

RECOMMANDATION N°63/2026 – INSPECTION DU TRAVAIL ET DES MINES
AMENDE ADMINISTRATIVE ET RECOURS NON-CONTENTIEUX EFFECTIF

Au travers de ses interventions auprès de l'ITM, l'Ombudsman a pu constater une certaine rigidité de la direction quant à la possibilité, suivant recours gracieux ou opposition, de voir réduire une amende administrative en cas de transmission tardive de documents par un employeur.

En ce sens, l'ITM a informé l'Ombudsman que la transmission, après décision portant amende, de tout ou partie des informations requises initialement par l'injonction, ne saurait avoir d'impact quelconque sur le montant de ladite amende, de même que sur les mesures éventuellement prises par l'ITM.

Plus en détail, l'ITM retient que « si la production des documents ou informations requis après l'amende, saurait avoir un impact sur le montant de ladite amende, cela reviendrait ni plus ni moins à ouvrir la porte à toute sorte d'abus de la part des employeurs ».

L'Ombudsman ne saurait accepter pareille conception qui, outre le fait de nier à un employeur tout recours non contentieux effectif, laisse peser sur lui présomption de mauvaise foi et intention frauduleuse.

L'ITM a par ailleurs pu indiquer que « Le fait d'ouvrir une telle possibilité irait à l'encontre de l'objectif de respect du droit du travail et des dispositions légales en matière de détachement de salariés pour lesquels l'ITM œuvre, et viendrait à vider de sa substance les pouvoirs qui lui ont été conférés par le législateur pour agir en ce sens », ou que « le simple retard dans les suites données à une injonction de l'Inspection du travail et des mines est passible d'une amende administrative ».

Si l'article 143-2 du Code du Travail prévoit effectivement cette possibilité, il est à rappeler que le terme « passible » se rapporte communément au fait d'encourir une peine ou à la possibilité d'être sanctionné ; « encourir » se rapportant quant à lui au fait de s'exposer à une sanction, une peine ou mesure quelconque émanant d'une autorité.

Dans le même sens, l'article 614-13 prévoit que « le directeur de l'Inspection du travail et des mines est en droit d'infliger une amende administrative ».

De par la terminologie choisie par le législateur, une amende ne semble pas revêtir de caractère automatique ou obligatoire et toute interprétation en ce sens pourrait dès lors sembler dépasser l'esprit de la loi.

Les articles cités retiennent encore que « 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 ».

Si un doute peut exister au moment de l'émission de l'amende, l'Ombudsman estime qu'une régularisation par un employeur, fût-ce partielle ou tardive, devrait permettre une réestimation des notions de gravité et de comportement de l'auteur du manquement initial.

En ce sens, un retard dans la régularisation d'une demande de l'ITM ne saurait être légitimement assimilé à un refus délibéré et continu de l'employeur de prendre les mesures requises par l'ITM.

Ainsi, sans nier le droit pour l'ITM d'émettre une sanction, l'Ombudsman estime cependant qu'une telle possibilité doit, en tout état de cause, rester proportionnelle au but à atteindre et distinguer « défaut de transmission des documents sollicités » et « simple retard dans les suites données à une injonction ».

Saisie de différents litiges en la matière, le tribunal administratif a récemment retenu (passages soulignés et mis en gras par l'Ombudsman) :

- [Jugement 48971 du 23 septembre 2025](#)

« [...] si la partie étatique admet que la Société a entretemps déposé tous les documents sollicités à l'appui de son recours contentieux, elle conteste cependant que la production des documents demandés après l'imposition de l'amende soit de nature à influencer sur le bien-fondé de l'amende.

[...]

Force est cependant, dans ce contexte, de souligner que **le but des injonctions adressées par l'ITM dans la présente affaire consiste dans le contrôle du respect, par la partie demanderesse, de ses obligations légales vis-à-vis de ses salariés**, et que la sanction prévue à l'article L. 614-13 du Code du travail, combiné à l'article L. 143-2 du même code, **constitue un instrument de contrainte administrative destiné à inciter l'employeur à se conformer, dans les plus brefs délais, aux injonctions émanant de l'ITM**. Elle vise ainsi à garantir que les documents requis soient transmis promptement, afin de permettre à l'ITM d'exercer efficacement sa mission de contrôle du respect des dispositions légales en matière de droit du travail.

Il a été jugé qu'en omettant de prendre en considération, lors de la fixation du montant de l'amende administrative, le fait que les documents exigés ont été transmis, fût-ce tardivement, l'autorité administrative adopte une position selon laquelle toute régularisation postérieure à l'échéance initiale serait dépourvue de tout effet. Une telle interprétation est toutefois susceptible de décourager les employeurs de satisfaire à leurs obligations, même de manière différée, et porte ainsi atteinte à la finalité essentielle de l'injonction, à savoir permettre un contrôle effectif et efficient des conditions de travail.

