paragraphe que : « *En vue de l'obtention ou du renouvellement*

*d'un permis de conduire, l'intéressé doit se soumettre à un examen médical destiné à établir s'il ne souffre pas d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire et s'il ne présente pas de signes d'alcoolisme ou d'autre intoxications. Sur avis de la commission médicale prévue à l'article 90, le titulaire d'un permis de conduire peut de même être obligé par le ministre des Transports à se soumettre à un examen médical, s'il existe des doutes sur ses aptitudes ou capacités de conduire. L'examen médical porte notamment sur la capacité visuelle, l'audition, les affections cardiovasculaires, les troubles endocriniens, les maladies du système nerveux, les troubles mentaux, l'alcoolisme, la consommation de drogues et de médicaments, les maladies du sang et les maladies de l'appareil génito-urinaire ainsi que sur l'état de santé général et les incapacités physiques. ».*

L'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 dispose, par ailleurs, dans son paragraphe 2 qu' :*« Afin d'examiner les personnes souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver leurs aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur ou un «cyclo-moteur», il est institué une commission médicale dont les membres sont nommés par le ministre des Transports. [...] La commission se prononce sur les inaptitudes ou incapacités permanentes ou temporaires d'ordre physique ou psychomental des personnes visées à l'alinéa qui précède en se basant sur le résultat de son examen médical ainsi que sur les rapports d'expertise fournis par des médecins-experts spécialement chargés ou sur des certificats médicaux versés par les personnes examinées. [...] ».*

Il résulte des dispositions légales précitées qu'afin d'apprécier si l'intéressé ne remplit plus les conditions minimales prévues par le point 12, précité, de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, et être ainsi considéré comme souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> précité de la loi du 14 février 1955, la commission médicale, et *a fortiori* le ministre, peuvent se baser exclusivement sur le résultat de l'examen médical de la commission médicale ainsi que sur les rapports d'expertise fournis par des médecins-experts spécialement chargés respectivement sur des certificats médicaux versés par les personnes examinées, ainsi que sur les résultats de l'examen médical portant sur la capacité visuelle, l'audition, les affections cardiovasculaires, les troubles endocriniens, les maladies du système nerveux, les troubles mentaux, l'alcoolisme, la consommation de drogues et de médicaments, les maladies du sang et les maladies de l'appareil génito-urinaire ainsi que sur l'état de santé général et les incapacités physiques de l'intéressé, de sorte à exclure la prise en considération des résultats d'un examen pratique de conduite, voire les constats figurants dans des rapports de la Police grand-ducale, cette possibilité n'étant, en effet, pas prévue par les dispositions légales précitées.

Si l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 14 février 1955 duquel se prévaut la partie étatique, dispose certes que le ministre *« [...] peut faire dépendre de la réussite de l'intéressé à un examen de contrôle théorique et pratique ou à un examen de contrôle théorique ou pratique la restitution d'un permis de conduire retiré ou suspendu ainsi que la mainlevée d'un refus de renouveler un permis de conduire. [...] »*, force est cependant de constater, tel que souligné à juste titre par la demanderesse, que cette faculté de soumettre l'intéressé à un examen de contrôle pratique est limitée aux hypothèses d'une restitution d'un permis de conduire retiré ou suspendu et à la mainlevée d'un refus de renouveler un permis de conduire et ne saurait dès lors s'appliquer dans le contexte d'une demande en renouvellement du permis de conduire, tel que c'est le cas en l'espèce.

Cette conclusion n'est pas éternuée par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 qui dispose que : « [La commission médicale] *se prononce sur les inaptitudes ou incapacités permanentes ou temporaires d'ordre physique ou psycho-mental des personnes visées à l'article 1<sup>er</sup>, en se basant sur le résultat de son examen médical ainsi que sur les rapports d'expertise fournis par les médecins et d'autres experts spécialement chargés par la Commission médicale<sup>1</sup> ou sur des certificats et rapports médicaux ou des analyses médicales versés par les personnes concernées.* ». En effet, cet article est, tel que souligné par la demanderesse, dénué de toute force légale, dans la mesure où, en élargissant le champ d'action de la commission médicale par la possibilité, pour celle-ci, de se baser également sur des rapports d'autres experts spécialement chargés par elle, tel que les examinateurs chargés d'effectuer les tests pratiques de conduite, le ministre a légiféré sans être investi d'un pouvoir réglementaire lequel est réservé par la Constitution<sup>2</sup> au seul Grand-Duc et (ii) sans avoir bénéficié d'une délégation du pouvoir réglementaire par la voie de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, ledit arrêté se limitant en effet, par son article 90, paragraphe 2. 1<sup>er</sup> alinéa<sup>3</sup>, à conférer au ministre la seule charge de nommer les membres de la commission médicale.

