

Audience publique du 7 octobre 2020

Recours formé par Madame ..., ...,
contre deux décisions du ministre de la Santé
en matière de lutte contre la pandémie Covid-19 – amende administrative

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 45051 du rôle et déposée le 1^{er} octobre 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Marisa ROBERTO, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant professionnellement à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de deux décisions du ministre de la Santé datées du 27 juillet 2020 et du 21 septembre 2020 prononçant une amende administrative de 1.000,- euros, respectivement de 8.000,- euros à son encontre, en sa qualité de gérante du café « ... », établie à L-... ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 5 octobre 2020 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions déferées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Nicolas CHELY, en remplacement de Maître Marisa ROBERTO et Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique de ce jour.

Il ressort d'un procès-verbal de la Police grand-ducale, Région Capitale, unité Commissariat Luxembourg - Gare du 10 juillet 2020, portant la référence ... qu'en date du même jour, plusieurs personnes ont consommé des boissons tant à l'intérieur, qu'à l'extérieur de l'établissement « ... », et ce en étant debout sans protection bouche/nez.

Sur ce, le ministre de la Santé, ci-après désigné par « le ministre », infligea, par arrêté ministériel du 27 juillet 2020, une amende administrative de 1.000,- euros à Madame ..., en sa qualité de gérante de l'établissement « ... », pour infraction à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 1^o de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19, dénommée ci-après « la loi du 24 juin 2020 », loi entretemps abrogée.

Ledit arrêté ministériel est formulé comme suit :

« [...] Vu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ;

Vu le procès-verbal n°... du 10 juillet 2020 dont copie a pu être remise à Madame ... le même jour ;

Vu l'absence de présentation d'observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée ;

Considérant qu'en date du 10 juillet 2020, le Commissaire-adjoint ... et l'inspecteur ... ont constaté que quatre personnes se trouvaient au comptoir à l'intérieur du café ..., situé à ... et plusieurs personnes étaient en train de consommer des boissons sur la terrasse. Les personnes ne se trouvaient pas sur des places assises.

Considérant que ces faits constituent une infraction à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 1° de la loi précitée du 24 juin 2020 ;

Considérant que les infractions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 1° de la loi précitée du 24 juin 2020 sont punissables d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000,- euros ;

Arrête

Art. 1^{er}. *Une amende administrative de 1000 euros est prononcée à l'encontre de Madame ..., en tant que gérante de l'établissement « ... ». [...] ».*

Le lendemain, le 11 juillet 2020, la Police grand-ducale, Région Capitale, Commissariat Luxembourg - Gare, dressa un nouveau procès-verbal à l'égard de Madame ..., lequel porte la référence ... et duquel il ressort qu'en date du même jour, vers 17.41 heures, il fut constaté qu'au moins 6 clients de l'établissement « ... » consommaient leurs boissons debout et en dansant, que 4 clients n'avaient pas de protection bouche/nez et que les clients entraient et sortaient dudit établissement sans porter une telle protection, les policiers ayant encore souligné qu'« en général, on remarque souvent que les clients dudit café ne fassent pas attention aux règles d'hygiène ».

En date du 21 septembre 2020, le ministre prit l'arrêté ministériel suivant :

« [...] Vu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ;

Vu le procès-verbal n°... du 11 juillet 2020 dont copie a pu être remise à Madame ... le 13 juillet 2020 ;

Vu l'absence de présentation d'observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée ;

Considérant qu'en date du 11 juillet 2020, le 1^{er} Commissaire ... et le 1^{er} inspecteur ... ont constaté que six personnes ne se trouvaient pas sur des places assises sur la terrasse du café « ... », situé à ... ;

Considérant que ces faits constituent une infraction à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 1° de la loi précitée du 24 juin 2020 ;

Considérant que les infractions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 1° de la loi précitée du 24 juin 2020 sont punissables d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000,- euros ;

Considérant qu'en cas de nouvelle commission d'infraction, le montant maximum est porté au double ;

Considérant qu'une première infraction a été commise en date du 10 juillet 2020 ;

Arrête :

Art. 1^{er}. *Une amende administrative de 8000 euros est prononcée à l'encontre du gérant de l'établissement « ... ». [...].*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} octobre 2020, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des arrêtés ministériels précités du 27 juillet 2020 et du 21 septembre 2020.

