

Audience publique du 6 décembre 2022

Recours formé par
Madame ..., ...,
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 45578 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} février 2021 par Maître Georges Pierret, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du directeur de l'Inspection du Travail et des Mines du 9 septembre 2020 prononçant une amende de 2.500 euros à son encontre, respectivement d'une décision confirmative du 16 novembre 2020, prise sur opposition ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 29 avril 2021 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 27 mai 2021 par Maître Georges Pierret pour le compte de sa mandante ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 25 juin 2021 ;

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

Vu l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale¹ ;

Vu les informations de Maître Georges Pierret et de Madame le délégué du gouvernement Sarah Ernst des 5, respectivement 17 mai 2022 suivant lesquelles ils 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 17 mai 2022, les parties étant excusées.

Par lettre recommandée avec accusé de réception du 8 juillet 2020, l'Inspection du Travail et des Mines, dénommée ci-après « l'ITM », enjoignit à Madame ..., en vue d'un

¹ « 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. »

contrôle, sur base des articles L.614-4, paragraphe (l), point a) et L.614-5 du Code du travail, de lui communiquer, dans un délai de 15 jours calendrier, pour sa salariée ..., le contrat de travail initial et les avenants éventuels, les fiches de salaire d'août 2017 à juin 2020, la preuve du paiement desdits salaires et le registre spécial ou le fichier reprenant 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 et le travail de nuit d'août 2017 à juin 2020, tout en avertissant Madame ... que « (...) *Tout manquement de votre part de vous y conformer risque de vous exposer aux mesures et sanctions administratives prévues à l'article L.614-13 du même Code qui dispose que : « 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 dont le montant est fixé entre 25 euros et 25.000 euros. (...) ».*

Par courrier du 23 juillet 2020, réceptionné en date du 27 juillet 2020 par l'ITM, Madame ... a transmis le contrat de travail initial, les preuves de paiement des salaires de septembre 2017 à juin 2020, ainsi que les relevés reçus de la part du Centre commun de la sécurité sociale, ci-après dénommé « le CCSS », pour la période d'août 2017 à décembre 2019, en précisant que le salaire du mois d'août 2017 aurait été payé en espèces, alors que la salariée n'aurait pas encore disposé à l'époque d'un compte bancaire. Elle y affirme également considérer que les relevés transmis seraient équivalents à une fiche de salaire et qu'elle n'aurait pas tenu de registre spécial, étant donné que, selon elle, les articles L.211-2 et L.211-3 du Code du travail ne seraient pas applicables aux salariés travaillant à domicile, comme ce serait le cas de Madame

Par décision du 9 septembre 2020, le directeur de l'ITM, dénommé ci-après « le directeur », infligea une amende à Madame ... à hauteur de 2.500 euros en sa qualité d'employeur, pour avoir omis de donner suite et de prendre les mesures requises endéans le délai imparti par l'injonction précitée du 8 juillet 2020.

Par courrier recommandé avec accusé de réception du 21 septembre 2020, entré à l'ITM le 22 septembre 2020, le litismandataire de Madame ... forma opposition contre la décision directoriale précitée du 9 septembre 2020 en reprochant à la décision litigieuse de ne pas avoir mentionné la prise de position de Madame ... du 23 juillet 2020, par rapport à l'injonction du 8 juillet 2020. Il rappelle dans ce contexte que celle-ci avait déjà communiqué une copie du contrat de travail de Madame ..., les relevés émanant du CCSS valant, aux yeux de Madame ..., fiches de salaire, ainsi que son argumentation selon laquelle elle considérait qu'en tant qu'employeur d'une personne à domicile, elle ne serait pas soumise à l'obligation de tenir le registre spécial visé à l'article L.211-29 du Code du travail par application de l'article L.211-3, point 4 du Code du travail. Son litismandataire en conclut que la motivation renfermée dans la décision du directeur du 9 septembre 2020 censée justifier la condamnation à une amende administrative serait erronée, tout en soutenant que si les pièces communiquées n'avaient pas rencontré la demande de l'ITM, il aurait fallu le mentionner dans la décision. Il explique encore que la salariée Madame ... aurait été engagée en qualité d'aide à domicile et vu qu'il se serait agi d'une occupation dans le cadre d'un ménage privé, Madame ... aurait eu recours à la procédure administrative simplifiée mise en place par le CCSS concernant les démarches liées à la gestion du personnel, procédure dans le cadre de laquelle l'employeur serait dispensé d'établir et de fournir des fiches de salaire à son personnel alors que les certificats de rémunération délivrés par le CCSS à l'employeur vaudraient fiche de salaire au salarié. Il

réitère encore les développements sur l'inapplicabilité des dispositions du Code du travail ayant trait à la tenue d'un registre spécial dans le chef de Madame ... et tout en réitérant les contestations de cette dernière, relatives au fait que Madame ... aurait travaillé au-delà de la durée légale. A l'appui de l'opposition du 21 septembre 2022, il verse à nouveau les pièces déjà communiquées par Madame ... en y joignant une déclaration de la salariée Madame ... du 15 septembre 2020, une déclaration d'occupation de cette dernière dans un ménage privé effectuée auprès du CCSS le 14 août 2017, ainsi que le relevé du CCSS pour la période de juillet 2017 à juin 2020.

