

**Audience publique du 13 juillet 2021**

Recours formé par  
la société à responsabilité limitée ..., ...,  
contre une décision du ministre de l'Economie  
en matière d'indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines microentreprises  
dans le cadre de la pandémie Covid-19

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 45027 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 24 septembre 2020 par Maître Jessica PACHECO, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ..., établie et ayant son siège social à L-..., ..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant principalement à l'annulation, sinon subsidiairement à la réformation d'une décision du ministre des Classes moyennes erronément désigné « ministre de l'Economie », portant refus d'octroi d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines microentreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 21 décembre 2020 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 20 janvier 2021 par Maître Jessica PACHECO au nom et pour le compte de la société à responsabilité limitée ... ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 17 février 2021 ;

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

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 les communications de Maître Jessica PACHECO et du délégué du gouvernement des 22 et 29 juin 2021 suivant lesquelles ceux-ci marquent leur accord à ce que l'affaire soit prise en délibéré sans leur présence ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 30 juin 2021.

---

<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. ».

---

En date du 27 mars 2020, la société à responsabilité limitée ..., ci-après désignée par « la société ... », introduisit auprès du ministère de l'Economie, direction générale des classes moyennes une aide financière d'urgence telle que prévue par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines microentreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ».

Par décision du 4 mai 2020, le ministre des Classes moyennes, ci-après désigné par « le ministre », rejeta la demande lui ainsi soumise dans les termes suivants :

*« [...] Vu les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines microentreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19, je suis au regret de vous informer que l'indemnité d'urgence certifiée sollicitée est refusée. Suite à l'analyse de votre dossier, il a été constaté que votre entreprise exerce une activité commerciale ou artisanale qui n'a pas été obligée de fermer son (ses) établissement (s) ou d'arrêter ses activités en application des mesures prescrites aux articles 2 et 3 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.*

*La présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation par voie d'avocat à la Cour endéans les trois mois auprès du Tribunal administratif. [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 24 septembre 2020, la société ... a introduit un recours tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation de la décision ministérielle précitée portant refus de faire droit à sa demande en obtention d'une aide financière d'urgence.

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, alors qu'en vertu de l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives, un recours en annulation n'est possible qu'à l'égard des décisions non susceptibles d'un autre recours d'après les lois et règlements.

Etant donné qu'aucune disposition légale ne prévoit de recours au fond en la présente matière, le tribunal est incompétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre subsidiaire.

Partant, seul un recours en annulation a pu être introduit contre la décision ministérielle précitée.

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours sous analyse pour défaut d'intérêt à agir dans le chef de la demanderesse, respectivement pour défaut d'objet. Il donne plus particulièrement à considérer que si, le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 n'aurait certes pas permis à la société ... de prétendre à une aide financière d'urgence, ledit règlement grand-ducal aurait toutefois été modifié par le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée complémentaire en faveur de certaines

microentreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et portant modification du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines microentreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19, ci-après désignée par « le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ». Or, et après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 24 avril 2020, la demanderesse aurait, en date du 5 mai 2020, introduit une nouvelle demande en obtention d'une indemnité d'urgence certifiée dans le cadre de la pandémie Covid-19, demande à laquelle il aurait finalement été fait droit par décision ministérielle du 15 mai 2020.

Dans la mesure où la demanderesse se serait finalement vue attribuer un montant forfaitaire unique de 5000,- euros en date du 22 mai 2020, elle ne serait plus fondée à percevoir une seconde fois l'attribution de l'aide d'urgence certifiée qui lui aurait été attribuée sur base du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, tel qu'il aurait été modifié par le règlement grand-ducal du 24 avril 2020, de sorte que le recours sous analyse serait à déclarer irrecevable pour défaut d'intérêt à agir et pour défaut d'objet.

La demanderesse entend résister au moyen d'irrecevabilité lui ainsi opposé en mettant d'abord en exergue que sa demande en obtention d'une aide financière d'urgence du 5 mai 2020, demande à laquelle il aurait finalement été fait droit, aurait été basée sur le règlement grand-ducal du 24 avril 2020, tandis que sa demande initiale du 27 mars 2020 aurait, quant à elle, été basée sur le règlement grand-ducal du 25 mars 2020.

Elle fait ensuite valoir que ce serait à tort que le délégué du gouvernement considérerait que l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal 24 avril 2020 aurait modifié et remplacé l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 en arguant qu'il s'agirait de deux aides différentes basées sur deux textes différents. Ainsi, le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 allouerait une nouvelle aide complémentaire aux entreprises détentrices d'une autorisation d'établissement et n'ayant pu reprendre leurs activités le 20 avril 2020 ou qui auraient connu une perte du chiffre d'affaire d'au moins 50 % sur la période du 15 avril au 15 mai 2020.

En soutenant que le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 n'aurait, contrairement aux affirmations de la partie étatique, pas élargi le champ d'application de l'indemnité prévue à l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, la demanderesse affirme que l'aide qu'elle se serait finalement vue octroyer serait différente et indépendante de celle initialement sollicitée.

Elle est dès lors d'avis que l'indemnité basée sur le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 n'exclurait pas l'octroi de celle basée sur le règlement grand-ducal du 2 mars 2020, de sorte qu'il y aurait lieu de déclarer le recours sous analyse recevable.

La recevabilité d'un recours est conditionnée en principe par l'existence et la subsistance d'un objet, qui s'apprécie du moment de l'introduction du recours jusqu'au prononcé du jugement. L'exigence de la subsistance de l'objet du recours est en général liée à l'exigence du maintien de l'intérêt à agir, et plus particulièrement de l'intérêt à voir sanctionner l'acte faisant l'objet du recours, étant précisé que l'existence d'un tel intérêt à agir présuppose que la censure de l'acte querellé soit de nature à procurer au demandeur une satisfaction personnelle et certaine.