En l'espèce, un recours en réformation a été attribué au tribunal administratif par l'article 11, paragraphe (3), premier alinéa de la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, dénommée ci-après « la loi du 17 juillet 2020 », pour statuer sur les décisions prises par le ministre en application de l'article 2, alinéa 1^{er}, point 1 de la même loi.

Partant, le tribunal est compétent pour connaître du recours principal en réformation.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours en réformation sous analyse pour autant que celui-ci est dirigé contre l'arrêté ministériel du 27 juillet 2020 en donnant à considérer que ledit recours aurait été introduit plus de deux mois après la notification dudit arrêté ministériel à Madame ..., notification qui aurait eu lieu le 30 juillet 2020.

La demanderesse, de son côté, fait plaider que le recours en réformation introduit contre l'arrêté ministériel du 27 juillet 2020 serait recevable dans la mesure où elle ne se serait jamais

vue notifier ledit arrêté ministériel, de sorte que le délai légal de recours de trois jours n'aurait pas commencé à courir.

L'article 3, paragraphe (3), de la loi du 24 juin 2020, tel qu'applicable le jour de la prise de la décision litigieuse, prévoit ce qui suit :

« Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout état de cause dans les cinq jours de l'introduction de la requête. ».

Il ressort de la disposition légale précitée que le législateur a prévu une procédure d'urgence en ce qui concerne les recours introduits contre les amendes administratives prévues à l'article 3 de la loi du 24 juin 2020, ces recours devant être introduits dans le trois jours à partir de la notification desdites amendes et le tribunal devant statuer endéans les cinq jours à partir du dépôt de la requête introductive d'instance.

En l'espèce il ressort du dossier administratif et plus particulièrement d'un avis de réception, que Madame ... s'est vue notifier l'arrêté ministériel litigieux du 27 juillet 2020 en date du 30 juillet 2020, de sorte que le délai pour introduire un recours contre l'amende administrative lui infligée a pris fin le 3 août 2020, le 2 août 2020 ayant été un dimanche.

Au vu de ce qui précède, le recours en réformation sous analyse, introduit le 1^{er} octobre 2020, est à déclarer irrecevable *ratione temporis* pour autant qu'il a été dirigé contre l'arrêté ministériel du 27 juillet 2020.

Le recours principal en réformation, en ce qu'il est dirigé contre l'arrêté ministériel du 21 septembre 2020, lequel a été notifié à la demanderesse le 28 septembre 2020, est en revanche à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, et après avoir rappelé les faits et rétroactes à la base de l'arrêté ministériel du 21 septembre 2020, la demanderesse conclut dans un premier temps à une violation de l'article 3, paragraphe (1), alinéa 3 de la loi du 24 juin 2020 en donnant à considérer que ladite disposition légale imposerait aux agents de police qui ont constaté une infraction au sens de l'article 1^{er} de la même loi, de laisser une copie du procès-verbal relatif à cette constatation aux personnes ayant un pouvoir décisionnel dans l'établissement visé. Or, le procès-verbal du 11 juillet 2020, portant la référence ... et sur base duquel le ministre a pris l'arrêté ministériel litigieux aurait été remis à une personne sans aucun pouvoir décisionnel, à savoir Madame ..., serveuse salariée auprès du même établissement.

Dans la mesure où elle ne se serait pas personnellement vue remettre de copie du procès-verbal litigieux, la demanderesse se serait trouvée dans l'impossibilité de présenter ses

observations dans le délai de deux semaines prévu à l'article 3, paragraphe (3) de la loi du 24 juin 2020 et n'aurait ainsi pas pu utilement contester la réalité des faits lui reprochés et éviter les amendes litigieuses. L'arrêté ministériel litigieux serait partant à annuler dans le cadre de la réformation.

La partie étatique ne prend pas position quant au moyen d'illégalité externe ainsi soulevé si ce n'est que d'affirmer que la demanderesse aurait été mise au courant de la possibilité pour elle de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise d'une copie du procès-verbal litigieux.

Aux termes de l'article 3, paragraphe (1) de la loi du 24 juin 2020, loi applicable au jour du constat de l'infraction du 11 juillet 2020 : *« (1) Les infractions aux mesures de protection prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 3, points 1^o et 6^o, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.*

Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter.

Copie en est remise à la personne ayant commis l'infraction visée à l'alinéa 1^{er}. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le ministre. ».