En date du 13 novembre 2020, à l'appui de son opposition, le litismandataire de Madame ... déposa encore un certain nombre de documents à l'ITM, notamment un courrier recommandé avec accusé de réception du 4 novembre 2020 adressée à la CNS, un courrier du 6 novembre 2020 adressé par le CCSS à Madame ..., ainsi que les preuves de paiement du montant total de 6363,30 euros au profit de Madame ... à titre d'arriérés de salaire pour la période allant d'août 2018 à août 2020.

Par décision du 16 novembre 2020, le directeur déclara l'opposition de Madame ... recevable mais non fondée dans les termes suivants :

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

Vu l'injonction du 8 juillet 2020 qui a été établie conformément aux articles L.614-4 paragraphe 1^{er}, point a) et L.614-5 du Code du travail par ..., Inspecteur en chef du travail, de l'Inspection du travail et des mines ;

Vu la décision du 9 septembre 2020 du Directeur de l'Inspection du travail et des mines d'infliger l'amende administrative « 20-320-ICE-2020-40346 » de 2.500 euros à la personne privée ... (matricule : ...) sise à L-..., en sa qualité d'employeur, pour avoir omis de prendre les mesures requises endéans le délai imparti par l'injonction de l'Inspection du travail et des mines du 8 juillet 2020 endéans le délai imparti ;

Vu l'opposition du 22 septembre 2020 contre la décision du Directeur de l'Inspection du travail et des mines a été régulièrement notifiée endéans un délai de quinze jours à compter de la date de la notification de l'amende administrative ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ..., préqualifiée, prétend que contrairement à ce qui serait mentionné dans l'amende du 9 septembre 2020, sa mandante aurait pris formellement position quant à l'injonction de Madame ... du 8 juillet 2020 par le biais d'un courrier recommandé avec accusé de réception daté du 23 juillet 2020 ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ..., préqualifiée, explique que Madame ... aurait déjà communiqué une copie du contrat de travail de Madame ..., les relevés émanant du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) valant fiches de salaire et aurait informé les services de l'Inspection du Travail et des Mines qu'en tant qu'employeur d'une personne à domicile, celle-ci n'aurait pas à tenir le registre prévu à l'article L.211-29 du code du travail par application des dispositions de l'article L.211-3 point 4 du code du travail ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ..., préqualifiée, prétend que la motivation renfermée dans l'amende du 9 septembre 2020 censée justifier la condamnation à cette amende administrative serait donc erronée ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , préqualifiée, rappelle que Madame ... fut engagée par contrat de travail à durée indéterminée du 14 août 2017 en qualité d'aide à domicile ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , préqualifiée, déclare que comme il s'agirait d'une occupation dans le cadre d'un ménage privé, sa mandante aurait eu recours à la procédure administrative simplifiée mise en place par le Centre commun de la sécurité sociale concernant les démarches liées à la gestion du personnel ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , préqualifiée, prétend que l'employeur serait dispensé d'établir et de fournir des fiches de salaire à son personnel occupé dans son ménage privé ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , préqualifiée, prétend que le certificat de rémunération délivré par le Centre commun de la sécurité sociale à l'employeur et au salarié vaudrait fiche de salaire ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , préqualifiée, prétend que l'article L.211-3 point 4 du code du travail indiquerait explicitement que toutes les dispositions du Titre Premier « Durée du travail » du Livre II « Réglementation et conditions de travail » auquel appartient l'article L.211-29 du code du travail, ne seraient pas applicables aux salariés à domicile ;

Que Maître Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , préqualifiée, verse en annexe une déclaration du 15 septembre 2020 de Madame ... confirmant qu'elle n'aurait jamais travaillé au-delà de ce qui serait autorisé ;

Attendu que les prétentions développées dans l'opposition formée par Me Georges PIERRET, mandataire de la personne privée ... , est contraire aux dispositions légales et à la jurisprudence ;

Que la dispense d'établir des fiches de salaire prévue à l'article L.125-7 (3) du Code du travail, ne s'applique qu'aux domestiques agricoles et aux gens de maison qui ne sont pas occupés à temps plein ;

Qu'en l'espèce, Madame ... était embauchée à temps plein, de sorte que cette disposition ne lui est pas applicable ;