Il suit des considérations qui précèdent qu'en l'espèce, et afin d'apprécier si Madame ... est « *physiquement diminuée* » au sens du point 12 de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, de sorte à être considérée comme souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 14 février 1955, seuls le rapport neurologique du docteur ... du 21 février 2020, le certificat médical du docteur ... du 19 mai 2020, et l'examen médical effectué le 1<sup>er</sup> septembre 2020 par la commission médicale ont pu être pris en considération, à l'exclusion du rapport de la police grand-ducale du 29 janvier 2020 et du rapport du 15 juillet 2020 de l'expert de la commission médicale relatif à l'épreuve pratique de la demanderesse.

En l'espèce, force est au tribunal de constater qu'il est confronté à la situation que, d'un côté, le rapport neurologique du docteur ... du 21 février 2020, lequel se prononce exclusivement sur les capacités neurologiques de Madame ..., et le certificat médical du docteur ... du 19 mai 2020 concluent que Madame ... est apte à conduire un véhicule, et que, d'un autre côté, la commission médicale a conclu notamment sur son propre examen médical au non renouvellement de son permis de conduire au regard de son état général affaibli pouvant être qualifié de trouble ou d'infirmité susceptible d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automobile.

Face à ces conclusions médicales contradictoires émises par des experts en la matière, et comme le tribunal ne se trouve pas outillé pour résoudre ces questions de fait d'ordre médical consistant à savoir si l'état général de la demanderesse est à qualifier de trouble ou d'infirmité susceptible d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automobile, 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.

---

<sup>1</sup> Souligné par le tribunal.

<sup>2</sup> L'article 76, alinéa 2 de la Constitution dispose que : « Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. ».

<sup>3</sup> L'article 90, paragraphe 2. alinéa 1<sup>er</sup> dispose que: « [...] il est institué une commission médicale dont les membres sont nommés par le ministre des Transports. ».

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

donne acte à la demanderesse qu'elle renonce à son moyen tiré d'une violation, par l'arrêté ministériel du 7 septembre 2020, de l'article 90, paragraphe 2) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme ;

avant tout autre progrès en cause nomme comme expert Monsieur le docteur ..., demeurant à L-..., avec la mission d'évaluer si Madame ... souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et plus particulièrement si elle remplit les conditions inscrites à l'article 77, point 12 intitulé « L'état général » de l'arrêté grand-ducal modifiée du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ;

dit qu'en cas d'impossibilité d'accepter la mission, l'expert désigné sera remplacé à la requête de la partie la plus diligente sinon d'office par ordonnance du président de la troisième chambre du tribunal administratif, les autres parties dûment informées ;

invite l'expert à remettre son rapport pour le 15 septembre 2021 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 à la demanderesse de consigner la somme de 500 € (cinq cent) à titre d'avance sur les frais et honoraires de l'expert à la caisse des consignations ou d'un établissement de crédit à convenir entre parties et d'en justifier au tribunal jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;

dit qu'en cas de dépassement de la provision ainsi fixée, en cours d'exécution de la mesure d'expertise ordonnée, il appartiendra à l'expert de s'adresser au président de la troisième chambre du tribunal administratif en vue de la fixation d'une provision supplémentaire à consigner par la demanderesse, au vu de justificatifs de ses dépenses et honoraires encourus ou à encourir dans le cadre de l'accomplissement de sa mission ;

réserve la demande en octroi d'une indemnité de procédure telle que basée sur l'article 33 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

réserve les frais et dépens et fixe l'affaire au rôle général ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 19 mai 2021 par :

Thessy Kuborn, vice-président,  
Géraldine Anelli, juge,  
Marc Frantz, juge

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 19 mai 2021  
Le greffier du tribunal administratif