

Audience publique extraordinaire du 28 septembre 2020

Recours formé par
la société à responsabilité limitée ... SARL, ...,
et Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de la Santé
en matière de lutte contre la pandémie Covid-19 – amende administrative

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 45012 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 septembre 2020 par Maître Edevi Amegandji, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro B ..., et de Monsieur ..., né le ... à ... (...), demeurant à L-..., tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation d'une décision du ministre de la Santé du 4 septembre 2020 par laquelle une amende administrative de 1.250 € a été prononcée à l'encontre du gérant de l'établissement « ... » situé à L-... ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 24 septembre 2020 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Edevi Amegandji et Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbruck en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 25 septembre 2020.

Il ressort d'un procès-verbal de la police grand-ducale, Région Capitale, unité Commissariat Luxembourg - Gare, du 11 juillet 2020, portant la référence 52378, qu'en date du même jour, vers 18.23 heures, il fut constaté que 2 clients du « ... » se trouvaient debout au comptoir, leurs boissons à la main.

En date du 24 juillet 2020, la police grand-ducale, Région Capitale, unité Commissariat Luxembourg - Groupe Gare, dressa à nouveau un procès-verbal concernant l'établissement « ... », portant la référence R55415/2020, et constatant ce qui suit : « *Gelegentlich einer Patrouille im Dienstfahrzeug über den hiesigen ..., konnten Amtierende beobachten, dass mehrere Personen auf der Terrasse als auch im Inneren des Lokals aufrecht standen und von Tisch zu Tisch gingen um mit den anderen Gästen zu reden.*

Es sei erwähnt, dass mindestens 5 Gäste beobachtet werden konnten, welche aufrecht standen. Weiterhin konnten Amtierende durch dass offene Dkw-Fenster hören, wie einige Gäste zu anderen sagten, sie sollten sich setzen, da die Polizei gerade vorbeifährt.

Die Wirtin darauf angesprochen, gab an, dass dies nicht stimme und das Amtierende keine Beweisfotos hätten und somit auch keine Straftat vorliegt ». Le même procès-verbal constata que Madame ..., qualifiée comme gérante de l'établissement, refusa de signer le procès-verbal en question, alors qu'elle n'était pas d'accord avec les constatations des agents.

Il ressort encore dudit procès-verbal que Madame ... avait été rendue attentive au fait qu'elle avait le droit de « *présenter [ses] observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie [dudit procès-verbal] auprès du Ministre ayant la Santé dans ses attributions* ».

En date du 18 août 2020, le ministre prit l'arrêté qui suit, notifié à Madame ... :

« (...) *Vu la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19* ;

Vu le procès-verbal n° R55415/2020 du 24 juillet 2020 dont copie a pu être remise à Madame ... le 25 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 24 juillet 2020, le Commissaire ... et l'inspecteur adjoint ... ont constaté que cinq personnes ne se trouvaient pas sur des places assises à l'intérieur de l'établissement « ... », situé à ..., L-....

Considérant que ces faits constituent une infraction à l'article 2 alinéa 1^{er}, point 1° de la loi précitée du 17 juillet 2020 ;

Considérant que les infractions prévues à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 1°, 3° et 6° de la loi précitée du 17 juillet 2020 sont punissables d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros;

Arrête :

Art. 1^{er}. Une amende administrative de 1250 euros est prononcée à l'encontre de Madame ..., en tant que gérant de l'établissement « ... » (...).

Par courrier de son litismandataire du 26 août 2020, Madame ... fit introduire un recours gracieux contre l'arrêté ministériel du 18 août 2020, précité, lui infligeant une amende administrative de 1.250.- euros, en tant que gérante de l'établissement « ... », alors qu'elle expliqua n'être que salariée dudit établissement.

En date du 4 septembre 2020, le ministre prit l'arrêté qui suit, notifié au gérant de l'établissement « ... » :

« (...) *Vu la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19* ;

Vu le procès-verbal n° R55415/2020 du 24 juillet 2020 dont copie a pu être remise à

Madame ... le 25 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 24 juillet 2020, le Commissaire ... et l'inspecteur adjoint ... ont constaté que cinq personnes ne se trouvaient pas sur des places assises à l'intérieur de l'établissement « ... », situé à ..., L-....

Considérant que ces faits constituent une infraction à l'article 2 alinéa 1^{er}, point 1° de la loi précitée du 17 juillet 2020 ;

Considérant que les infractions prévues à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 1°, 3° et 6° de la loi précitée du 17 juillet 2020 sont punissables d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros;

Arrête :

Art. 1^{er}. Une amende administrative de 1250 euros est prononcée à l'encontre du gérant de l'établissement « ... » (...).

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 septembre 2020, la société à responsabilité limitée ... SARL, ci-après désignée par la « société ... », et Monsieur ..., en qualité de gérant de l'établissement « ... », ont fait introduire un recours en annulation, sinon en réformation de l'arrêté ministériel précité du 4 septembre 2020.

