

Audience publique du 28 septembre 2020

Requête en institution d'une mesure de sauvegarde introduite par
Madame ..., ...,
contre une décision du ministre de la Mobilité et des Travaux Publics,
département des Transports,
en matière de permis de conduire

ORDONNANCE

Vu la requête inscrite sous le numéro 44984 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 ..., tendant à voir instituer une mesure de sauvegarde, consistant à voir dire que la requérante pourra conduire de manière provisoire et à titre de mesure de sauvegarde, en attendant la solution de l'instance au fond, un véhicule des catégories A, A1, A2, B, AM et F, sinon de catégorie B uniquement, par rapport à une décision du 7 septembre 2020 du ministre de la Mobilité et des Travaux Publics et portant refus de la demande de renouvellement de la validité du permis de conduire des catégories A, A1, A2, B, AM et F de la requérante, un recours en réformation, sinon en annulation dirigé contre la même décision, inscrit sous le numéro 44983 du rôle, introduit le même jour, étant pendant devant le tribunal administratif ;

Vu les articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

Vu les pièces versées et notamment la décision déferée ;

Maître Pol MELLINA et Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience du 24 septembre 2020.

Madame ..., âgée de 88 ans, disposait du permis de conduire des catégories A, A1, A2, B, AM et F depuis le 12 novembre 1955.

La validité de ce permis de conduire venant à échéance en date du 2 mai 2020, elle sollicita en date du 6 avril 2020 son renouvellement pour une nouvelle durée de validité de deux ans, conformément à l'article 87 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, et elle passa l'examen médical requis en date du 19 mai 2020, le médecin l'ayant examinée ayant attesté par certificat médical adressé le 21 mai 2020 au ministère de la Mobilité et des Travaux Publics son aptitude à conduire un véhicule des catégories B, BE, A, A1, A2, AM et F du permis de conduire.

Antérieurement à cette procédure de renouvellement, Madame ... avait fait l'objet d'un rapport de la police grand-ducale et d'une amende suite à un incident survenu en date du 29 janvier 2020, incident ayant amené le ministre de la Mobilité et des Travaux Publics, ci-après « le ministre », à exiger par courrier du 11 février 2020 que l'intéressée se soumette à un examen

neurologique afin de vérifier l'absence de toute contre-indication médicale à la conduite d'un véhicule automoteur.

Le médecin-spécialiste en neurologie consulté attesta en date du 21 février 2020 l'absence de toute contre-indication affectant la motricité de la requérante, respectivement son aptitude de conduire un véhicule.

Dans le cadre du traitement de la demande de renouvellement de Madame ... et sur avis de la Commission médicale, le ministre la fit convoquer par courrier du 3 mars 2020 pour la réalisation d'un examen pratique, lequel fut effectué le 15 juillet 2020, la requérante ayant toutefois échoué à cette épreuve pratique.

Par courrier du 6 août 2020, le ministre convoqua Madame ... à se présenter le 1^{er} septembre 2020 devant la Commission médicale 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 ».

Par courrier de son mandataire du 26 août 2020, Madame ... fit parvenir au ministre ses observations 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.

Le 1^{er} septembre 2020, Madame ... fut entendue par la Commission médicale, laquelle émit un avis le 7 septembre 2020 par lequel il est proposé, à l'unanimité, au ministre de ne pas renouveler le 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 ophtalmohylovision - 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, en se ralliant à l'avis de la Commission médicale du même jour, précité, refusa de renouveler la durée de validité du permis de conduire de Madame ..., décision basée sur les dispositions et considérants 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 1er 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 ... ;

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^{er} 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 septembre 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^{er}. - La durée de validité du permis de conduire délivré à Madame ... préqualifiée, n'est plus renouvelée.

Art. 2. - Le présent arrêté sera expédié à la personne préqualifiée pour information. Ampliation en sera adressée à Madame le Procureur Général d'État en vue de faire provoquer le signalement de l'intéressée.

Art. 3. - Le présent arrêté est susceptible d'un recours gracieux à présenter par écrit au Ministre de la Mobilité et des Travaux publics. Il est en outre susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif à exercer par ministère d'avocat à la Cour endéans les trois mois à partir du jour de la notification du présent arrêté ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020 et inscrite sous le numéro 44983 du rôle, Madame ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 7 septembre 2020 portant refus de renouveler la durée de validité de son permis de conduire et le même jour, elle a fait déposer une requête, enrôlée sous le numéro 44984, tendant à voir instituer une mesure de sauvegarde par rapport à la décision ministérielle de refus, en attendant la solution du litige au fond.

