

**Audience publique du 18 mars 2020**

Recours formé par  
la société à responsabilité limitée ... SARL, ...,  
contre deux décisions du directeur de l'Inspection du travail et des mines,  
en matière d'amende administrative

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 42392 du rôle et déposée le 21 février 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Carine SULTER, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social L-..., représentée par son gérant actuellement fonctions, inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., tendant principalement à la réformation, sinon subsidiairement à l'annulation de la décision du directeur de l'Inspection du travail et des mines du 3 octobre 2018 prononçant une amende d'ordre de 8.000.-€ à son encontre et de la décision du directeur de l'Inspection du travail et des mines du 22 novembre 2018 confirmant, sur opposition dirigée contre sa décision du 3 octobre 2018, l'amende administrative de 8.000.-€ prononcée à son encontre ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 21 mai 2019 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 21 juin 2019 par Maître Carine SULTER pour compte de la société à responsabilité limitée ... SARL ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 10 juillet 2019 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Carine SULTER et Madame le délégué du gouvernement Nancy CARIER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 15 janvier 2020.

---

Par courrier recommandé avec accusé de réception du 6 août 2018, l'Inspection du travail et des mines, ci-après désignée par « l'ITM », enjoignit à la société à responsabilité limitée ... SARL, ci-après désignée par la société « ... », de lui fournir certains documents relatifs à neuf salariés occupés par elle conformément à l'article L.614-4 paragraphe (1), du Code du travail, dans un délai de quinze jours.

Faute d'avoir reçu les documents réclamés dans son injonction du 6 août 2018, le directeur de l'ITM, ci-après désigné par « le directeur », prononça, par décision du 3 octobre 2018, une amende administrative de 8.000.-€ à l'encontre de la société ..., décision libellée comme suit :

*« Vu l'article L.614-13 du Code du travail ;*

*Vu l'injonction du 6 août 2018 qui a été établie conformément aux articles L.614-4 et L.614-5 du Code du travail par ..., Inspecteur principal du travail, de l'Inspection du travail et des mines ;*

*Vu le rapport du 27 août 2018 qui a été établi conformément à l'article L.614-3 du Code du travail par ..., Inspecteur principal du travail, de l'Inspection du travail et des mines ;*

*Attendu que la société ... SARL sise au ... (matricule : ...), en qualité d'employeur, n'a pas donné de suites endéans le délai imparti à l'injonction du 6 août 2018 qui lui a été notifiée par ..., Inspecteur principal du travail, de l'Inspection du travail et des mines ;*

*Que les contrats de travail pour les salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiés par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que ceux-ci font toujours défaut ;*

*Que les fiches de salaire des mois de janvier 2018 à juillet 2018 des salariés salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiées par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celles-ci font toujours défaut ;*

*Que les preuves de paiement des mois de janvier 2018 à juillet 2018 des salariés salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiées par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celles-ci font toujours défaut ;*

*Que les certificats médicaux d'embauche pour les salariés salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...) n'ont pas été notifiés par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que ceux-ci font toujours défaut ;*

*Que le livre reprenant le congé légal des mois de janvier 2018 à juillet 2018 pour les salariés salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...) n'a pas été notifié par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celui-ci fait toujours défaut ;*

*Que les titres de séjour ou les autorisations de travail pour les salariés ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...) n'ont pas été notifiés par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que ceux-ci font toujours défaut ;*

*Que le certificat de formation du salarié désigné, respectivement la copie de l'inscription à la formation du salarié désigné n'a pas été notifié par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celui-ci fait toujours défaut ;*

*Que le registre spécial visé à l'article L.211-29 du Code du travail indiquant le début, la fin et la durée du travail journalier ainsi que toutes les prolongations de la durée normale du travail, les heures prestées les dimanches, les jours fériés légaux ou la nuit ainsi que les rétributions payées de l'un ou de l'autre de ces chefs, n'a pas été notifié par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celui-ci fait toujours défaut ;*

*Que la société ... SARL, préqualifiée, n'a pas pris les mesures requises endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 ;*

*décide:*

**Art. 1<sup>er</sup>**

*D'infliger une amende administrative de 8.000 euros à la société ... SARL sise à ... (matricule : ...), en qualité d'employeur, pour avoir omis de donner des suites et de prendre les mesures requises endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 qui lui a été notifiée par ..., Inspecteur principal du travail, de l'Inspection du travail et des mines.*

**Art. 2**

*Le montant de l'amende est à verser, dans un délai de quinze jours, au numéro de compte bancaire suivant de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA en indiquant obligatoirement la référence « ITM Amende ... » [...] ».*

*Par courrier recommandé avec accusé de réception du 16 octobre 2018, la société ... forma opposition contre la décision précitée du directeur du 3 octobre 2018.*

*Ledit courrier étant libellé comme suit : « [...] En réponse à votre courrier recommandé avec accusé de réception du 3 octobre 2018, nous nous voyons dans l'obligation, et ce conformément à l'article L614-13 du code du travail, de former expressément une opposition, tant sur le fond que sur la forme de l'entièreté de votre document.*

*Pour motivation principale, le fait que notre société ... sarl a été constitué le 9 avril 2018, devant Maître Danielle KOLBACH agissant en remplacement de son confrère empêché Maître Seckler à Junglinster. (cf annexe copie de l'acte notarié)*

*Par ailleurs, ni l'injonction du 06.08.2018, ni le rapport du 27.08.2018 sus-mentionnés ne nous ont jamais été notifiés par quelques voies que ce soient.*

*Nous restons à votre entière disposition pour toutes informations complémentaires et vous prions d'agréer Monsieur Le directeur de l'inspection du travail et des mines, nos meilleures salutations. [...] ».*

Par décision du 22 novembre 2018, le directeur rejeta la prédite opposition de la société ... dans les termes suivants :

« [...] Vu l'article L.614-13 du Code du travail ;

*Vu l'injonction du 6 août 2018 qui a été établie conformément aux articles L.614-4 et L.614-5 du Code du travail par ..., Inspecteur principal du travail, de l'Inspection du travail et des mines ;*

*Vu le rapport du 27 août 2018 qui a été établi conformément à l'article L.614-3 du Code du travail par ..., Inspecteur principal du travail, de l'Inspection du travail et des mines ;*