Qu'aucune disposition légale, tant d'un point de vue sécurité sociale, que d'un point de vue droit du travail, ne prévoit que les relevés émanant du Centre commun de la sécurité sociale vaudraient fiches de salaire au sens de l'article L.125-7 (1) du Code du travail ;

Que concernant le registre prévu à l'article L.211-29 du Code du travail, la jurisprudence prévoit que l'article L.211-2, du code du travail dispose que des lois spéciales, des conventions collectives de travail et, à défaut, des règlements d'administration publique régleront le régime de la durée de travail du personnel occupé dans les entreprises de type familial de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture ;

Que la Cour d'appel considère dans l'arrêt précité, que le législateur, contrairement à ce qu'il a fait pour les activités énumérées à l'article L.211-3, n'a pas formellement exclu les activités énumérées à l'article L.211-2 du domaine d'application du Titre 1 relatif à la durée de travail.

Que compte tenu de la formulation très générale de l'article L.211-1 du Code du travail, il y a cependant lieu de retenir, selon la Cour d'appel, que tant que les modalités des dérogations n'ont pas été arrêtées, c'est le régime normal qui reste applicable à ces salariés ;

Attendu que les fiches de salaire des mois d'août 2017 à juin 2020 de la salariée (matricule : ...) n'ont pas été notifiées par la personne privée ... , préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 8 juillet 2020 et que celles-ci font 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, des mois d'août 2017 à juin 2020 de la salariée (matricule : ...) n'a pas été notifiée par la personne privée ... , préqualifiée, endéans le délai imparti par l'injonction du 8 juillet 2020 et que celui-ci fait toujours défaut ;

Que les motifs invoqués par la personne privée ... , préqualifiée, dans son opposition ne sauraient être retenus et ne permettent dès lors pas de justifier 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 personne privée ... (matricule : ...) sise à L-..., en sa qualité d'employeur ;

la dit recevable mais non fondée ;

confirme l'imposition de l'amende administrative de 2.500 euros qui a été retenue au sein de la décision du 9 septembre 2020 du Directeur de l'Inspection du travail et des mines, ainsi maintenue à l'encontre de la personne privée ... (matricule : ...) sise à L-..., en sa qualité d'employeur (...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} février 2021, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des décisions du directeur du 9 septembre 2020 prononçant une amende administrative de 2.500 euros, ainsi que contre celle du 16 novembre 2020 confirmant, sur opposition, la décision directoriale précitée du 9 septembre 2020.

En ce qui concerne la compétence du tribunal pour statuer sur les actes litigieux, il convient de rappeler qu'en application de l'article L.614-14 du Code du travail, aux termes duquel « 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 », le tribunal administratif est compétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal contre les actes litigieux.

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

I. Quant à la recevabilité

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours sous analyse en ce qu'il est dirigé contre la décision du directeur du 9 septembre 2020, laquelle, selon lui, n'existerait plus. Il fait valoir que la décision directoriale du 16 novembre 2020, constituerait une nouvelle décision qui se substituerait à la décision directoriale du 9 septembre 2020, de sorte que cette dernière n'aurait plus d'existence légale et ne pourrait, par conséquent, plus faire l'objet d'un recours contentieux, le délégué du gouvernement se référant à cet égard encore à un jugement du tribunal administratif du 25 novembre 1998, inscrit sous le n°10294 du rôle, ayant retenu cette même solution dans le cadre d'une autre matière.

Pour le surplus, il se rapporte à prudence de justice en ce qui concerne la recevabilité du recours quant au respect des délais et de la forme.

Madame ... se rapporte à prudence de justice quant aux moyens d'irrecevabilité soulevés par la partie étatique, tout en soulignant que le recours dirigé contre la décision du directeur du 16 novembre 2020 serait, en tout état de cause, recevable.

Force est au tribunal de constater que, si par le fait, dans sa décision du 16 novembre 2020, de rejeter l'opposition introduite par Madame ... contre la décision du 9 septembre 2020 comme étant non fondée, le directeur a certes pris une nouvelle décision, cette dernière, du fait de son caractère purement confirmatif forme un seul tout avec celle du 9 septembre 2020.

Il s'ensuit que le moyen d'irrecevabilité afférent est à rejeter.

Force est ensuite au tribunal de préciser que s'il est exact que le fait, pour une partie, de se rapporter à prudence de justice équivaut à une contestation, 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 la carence des parties au litige et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base de leurs conclusions.

Dès lors, étant donné que la partie étatique est restée en défaut de préciser dans quelle mesure la forme, respectivement le délai d'introduction du recours n'auraient pas été respectés, les moyens d'irrecevabilité afférents encourent le rejet, étant relevé que le tribunal n'entrevoit pas non plus de cause d'irrecevabilité d'ordre public qui serait à soulever d'office.