A l'appui de sa requête, la requérante estime que les moyens exposés à l'appui du recours en réformation, sinon en annulation seraient assez sérieux et que par ailleurs la décision attaquée risquerait de lui causer un préjudice grave et définitif.

En ce qui concerne les moyens articulés à l'appui du recours au fond, la requérante, outre de contester la légalité externe de la décision ministérielle déférée, conteste en substance être atteinte d'une infirmité ou de troubles susceptibles d'entraver son aptitude ou sa capacité de conduire.

En ce qui concerne la légalité externe de la décision déférée, elle estime en effet que le ministre n'aurait pas pu prendre de décision de refus de renouvellement du permis de conduire pour des motifs médicaux, sans avoir au préalable disposé de l'avis de la Commission médicale. La Commission médicale, quant à elle, aurait dû émettre son avis motivé sur base d'examen médicaux, qui devraient être effectués par elle-même, ainsi que par des médecins-experts spécialement chargés ou par les médecins consultés par l'intéressée.

Or, en l'espèce, la Commission médicale se serait contentée d'un simple « *examen clinique* », c'est-à-dire d'une description de l'état de la requérante, sans avoir tenu compte des certificats médicaux figurant dans son dossier administratif, de sorte que la requérante estime que la commission médicale aurait failli à son obligation légale d'examen, instituée aux fins de protection des droits de la défense de l'administré.

En ce qui concerne les moyens d'illégalité interne, la requérante, après avoir rappelé s'être soumise avec succès tant à l'examen médical requis par l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 qu'à l'examen neurologique demandé par la Commission médicale, considère qu'aucun avis médical figurant à son dossier, ni aucun autre élément à connotation médicale ou cognitive, ne ferait état de la moindre infirmité constatée dans son chef, tandis que les autres éléments du dossier, tels que le procès-verbal de la police grand-ducale relatif à l'incident du 29 janvier 2020 et le rapport de l'épreuve pratique du 15 juillet 2020, ne seraient pas de nature à remettre en question les conclusions des médecins consultés par elle, la requérante discutant ensuite les circonstances de cet incident ayant eu lieu le 29 janvier 2020 ainsi que celles de l'épreuve pratique.

En particulier, elle estime que l'expert lui ayant fait subir l'épreuve pratique 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, 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.

La requérante entend encore 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, tandis que la durée même de l'épreuve, d'environ 60 minutes, sur la toile de fond d'une absence de pratique préalable pendant une période prolongée et de durée démesurée de l'épreuve, aurait pour conséquence de refléter 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 requérante soulignant que la durée effective de cette épreuve d'environ 60 minutes dépasserait de 50% la durée prescrite par la loi pour l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire.

Le délégué du gouvernement, après s'être interrogé quant à la compétence du juge du provisoire pour accorder la mesure sollicitée, laquelle s'apparenterait à une mesure définitive empiétant sur la compétence des juges du fond, s'oppose à la demande en contestant tant le sérieux des moyens invoqués à l'appui du recours au fond que l'existence d'un risque de préjudice grave et définitif, ou du moins d'un risque de préjudice dépassant les contraintes de la vie en société.

En vertu de l'article 12 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le président du tribunal administratif ou le magistrat le remplaçant peut au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

Il convient ensuite de relever que le juge du provisoire se trouve, en l'espèce, saisi d'une demande en instauration d'une mesure de sauvegarde déterminée, à savoir tendant à voir autoriser la requérante à conduire de manière provisoire et à titre de mesure de sauvegarde, en attendant la solution de l'instance au fond, un véhicule des catégories A, A1, A2, B, AM et F, sinon de catégorie B uniquement.

A cet égard, il échet d'abord de rappeler que la possibilité d'accorder une mesure de sauvegarde n'a pas été instaurée par le législateur en tant que mesure autonome, mais uniquement afin de pallier au fait que la seule mesure provisoire initialement prévue, à savoir le sursis à exécution, ne pouvait pas être accordée par rapport à une décision administrative négative, telle qu'un refus, qui ne modifie pas une situation de droit ou de fait antérieure et, comme telle, ne saurait faire l'objet de conclusions à fin de sursis à exécution, de sorte que dans un tel cas de figure, le justiciable ne disposait d'aucune procédure pour éviter un préjudice grave qui lui est causé par une décision administrative négative¹.