*Vu la décision du 3 octobre 2018 du Directeur de l'Inspection du travail et des mines d'infliger une amende administrative de 8.000 euros à la société ... SARL sise au ... (matricule : ...), en qualité d'employeur, pour avoir omis de donner des suites et de prendre les mesures requises endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 qui lui a été notifiée par ..., Inspecteur principal du travail de l'Inspection du travail et des mines ;*

*Vu l'opposition du 16 octobre 2018 contre ladite décision du Directeur de l'Inspection du travail et des mines, qui a été notifiée par la société ... SARL, préqualifiée, et qui a été reçue par l'Inspection du travail et des mines en date du 19 octobre 2018 ;*

*Que l'opposition du 16 octobre 2018 contre la décision du Directeur de l'Inspection du travail et des mines n'a pas été notifiée en bonne et due forme endéans un délai de quinze jours à compter de la date de notification de l'amende administrative ;*

*Que la société ... SARL, préqualifiée, prétend ne jamais avoir reçu l'injonction du 6 août 2018, ni le rapport du 27 août 2018 ;*

*Que la société ... SARL, préqualifiée, invoque qu'elle a été constituée le 19 avril 2018, devant Maître Danielle KOLBACH agissant en remplacement de son confrère empêché Maître SECKLER à Junglinster ;*

*Que la société ... SARL, préqualifiée, a joint la modification de ses statuts du 19 avril 2018 ;*

*Que les contrats de travail pour les salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiés par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que ceux-ci font toujours défaut;*

*Que les fiches de salaire des mois de janvier 2018 à juillet 2018 des salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiées par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celles-ci font toujours défaut ;*

*Que les preuves de paiement des salaires des mois de janvier 2018 à juillet 2018 des salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiées par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celles-ci font toujours défaut ;*

*Que les certificats médicaux d'embauche pour les salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'ont pas été notifiés par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que ceux-ci font toujours défaut ;*

*Que le livre reprenant le congé légal des mois de janvier 2018 à juillet 2018 pour les salariés ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...), ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...), n'a pas été notifié par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celui-ci fait toujours défaut ;*

*Que les titres de séjour ou les autorisations de travail pour les salariés ... (matricule : ...) et ... (matricule : ...) n'ont pas été notifiés par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que ceux-ci font toujours défaut ;*

*Que le certificat de formation du salarié désigné, respectivement la copie de l'inscription à la formation du salarié désigné n'a pas été notifié par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celui-ci fait toujours défaut ;*

*Que le registre spécial visé à l'article L.211-29 du Code du travail indiquant le début, la fin et la durée du travail journalier ainsi que toutes les prolongations de la durée normale du travail, les heures prestées les dimanches, les jours fériés légaux ou la nuit ainsi que les rétributions payées de l'un ou de l'autre de ces chefs, n'a pas été notifié par la société ... SARL, préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 6 août 2018 et que celui-ci fait toujours défaut ;*

*Que l'opposition est dès lors tardive et irrecevable pour ne pas avoir été introduite endéans le délai conformément aux formes et modalités prévues par l'article L.614-13 du Code du travail ;*

*Que les motifs invoqués par la société ... SARL, préqualifiée, dans son opposition ne sauraient être retenus et ne permettent dès lors pas une décharge de l'amende administrative ;*

*Par ces motifs*  
*le Directeur de l'Inspection du travail et des mines*

*se déclare compétent pour connaître de l'opposition introduite par la société ... SARL sise au ... (matricule : ...), en qualité d'employeur ;*

*la dit recevable mais non fondée ;*

*confirme l'imposition de l'amende administrative de 8.000 euros qui a été retenue au sein de la décision du 3 octobre 2018 du Directeur de l'Inspection du travail et des mines, ainsi maintenue à l'encontre de la société ... SARL sise au ... (matricule : ...), en qualité d'employeur [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 février 2019, la société ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du directeur du 3 octobre 2018 prononçant une amende d'ordre de 8.000.-€ à son encontre et de la décision du directeur du 22 novembre 2018 confirmant, sur opposition, l'amende administrative prononcée à son encontre.

En application de l'article L.614-14 du Code du travail « *Toutes les décisions administratives prises sur base des dispositions de la présente loi sont soumises au recours en réformation visé à l'article 3 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif* ».

En l'espèce, les décisions critiquées ont été prises sur base de l'article L.614-13 du Code du travail et elles portent sur la fixation d'une amende administrative décidée à l'encontre de la demanderesse. Il s'ensuit que le tribunal administratif est compétent pour connaître du recours en réformation introduit en ordre principal contre les décisions litigieuses.

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

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement se rapporte à prudence de justice quant à la recevabilité du recours « *notamment quant au délai* ».

Etant donné que le fait pour une partie de se rapporter à prudence de justice équivaut à une contestation<sup>1</sup> et pour autant que la partie étatique ait entendu critiquer la circonstance que le recours dirigé contre la décision initiale du directeur du 3 octobre 2018 prononçant une amende de 8.000.-€ à l'encontre de la société ... n'aurait pas été introduit dans le délai légal de trois mois prévu par l'article 13, paragraphe (1) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il convient de rappeler qu'une décision sur recours gracieux ou hiérarchique, respectivement sur opposition, purement confirmative d'une décision initiale, telle que cela est le cas en l'espèce, tire son existence de

---

<sup>1</sup> Trib. adm., 27 octobre 2004, n° 17634 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 771 et les autres références y citées.

cette dernière et, dès lors, les deux doivent être considérées comme formant un tout indivisible<sup>2</sup>.

Il y a également lieu de rappeler que l'article 13, paragraphe (2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit que « *si la partie intéressée a adressé un recours gracieux à l'autorité compétente avant l'expiration du délai de recours fixé par la disposition qui précède ou d'autres dispositions législatives ou réglementaires, le délai du recours contentieux est suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux* ». Dans la mesure où le directeur a rejeté l'opposition de la société ... par décision du 22 novembre 2018, un nouveau délai de trois mois a commencé à courir à partir de la notification de cette décision, de sorte que le recours, déposé en date du 21 février 2019 à l'égard des deux décisions directoriales des 3 octobre et 22 novembre 2018 a été introduit dans le délai légal.