Il convient tout d'abord de souligner que quand bien même une partie a formulé un recours en annulation à titre principal et un recours en réformation à titre subsidiaire, le tribunal a l'obligation d'examiner en premier lieu la possibilité d'exercer un recours en réformation contre la décision critiquée. En effet, l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose qu'un recours en annulation n'est recevable qu'à l'égard des décisions non susceptibles d'un autre recours d'après les lois et règlements, de sorte qu'en présence d'une possibilité d'un recours en réformation contre une décision, il n'y a plus lieu de statuer sur un recours en annulation contre la même décision.

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.

Il s'ensuit que seul un recours en réformation a valablement pu être introduit en l'espèce et qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours principal en annulation.

A l'audience publique des plaidoiries, le tribunal avait soulevé la question de la recevabilité du recours sous examen, en ce qu'il a été introduit par la société ..., du fait que l'arrêté ministériel déféré prononce une amende administrative « à l'encontre du gérant de l'établissement « ... » » et ne vise *a priori* pas la prédite société en tant que personne morale.

Le litismandataire des parties demanderesse a fait valoir que la société ... en tant que personne morale ne pourrait être représentée que par son gérant en fonction, raison pour laquelle il aurait estimé nécessaire d'introduire le recours au nom de ces deux personnes. Il a encore expliqué dans sa requête introductive d'instance que tant Monsieur ... que la société ... auraient un intérêt direct et certain en ce que les deux personnes retireraient de l'annulation de l'arrêté ministériel litigieux une satisfaction certaine et personnelle d'y voir consacrer le fait de ne pas être poursuivi pour des faits qui ne leur seraient pas imputables.

A cet égard, il convient de rappeler que l'intérêt conditionne la recevabilité d'un recours contentieux. En matière de contentieux administratif portant sur des droits objectifs, l'intérêt ne consiste pas dans un droit allégué, mais dans le fait vérifié qu'une décision administrative affecte négativement la situation en fait ou en droit d'un administré qui peut partant tirer un avantage corrélatif de la sanction de cette décision par le juge administratif¹.

S'agissant de l'intérêt de la société ... à agir contre l'arrêté ministériel déféré, le tribunal est amené à retenir qu'en l'espèce, la sanction de l'arrêté ministériel du 4 septembre 2020 prononçant une amende administrative à l'encontre du gérant de l'établissement « ... » n'est pas de nature à procurer à la société ... la satisfaction d'un intérêt personnel à défaut pour elle d'être visée par ledit arrêté, de sorte que la réformation de cette amende ne lui procure aucun avantage concret.

Il s'ensuit que la société ... n'a pas intérêt à agir contre l'arrêté ministériel déféré et son recours est à déclarer irrecevable.

En ce qui concerne ensuite la recevabilité *ratione temporis* du recours en ce qu'il est dirigé par Monsieur ... contre l'arrêté ministériel du 4 septembre 2020, seule décision valablement déférée, question également soulevée par le tribunal à l'audience publique des plaidoiries, force est au tribunal de constater que le délégué du gouvernement a versé, à la demande du tribunal, un avis de remise émanant de la Poste luxembourgeoise renseignant que l'arrêté ministériel déféré a été remis à Monsieur ... en date du 16 septembre 2020, de sorte que c'est à bon droit que le litismandataire de Monsieur ... conclut à la recevabilité du recours pour avoir été introduit dans le délai légal.

En effet, il échet de relever qu'aux termes de l'article 11, paragraphe (3), alinéa 2 de la loi du 17 juillet 2020, le recours en réformation est à introduire dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne de la décision afférente.

Par ailleurs, aux termes dudit article 11, paragraphe (3), alinéa 2 de la loi du 17 juillet 2020, le délai pour agir contre la décision du 4 septembre 2020 a, d'après les règles de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle le 16 mai 1972, approuvée par la loi du 30 mai 1984, dénommée ci-après « la Convention de Bâle », commencé à courir le 16 septembre 2020 à minuit pour s'écouler le 21 septembre 2020 à minuit.

Etant donné que le recours a été introduit en date du 21 septembre 2020, le délai précité a été respecté par Monsieur ..., étant toutefois à relever que l'arrêté ministériel déféré contient une indication des voies de recours erronée, de sorte qu'aucun délai n'a pu commencer à courir.

Le recours en réformation, introduit par ailleurs dans les formes prévues par la loi, est

¹ Cour adm. 14 juillet 2009, nos 23857C et 23871C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 3 et les autres références y citées.

dès lors à déclarer recevable en ce qu'il a été introduit par Monsieur ..., gérant de l'établissement « ... ».

A l'appui de son recours et en fait, le demandeur rappelle les rétroactes de cette affaire en affirmant que l'arrêté ministériel du 18 août 2020 se baserait sur un procès-verbal dressé par la police grand-ducale du 11 juillet 2020 ayant erronément indiqué Madame ... comme auteur de l'infraction. Il affirme en outre que l'arrêté ministériel du 4 septembre 2020, rendu à l'encontre du gérant de l'établissement « ... », se fonderait sur un procès-verbal inconnu.