¹ Trib. adm. (prés.) 9 février 2018, n° 40729 et 40736 ; trib. adm. (prés.) 25 septembre 2019, n° 43565.

La possibilité d'une mesure de sauvegarde s'entend dès lors comme une procédure complémentaire à celle de l'effet suspensif, soumise nécessairement aux mêmes conditions strictes.

Ainsi, si les pouvoirs du juge du provisoire en matière de mesures de sauvegarde sont certes larges, l'article 12 de la loi du 21 juin 1999 prévoyant en effet à cet égard que le magistrat compétent peut « *au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont un intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils* », cette compétence est toutefois délimitée, d'une part, par la ou les décisions déferées aux juges du fond, le juge du provisoire ne pouvant ainsi pas ordonner de mesures allant au-delà du cadre tracé par ces décisions, et notamment au-delà du cadre légal de ces décisions : en l'espèce, tel que d'ailleurs souligné dans la requête en instauration d'une mesure de sauvegarde et conformément à l'article 87 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, une décision de renouvellement de permis de conduire à partir de l'âge de 80 ans n'a qu'une durée maximale de validité de 2 ans.

D'autre part, le juge du provisoire n'est compétent, de manière tautologique, que pour ordonner des mesures provisoires.

Plus particulièrement, en ce qui concerne une demande en obtention d'une mesure provisoire, le président, à l'instar du président du tribunal civil, ne peut pas prendre d'ordonnance qui porte atteinte au fond, c'est-à-dire établisse les droits et obligations des parties au litige : ce qui a été décidé, dans le cadre de la demande de suspension, doit, en théorie, pouvoir être défait ultérieurement, à l'occasion de l'examen du recours au fond², le juge devant s'abstenir de prendre une quelconque décision s'analysant en mesure définitive qui serait de nature à interférer dans la décision du juge compétent au fond en ce qu'elle serait de nature à affecter la décision de celui-ci³.

La même limite s'impose au président lorsqu'il est saisi d'une demande basée sur l'article 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999, ledit article limitant explicitement la compétence du président à des mesures provisoires qui, prononcées à titre conservatoire, ne doivent préjuger en rien la décision au fond⁴. Or, la mesure provisoire est par définition celle qui présente un caractère réversible⁵, celle qui peut être remise en cause par le juge du fond. Toutefois, pour que la mesure prononcée présente bel et bien un caractère réversible, il est nécessaire que la possibilité de remise en cause de la décision ne soit pas seulement virtuelle mais effective, ce qui suppose, par conséquent, que le litige ne s'éteigne pas par le seul prononcé de cette décision⁶. En conséquence, le juge des référés administratif ne peut prononcer aucune mesure présentant un caractère définitif⁷.

² Ph. Coenraets, Le contentieux de la suspension devant le Conseil d'Etat, synthèses de jurisprudence, 1998, n° 88, p.40 ; trib. adm. (prés.) 22 janvier 2010, n° 26457, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 553.

³ Voir en ce sens notamment : trib. adm. (prés.) 14 janvier 2000, n° 7340b, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 552.

⁴ Voir J.-P. Lagasse, Le référé administratif, 1992, n° 81, p.95 ; voir aussi trib. adm. (prés.) 17 juillet 2000, n° 12089, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 540.

⁵ Voir Conseil d'Etat fr. 31 mai 2007, n° 298293.

⁶ Olivier Le Bot, Le Guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif, Dalloz, 2013, n° 234.62.

⁷ Trib. adm. prés. 20 janvier 2017, n° 38954 ; trib. adm. prés. 14 novembre 2017, n° 40323 ; trib. adm. prés. 24 janvier 2018, n° 40546 ; trib. adm. prés. 22 mars 2018, n° 40875 ; trib. adm. prés. 30 mars 2018, n° 40844 ; trib. adm. prés. 17 août 2018, n° 41554 ; trib. adm. prés. 17 août 2018, n° 41556 ; trib. adm. prés. 21 décembre 2018, n° 42086 ; trib. adm. prés. 18 janvier 2019, n° 42209 ; trib. adm. prés. 12 septembre 2019, n° 43453 ; trib. adm. prés. 22 septembre 2019, n° 43643.