En l'espèce, force est de constater qu'il ressort tant des pièces versées en cause que des explications circonstanciées du délégué du gouvernement que la demande introduite par la société ... auprès du ministre en date du 27 mars 2020 avait pour objet l'octroi d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines microentreprises telle que prévue à l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, article qui prévoyait en son paragraphe (1) que :

*« (1) L'État, représenté par le ministre ayant soit les Classes moyennes, soit l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer une indemnité d'urgence certifiée, appelée par la suite « indemnité », aux entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale qui ont été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application des mesures prescrites aux articles 2 et 3 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et qui répondent aux critères prévus au paragraphe 2. [...] ».*

En ce qui concerne la nature de l'indemnité d'urgence ainsi prévue, il convient en encore de relever que ledit règlement grand-ducal prévoit en son article 3 que *« L'indemnité prend la forme d'une subvention en capital forfaitaire unique d'un montant de 5000 euros par entreprise unique telle que celle-ci est définie à l'article 2, point 2, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis. L'indemnité visée à la phrase qui précède est exempte d'impôts. ».*

Force est ensuite de constater qu'il ressort du libellé de la décision ministérielle litigieuse que le ministre a refusé de faire droit à la demande lui ainsi soumise au motif que la demanderesse n'aurait pas été obligée de fermer son établissement, respectivement d'arrêter ses activités. Il ressort en outre de ladite décision ministérielle que la demanderesse a été rendue attentive au changement législatif intervenu depuis l'introduction de sa demande, le ministre ayant en effet précisé que suite audit changement non seulement les entreprises ayant été obligées de fermer leur établissement ou d'arrêter leurs activités peuvent prétendre à une aide financière, mais également celles qui estiment subir une perte de leur chiffre d'affaires de plus de 50% entre le 15 avril 2020 et le 15 mai 2020.

A cet égard il convient de relever, à l'instar de la partie étatique, que à travers l'adoption du règlement grand-ducal du 24 avril 2020 le champ d'application des sociétés pouvant prétendre à une indemnité certifiée dans le cadre de la pandémie Covid-19 a effectivement été élargi, ledit règlement prévoyant en son article 1<sup>er</sup> :

*« L'État, représenté par le ministre ayant soit les Classes moyennes, soit l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer une indemnité d'urgence certifiée complémentaire, appelée par la suite « indemnité complémentaire » aux entreprises artisanales ou commerciales exploitées à titre principal :*

*1° qui ont été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et qui n'ont pas été autorisées à reprendre leurs activités à la date de l'entrée en vigueur du présent règlement ;*

*2° qui avaient été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une*

*série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et ont été autorisées à reprendre leurs activités à la date de l'entrée en vigueur du présent règlement, mais qui ont subi une perte du chiffre d'affaires d'au moins 50% durant la période comprise entre le 15 avril 2020 et le 15 mai 2020.*

*La perte du chiffre d'affaires est appréciée par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 ou, pour les entreprises créées après le 15 avril 2019, par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 14 avril 2020. [...] ».*

Quant aux contestations de la demanderesse en ce que le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 aurait modifié celui du 25 mars 2020, il convient de se référer à l'article 5 du règlement grand-ducal du 24 avril 2020 lequel consacre expressément la modification de l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 en élargissant le champ d'application de celui aux entreprises ayant subi une perte du chiffre d'affaires d'au moins 50% entre le 15 avril et le 15 mai 2020.

Quant à la nature de l'indemnité à laquelle peuvent prétendre les entreprises depuis le changement législatif ainsi intervenu, il y a lieu de préciser que l'article 2 du règlement grand-ducal du 24 avril 2020 prévoit que : *« L'indemnité complémentaire prend la forme d'une subvention en capital forfaitaire unique d'un montant de 5.000 euros par entreprise unique telle que celle-ci est définie à l'article 2, point 2, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis. Elle est exempte d'impôts. »*, ledit article reprenant dès lors presque à l'identique le libellé de l'article 3 du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, en prévoyant une indemnité unique exempte d'impôt d'un montant de 5.000,- euros par entreprise.

Au vu de ces considérations, il convient dès lors de retenir que contrairement aux affirmations de la demanderesse, le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 a non seulement modifié le champ d'application de celui du 25 mars 2020, mais prévoit également la même indemnité d'urgence unique.

Dans la mesure où la demanderesse a, le lendemain de la prise de la décision de refus litigieuse, introduit une nouvelle demande en obtention d'une indemnité d'urgence certifiée, sur base de la considération qu'elle a subi une perte de son chiffre d'affaires d'au moins 50% entre le 15 avril et le 15 mai 2020 et que le ministre a fait droit à cette même demande par décision du 15 mai 2020, et lui a finalement versé un montant forfaitaire unique de 5.000,- euros en date du 22 mai 2020, la demanderesse ne saurait plus prétendre à un nouveau versement de cette même indemnité.

Dans la mesure où l'annulation éventuelle de la décision ministérielle litigieuse ne saurait, au vu des considérations qui précèdent, plus procurer une satisfaction personnelle et certaine à la demanderesse, le recours sous analyse est à déclarer irrecevable dans le chef de celle-ci.

Compte tenu de l'issue du présent litige, la demande en allocation d'une indemnité de procédure de 1.500,- euros formulée par la demanderesse est également à rejeter.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ,

déclare le recours irrecevable ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure telle que formulée par la demanderesse ;

condamne la demanderesse aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 13 juillet 2021 par :

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

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s.Judith Tagliaferri

s.Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 13 juillet 2021

Le greffier du tribunal administratif