Le recours en réformation est dès lors à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, la société ..., après avoir rappelé les faits et rétroactes à la base du présent litige, explique que par acte notarié du 19 avril 2018 ses statuts auraient été modifiés et qu'elle se trouverait désormais active dans le domaine de la construction. Elle affirme ensuite qu'elle n'aurait connaissance ni de l'injonction du 6 août 2018 ni du rapport du 27 août 2018, la demanderesse indiquant en outre que l'injonction aurait été prise pendant le congé collectif couvrant la période du 27 juillet au 19 août 2018, de sorte que le délai de réponse se serait également situé pendant le congé collectif.

En droit, la demanderesse estime tout d'abord que les décisions litigieuses manqueraient de base légale, pour se baser sur une injonction « *nulle et sans effet* », alors que cette dernière ne lui aurait pas été notifiée.

Elle s'empare ensuite d'un défaut de motivation des décisions déférées « *en l'absence de toute justification du fait que l'injonction a été notifiée* ». Elles n'indiqueraient pas non plus la date à laquelle elle aurait été avisée, ni la date à laquelle le courrier recommandé contenant l'injonction du 6 août 2018 aurait été retourné à l'ITM, ni le numéro du recommandé lui permettant de se renseigner auprès de la poste sur un éventuel problème d'acheminement. Les décisions déférées manqueraient ainsi de justifier l'exactitude matérielle des faits sur lesquels elles se basent de sorte qu'elles seraient dépourvues de toute motivation.

Les décisions litigieuses manqueraient encore de motivation en ce que ni l'injonction du 6 août 2018 ni le rapport du 27 août 2018 n'auraient été annexés aux décisions litigieuses. La demanderesse invoque à cet égard la jurisprudence des juridictions administratives<sup>3</sup> selon laquelle une décision administrative est motivée à suffisance de droit si son auteur se rallie à l'avis d'une commission consultative et que cet avis est annexé en copie à la décision, pour conclure qu'en l'espèce, la simple référence aux éléments sur lesquels s'appuie l'ITM sans lui permettre d'en prendre connaissance vaudrait absence de motivation.

---

<sup>2</sup> Trib. adm., 31 janvier 2013, n° 28520 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 239 et les autres références y citées.

<sup>3</sup> Pas. adm. 2019, V° Procédure administrative non-contentieuse, n° 68.

Elle reproche finalement encore dans ce contexte une motivation vague et stéréotypée aux décisions litigieuses pour ne pas avoir répondu à ses moyens avancés dans son opposition du 16 octobre 2018 quant au défaut de notification de l'injonction du 6 août 2018 et du rapport du 27 août 2018, ainsi que quant au fait qu'elle ne serait active que depuis le mois d'avril 2018, de sorte qu'elle ne serait pas en mesure de se défendre.

La société ... reproche ensuite à l'ITM une violation de la loi, sinon une mauvaise interprétation de la loi et un excès de pouvoir pour lui avoir ordonné dans un délai très court de produire différents documents pendant le congé collectif. Elle se base à cet égard sur l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 » concernant la collaboration procédurale de l'administré et ses droits de la défense, ainsi que sur différents arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant les droits de la défense et le droit à un recours effectif. Dans la mesure où l'injonction du 6 août 2018, ainsi que le délai de réponse se seraient situées dans la période du congé collectif, l'ITM aurait agi de façon déloyale et contraire au principe de proportionnalité, l'aurait privé de son droit de se défendre et de participer à la prise d'une décision en violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978, à l'article 9 de son règlement d'exécution et à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ci-après la « CEDH ».

L'ITM aurait encore violé le principe de proportionnalité, eu égard aux faits que le rapport du 27 août 2018 aurait été émis avant la fin du délai légal de garde par la poste du courrier recommandé, qu'elle aurait fait l'objet d'un contrôle alors que son activité aurait débuté à peine plus de deux mois avant l'émission de l'injonction du 6 août 2018 et qu'elle se serait dès lors trouvée dans l'impossibilité de remettre les documents sollicités à l'ITM dans un laps de temps aussi court.

La société ... conteste ensuite le bien-fondé de l'amende lui infligée, étant donné que l'ITM n'aurait pas été saisie d'une quelconque plainte de la part d'un salarié et qu'elle aurait sollicité divers documents depuis janvier 2018 alors que ses premiers salariés ne seraient entrés en service que depuis mai 2018 seulement. Les demandes relatives aux documents antérieurs au mois de mai 2018 ne seraient dès lors pas fondées et elle n'aurait pas pu s'y conformer. Elle explique ensuite que ses salariés auraient reçu leurs fiches de salaire et perçu leur salaire par virement, sinon en espèces lorsqu'ils auraient sollicité des avances pour terminer le mois. Ses salariés n'auraient par ailleurs toujours pas reçu de rendez-vous de la part du Service de Santé au Travail Multisectoriel malgré sa demande en ce sens. Deux de ses salariés visés seraient encore en attente de pouvoir passer la « *formation adéquate* » en langue française et en langue allemande. Elle indique finalement que son livre de congés et le registre spécial seraient régulièrement tenus, de sorte que le contrôle de l'ITM n'aurait relevé aucune violation de la protection des salariés « *si le contrôle avait été efficace* », de sorte que l'amende de 8.000.-€ ne se justifierait pas, ce montant étant excessif au vu des circonstances de l'espèce.

Concernant finalement le montant de l'amende, la société ... indique que sa situation serait conforme à la loi, que l'injonction lui aurait été adressée pendant le congé collectif, la demanderesse estimant à cet égard qu'un rappel de l'ITM au retour du congé collectif aurait été « *plus judicieux* », qu'elle n'aurait été active dans le domaine de la construction que



depuis le 19 avril 2018 et qu'elle aurait été dans l'impossibilité matérielle de fournir l'intégralité des documents sollicités, de sorte que l'amende serait manifestement disproportionnée et devrait être réduite à un plus juste montant.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse insiste sur la circonstance que les enveloppes versées en cause par l'ITM ne porteraient pas la signature du facteur ou un « *certificat* » justifiant l'acheminement des courriers et le respect des délais de garde. Les seuls tampons de l'ITM sur les enveloppes seraient insuffisants en vertu du principe selon lequel « *nul ne peut se constituer des preuves lui-même* », d'autant plus que ces tampons pourraient tout au plus attester la date à laquelle l'ITM aurait réceptionné les enveloppes litigieuses et non pas la date à laquelle elles ne lui auraient plus été accessibles. La demanderesse souligne également que la poste tant luxembourgeoise que française ne serait pas infaillible tout en citant des exemples à cet égard, pour encore indiquer que le seul fait de poster un courrier ne ferait pas présumer de sa réception dans les jours suivants. Sa désinvolture ne serait dès lors pas caractérisée à suffisance en l'espèce, d'autant plus qu'elle aurait bien récupéré les autres courriers recommandés lui envoyés.