En l'espèce, il se pose la question des éventuels effets pérennes que l'éventuelle autorisation de conduire provisoire qui serait à accorder à la requérante jusqu'à ce que le recours au fond ait été vidé. En effet, tel que relevé par la requérante elle-même au vu de la durée prévisionnelle actuelle d'une procédure ordinaire devant le tribunal administratif, elle risquerait d'obtenir une décision au fond en fin d'année 2021 seulement, de sorte que la mesure provisoire sollicitée devrait perdurer pour plus d'une année, étant rappelé que le permis renouvelé tel que sollicité ne saurait en tout état de cause sortir d'effets au-delà de deux années : ainsi, en accordant la mesure sollicitée, le soussigné, juge du provisoire, permettrait à Madame ... de créer une situation de droit, sinon de fait, définitive, qui serait impossible aux juges du fond de défaire si ceux-ci devaient parvenir à la conclusion que la décision de refus de renouvellement du permis de conduire déferée est à confirmer ; en effet, la requérante se verrait ainsi dans les faits autorisée à profiter pendant plus d'une année de son permis de conduire - sur les deux années maximalement possibles - : le juge siégeant au provisoire aurait de la sorte non seulement préjugé au fond, mais aurait encore largement épuisé ledit fond, en ce sens que la décision de refus de renouvellement, éventuellement devenue définitive si les juges du fond devaient éconduire la partie requérante, aurait néanmoins perdu tout objet, du moins en ce qui concerne la période antérieure au jugement.

Ladite mesure de sauvegarde, telle que sollicitée, visant à poser en fait un acte définitif, altérant le *statu quo* recherché et portant atteinte au gel de la situation existante, ne saurait partant être que difficilement accueillie.

Il est vrai, certes, que la requérante a également introduit une demande en abréviation des délais du recours au fond en application de l'article 5 (8) de la loi modifiée du 21 juin 1999 : toutefois, cette requête n'a à l'heure actuelle pas encore été accordée, et, a fortiori, aucun échéancier prévoyant des délais abrégés d'échange des mémoires ni, surtout, de fixation rapprochée de l'affaire au fond pour plaidoiries n'ont été prévus.

Comme indiqué ci-dessus, la possibilité d'une mesure de sauvegarde est nécessairement soumise aux mêmes conditions strictes qu'une demande en obtention de l'effet suspensif.

En effet, sous peine de vider de sa substance l'article 11 de la même loi, qui prévoit que le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux, il y a lieu d'admettre que l'institution d'une mesure de sauvegarde est soumise aux mêmes conditions concernant les caractères du préjudice et des moyens invoqués à l'appui du recours. Admettre le contraire reviendrait en effet à autoriser le sursis à exécution d'une décision administrative alors même que les conditions posées par l'article 11 ne seraient pas remplies, le libellé de l'article 12 n'excluant pas, *a priori*, un tel sursis qui peut à son tour être compris comme mesure de sauvegarde.

Or, en vertu de l'article 11, (2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux.

L'institution d'une mesure provisoire devant rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'elle constitue une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

L'exigence tirée du caractère sérieux des moyens invoqués appelle le juge administratif à examiner et à apprécier, au vu des pièces du dossier et compte tenu du stade de l'instruction, les chances de succès du recours au fond. Pour que la condition soit respectée, le juge doit arriver à la conclusion que le recours au fond présente de sérieuses chances de succès.

Ainsi, le juge du référé est appelé, d'une part, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et, d'autre part, non pas à se prononcer sur le bien-fondé des moyens, mais à vérifier, après une analyse nécessairement sommaire des moyens et des arguments présentés, si un des moyens soulevés par le demandeur apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation de la décision attaquée.

Il s'ensuit que, face à une situation où le caractère sérieux des moyens soulevés au fond n'apparaît pas comme étant évident à première lecture, le juge du référé ne peut pas admettre que les moyens en question sont suffisamment sérieux pour justifier une mesure provisoire : en d'autres termes, les moyens doivent offrir une apparence de droit suffisante ou un degré de vraisemblance tel que l'on peut nourrir des doutes importants quant à la légalité de l'acte⁸.