Il convient de premier lieu de relever que si cette loi a certes entretemps été abrogée et n'était plus en vigueur au moment de la prise de l'arrêté ministériel litigieux, elle a néanmoins vocation à s'appliquer en ce qui concerne le procès-verbal en question dans la mesure où elle en règle les formes et la notification à la personne concernée, étant encore précisé à cet égard que l'article 3, paragraphe (1), de la loi 24 juin 2020 se retrouve quasi à l'identique dans la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant : la loi du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, et plus particulièrement à l'article 11 de cette même loi.

Il y a ensuite lieu de constater qu'il ressort de la disposition légale précitée qu'après avoir constaté l'infraction aux mesures de protection visées à l'article 1^{er}, paragraphe (3), points 1^o et 6^o, les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale sont obligés de remettre une copie de cette « constatation », laquelle est matérialisée par un procès-verbal, à la personne qui a commis cette même infraction et ce afin de permettre à celle-ci d'avoir non seulement accès au dossier la concernant, mais également de pouvoir présenter, à un stade

précontentieux et avant toute décision finale du ministre, ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise dudit procès-verbal, ces observations étant le cas échéant susceptibles d'avoir une influence sur la question de savoir s'il y a lieu de prononcer une amende administrative et si tel devait être le cas, sur la hauteur de cette amende, le ministre disposant à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation. Ainsi, et afin de sauvegarder, à un stade précontentieux et avant toute décision ministérielle finale, tous les droits de la défense de l'auteur de l'infraction, c'est-à-dire des « *commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités* » visées à l'article 1^{er}, paragraphe (3) de la loi du 24 juin 2020, ceux-ci doivent en tout état de cause se voir remettre une copie du procès-verbal constatant l'infraction leur reprochée, cette notification si elle s'avèrerait impossible au moment de la constatation des faits, devant ce faire ultérieurement et en temps utile pour permettre à la personne concernée de présenter ses observations écrites avant toute prise de décision ministérielle.

En l'espèce, il ressort du procès-verbal n°... que les agents verbalisant ont retenu que l'infraction constatée à cette même date a été commise non pas par la demanderesse, mais par une dénommée ..., laquelle est employée en tant que serveuse dans l'établissement en question et ne dispose, d'après les explications non contestées de la demanderesse d'aucun pouvoir décisionnel au sein de l'établissement « ... ». Il ressort par ailleurs dudit procès-verbal que copie en a été remise non pas à la demanderesse, mais bien à Madame

Or, il ressort des développements qui précèdent que le législateur a expressément prévu que seules les personnes responsables des activités visées à l'article 1^{er} de la loi du 24 juin 2020, c'est-à-dire des personnes disposant d'un pouvoir décisionnel dans le cadre de ces mêmes activités, sont susceptibles d'être qualifiées d'auteurs des infractions prévues aux points 1° et 6° de ce même article et se voient, en tant que tels, remettre une copie du procès-verbal constatant l'infraction leur reprochée, et, le cas échéant infliger une amende administrative par la suite.

C'est dès lors à bon droit que la demanderesse fait plaider qu'elle aurait dû se voir remettre une copie du procès-verbal n°... et ce, afin de lui permettre d'assurer sa défense avant toute prise de décision ministérielle, en ayant la possibilité de consulter son dossier et de présenter ses observations endéans le délai légal de 2 semaines.

Dans la mesure où il ne ressort ni du dossier administratif, ni des explications de la partie étatique que la demanderesse s'est effectivement vue remettre une copie du procès-verbal en question, ou encore qu'elle a été mise au courant de l'infraction lui reprochée en temps utile et d'avoir eu la possibilité effective de prendre position par rapport aux faits retenus à sa charge, il n'est pas établi en cause que ses droits de défense ont été garantis dans leur ensemble.

Au vu des considérations qui précèdent, et sans qu'il ne soit besoin de statuer plus en avant, il y a lieu, dans le cadre de la réformation, d'annuler l'arrêté ministériel litigieux.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours principal irrecevable *ratione temporis* en ce qu'il est dirigé contre l'arrêté ministériel du 27 juillet 2020 ;

reçoit en la forme le recours principal en réformation pour le surplus ;

au fond, le déclare justifié, partant annule, dans le cadre dudit recours en réformation, l'arrêté ministériel du 21 septembre 2020 prononçant une amende administrative de 8.000,- euros, à l'encontre de Madame ... ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation ;

condamne l'Etat aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 7 octobre 2020 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 7 octobre 2020
Le greffier du tribunal administratif