Elle ajoute que dans la mesure où le rapport du 27 août 2018 ne lui aurait pas été communiqué, elle n'aurait pas pu agir avant que la décision du 3 octobre 2018 ne lui a été notifiée.

Elle s'empare encore des travaux parlementaires relatifs au projet de loi portant réforme de l'inspection du travail et des mines<sup>4</sup> et rappelle les missions de l'ITM, chargée de la surveillance de l'application du congé collectif, pour lui reprocher d'avoir fait courir le délai de réponse limité à 15 jours pendant le congé collectif.

Elle réfute encore la critique étatique, suivant laquelle elle n'aurait pas demandé la rétractation de l'amende prononcée, soulignant que cette possibilité ne serait pas retranscrite dans les décisions et que le droit administratif ne serait pas enseigné par la chambre des métiers. Non accoutumée des sanctions administratives, elle aurait naïvement versé l'acte notarié de sa création à l'ITM espérant que cette dernière réajusterait sa demande à la seule production de pièces postérieures à sa constitution, ceci en raison de sa mission d'information et de conseil aux employeurs. L'ITM aurait dans le cadre de cette mission pu rendre une décision « *avant dire droit* » lui octroyant un délai pour remettre les documents en question ou procéder à un contrôle sur place. La demanderesse en conclut que l'ITM l'aurait sanctionnée de façon disproportionnée.

Finalement la demanderesse conteste le montant de l'amende de 8.000.-€, alors que les pièces sollicitées auraient entretemps été déposées, de sorte que son manquement ne serait, en tout état de cause, pas caractérisé.

Le délégué du gouvernement de son côté, conclut au rejet du recours sous analyse pour n'être fondé dans aucun de ses moyens.

Le tribunal n'est pas lié par l'ordre des moyens dans lequel ils lui ont été soumis et il détient la faculté de les toiser suivant une bonne administration de la justice et l'effet utile qui s'en dégagent.

---

<sup>4</sup> Doc. parl 5239.

Par rapport au reproche de la demanderesse que les décisions déferées ne seraient pas suffisamment motivées, le tribunal est amené à conclure que s'il est vrai qu'en vertu de l'article 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 le « règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », toute décision administrative doit reposer sur des motifs légaux et les catégories de décisions y énumérées doivent formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui leur sert de fondement et des circonstances de fait à leur base, le cas d'espèce sous examen ne tombe cependant dans aucune des hypothèses énumérées à l'alinéa 2 de l'article 6 précité, de sorte que l'obligation inscrite à l'article 6 alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, d'ailleurs non invoqué par la demanderesse, ne trouve pas d'application en l'espèce.

Cependant l'article L.614-13 du Code du travail dispose dans son paragraphe (4) qu'en cas d'opposition, le directeur prend au vu de la motivation écrite lui notifiée une nouvelle décision motivée, à caractère contradictoire, de sorte qu'il échet de constater que le directeur avait uniquement à motiver spécialement la décision du 22 novembre 2018 confirmant sur opposition la décision du 3 octobre 2018.

Il convient cependant d'ajouter, qu'en ce qui concerne les conclusions de la demanderesse tendant à l'annulation pure et simple des décisions déferées du fait du défaut de motivation allégué, la sanction de l'obligation de motiver une décision administrative consiste dans la suspension des délais de recours et que celle-ci reste *a priori* valable, l'administration pouvant produire ou compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois au cours de la phase contentieuse.

En l'espèce, force est de constater que le directeur a indiqué les bases légales sur lesquelles sa décision du 22 novembre 2018 est fondée, en l'occurrence l'article L.614-13 du Code du travail, le motif d'infliger une amende administrative à la demanderesse, à savoir la circonstance que la société ..., en sa qualité d'employeur, n'a pas donné de suites endéans le délai imparti à l'injonction du 6 août 2018 lui adressée, ainsi que les motifs de maintenir l'amende administrative dans le chef de la demanderesse, à savoir, la circonstance que la demanderesse, outre d'avoir prétendu ne pas avoir reçu l'injonction du 6 août 2018 ni le rapport du 27 août 2018 et d'avoir versé l'acte authentique portant modification de ses statuts du 19 avril 2018, est restée en défaut d'avoir notifié les documents sollicités par l'injonction du 6 août 2018 endéans le délai imparti et que lesdits documents faisaient toujours défaut au moment de la décision directoriale du 22 novembre 2018, de sorte à satisfaire à l'obligation de motivation de l'article L.614-13 du Code du travail.

A cela s'ajoute que le délégué du gouvernement a encore complété en détail la motivation ayant existé au moment où la décision du 22 novembre 2018 a été prise, à travers le mémoire en réponse et les pièces versées au cours de l'instance contentieuse, et concernant plus particulièrement les circonstances de notification de la décision d'injonction du 6 août 2018 et l'incidence du changement des statuts de la demanderesse sur ses obligations de communiquer les documents sollicités au directeur, de sorte que la demanderesse n'a pas pu se méprendre sur les raisons ayant conduit le directeur à confirmer l'amende administrative de 8.000.-€ lui infligée, étant encore souligné que l'indication de la motivation n'est pas à confondre avec le bien-fondé de celle-ci, laquelle fera l'objet d'une analyse au fond.

Force est encore de souligner à cet égard, qu'aucune disposition légale n'oblige le directeur à joindre en annexe à sa décision d'infliger une amende administrative la décision d'injonction initiale du 6 août 2018 ainsi que le rapport du 27 août 2018 et qu'aucun défaut de motivation ne saurait être tiré de cette circonstance, la jurisprudence<sup>5</sup> citée par la demanderesse dans ce contexte n'étant, tel qu'indiqué à juste titre par le délégué du gouvernement, pas transposable au cas d'espèce, étant donné qu'elle se limite à indiquer qu'une décision administrative est motivée à suffisance de droit si l'auteur de la décision déclare se rallier à l'avis d'une commission consultative et que cet avis est annexé en copie à la décision, situation étrangère à celle en l'espèce.