Ainsi, un moyen est sérieux lorsqu'il laisse présager, aux termes d'une analyse sommaire, une probable réformation ou annulation : un moyen sérieux fait pressentir une annulation, tandis que l'examen du caractère sérieux d'un tel moyen se caractérise par son caractère *prima facie*. Ce caractère de sérieux peut résulter d'une situation de fait ou de droit manifeste (un élément matériel important a été ignoré, une disposition légale n'a été manifestement pas appliquée) ou encore d'une jurisprudence à tout le moins solidement établie.

C'est pourquoi le juge du provisoire doit pour cela prendre en considération les solutions jurisprudentielles bien établies, étant donné que lorsque de telles solutions existent, l'issue du litige - que ce soit dans le sens du succès du recours ou de son échec - n'est plus affectée d'un aléa.

Ne présente en revanche pas un caractère sérieux suffisant, un moyen soulevant un simple doute quant à l'issue du recours, un moyen basé sur une jurisprudence fluctuante ou minoritaire ou lorsqu'il n'existe pas de jurisprudence qui permettrait de répondre aisément aux questions devant être tranchées en l'espèce par le jugement à rendre ultérieurement sur le fond, surtout lorsqu'il s'agit de questions de principe inédites qui ne sauraient être tranchées, pour la première fois, par le juge des référés, mais requièrent un examen approfondi dans le cadre de la procédure principale.

Le soussigné tient enfin à rappeler qu'il convient aussi de tenir compte du fait que la procédure de référé, fondée sur un examen *prima facie*, n'est pas conçue pour établir la réalité de faits complexes et hautement controversés : en effet, le juge des référés ne dispose pas des moyens nécessaires pour procéder à de tels examens et, dans de nombreux cas, il ne serait que difficilement à même d'y parvenir en temps utile.

⁸ Jean-Paul Lagasse, Le référé administratif, 1992, p.48.

Enfin, il convient de souligner que dans l'optique, propre au cadre strict et exceptionnel des demandes en obtention de mesures provisoires devant le juge administratif, ce dernier n'est pas tenu d'examiner tous les moyens du requérant, en ce compris des moyens dépourvus de toute incidence sur la situation concrète de celui-ci, mais peut se limiter à analyser sommairement les seuls moyens du requérant en relation directe avec le préjudice grave et irréversible allégué, le propre du référé administratif étant, comme relevé ci-avant, précisément d'éviter à un administré la survenance d'un préjudice grave et irréparable. En d'autres termes, le juge du provisoire n'est pas tenu d'examiner des moyens qui éventuellement pourraient aboutir à l'annulation de la décision déférée, mais qui, s'agissant de moyens sans incidence de fait ou de droit sur la situation de l'administré, ne présentent aucun lien avec le préjudice allégué qu'il conviendrait d'éviter d'urgence.

En l'espèce, la mesure de sauvegarde telle que sollicitée tend - sous les réserves émises ci-avant mais dont le soussigné n'entend pas à ce stade tirer de conclusions - à obtenir provisoirement l'autorisation de conduire. Il y a toutefois lieu de souligner que les juges du fond ne sauraient, nécessairement, pas accorder le permis de conduire litigieux à la requérante, étant donné que dans la présente matière aucune disposition légale n'instaure un recours au fond et que le tribunal administratif sera en toute vraisemblance incompétent pour connaître du recours principal en réformation contre la décision ministérielle déférée⁹, la seule solution à laquelle la requérante saurait prétendre étant l'annulation de la décision de refus déférée.

Or, toute annulation généralement quelconque de cette décision ne saurait directement profiter à la requérante, puisqu'une annulation de la décision pour cause d'illégalité externe n'entraînera que le renvoi de l'affaire en prosécution de cause devant le ministre compétent, éventuellement, tel que plaidé en l'espèce, aux fins d'ordonner un réexamen médical de la requérante, respectivement aux fins de prise d'une nouvelle décision exhaustivement motivée. Seule une annulation pour illégalité interne - la décision prise étant alors jugée comme ayant prise sur une base légale ou factuelle erronée ou invalide - serait de nature à apporter indirectement satisfaction à la requérante, le ministre étant alors requis de prendre une nouvelle décision qui tiendrait compte du jugement d'annulation, ensemble sa motivation.