A défaut d'autres moyens d'irrecevabilité, le recours en réformation dirigé contre la décision du 16 novembre 2020 est à déclarer recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

II. Quant au fond

A l'appui de son recours et en fait, la demanderesse passe en revue les rétroactes à la base du présent litige et explique avoir engagé Madame suivant contrat de travail à durée indéterminée daté au 14 août 2017 en qualité d'aide à domicile à plein temps, soit 40 heures par semaine.

En droit, la demanderesse soutient que la décision du directeur lui ayant infligé une amende administrative de 2.500 euros aurait porté sur les reproches d'un défaut de notification respectivement de délivrance des fiches de salaire au préjudice de Madame ... du mois d'août 2017 au mois de juin, respectivement août 2020 et sur le défaut de remise du registre spécial visé à l'article L.211-29 du Code du travail couvrant la période d'août 2017 à juin, respectivement août 2020.

Concernant la non-délivrance des fiches de salaire, la demanderesse admet ne pas avoir, dans un premier temps, délivré celles-ci à Madame Or, ceci n'aurait pas été dû à une quelconque mauvaise foi ou intention de frauder la loi, mais à une méconnaissance de cette obligation. Comme Madame ... aurait été engagée pour travailler à son domicile privé, la demanderesse explique avoir recouru à la procédure simplifiée mise en place par le CCSS relative aux démarches liées à la gestion du personnel, suivant laquelle l'employeur serait dispensé d'établir et de fournir des fiches de salaires au personnel occupé dans le cadre de son ménage privé, les certificats de rémunération délivrés par le CCSS à l'employeur et au salarié valant fiche de salaire. Elle soutient que ce serait pour cette raison que la demande initiale du 8 juillet 2020 du directeur ne lui aurait pas semblé justifiée. La demanderesse donne ensuite à considérer que malgré l'explication formulée dans le corps de l'opposition du 21 septembre 2020, le directeur aurait décidé de maintenir la sanction administrative à travers sa décision du 16 novembre 2020. La demanderesse fait valoir qu'elle aurait alors fait procéder postérieurement à la décision du 16 novembre 2020, à l'établissement des fiches de salaire pour la période exigée, fiches de salaire ayant été remises en mains propres à la salariée en date du 14 décembre 2020. Elle rappelle, à cet égard, que comme le tribunal administratif serait appelé à statuer dans le cadre d'un recours en réformation dans le présent litige, ces pièces complémentaires devraient être prises en considération et il appartiendrait donc au tribunal de constater la première exigence formulée par le directeur de l'ITM comme ayant été respectée, de sorte que ledit reproche serait à écarter.

Concernant le défaut de tenue du registre spécial prévu à l'article L.211-29 du Code du travail, la demanderesse cite le prédit article figurant sous la section 11 sous le Chapitre Premier « *Durée de travail en général* » du Titre Premier « *Durée de travail* » du Livre II du Code du travail. Cependant, elle indique que l'article L.211-3 du Code du travail prévoirait expressément que « *Les dispositions du présent titre ne sont pas applicables (...) 4. aux salariés à domicile (...)* ». Il serait important de rappeler que tant l'article L.211-3 que l'article L.211-29 figureraient sous le même Titre Premier « *Durée de travail* » sous le Livre II « *Réglementation et conditions de travail* » du Code du travail.

Ainsi, la demanderesse souligne que, comme Madame ... aurait été engagée en qualité d'aide à domicile, partant de salariée à domicile, elle n'aurait pas à en tenir de registre spécial. Elle soutient, dans ce contexte, qu'il serait surprenant de constater que le directeur, dans sa décision confirmative du 16 novembre 2020, se serait basé sur une décision de la Cour d'appel du 9 novembre 2017, arrêt isolé, inconnu de sa part et non versé en annexe de la décision, de sorte que cela constituerait une violation caractérisée des droits de la défense, d'autant plus qu'il traiterait de l'article L.211-2 du Code du travail lequel ne serait pas en cause dans la présente espèce.

Même si l'article L.211-2 du Code du travail viserait, sous son point 1, le personnel des services domestiques, l'article L.211-3 du Code du travail viserait explicitement les salariés à domicile, ce qui serait le cas Madame La demanderesse en conclut que la décision de la

Cour d'appel citée par le directeur, non transposable au présent cas d'espèce, ne serait dès lors pas pertinente. Elle fait remarquer qu'une lecture attentive dudit arrêt confirmerait tout au plus sa position, puisqu'il y serait fait mention du fait que le législateur, à travers l'article L.211-2 du Code du travail, n'aurait pas formellement exclu les activités y énumérées du domaine d'application du Titre 1 relatif à la durée du travail, contrairement à ce qu'il aurait fait à l'article L.211-3 du même Code.

