

**Audience publique du 12 juillet 2021**

Recours formé par  
Madame ..., ...,  
contre une décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire  
en matière d'établissements classés

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 44975 du rôle et déposée le 11 septembre 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Jean-Philippe Lahorgue, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à L-..., tendant à la réformation sinon à l'annulation d'un arrêté du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire ayant ordonné la fermeture de l'établissement « ... », situé à ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif par le délégué du gouvernement le 18 novembre 2020 ;

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

Vu l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale<sup>1</sup> ;

Vu le courrier électronique de Maître Rui Valente, en remplacement de Maître Jean-Philippe Lahorgue du 14 juin 2021 informant le tribunal que l'affaire pouvait être prise en délibéré en dehors de sa présence ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Tom Hansen en sa plaidoirie à l'audience publique du 14 juin 2021.

---

Par arrêté du 7 août 2020, référencé sous le numéro ..., le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, désigné ci-après par « le ministre », ordonna la fermeture de l'établissement « ... », situé à ... et exploité par Madame .... Ledit arrêté est libellé comme suit :

*(...) Vu la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;*

*Vu le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés ;*

---

<sup>1</sup> « Les affaires pendantes devant les juridictions administratives, soumises aux règles de la procédure écrite et en état d'être jugées, pourront être prises en délibéré sans comparution des mandataires avec l'accord de ces derniers. ».

*Considérant qu'en vertu du règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 précité l'exploitation d'un camping tombe sous le point 060302 « Campings (Terrain de camping et de caravanning permanents) et sous le régime de la classe 1A et nécessite ainsi une autorisation d'exploitation du ministre ayant le travail dans ses attributions ;*

*Considérant que le camping « ... », situé ... est exploité par Madame ... ( ... ) ;*

*Considérant la prescription de sécurité et de santé types ITM-CL 138.1 « Terrains de camping » du 17 juillet 1995 ;*

*Attendu que l'article 13 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés dispose que les autorisations fixent les conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi ;*

*Considérant que lors du contrôle effectué le 4 août 2020 les irrégularités respectivement les non-conformités suivantes ont été constatées par Monsieur ..., Inspecteur en chef du travail, et Madame ..., inspectrice principale du travail et les Messieurs ... et ..., agents de l'Inspection du travail et des mines :*

- Madame ... ne dispose pas d'autorisation d'exploitation requise délivrée par le ministre ayant le travail dans ses attributions ;*
- le terrain du camping ne se trouve pas à l'abri d'inondations;*
- le terrain se trouve en bordure d'un cours d'eau et l'implantation ne respecte pas une zone libre de toute installation d'une largeur minimale de cinq mètres;*
- l'accès sans difficulté des services de secours ne peut pas être garantie, en raison d'une fermeture par chaîne en acier de l'accès principale du terrain de camping;*
- le terrain de camping ne dispose pas de poste d'incendie ;*
- aucun extincteur d'incendie portatif est mis à disposition des locataires;*
- la signalisation de sécurité fait défaut ;*
- des boîtes de premiers secours font défaut ;*
- l'entretien régulier des installations électriques par un personnel qualifié n'est pas assuré ;*
- le terrain du camping ne dispose pas d'une installation centrale d'alimentation en eau potable fonctionnante pour tous les locataires;*
- l'installation sanitaire se trouve dans un état désastreux et ne peut pas être utilisée par les locataires, les infractions suivantes ont été constatées :*
  - o pas de lavabo avec glaces et tablette ;*
  - o pas de douche fonctionnante ;*
  - o pas d'urinoir;*
  - o pas de possibilité de vidange pour toilettes chimiques ;*
- le terrain du camping ne dispose pas d'installations sanitaires distinctes pour hommes et femmes ;*
- le terrain de camping n'est pas équipé d'un matériel collecteur d'immondices composé;*
- le règlement d'ordre interne n'est pas affiché ;*

*Considérant que par conséquent l'exploitation du camping risque de représenter une menace grave pour la sécurité des usagers du camping ;*

*Attendu que l'article 27 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés dispose que les ministres ou leurs délégués mandatés peuvent en cas d'infraction aux*

*dispositions de l'article 17 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés faire suspendre, après une mise en demeure, en tout ou en partie l'exploitation ou faire fermer l'établissement ;*

**Arrête :**

*Art. 1<sup>er</sup>. L'établissement « ... », situé à ..., est fermé.*

*Art. 2. La présente fermeture peut être levée, conformément à l'article 27 (4) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, suite à la constatation par l'Inspection du travail et des mines de la mise en œuvre des mesures d'urgence suivantes :*

- conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, d'introduire un dossier de demande pour obtenir l'autorisation d'exploitation du ministre ayant le travail dans ses attributions ;*
- de remédier aux infractions et non-conformités énumérées ci-dessus ; (...).*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 septembre 2020, Madame ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision précitée du ministre du 7 août 2020.