Le soussigné se dispensera dès lors de l'examen des moyens tirés de la légalité externe, une appréciation éventuellement positive au provisoire de ces moyens n'étant en tout état de cause pas de nature à justifier, en fait et en droit, l'attribution provisoire du permis de conduire à Madame

En ce qui concerne les moyens d'illégalité interne, force est de constater que ceux-ci ne convainquent pas au terme d'une analyse nécessairement sommaire.

En effet, il appert d'abord qu'aux termes de l'article 2 paragraphe 1^{er} 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: (...) 4) souffre d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire ; (...)* », ce point 4 ayant été explicitement indiqué par le ministre dans sa décision de refus de renouvellement.

⁹ Trib. adm. 17 septembre 2019, n° 41638.

Il n'appert dès lors pas, en dépit de l'utilisation par l'expert ayant soumis la requérante à une épreuve pratique, des termes *« compte tenu des faits d'inhabileté ou de maladresse suffisamment concluants constatés à sa charge »*, que le ministre se soit inscrit dans le cadre l'article 2 paragraphe 1^{er}, point 2 (et non 5 comme indiqué dans la requête) de la loi du 14 février 1955, de sorte que l'argumentation avancée par la requérante sur cette base précise, et notamment sur l'intervention nécessaire de la commission spéciale des permis de conduire, ne paraît à ce stade guère sérieuse.

Le même article précise encore 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.(...) »*.

L'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 dispose quant à lui 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'autres 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. ».

Le point 12. de l'article précité, intitulé *« L'état général »*, spécifiquement invoqué par la Commission médicale, ajoute que *« Si l'intéressé est physiquement diminué, le permis de conduire n'est délivré ou renouvelé que sur avis motivé de la commission médicale »*.

L'article 90 paragraphe 2 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques précise pour sa part les conditions et la procédure à suivre pour prendre une décision de retrait d'un permis de conduire fondée sur le motif d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver les aptitudes ou capacité de conduire d'une personne.

Ce texte précise que :

« Afin d'examiner les personnes souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver leurs aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur ou cyclomoteur, il est institué une commission médicale dont les membres sont nommés par le ministre des Transports.

Avant de pouvoir restreindre l'emploi ou la validité des permis de conduire, refuser leur octroi, leur renouvellement ou leur transcription, les suspendre ou les retirer, le ministre des Transports adresse quinze jours au moins avant la séance de la commission une convocation par lettre recommandée à l'intéressé, l'invitant à s'y présenter soit seul, soit assisté par un médecin de son choix. Si l'intéressé ne comparaît pas devant la commission médicale malgré deux convocations par lettre recommandée, la procédure est faite par défaut.

La commission, composée pour chaque affaire de trois membres, a 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. Elle donne un avis motivé au ministre des Transports. Dans cet avis elle indique également les cas où le port d'un appareil spécial ou l'aménagement spécial du véhicule s'impose et se prononce sur le mode d'aménagement du véhicule.

La commission se prononce sur les inaptitudes ou incapacités permanentes ou temporaires d'ordre physique ou psycho-mental 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.

Les frais d'expertise sont à charge des personnes intéressées.

Le ministre des Transports prend sa décision sur le vu de l'avis de la commission médicale ».

Il découle encore de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 portant sur l'organisation de la commission médicale et la nomination de ses membres, membre-secrétaire et experts, que, d'après son article 7, certains experts, dont notamment un expert en matière d'examens de conduire, sont adjoints à la Commission médicale afin de l'assister lorsque l'accomplissement de sa mission l'exige, à savoir en l'occurrence notamment Monsieur ..., examinateur auprès de la Société Nationale de Circulation Automobile, qui avait procédé au test pratique de Madame ... le 15 juillet 2020.

Il s'ensuit à première vue que la Commission médicale est appelée à émettre son avis sur les infirmités ou troubles d'une personne susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacité de conduire après avoir procédé à son examen médical.

La jurisprudence des juges du fond a à cet égard retenu qu'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 pour vérifier si les indices de troubles résultant d'autres éléments du dossier et de l'audition personnelle de la personne concernée entravent effectivement sa capacité de conduire¹⁰, respectivement qu'en vue de l'obtention ou du renouvellement d'un permis de conduire, l'intéressé doit, le cas échéant, se soumettre à un test pratique¹¹.