Partant, le moyen tiré d'un défaut de motivation laisse d'être fondé.

Ensuite, il y a, tout d'abord, lieu de souligner qu'en application de l'article L.614-4 du Code du travail : « (1) Les membres de l'inspection du travail, sont autorisés en outre : a) à procéder à tous les examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles sont effectivement observées et notamment: [...] à demander communication dans les meilleurs délais de tous livres, registres, fichiers, documents et informations relatifs aux conditions de travail, en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles, de les reproduire ou d'en établir des extraits; [...] ».

Il résulte de la prédite disposition légale que les membres de l'ITM peuvent procéder aux contrôles et examens qu'ils estiment nécessaires en vue de garantir l'observation des dispositions légales et réglementaires, respectivement conventionnelles applicables, et, qu'ils peuvent à cette fin notamment demander communication de tous les documents et informations relatifs aux conditions de travail des salariés d'une entreprise.

A cet égard, il résulte tant des pièces versées en cause, que des explications de part et d'autre, que par courrier recommandé avec accusé de réception du 6 août 2018, la demanderesse a été enjointe de fournir à l'ITM divers documents concernant neuf de ses salariés afin de contrôler le respect, de sa part, des dispositions légales et réglementaires, respectivement conventionnelles applicables conformément à l'article L.614-4, paragraphe (1) du Code du travail et que la demanderesse n'a pas donné de suites quant à cette injonction.

En ce qui concerne l'argumentation de la demanderesse suivant laquelle l'injonction du 6 août 2018 ne lui aurait pas été notifiée, force est de relever qu'en règle générale aucune disposition légale ne prévoit un mode de notification déterminé concernant les décisions administratives individuelles, respectivement les actes administratifs individuels. Dès lors, l'administration n'est pas tenue de notifier ses décisions soit par ministère d'huissier ou par agent assermenté, ni par pli recommandé avec ou sans avis de réception. Toutefois la charge de la preuve de la notification, tout comme celle de la date de la réception de la décision en question par le destinataire incombe à l'administration dont elle émane<sup>6</sup>.

Ainsi, et s'il est dès lors admis qu'à défaut de texte spécifique en sens contraire, le seul fait de poster un courrier ne fait pas présumer de sa réception dans les jours suivants,

---

<sup>5</sup> Pas. adm. 2019, V° Procédure administrative non-contentieuse, n° 68.

<sup>6</sup> Trib. adm., 27 novembre 2013, n° 31927 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 211 et les autres références y citées.

dans la mesure où un courrier peut être égaré par la poste, perdu définitivement ou être remis à son destinataire bien longtemps après sa remise à la poste, il est cependant également admis que pour se ménager une preuve de notification, l'expéditeur peut recourir aux services spécialisés de la lettre recommandée, voire de la lettre recommandée avec accusé de réception<sup>7</sup>.

En l'espèce, il ressort des pièces soumises à l'appréciation du tribunal par la partie étatique que l'injonction du 6 août 2018 a été envoyée par courrier recommandé avec accusé de réception tant à l'adresse du siège social de la demanderesse au Luxembourg qu'à l'adresse de son gérant en France. Il ressort plus particulièrement des mentions du facteur aux enveloppes contenant l'injonction que la demanderesse a été avisée en date du 8 août 2018 de retirer ledit envoi à la poste tandis que son gérant en a été avisé en date du 9 août 2018. Il résulte finalement des tampons postaux figurant sur les deux enveloppes que les courriers n'ont pas été réclamés ni par la demanderesse ni par son gérant, de sorte que les services postaux les ont renvoyés à l'ITM où ils ont été réceptionnés le 10 septembre 2018, respectivement le 29 août 2018.

Force est dès lors au tribunal de constater que la demanderesse n'a pas réclamé l'envoi recommandé en question qui était à sa disposition auprès des services postaux. Or, sous peine de vider le mécanisme des notifications postales régulièrement faites de toute sa substance, la notification d'une décision ministérielle, respectivement d'un acte administratif, est réputée faite le jour du dépôt de l'avis par l'agent des postes<sup>8</sup>, de sorte que le fait que le demandeur n'a pas retiré le courrier litigieux est sans incidence sur la régularité de la notification<sup>9</sup>.

Il s'ensuit que la notification de l'injonction du 6 août 2018 tant au siège social de la demanderesse au Luxembourg qu'à l'adresse privée de son gérant en France n'emporte aucune critique, et que la notification a valablement été accomplie dans le chef de la demanderesse en date 8 août 2018.

Dans cette optique, il échet encore de rejeter les interrogations et contestations générales de la demanderesse quant au défaut d'un éventuel justificatif de l'acheminement des courriers et le respect des délais de garde postaux, tout comme celles relatives à la fiabilité des services postaux, dans la mesure où il ressort sans équivoque des éléments du dossier soumis à l'appréciation du tribunal que la demanderesse a été avisée deux fois de retirer l'envoi recommandé en question lui adressé par l'ITM. Il y a également lieu de rejeter les considérations de la demanderesse quant à l'envoi de l'injonction par l'ITM pendant le congé collectif pour défaut de pertinence dans la mesure où, le congé collectif a pris fin en date du 20 août 2018, de sorte que la demanderesse aurait pu réclamer le courrier en tout état de cause à partir de cette date auprès des services postaux, ce qu'elle n'a toutefois pas fait.

Il s'ensuit que la notification de l'injonction du 6 août 2018 a valablement été accomplie dans le chef de la demanderesse en date 8 août 2018 et que les documents requis auraient dû être remis à l'ITM par la demanderesse au plus tard après l'écoulement du délai

---

<sup>7</sup> Cour adm., 17 avril 2008, n° 23846C du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 218 et les autres références y citées.

<sup>8</sup> Trib. adm., 12 février 2007, nos 21859 et 21966 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 215 et les autres références y citées.

<sup>9</sup> Trib. adm., 20 octobre 2003, n° 16463 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 215 et les autres références y citées.

imparti de 15 jours indiqué au sein de l'injonction précitée, à savoir au plus tard pour le 23 août 2018.