En droit, le demandeur conclut en premier lieu à une violation de la loi, en ce qu'il invoque l'absence d'un procès-verbal constatant les faits imputables. Il fait valoir que l'acte administratif litigieux se baserait sur un procès-verbal inexistant, alors qu'il estime que le procès-verbal portant la référence R55415/2020 et dressé en date du 24 juillet 2020 n'aurait soit jamais existé, soit jamais été contradictoirement dressé, à savoir été signé par le gérant de l'établissement « ... ». Le demandeur explique qu'un seul procès-verbal aurait été porté à sa connaissance pour avoir été signé par une préposée du prédit établissement, Madame ..., à savoir le procès-verbal dressé le 11 juillet 2020. L'arrêté ministériel déféré devrait dès lors être réformé pour défaut d'acte légal constatant la matérialité de l'infraction.

En deuxième lieu, le demandeur fait plaider qu'il y aurait eu confusion des personnes. Il explique que les agents de la police grand-ducale auraient dû dresser un procès-verbal au nom de la société ..., personne morale, et s'assurer que celui-ci soit signé par son représentant légal, en l'occurrence lui-même, afin qu'il puisse rentrer « *de plein pied dans la procédure* ». Le fait que cela n'aurait pas été le cas en l'espèce entraînerait que le gérant de l'établissement ne se serait pas vu opposer le procès-verbal en bonne et due forme, de sorte que l'arrêté ministériel déféré violerait la loi et serait à réformer.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours en tous ses moyens.

En ce qui concerne le premier moyen du demandeur ayant trait à l'absence d'un procès-verbal constatant les faits imputables, force est au tribunal de constater que c'est à bon droit que le délégué du gouvernement a conclu que l'arrêté ministériel du 4 septembre 2020 se base sur un procès-verbal existant.

En effet, il ressort du dossier administratif que l'établissement « ... » a fait l'objet de deux procès-verbaux constatant des comportements incriminés tant par 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 du COVID-19 que par la loi du 17 juillet 2020, à savoir le procès-verbal du 11 juillet 2020, signé par Madame ..., et le procès-verbal du 24 juillet 2020, lequel Madame ... a refusé de signer.

Etant donné que l'arrêté ministériel se fonde sur le procès-verbal dressé par les agents de la police grand-ducale en date du 24 juillet 2020, que celui-ci constate les éléments matériels d'une infraction, que le demandeur ne conteste pas que la police grand-ducale a contrôlé son établissement le même jour en constatant des faits incriminés, mais qu'il invoque uniquement avoir été absent lors du contrôle et ne pas avoir signé ledit procès-verbal, le tribunal est amené à conclure que la matérialité des faits est établie à suffisance, étant à préciser que la signature d'un procès-verbal par le gérant d'un établissement n'est pas nécessaire pour conférer une valeur légale audit procès-verbal. D'ailleurs, à cet égard, il échet de constater que le procès-

verbal du 24 juillet 2020 indique qu'une copie dudit document a été remise en date du 25 juillet 2020 à la serveuse du café, Madame ..., de sorte que Monsieur ... est malvenu de contester la réception de ce procès-verbal.

Il suit partant des considérations qui précèdent que ce premier moyen est à rejeter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne le deuxième et dernier moyen soulevé par le demandeur, en ce qu'il invoque une confusion des personnes, force est encore au tribunal de constater que c'est à juste titre que la partie gouvernementale fait valoir qu'une confusion n'aurait existé que dans le cadre de l'arrêté ministériel du 18 août 2020, annulé et remplacé par l'arrêté ministériel du 4 septembre 2020. Tel que relevé ci-avant, seul le gérant de l'établissement « ... » a fait l'objet d'une amende administrative de 1250.- euros pour une infraction à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 1^o de la loi du 17 juillet 2020, dont la responsabilité incombe au seul gérant, tel que cela ressort de l'article 11, paragraphe (1), alinéa 1^{er} de la même loi qui dispose que « *Les infractions aux mesures de prévention prévues à l'article 2, alinéa 1^{er}, points 1^o, 3^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* ».

Il suit des considérations qui précèdent que ce deuxième moyen est également à rejeter pour ne pas être fondé.

Aucun autre moyen n'ayant été soulevé par le demandeur, son recours est à rejeter pour ne pas être fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, quatrième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

déclare le recours subsidiaire en réformation irrecevable en ce qu'il a été introduit par la société à responsabilité limitée ... SARL et le déclare recevable pour le surplus ;

au fond, le déclare non justifié, partant en déboute ;

dit qu'il n'y a pas lieu de prendre position par rapport au recours principal en annulation ;

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,
Olivier Poos, premier juge,
Emilie Da Cruz De Sousa, juge,

et lu à l'audience publique extraordinaire du 28 septembre 2020 à 17.00 heures par le premier vice-président, en présence du greffier Marc Warken.

s.Marc Warken

s.Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 28 septembre 2020

Le greffier du tribunal administratif