A cet égard, il convient d'écarter à ce stade les discussions relatives au procès-verbal de police comme non pertinentes, les constatations ou appréciations des agents verbalisant ne devant pas être considérées comme éléments ayant motivé la décision ministérielle de refus de renouvellement, mais plutôt comme indices justifiant le recours à un test pratique.

En l'espèce, ce test pratique a été effectué par un expert adjoint de manière permanente à ladite commission au vœu de l'arrêté ministériel prévisé du 13 juillet 2018, de sorte qu'il n'appert pas que l'exécution de ce test en soi puisse être considérée comme un acte illégal.

Dans son rapport du 15 juillet 2020, l'examineur a décrit le déroulement du test pratique comme suit :

¹⁰ Trib. adm., 9 novembre 2006, n° 21402.

¹¹ Trib. adm., 7 septembre 2019, n° 41638.

« En conduisant en ligne droite ou bien en négociant des virages, Madame ... éprouve des difficultés pour maintenir convenablement la trajectoire.

A plusieurs reprises, elle se rapproche trop près du côté droite de la chaussée ; en derniers moments, elle redresse le volant et évite de toucher les bordures. Par ces mouvements du volant, la voiture se dérive trop vers le milieu de la chaussée ; en derniers moments, elle redresse le volant de nouveau pour ne pas frôler le marquage routier (rigidité du regard).

À Fridhaff, en traversée du rond-point, Madame change la voie de circulation sans contrôle préventif des arrières, ni l'angle-mort et sans utiliser l'indicateur de direction. Afin d'éviter un accident, une voiture ayant entamé de nous dépasser, est forcée de freiner.

En circulation urbaine à trafic dense, Madame éprouve des difficultés à estimer l'allure et la distance des autres usagers de la route ; ceci surtout devant les croisements à sens giratoire. Ce comportement se manifeste par des freinages brusques au dernier moment.

En rase campagne, Madame éprouve des difficultés d'adapter son allure. À plusieurs reprises, la vitesse de croisière est largement au-dessous des limitations de vitesse affichées. Elle explique que la mutation du regard entre « vue à distance » (= observation du trafic, signalisation et marquage) et « vue de près » (=tachymètre dans le combiné d'instruments) n'est pas facile.

Considérant les faits, je suis d'avis que Madame ... ne possède plus les connaissances et l'habilité nécessaires pour conduire un véhicule sur la voie publique.

Elle n'arrive plus à être constamment en mesure d'effectuer toutes les manœuvres qui lui incombent et n'arrive plus à avoir le contrôle du véhicule qu'elle conduit.

Voilà pourquoi je propose de lui retirer le permis de conduire ».

Il en résulte à première vue, et ce même abstraction faite des diverses infractions au Code de la route notées par l'expert et ayant entraîné la perte de points et partant une note insuffisante, que l'expert a constaté empiriquement que la requérante semble éprouver des difficultés à maintenir une conduite régulière et précise, notamment du fait de difficultés visuelles à appréhender la situation environnante et à s'y adapter. Le soussigné relève que cette conclusion semble encore aller de pair avec les constatations des agents ayant dressé le procès-verbal à l'occasion de l'incident du 29 janvier 2020, les agents ayant constaté une réaction tardive et erronée de la requérante confrontée à leur signaux d'arrêt, la requérante ayant ensuite elle-même admis avoir été surprise par la présence de policiers en bord de chaussée et ne pas les avoir immédiatement identifiés comme étant des agents de police, de sorte qu'elle ne se serait « *simplement pas arrêtée immédiatement par peur devant des inconnus* », admission qui soulève toutefois des interrogations quant aux réflexes de la requérante, quant à sa capacité à appréhender correctement son environnement et quant à sa capacité à réagir adéquatement en tant que conductrice face à des situations imprévues.