Concernant le moyen avancé par la demanderesse et fondé sur une violation par le directeur de ses droits de la défense et des règles relatives à la collaboration procédurale de l'administré prévus par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978, respectivement par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, voire de l'article 6 de la CEDH, pour lui avoir ordonné dans un délai très court de produire différents documents pendant le congé collectif, force est tout d'abord de constater que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 suivant lequel : *« Le Grand-Duc est habilité à édicter un corps de règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse.*

*Ces règles doivent notamment assurer le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de la décision administrative.*

*Dans ce cadre, elles assurent la collaboration procédurale de l'administration, consacrent le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, imposent la motivation des actes administratifs et indiquent le mode de procéder des organismes consultatifs. », se limite à prévoir un corps de règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse, de sorte que cette disposition ne saurait par elle-même conférer aux particuliers des droits dont ils pourraient se prévaloir devant les autorités juridictionnelles.*

Force est ensuite de constater que l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, dont la violation est également alléguée, et lequel dispose que : *« Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

*Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.*

*Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. », n'est pas d'application en l'espèce, dans la mesure où il vise, d'un côté, la situation dans laquelle l'autorité se propose de révoquer ou de modifier pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie et qu'aucune telle décision ayant créé ou reconnu des droits à la demanderesse n'a été prise par le directeur à l'égard de la société ... et celle-ci reste en défaut d'alléguer et *a fortiori* de prouver l'existence d'une telle décision ou l'existence de droits lui reconnus. De l'autre côté, il vise la situation dans laquelle l'autorité se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, situation également non avérée en l'espèce dans la mesure où l'ITM n'a, dans un premier temps, pas envisagé de prendre une décision en dehors d'une initiative de la société demanderesse, mais a simplement entendu procéder à un contrôle du respect de sa part des dispositions légales et réglementaires, respectivement conventionnelles applicables conformément à l'article L.614-4, paragraphe (1) du Code du travail.*

Le tribunal constate cependant que tant le principe de collaboration procédurale de l'administré, tout comme le respect de ses droits de la défense et son droit à un procès équitable consacré par l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> de la CEDH suivant lequel : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle [...]* » ont été dûment pris en considération par le législateur à travers l'élaboration des articles du Code du travail réglementant la procédure relative aux amendes administratives.

Ainsi, l'article L.614-4, paragraphe (1) du Code du travail autorise l'ITM, entre autres, à procéder à tous les contrôles ou enquêtes nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées, à s'informer dans ce contexte auprès de l'employeur sur toutes les matières relatives à l'application des dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles et à demander communication dans les meilleurs délais de tous livres, registres, fichiers, documents et informations relatifs aux conditions de travail. L'article L.614-13 prévoit ensuite la sanction en cas de non-respect par l'employeur des injonctions de l'ITM en décernant le délai imparti en autorisant le directeur d'infliger une amende administrative à l'employeur, ainsi que la possibilité pour l'employeur de former opposition au directeur de l'ITM en cas de désaccord sur l'amende lui ainsi infligée. Le directeur est à son tour obligé de prendre une nouvelle décision motivée à caractère contradictoire à l'égard de l'employeur. L'article L.614-14 donne finalement à l'intéressé la possibilité d'exercer un recours en réformation devant le tribunal administratif.

En l'espèce, outre que les articles précités garantissent aux intéressés tant une collaboration procédurale, que le respect des droits de la défense et le droit à un procès équitable, force est de constater que la demanderesse a exercé ces droits, en formant, dans le délai légal, opposition auprès du directeur le 16 octobre 2018 conformément à l'article L.614-13, paragraphe (3) du Code du travail et en déposant un recours en réformation devant le tribunal de céans le 21 février 2019 conformément à l'article L.614-14 du Code du travail, de sorte qu'elle est malvenue d'affirmer que ses droits de la défense, son droit à la collaboration procédurale, ainsi que son droit à un procès équitable ont été violés en l'espèce.

Cette constatation n'est pas étonnée par la simple circonstance que l'envoi de l'injonction du 6 août 2018 ainsi que le délai de réponse « *très court* » se seraient situés dans le congé collectif, étant donné que, d'un côté, l'article L. 614-4, paragraphe (1) du Code du travail autorise l'ITM à demander communication de tous livres, registres, fichiers, documents et informations relatifs aux conditions de travail dans les meilleurs délais, c'est-à-dire dans un court délai, et, de l'autre côté, aucune disposition légale n'interdit à l'ITM de demander communication de ces documents uniquement en dehors des congés collectifs. A cela s'ajoute (i) que le délai de quinzaine à partir de la notification de l'injonction a expiré le 23 août 2019, tandis que le congé collectif a pris fin en date du 19 août 2018, de sorte que l'affirmation de la demanderesse suivant laquelle le délai de réponse aurait expiré pendant le congé collectif tombe à faux, et (ii) que la demanderesse aurait pu récupérer le courrier recommandé auprès de la poste à partir du 20 août 2018 et aurait ainsi encore disposé d'un délai de 44 jours pour fournir les documents sollicités au directeur, dans la mesure où l'amende administrative ne lui a été infligée qu'en date du 3 octobre 2018, de sorte que la circonstance que l'injonction du 6 août 2018 lui a été adressée pendant le congé collectif, ne saurait amener le tribunal à retenir une violation de ses droits de la défense, de son droit à la

collaboration procédurale, ainsi que de son droit à un procès équitable dans le chef de la demanderesse.

Le moyen afférant est dès lors à rejeter.

Il est constant en cause qu'en raison du fait que la demanderesse n'a pas fourni les documents sollicités dans le délai imparti, elle s'est vue infliger une amende administrative de 8.000,-€ sur base de l'article L. 614-13 du Code du travail par le directeur de l'ITM, article aux termes duquel : « (1) *En cas de non-respect endéans le délai imparti, des injonctions du directeur ou des membres de l'inspection du travail, dûment notifiées par écrit, conformément aux articles L. 614-4 à L. 614-6 et L. 614-8 à L. 614-11, le directeur de l'Inspection du travail et des mines est en droit d'infliger à l'employeur, à son délégué ou au salarié une amende administrative* ».