La demanderesse en déduit que le reproche portant sur le défaut de tenue et de communication du registre spécial ne serait donc pas fondé. Néanmoins, elle fait remarquer qu'elle aurait fait établir ledit registre spécial après la décision du 16 novembre 2020, lequel aurait été communiqué à Madame ... ensemble avec les fiches de salaires le 14 décembre 2020. La demanderesse donne encore à considérer que sa salariée aurait certifié la véracité des informations y indiquées, ainsi que la communication dudit registre en y ayant apposé sa signature en marge.

Il serait tout aussi important de rappeler que dès le 15 septembre 2020, Madame ... aurait confirmé, par écrit, avoir travaillé uniquement aux horaires normaux.

La demanderesse considère qu'au stade actuel de la procédure, le reproche relatif au défaut de tenue et de communication du registre spécial ne serait plus justifié, même s'il l'avait été au moment des décisions litigieuses. Là encore, étant donné que le tribunal serait appelé à statuer dans le cadre d'un recours en réformation, il conviendrait de tenir compte de l'existence et de la communication de ce document, de sorte que le reproche y relatif ne serait plus justifié et que les décisions déferées seraient à réformer en ce sens.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse fait encore valoir, quant au reproche du défaut de délivrance des fiches de salaire, que si Madame ... n'avait effectivement pas reçu ses fiches de salaire, dans un premier temps, celle-ci aurait tout de même disposé de documents équivalents, de sorte qu'elle n'aurait subi aucun préjudice. Elle indique en outre avoir entretemps communiqué à Madame ... l'ensemble des fiches de salaire portant sur toute sa période d'activité, comme le démontreraient les pièces versées par ses soins. La demanderesse est dès lors d'avis que le premier reproche ne serait plus fondé, alors qu'en matière de réformation, le tribunal serait amené à se placer au moment où il statue afin de prendre en considération les évolutions factuelles et réglementaires survenues depuis l'adoption de l'acte. Elle estime en outre qu'il serait de jurisprudence constante que si le juge ne pouvait statuer que dans les limites des moyens articulés par les parties, celles-ci seraient en revanche libres de les compléter par des nouveaux moyens et pièces en cours d'instance. La demanderesse relève ensuite qu'à aucun moment, sa salariée ne se serait manifestée auprès d'elle en vue de l'obtention de ce type de documents, puisque, si elle avait émis ce souhait, de tels documents lui auraient été remis, d'autant plus qu'elle aurait été en droit de saisir le président du tribunal de travail, respectivement le tribunal de travail afin d'obtenir de son employeur la communication de ces documents et ce, même sous peine d'astreinte en cas de refus. Elle considère que la cause de l'intervention de l'ITM et l'énergie que celle-ci aurait investie dans ce dossier demeureraient inexplicables en l'absence de toute réclamation de la part de la salariée.

S'agissant du reproche du défaut de tenue du registre spécial, la demanderesse rétorque qu'elle maintiendrait sa position sur ce point, même si les explications de la partie étatique relatives à la différence d'interprétation existante entre les termes de « *salariés à domicile* » et « *personnels des services domestiques* » seraient intéressantes à la lecture des travaux

parlementaires n°1450. Elle affirme, à cet égard, que Madame ... pourrait être qualifiée de « salariée à domicile » et partant tomber sous l'exception prévue à l'article L.211-3, point 4 du Code du travail. Même à supposer que seul la qualification de « personnel des services domestiques » de l'article L.211-2 du Code du travail devrait être retenue, la demanderesse estime que les conclusions tirées par la partie étatique, à partir de l'arrêt de la Cour d'appel du 9 novembre 2017, seraient erronées, étant donné que cet arrêt serait isolé et ne saurait constituer une véritable jurisprudence en la matière. D'ailleurs, en première instance, le tribunal du travail saisi aurait eu une autre interprétation des textes et à défaut de décision de la Cour de cassation en la matière, mettant fin aux divergences d'appréciation, la « valeur » dudit arrêt demeurerait limitée. La demanderesse déclare ensuite que la conclusion des juges d'appel apparaîtrait même comme étant contraire à la volonté du législateur. En citant un extrait des travaux parlementaires n°1450, la partie demanderesse en conclut qu'il n'aurait jamais été question pour le législateur que le régime général de l'article L.211-1 du Code du travail s'appliquerait en l'absence d'adoption de dispositions conventionnelles ou réglementaires en la matière, de sorte que l'arrêt de la Cour d'appel du 9 novembre 2017 demeurerait critiquable sous cet angle. Elle réitère finalement son moyen selon lequel le reproche du défaut de tenue d'un registre spécial ne se poserait plus actuellement, donc au moment où le tribunal serait amené à statuer, alors que Madame ... se serait vue communiquer ledit registre, l'aurait contresigné et aurait même déclaré en date du 15 septembre 2020, donc avant la décision du directeur du 16 novembre 2020, avoir travaillé conformément aux dispositions légales. La demanderesse s'offusque encore par rapport à l'excès de zèle de la part de l'ITM en l'absence de réclamation initiale de la salariée concernée, tout en précisant qu'elle-même se serait préoccupée au-delà du raisonnable du bien-être de Madame ... lorsque celle-ci aurait été à son service.