S'il est vrai que le délégué du gouvernement se rapporte à prudence de justice quant à la compétence du tribunal pour connaître du recours et s'il est encore exact que le fait, pour une partie de se rapporter à prudence de justice équivaut à une contestation<sup>2</sup>, il n'en reste pas moins qu'une contestation non autrement étayée est à écarter, étant donné qu'il n'appartient pas au juge administratif de suppléer à la carence des parties et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base de ses conclusions<sup>3</sup>. Le tribunal étant compétent par application de l'article 19 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, désignée ci-après par « la loi du 10 juin 1999 », pour statuer en tant que juge du fond en la présente matière, un recours en réformation a valablement pu être introduit à l'encontre de l'arrêté ministériel déféré.

Le délégué du gouvernement se rapporte ensuite à prudence de justice quant à l'intérêt à agir de Madame .... A défaut d'avoir développé cette contestation, le tribunal ne saurait suppléer à la carence de la partie gouvernementale et de rechercher lui-même les moyens juridiques ayant pu se trouver à la base de sa conclusion, de sorte que ledit moyen est à écarter.

Le délégué du gouvernement soulève ensuite l'irrecevabilité du recours en ce que la requête introductive d'instance tendrait dans son corps à titre principal à la réformation et à titre subsidiaire à l'annulation de la décision litigieuse, tandis que dans son dispositif, auquel le tribunal serait seul tenu, à la seule annulation de la décision ministérielle. Dans sa requête introductive d'instance, Madame ... ne formulerait par ailleurs pas de moyens de droit spécifiques quant au recours en réformation. L'existence d'une possibilité d'introduire un recours en réformation contre une décision administrative rendrait irrecevable l'exercice d'un recours en annulation contre cette décision.

---

<sup>2</sup> Trib. adm., 27 octobre 2004, n° 17634 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 814 et les autres références y citées.

<sup>3</sup> Trib. adm., 23 janvier 2013, n° 30455 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 814 et les autres références y citées.

Force est au tribunal de constater que s'il est vrai que dans le dispositif de la requête introductive d'instance Madame ... demande au tribunal de « *dire la présente requête en annulation recevable en la forme* », il n'en reste pas moins qu'elle continue en sollicitant de « *Réformer, sinon Annuler la Décision prise en date du 7 Août 2020 par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie Sociale et Solidaire* », de sorte qu'il peut être conclu que la demande de déclarer recevable en la forme le seul recours en annulation est due à une erreur matérielle, étant encore précisé que si Madame ... ne développe certes que des moyens d'annulation dans la requête introductive d'instance, il n'en reste pas moins que dans les matières où seul un recours en réformation est ouvert, la juridiction saisie, statuant au fond, étant appelée à remplacer en principe la décision viciée, dans les limites de l'objet du recours, par une décision nouvelle, conforme à la loi.

Il s'ensuit que le recours en réformation est recevable pour avoir encore été introduit selon les délai et formes prévus par la loi.

Il n'y a partant pas lieu de statuer sur le recours en annulation introduit à titre subsidiaire.

Quant au fond, et quant à la légalité externe de la décision déférée, Madame ... conclut à une violation de l'article 27 de la loi du 10 juin 1999, dans la mesure où elle n'aurait pas été mise en demeure préalablement à la mesure de fermeture de l'établissement.

Elle avance ensuite un défaut de motivation de la décision déférée en se basant plus particulièrement sur les articles 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 » et 11, paragraphe 6 de la Constitution. Elle précise que cette motivation serait d'autant plus exigée lorsque la mesure adoptée porte, tel qu'en l'espèce, une atteinte substantielle à une liberté fondamentale, à savoir la liberté d'entreprendre. La fermeture d'un camping exploité à des fins commerciales constituerait une ingérence administrative dans la liberté d'entreprendre et celle-ci ne saurait être autorisée que dans le strict cadre du respect de la loi et de la nécessité pour parvenir à l'objectif recherché. La mesure prononcée par l'administration devrait donc être proportionnée au but recherché et ne saurait, par une motivation laconique, empiéter sur la liberté d'entreprendre garantie par la Constitution. Madame ... reproche dans ce contexte à la décision déférée de ne pas préciser en quoi les éléments constatés par l'administration représenteraient une menace grave pour les usagers du camping.

Le tribunal n'étant pas tenu par l'ordre des moyens, tel que présenté par les parties, et détenant le pouvoir de les toiser suivant une bonne administration de la justice et la logique juridique s'en dégageant, il y a, tout d'abord, lieu d'analyser les moyens tirés de la légalité externe avant de procéder aux moyens tirés de la légalité interne.

Aux termes de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 : « *Toute décision doit baser sur des motifs légaux.*

*La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle :*

- *refuse de faire droit à la demande de l'intéressé ;*
- *révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit ;*
- *intervient sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle ;*

- intervient après procédure consultative, lorsqu'elle diffère de l'avis émis par l'organisme consultatif ou lorsqu'elle accorde une dérogation à une règle générale.

*Dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, l'administré concerné par la décision a le droit d'exiger la communication des motifs. (...) ».*

En principe, toute décision administrative doit donc reposer sur des motifs légaux, et l'obligation d'indiquer une motivation expresse, du moins sommairement, ne pèse que sur certaines décisions énumérées. Or, en l'espèce, la décision déférée ne tombe pas parmi l'une des catégories de décision visées à l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, de sorte que le ministre n'était pas soumis à une obligation de motivation formelle.

A cet égard, il échet de constater qu'outre toute considération quant au bien-fondé de l'argumentation avancée dans la décision déférée, cette dernière est conforme aux dispositions de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, dans la mesure où elle cite les dispositions législatives applicables ainsi que les constatations faites par des agents de l'Inspection du Travail et des Mines lors d'un contrôle en date du 4 août 2020 ainsi que le fait que ces constatations seraient susceptibles de constituer une menace grave pour la sécurité des usagers du camping. Le moyen de la demanderesse tiré d'une motivation insuffisante de la décision déférée est partant à rejeter.

Quant au moyen tiré de la violation de l'article 27 de la loi du 10 août 1999, cette disposition prévoit ce qui suit : « 1. En cas d'infraction aux dispositions des articles 4, 6, 13, 17, 18 et 20 de la présente loi, les ministres ou leurs délégués mandatés à cet effet pour les établissements des classes 1, 3, 3A, 3B et 4 et le bourgmestre de la commune concernée pour les établissements de la classe 2, peuvent selon le cas

- *impartir à l'exploitant d'un établissement un délai dans lequel ce dernier doit se conformer à ces dispositions, délai qui ne peut être supérieur à deux ans;*
- *faire suspendre, après une mise en demeure, en tout ou en partie l'exploitation ou les travaux de chantier par mesure provisoire ou faire fermer l'établissement ou le chantier en tout ou en partie et apposer des scellés. (...) ».*

Il s'ensuit que le paragraphe 1 *in fine* de l'article 27 distingue deux mesures, la suspension et la fermeture (« *faire suspendre (...) ou faire fermer* »). Au vu du libellé de cette disposition, il échet de constater que ce n'est qu'au cas où le ministre, respectivement le bourgmestre, envisage une suspension de l'exploitation ou des travaux de chantier qu'il est dans l'obligation de mettre en demeure l'exploitant (« *faire suspendre, après une mise en demeure, (...)* »), alors qu'en cas de fermeture de l'établissement ou du chantier cette obligation n'est pas requise (« *ou faire fermer l'établissement ou le chantier en tout ou en partie et apposer des scellés.* »). En effet, il convient de constater, à l'instar du délégué du gouvernement, que le fait d'imposer au ministre la formalité de la mise en demeure préalable aurait comme conséquence de retarder la fermeture de l'établissement, ce qui, le cas échéant, exposerait les usagers dudit établissement en attendant à une menace de sécurité grave.

Il s'ensuit que le moyen basé sur une violation de l'article 27 de la loi du 10 juin 1999 est à rejeter.

S'agissant du bien-fondé de la décision déférée, il échet de constater que la demanderesse, sans contester la réalité des motifs cités dans la décision ministérielle, invoque

une atteinte à sa liberté d'entreprendre ancrée dans l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution et, en substance, une violation du principe de proportionnalité.

Or, à défaut par la demanderesse d'étayer son allégation selon laquelle il y aurait atteinte à sa liberté d'entreprendre, respectivement il y aurait violation du principe de proportionnalité, par un quelconque élément, et au vu de la gravité des faits lui reprochés tendant tant à la sécurité qu'à la salubrité de l'établissement, soutenus par des photographies versées en cause, le tribunal ne saurait déceler une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre de la demanderesse, qui a exploité le camping sans disposer de l'autorisation requise par la loi, étant encore précisé que la décision déférée prévoit expressément, en se basant sur l'article 27, paragraphe 4 de la loi du 10 juin 1999, selon lequel « *les mesures énumérées au point 1 [y compris la fermeture d'établissement] peuvent être levées lorsque l'infraction constatée aura cessé* », que la fermeture visant l'établissement « ... » pourrait être levée pour autant que Madame ... introduise une demande en obtention de l'autorisation d'exploitation sur base de l'article 7 de la loi du 10 juin 1999 et qu'elle remédie aux infractions et non-conformités relevées dans la décision déférée, de sorte que la fermeture de l'établissement n'est pas définitive.

Il s'ensuit que le moyen tenant à une violation de l'article 11 de la Constitution et du principe de proportionnalité est à rejeter.

Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;  
reçoit le recours principal en réformation en la forme ;  
au fond, le déclare non justifié partant en déboute ;  
dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours en annulation introduit à titre subsidiaire ;  
condamne la demanderesse aux frais et dépens.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, premier vice-président,  
Daniel Weber, premier juge,  
Michèle Stoffel, premier juge,

et lu à l'audience publique du 12 juillet 2021 par le premier vice-président, en présence du greffier Paulo Aniceto Lopes.

s. Paulo Aniceto Lopes

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 12 juillet 2021  
Le greffier du tribunal administratif