Il résulte de la disposition légale qui précède que si une personne concernée ne donne pas suite à une injonction du directeur de l'ITM, ce dernier peut lui infliger une amende administrative.

Dans la mesure où il est constant en cause que la demanderesse n'a pas donné de suites à l'injonction du directeur du 6 août 2018 dans le délai imparti, c'est *a priori* à bon droit que le directeur a prononcé une amende à l'encontre de la société ....

Il ressort ensuite des pièces soumises à l'appréciation du tribunal que par courrier du 16 octobre 2018, la société ... a formé opposition contre la décision du directeur du 3 octobre 2018 lui infligeant une amende en se limitant à avancer la circonstance qu'elle aurait été nouvellement constituée le 19 avril 2018 et en contestant avoir reçu l'injonction du 6 août 2018 sans toutefois avoir fourni les documents sollicités au directeur.

Sur base de la considération que la demanderesse n'a pas fourni les documents sollicités dans le délai imparti et ne les a toujours pas versés dans le cadre de son opposition, le directeur a refusé une décharge de l'amende administrative sur base de l'article L. 614-13 du Code du travail aux termes duquel : « (4) *En cas d'opposition, le directeur de l'Inspection du travail et des mines prend au vu de la motivation écrite lui notifiée par l'employeur, son délégué ou le salarié destinataire une nouvelle décision motivée, à caractère contradictoire, qui est à son tour notifiée tel que disposé au paragraphe (2) du présent article .*», de sorte que cette décision ne prête *a priori* pas non plus à critique.

Concernant le moyen de la demanderesse tiré d'un défaut de base légale des décisions litigieuses, celui-ci est à rejeter dans la mesure où il ressort du libellé des décisions litigieuses, que celles-ci se basent sur l'article L.614-13 du Code du travail, lequel autorise le directeur de l'ITM d'infliger à une personne concernée une amende administrative, si celle-ci ne donne pas suite à l'injonction lui adressée.

Concernant les contestations de la demanderesse du bien-fondé de l'amende lui infligée en raison de la circonstance que l'ITM n'aurait pas été saisi d'une plainte de la part d'un salarié, force est de rappeler qu'une plainte au préalable n'est pas nécessaire. L'article L.614-4, paragraphe (1) du Code du travail autorise en effet explicitement les membres de l'ITM à s'informer seuls auprès d'un employeur, la seule circonstance prévue par l'article

L.614-13 du Code du travail de ne pas avoir respecté les injonctions du directeur étant suffisante pour justifier l'amende.

Il en est de même en ce qui concerne les développements de la demanderesse sur la circonstance que le rapport du 27 août 2018 ne lui a pas été communiqué, étant donné, qu'outre le fait que la demanderesse n'explique pas pourquoi le défaut d'être en possession dudit rapport l'aurait empêché de verser les documents sollicités à l'ITM, qu'il ne ressort d'aucune disposition légale que le directeur est dans l'obligation de communiquer spontanément ledit rapport à la partie concernée avant de lui infliger une amende administrative.

Il en va encore de même en ce qui concerne les allégations de la demanderesse, suivant lesquelles elle n'aurait débuté son activité qu'à peine deux mois avant l'émission de l'injonction du 6 août 2018, étant donné, qu'outre le fait que la demanderesse n'explique de nouveau pas pourquoi cette circonstance l'aurait empêchée de verser les documents sollicités à l'ITM, qu'il ne ressort d'aucune disposition légale que l'ITM est dans l'obligation d'attendre un certain laps de temps avant de procéder au contrôle des dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles par l'intéressé, de sorte que l'ITM a été parfaitement en droit de procéder audit contrôle de la demanderesse.

Concernant les contestations de la demanderesse relatives au bien-fondé de l'amende lui infligée en raison de la circonstance que l'ITM aurait demandé des documents depuis janvier 2018, c'est-à-dire antérieurs à sa constitution le 19 avril 2018, force est de constater qu'il ressort du libellé de l'injonction du 6 août 2018 citée *in extenso* ci-avant que l'ITM n'a pas demandé des documents antérieurs à la constitution de la demanderesse, mais a demandé les fiches de salaires de neuf salariés, et les preuves de paiement, le livre concernant le congé légal et le registre spécial reprenant la durée du travail journalier de l'année 2018, impliquant, par la force des choses ceux après la constitution de la demanderesse, de sorte que son affirmation y relative tombe à faux. A cela s'ajoute que la circonstance que l'ITM a demandé, le cas échéant, des documents non-existants car antérieurs à la constitution de la demanderesse, ne saurait justifier la non-communication des documents postérieurs à sa constitution.

Finalement, il échet encore de rejeter les allégations de la demanderesse, suivant lesquelles l'amende ne serait pas fondée alors que le rapport du 27 août 2018 aurait été émis avant la fin du délai légal de garde par la poste du courrier recommandé, étant donné, d'un côté, et outre la circonstance que la demanderesse ne base ses allégations sur aucune disposition légale, la notification de l'injonction du 6 août 2018 a valablement été accomplie dans le chef de la demanderesse en date 8 août 2018, de sorte que les documents requis auraient dû être remis à l'ITM par ses soins au plus tard le 23 août 2019 tel que retenu ci-avant, et, de l'autre côté, que la décision d'infliger une amende administrative à la demanderesse n'a été prise qu'en date du 3 octobre 2018, c'est-à-dire en tout état de cause après la fin du délai légal de garde par la poste du courrier recommandé.

En ce qui concerne l'affirmation de la demanderesse que l'amende en question serait disproportionnée et que le montant réclamé devrait être revu à la baisse, il convient de souligner que l'article L.614-13 du Code du travail dispose en son paragraphe (5) que « *Le montant de l'amende administrative est fixé selon le degré de gravité de l'infraction par le directeur du travail et des mines à : a) entre 25 euros et 25.000 euros pour les injonctions qui*



*ont été notifiées en application de l'article L.614-4* », ledit article laissant ainsi une large marge d'appréciation au directeur de l'ITM en ce qui concerne le montant à prononcer à titre d'amende administrative.