Le délégué du gouvernement, quant à lui, conclut au rejet du recours, en faisant valoir que les décisions litigieuses seraient à confirmer, alors que la demanderesse n'aurait invoqué aucun moyen dans sa requête introductive d'instance contestant la légalité desdites décisions. L'amende administrative infligée aurait été prononcée après la constatation que la demanderesse n'aurait pas transmis l'intégralité des documents réclamés dans l'injonction du 8 juillet 2020. Or, en dépit de l'injonction lui adressée, la demanderesse n'aurait pas réservé toutes les suites utiles dans les délais lui fixés, étant à préciser que les documents réclamés auraient été des documents ordinaires dont chaque employeur serait obligé de disposer dans le cadre d'une relation de travail, bien que la demanderesse affirmerait le contraire, de sorte que les décisions litigieuses ne sauraient encourir la moindre critique en ce qui concerne l'absence de transmission de tous les documents demandés.

Quant au fait pour la partie demanderesse d'avoir versé des fiches de salaire, respectivement le registre spécial prévue à l'article L-211-29 du Code du travail seulement à l'appui de son recours contentieux, le délégué du gouvernement considère qu'il ne saurait avoir le moindre impact quant au bien-fondé de l'amende litigieuse au regard de la tardiveté de leur communication, étant donné que l'amende infligée résulterait du non-respect par la demanderesse de l'injonction du 8 juillet 2020 dans le délai lui fixé, délai ayant expiré le 5 août 2020 sans qu'aucune fiche de salaire, voire le prédit registre n'auraient été remis endéans ce délai.

Il souligne par ailleurs qu'il se réserverait tous droits quant au registre communiqué par la demanderesse, alors que celui-ci ne mentionnerait nullement les temps de pause de la salariée, dans la mesure où il résulterait dudit registre que la salariée aurait travaillé de manière ininterrompue pendant 8 heures, ce qui serait interdit par l'article L.211-16, paragraphe (1) du Code du travail. Le délégué du gouvernement indique qu'il incomberait à la demanderesse

d'assurer la protection de la sécurité et de la santé de sa salariée conformément au prédit article L.211-16 du Code du travail, de sorte que sa responsabilité pourrait être engagée à ce titre sauf preuve contraire apportée par celle-ci.

Force est de relever que l'injonction de l'ITM du 8 juillet 2020 se fonde sur les articles L.614-4 et L.614-5 du Code du travail, étant précisé qu'aux termes de l'article L.614-4 :

« (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; (...), l'ITM ayant encore rappelé les dispositions de l'article L.614-13 du même Code 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.

(...)

(5) Le montant de l'amende administrative est fixé selon le degré de gravité de l'infraction par le directeur de l'Inspection 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;

(...)

Pour fixer le montant de l'amende, le directeur de l'Inspection du travail et des mines prend en compte les circonstances et la gravité du manquement ainsi que le comportement de son auteur. (...) », disposition légale sur laquelle les deux décisions déférées sont également basées.

Il ressort des prédites dispositions légales 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 endéans un certain délai, le défaut, respectivement le retard de communication des documents exposant la personne requise à fournir les renseignements à une amende.

Force est ensuite au tribunal de relever, dans ce contexte, que l'obligation d'établir et de transmettre des fiches de salaires à son personnel, ressort de l'article L.125-7 du Code du travail en vertu duquel :

« (1) L'employeur est obligé de remettre au salarié à la fin de chaque mois, ensemble avec le dernier versement de salaire, un décompte exact et détaillé quant au mode de calcul du salaire exprimant notamment la période de travail et le nombre total d'heures de travail

correspondant au salaire versé, le taux de salaire des heures prestées ainsi que tout autre émolument en espèces ou en nature.

(2) Lors de la résiliation du contrat de travail, le décompte visé au paragraphe (1) doit être remis et le salaire encore dû doit être versé à la fin du contrat au plus tard dans les cinq jours.

(3) Les dispositions du présent article ne sont applicables ni aux domestiques agricoles ni aux gens de maison qui ne sont pas occupés à plein temps. »

Selon les dispositions de l'article précité, chaque employeur a l'obligation de remettre à son salarié à la fin de chaque mois, ensemble avec le dernier versement de salaire, une fiche de salaire, à la seule exception des domestiques agricoles et des gens de maison qui ne sont pas occupés à plein temps, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, alors qu'il ressort du contrat de travail conclu entre Madame ... et sa salariée, versé à l'appui du présent recours, que celle-ci était occupée à temps plein.