En ce qui concerne les modalités du test épinglées par la requérante afin de relativiser les conclusions de l'expert et en particulier sa durée, il n'appert pas à première vue que la durée de l'épreuve pratique, considérée comme trop longue, ait enfreint une quelconque disposition. En effet, à première vue, si certes l'article 7 de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 portant sur l'organisation de la commission médicale des permis de conduire, précise que les membres-

experts de la commission médicale sont appelés à « *faire passer les tests d'aptitude pratique en matière de conduite automobile (...) en se basant sur le bulletin d'examen prévu à l'article 81 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955* », il n'appert pas de manière évidente qu'un tel test d'aptitude pratique, s'inscrivant dans le cadre de la vérification des aptitudes ou capacité *d'ordre physique ou psycho-mental* de conduire, soit soumis à la condition de durée de l'épreuve pratique pour l'obtention du permis B, laquelle poursuit un autre but, à savoir la vérification qu'un candidat ne présentant aucune inaptitude médicale, physique ou psycho-mental, présente l'aptitude de conduire en circulation, c'est-à-dire qu'il 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, du point de vue technique, un véhicule, vérification s'inscrivant effectivement dans un cadre temporel strict, nécessaire notamment afin de garantir un traitement égalitaire de tous les candidats.

L'affirmation que factuellement, cette durée dépasserait par ailleurs largement la durée pendant laquelle la requérante aurait l'habitude de conduire sans s'interrompre pour faire une pause, à savoir entre 10 et 20 minutes, n'est pas non plus de nature à entraîner un quelconque doute quant aux conclusions de l'expert. En effet, tout conducteur est *a priori* censé disposer à tout moment de l'intégralité de ses capacités physiques, et non seulement lors d'un laps de temps réduit, le permis de conduire dont le renouvellement est en l'espèce sollicité n'ayant pas non plus été demandé pour de courts trajets ou avec une importante restriction temporelle : bien au contraire, le fait que la requérante perde rapidement, suite à une courte période de conduite, ses moyens, plaide à première vue en faveur du caractère pertinente des conclusions de l'expert.

Il en va de même des explications avancées et reposant sur un manque de pratique prolongé dans le chef de la requérante avant le test ainsi que sur le fait que la requérante aurait buté fasse à des situations exceptionnelles ou peu fréquentes, un conducteur devant être capable d'appréhender même - et surtout - des situations inhabituelles ou inattendues.

Quant à la discussion en détail menée par la requérante relativement aux différentes appréciations effectuées par l'examineur, le soussigné ne saurait, à ce stade, que constater que la compétence même de l'examineur de la Société Nationale de Circulation Automobile ayant effectué le test pratique ne saurait être mise en cause, celle-ci ressortant sans équivoque du dossier administratif et plus particulièrement de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 portant sur l'organisation de la commission médicale.

Au-delà, pour être toisées, de telles questions d'appréciation qui se posent requièrent une analyse plus poussée et une discussion au fond, à laquelle le juge du provisoire ne saurait pas procéder.

Il n'appert dès lors pas de manière évidente, au terme d'un examen nécessairement sommaire et en l'état actuel d'instruction du dossier, que le ministre ait commis une erreur manifeste d'appréciation en se ralliant à l'avis de la Commission médicale, lui-même basé sur le résultat du test pratique imposé à la requérante, au cours duquel, outre divers erreurs et fautes de conduites, l'expert-examineur constata que la requérante éprouvait du fait de son état de santé général, des difficultés à gérer sa conduite (difficultés pour maintenir convenablement la trajectoire, difficultés à estimer l'allure et la distance des autres usagers de la route, difficultés d'adapter son allure), le refus de renouvellement étant en effet à première vue basé sur l'article 77, point 12, de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955, à savoir sur l'état général de la requérante, et non sur un éventuel trouble neurologique, visé au point 6.1 de la même disposition : la discussion de la requérante sur base de l'avis d'un médecin-spécialiste en neurologie ne paraît partant pas pertinente.

Le soussigné, sur base d'un examen nécessairement sommaire des différentes questions, arrive dès lors à la conclusion provisoire que les moyens d'annulation tels qu'avancés par la requérante ne présentent pas le sérieux nécessaire pour justifier la mesure sollicitée : la requérante est partant à débouter de sa demande en institution d'une mesure provisoire sans qu'il y ait lieu d'examiner davantage la question de l'existence éventuelle d'un risque de préjudice grave et définitif, les conditions afférentes devant être cumulativement remplies, de sorte que la défaillance de l'une de ces conditions entraîne à elle seule l'échec de la demande.

Par ces motifs,

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique,

rejette la demande en instauration d'une mesure de sauvegarde,

condamne la requérante aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 28 septembre 2020 par Marc Sünner, président du tribunal administratif, en présence du greffier en chef Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 28 septembre 2020
Le greffier du tribunal administratif