Dans le cadre d'un recours en réformation, le tribunal est amené à apprécier les faits commis par le demandeur en vue de déterminer si la sanction prononcée par l'autorité compétente a un caractère proportionné et juste, en prenant en considération la situation dans son ensemble, étant précisé que dans le cadre d'un recours en réformation, le juge est amené à apprécier la décision déférée quant à son bien-fondé et à son opportunité, avec le pouvoir d'y substituer sa propre décision, impliquant que cette analyse s'opère au moment où il est appelé à statuer.

En l'espèce, force est de constater qu'il résulte des pièces versées en cause, ainsi que des explications circonstanciées de la partie étatique que suite à l'injonction, précitée, lui adressée le 6 août 2018, dans laquelle la demanderesse a été priée de faire parvenir à l'ITM les documents y mentionnés, cette dernière n'y a donné aucune suite pour ne pas avoir réclamé le courrier recommandé lui adressé à la poste, de sorte qu'elle a eu une attitude pour le moins désinvolte suite à l'injonction dont elle a fait l'objet.

A cet égard, il échet encore de souligner que la critique de la demanderesse suivant laquelle l'injonction lui a été adressée pendant le congé collectif, et pour autant qu'elle ait entendu soutenir par cette critique que sa gérance n'aurait pas été assurée pendant cette période, qu'il ressort des pièces versées à l'appréciation du tribunal qu'elle a, pendant le congé collectif, néanmoins été en mesure de verser le salaire à certains de ses salariés. En effet, la demanderesse a procédé le 1<sup>er</sup> août 2018 au virement du salaire de Monsieur ... et le 8 août 2018 - le jour où elle a été avisée par les services de la poste du courrier contenant l'injonction de l'ITM - aux virements des salaires de Monsieur ... et de Monsieur ..., de sorte qu'elle ne saurait raisonnablement prétendre que personne n'aurait pu récupérer le courrier recommandé à la poste pendant le congé collectif.

Par ailleurs, au regard du fait que la société ... n'a pas non plus communiqué les documents sollicités dans le cadre de son opposition, le tribunal estime que l'amende infligée, laquelle se situe par ailleurs en bas de la fourchette prévue par la loi, est justifiée dans son quantum au regard des faits de l'espèce et ne saurait être considérée comme étant disproportionnée, l'argumentation de la demanderesse relative à son ignorance, voire quant à sa naïveté par rapport à la procédure à suivre et ses obligations, tout comme l'affirmation suivant laquelle le droit administratif ne serait pas enseigné par la chambre des métiers ne sauraient convaincre le tribunal. En effet, force est d'abord de constater que selon le principe général de droit que « *nul n'est censé ignorer la loi* », une personne ne saurait, en principe, tirer profit de son ignorance alléguée de la loi. Par ailleurs, il échet de constater que l'ITM a, dans son injonction du 6 août 2018, indiqué avec précision les dispositions légales applicables en la matière qui sont à la base de l'injonction, et a averti la demanderesse des conséquences en cas de manquement à cette injonction en citant l'article L.614-13 du Code du travail. Ensuite, la décision d'infliger à la demanderesse une amende administrative indique également avec précision les articles pertinents du Code du travail, tout comme la possibilité de la demanderesse de former opposition, ainsi que des conséquences en cas de non-opposition et des suites en cas d'opposition de sa part, de sorte que la demanderesse est malvenue de plaider une quelconque ignorance de sa part de ce que le directeur a attendu d'elle. Au contraire, dans un tel cas, il lui aurait incombé de s'informer davantage. A cela

s'ajoute que la demanderesse a clairement indiqué dans son opposition du 16 octobre 2018, cité ci-avant, qu'elle entend former opposition tant quant au fond que quant à la forme de l'injonction en se basant explicitement sur l'article L.614-13 du Code du travail, de sorte qu'il y a lieu de supposer qu'elle s'est renseignée sur les dispositions législatives en la matière. Par ailleurs, la demanderesse n'a, dans le cadre de son opposition du 16 octobre 2018, pas expliqué sa situation au directeur. Elle n'a ainsi pas indiqué se trouver en difficulté de rassembler les documents demandés en raison du congé collectif et n'a pas demandé au directeur un délai supplémentaire pour verser les documents. Elle n'a pas non plus expliqué son impossibilité de verser certains documents en raison de la circonstance que ses salariés n'auraient pas encore reçu de rendez-vous de la part du Service de Santé au Travail Multisectoriel malgré sa demande en ce sens et que deux de ses salariés seraient encore en attente de pouvoir passer la formation en langue française et en langue allemande, mais c'est contenté de contester tout simplement la réception de l'injonction du 6 août 2018, de sorte qu'elle ne saurait raisonnablement reprocher au directeur dans le cadre de la présente procédure de ne pas avoir pris en considération ces faits et d'avoir fixé une amende disproportionnée. Aussi, la circonstance de verser l'acte notarié de sa constitution et d'indiquer au directeur dans son opposition la date de sa constitution, à défaut de la moindre explication à cet égard, ne saurait laisser conclure qu'elle a, par ce fait, en réalité, entendu demander au directeur de redresser ou limiter son injonction aux pièces postérieures à sa constitution, tel que soutenu par la demanderesse dans le cadre de la présente procédure.

Finalement, la circonstance que les pièces sollicitées ont été déposées dans le cadre de la présente procédure contentieuse en date du 21 février 2019, ainsi que l'affirmation de la demanderesse suivant laquelle le contrôle de l'ITM n'aurait relevé aucune violation de la protection des salariés « *si le contrôle avait été efficace* », ne sauraient excuser *ex post* sa défaillance de ne pas avoir déposé lesdites pièces à l'ITM dans le délai lui imparti par l'injonction du 6 août 2018 ni de les avoir déposés au directeur dans le cadre de son opposition, étant souligné, tel que constaté ci-avant, que l'amende sollicitée se situe d'ores et déjà en bas de la fourchette prévue par la loi, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme excessive, voire disproportionnée.

Il s'ensuit que le moyen relatif à une disproportion de l'amende prononcée est également à rejeter.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et à défaut de tout autre moyen, le recours en réformation sous analyse est à rejeter pour ne pas être fondé.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit en la forme le recours principal en réformation ;

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

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

condamne la demanderesse aux frais et dépens.

Ainsi jugée et prononcé à l'audience publique du 18 mars 2020 par :

Thessy Kuborn, vice-président,  
Paul Nourissier, premier juge,  
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 18 mars 2020  
Le greffier du tribunal administratif