Quant à l'obligation de tenir le registre spécial prévu par l'article L.211-29 du Code du travail, ledit article dispose que « *L'employeur est tenu d'inscrire sur un registre spécial ou sur un fichier 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. Ce registre ou fichier est à présenter à toute demande de la part des agents de l'Inspection du travail et des mines.* »

Force est au tribunal de constater que les parties sont en désaccord quant à l'application du précité article à la situation de l'espèce, Madame ... soutenant que sa salariée tomberait sous l'égide de l'article L.211-3, point 4 du Code du travail, selon lequel l'obligation précitée de tenir un registre spécial ne serait pas applicable « *aux salariés à domicile* », alors que la partie étatique considère que cette dernière tomberait plutôt sous le champ d'application de l'article L.211-2 du même Code, prévoyant que des lois spéciales, des conventions collectives et à défaut des règlements d'administration publique régleront le régime de la durée de travail pour « *le personnel des services domestiques* », tout en affirmant qu'à défaut de lois spéciales, conventions collectives et règlements d'administration publique dérogatoires ayant été pris, le régime normal devrait s'appliquer à ces catégories de professions et partant à la salariée de Madame

Force est au tribunal de constater que c'est à juste titre que la partie étatique argumente que l'article L.211-2 du Code du travail est applicable à la situation sous examen, alors que celui-ci dispose que « *Des lois spéciales, des conventions collectives de travail et, à défaut, des règlements d'administration publique régleront le régime de la durée du travail :*

1. du personnel des services domestiques ;(...)

Par services domestiques sont visés les seuls travaux de ménage chez des particuliers, à l'exclusion de tous autres travaux de même nature exécutés notamment dans les hôtels, restaurants, débits de boissons, hôpitaux et maisons d'enfants (...). »

En effet, il résulte tant du contrat de travail de Madame ... que de la déclaration d'entrée auprès du CCSS que celle-ci avait été engagée en qualité d'aide à domicile en charge

d'accomplir des travaux de ménage pour Madame ..., de sorte que le tribunal est amené à retenir que le point 1 de l'article L.211-2 précité lui est applicable.

S'agissant plus précisément de l'applicabilité, au présent cas d'espèce, de l'article L.211-29 du Code du travail, à savoir l'obligation pour Madame ... de tenir un registre spécial pour sa salariée, force est au tribunal de constater que c'est encore à bon droit que la partie étatique a relevé que le régime normal du Titre Premier – Durée de travail, du Livre II du Code du travail, est applicable à la situation sous examen. En effet, il y a lieu de retenir conformément au raisonnement de l'arrêt de la Cour d'appel du 9 novembre 2017, portant le numéro 41734 du rôle, versée en cause par la partie étatique, qu'en l'absence de modalités dérogeant le régime de la durée du travail pour les activités énumérés à l'article L.211-2 du Code du travail, l'article L.211-1 du Code du travail disposant que « *Le présent titre s'applique à tous les salariés occupés dans les secteurs public et privé de l'économie ainsi qu'aux personnes travaillant en vue d'acquérir une formation professionnelle, pour autant qu'ils ne bénéficient pas d'autres dispositions légales ou conventionnelles plus favorables (...)* », doit s'appliquer en l'espèce, de sorte que le régime général de la durée de travail reste applicable faute d'autres dispositions dérogatoires et plus favorables, et l'article L.211-29 du Code a vocation doit en conséquence s'appliquer en l'espèce à Madame

Il s'ensuit que l'ITM était *a priori* fondée, sur base de l'article L.614-4, paragraphe (1), point a) du Code du travail à demander à la partie demanderesse la communication pour sa salariée, endéans un certain délai, du contrat de travail initial et des avenants éventuels, des fiches de salaire, ainsi que de la preuve du paiement des salaires de août 2017 à juin 2020 et du registre spécial ou du fichier reprenant 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 et le travail de nuit de août 2017 à juin, respectivement août 2020.

Le tribunal est ensuite amené à examiner si la demanderesse a fait parvenir à l'ITM tous les documents sollicités, preuve dont elle a la charge, afin de vérifier si l'amende confirmée par la décision déferée est toujours justifiée au jour où il statue. En effet, 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 déferée 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 statuer², de sorte qu'il y a lieu de statuer suivant les éléments de fait et de droit présentement acquis³.

Dans ce cadre, il y a encore lieu de préciser qu'aux vœux de l'article L.614-13 précité du Code du travail, non seulement le défaut de transmission des documents sollicités, mais également le simple retard dans les suites données à une injonction sont passibles d'une amende.

Force est de constater que bien que la partie demanderesse ait été enjointe, le 8 juillet 2020, de communiquer à l'ITM, les documents précités pour sa salariée, et s'il n'est pas contesté par la partie étatique que la demanderesse a versé certains des documents sollicités

² Trib. adm., 1^{er} octobre 1997, n° 9699 du rôle, Pas adm. 2021, V° Recours en réformation, n° 16 et les autres références y citées.

³ Trib. adm., 8 juillet 2002, n° 13600 du rôle, Pas adm. 2021, V° Recours en réformation, n° 17 et les autres références y citées.

par l'ITM au fil de l'instruction précontentieuse du présent dossier, la communication des documents manquants réclamés par l'ITM n'est pas intervenue dans le délai imparti par l'injonction, de sorte que c'est *a priori* à bon droit que le directeur de l'ITM a infligé une amende administrative à la demanderesse.

Par ailleurs la partie demanderesse est en aveu de ne pas avoir fait établir les fiches de salaire pendant toute la période d'occupation de Madame ... alors que ces fiches n'ont été versées qu'en cours d'instance, de sorte que c'est à bon droit que le directeur a reproché, dans le cadre des décisions litigieuses, à la partie demanderesse, le défaut de délivrance de fiches de salaire dans les délais lui fixés dans l'injonction du 8 juillet 2020.

En plus, même si la partie demanderesse verse en cours de la procédure contentieuse le registre prévu à l'article L.211-29 du Code du travail, force est au tribunal de retenir que c'est également à bon droit que le directeur a reproché, dans le cadre des décisions litigieuses, à la partie demanderesse, le défaut de transmission dans les délais des documents sollicités par l'ITM, même si ledit registre est finalement versé. A cet égard, il y a encore lieu de préciser que si la partie étatique critique le registre spécial versé en ce qu'il n'indiquerait pas les temps de pause de la salariée de Madame ..., force est de constater que ces affirmations concernant le contenu dudit registre échappent au contrôle du tribunal de céans qui se limite à contrôler la transmission des documents sollicités par l'ITM endéans le délai imparti par celle-ci.

Au regard des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter l'argumentation de la demanderesse selon laquelle aucune amende ne pourrait plus lui être infligée en raison de la circonstance qu'elle aurait fait établir et remis les documents manquants à la salariée et qu'elle les aurait également versés à l'appui de sa requête introductive d'instance, étant rappelé qu'aux vœux de l'article L.614-13 précité du Code du travail, le simple retard dans les suites données à une injonction est déjà passible d'une amende.

En ce qui concerne cependant l'argumentation subsidiaire de la demanderesse selon laquelle l'amende en question serait disproportionnée notamment à cause des circonstances de l'affaire, il convient de rappeler que l'article L. L.614-13 du Code du travail laisse une large marge d'appréciation en ce qui concerne le montant à prononcer à titre d'amende administrative.

En l'espèce, force est de rappeler qu'il résulte des pièces versées en cause, ainsi que des explications de la demanderesse que suite à l'injonction, précitée, lui adressée le 8 juillet 2020, dans laquelle la demanderesse a été priée de faire parvenir à l'ITM les documents y mentionnés, cette dernière n'aurait que partiellement fait suite à l'injonction.

Si le comportement de la demanderesse reste fautif en ce qu'elle a remis les documents à l'ITM après le délai imparti par l'injonction du 8 juillet 2020, il n'en demeure pas moins qu'elle a entretemps déposé tous les documents sollicités à l'appui de son recours contentieux, de sorte qu'au vu des pièces versées par la demanderesse, ensemble avec son recours, le tribunal retient qu'une amende de 500 euros est justifiée au regard des circonstances de l'espèce, de sorte que la décision déferée est à réformer en ce sens.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours en réformation sous analyse est à déclarer partiellement justifiée quant au moyen relatif à une disproportion de l'amende fixée par la décision directoriale du 16 novembre 2020 et à rejeter pour le surplus pour ne pas être fondé.

S'agissant de la demande en obtention d'une indemnité de procédure de 3.000 euros, telle que formulée par la demanderesse sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, celle-ci est à rejeter, alors que l'intéressée n'établit pas en quoi il serait inéquitable de laisser à sa seule charge les frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

Même si le recours est partiellement fondé, il y a lieu de laisser les frais et les imposer à la partie demanderesse au regard des considérations qui précèdent.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, quatrième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit en la forme le recours principal en réformation introduit contre la décision du directeur de l'Inspection du Travail et des Mines du 16 novembre 2020 ensemble la décision du 9 septembre 2020 ;

au fond, le déclare partiellement justifié ;

partant, par réformation de la décision du 16 novembre 2020, réduit le montant de l'amende administrative à payer par Madame ... à 500 euros ;

rejette le recours en réformation pour le surplus ;

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

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

condamne la demanderesse aux frais et dépens de l'instance.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 6 décembre 2022 par :

Paul Nourissier, vice-président,
Olivier Poos, premier juge,
Emilie Da Cruz De Sousa, juge,

en présence du greffier Marc Warken.

s.Marc Warken

s.Paul Nourissier

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 6 décembre 2022
Le greffier du tribunal administratif