En outre, le refus de prendre en compte les documents transmis, même tardivement, fait obstacle à une appréciation complète et équitable de la part du directeur, conforme aux exigences du paragraphe (5) de l'article L. 614-13 du Code du travail, respectivement du paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du même code, lesquelles imposent de tenir compte des circonstances de l'espèce, de la gravité du manquement ainsi que du comportement de l'auteur. »

- [Jugement 49235 du 14 octobre 2025](#)

« [...] les infractions aux dispositions de l'article L. 614-4 du Code du travail, tels que libellés dans la décision déférée du 2 mai 2023, sont passibles d'une amende administrative entre 25 et 25.000 euros, l'amende étant fixée en prenant en compte les circonstances et la gravité du manquement, ainsi que le comportement de son auteur, **de sorte que ledit article laisse une large marge d'appréciation en ce qui concerne le montant à prononcer à titre d'amende** administrative.

Or, **quand bien même la partie demanderesse reste toujours en défaut d'avoir remis à l'ITM tous les documents relevés ci-avant**, alors que manquent toujours 60 % des documents sollicités, **force est**

néanmoins au tribunal de retenir que c'est à bon droit que la partie demanderesse a soulevé que c'est à tort que le directeur n'a pas pris en considération les pièces qu'elle a déjà versées dans le cadre de son opposition à savoir les contrats de travail des dix salariés concernés, ainsi que les fiches de salaire et preuves de paiement pour les mois de janvier à avril 2022, **de sorte que le montant de l'amende prononcée par la décision déférée du 2 mai 2023 doit être considérée comme étant disproportionnée** par rapport aux critères fixés par le paragraphe (5) de l'article L. 614-13 du Code du travail. »

- [Jugement 48882 du 11 juillet 2025](#)

« En ce qui concerne le caractère proportionné ou non de l'amende litigieuse et partant la demande subsidiaire de la partie demanderesse selon laquelle le montant réclamé devrait être revu à la baisse, il convient de rappeler que l'article L. 614-13, paragraphe (5), précité, du Code du travail **laisse une certaine marge d'appréciation à l'autorité compétente en ce qui concerne le montant à prononcer à titre d'amende administrative.**

[...]

Bien que le tribunal a retenu ci-avant que l'amende décidée à l'encontre de la demanderesse était justifiée dans son principe, étant donné que le délai initial pour la transmission des documents sollicités n'a pas été respecté, alors que ledit délai a expiré le 31 octobre 2022, la notification de l'injonction ayant valablement été faite le 14 octobre 2022, date à laquelle la Société a été avisée de venir récupérer son pli recommandé à la Post, et, vu que certains documents sollicités par l'ITM sont toujours en souffrance à l'heure actuelle, de sorte que le retard y relatif s'est encore accentué, **empêchant toujours l'ITM de contrôler si la partie demanderesse s'est bien conformée à ses obligations légales vis-à-vis de tous ses salariés, ce qui a été l'objectif de l'injonction** du 13 octobre 2022, le montant de l'amende prononcée par la décision déférée doit néanmoins être considéré comme étant disproportionné par rapport aux critères fixés par l'article L. 614-13, paragraphe (5), précité, du Code du travail, alors que, tel que retenu ci-avant, **seulement une partie des documents sollicités initialement reste en souffrance à l'heure actuelle**, de sorte qu'il y a lieu de réduire, par réformation de la décision déférée, le montant de l'amende à 2.200 euros, **ce montant tenant compte de l'état de récidive dans lequel se trouve la demanderesse.** »

- [Jugement 48818 du 13 juin 2025](#)

« Bien que le tribunal a retenu ci-avant que l'amende décidée à l'encontre de la demanderesse était justifiée dans son principe, étant donné que le délai pour la transmission des documents sollicités n'a pas été respecté, alors que ledit délai a expiré le 8 juin 2022, et, **vu que certains documents sollicités par l'ITM sont toujours en souffrance à l'heure actuelle**, de sorte que le retard y relatif s'est encore accentué, empêchant toujours l'ITM de contrôler si la partie demanderesse s'est bien conformée à ses obligations légales vis-à-vis de tous ses salariés, ce qui a été l'objectif primaire du contrôle du 21 avril 2022, **le montant de l'amende prononcée par la décision déférée doit néanmoins être considéré comme étant disproportionné** par rapport aux critères fixés par le paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du Code du travail [...] ».

- [Jugement 48651 du 10 juin 2025](#)

« **le montant de l'amende prononcée par la décision déférée doit néanmoins être considéré comme étant disproportionné** par rapport aux critères fixés par le paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du Code du travail **alors que, tel que retenu ci-avant, seulement un seul des documents initialement sollicités reste en souffrance à l'heure actuelle** ».

- [Jugement 48886 du 10 juin 2025](#)

« le montant de l'amende prononcée par la décision déferée encourt cependant la réformation, au regard des critères fixés par le paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du Code du travail, en ce que seuls les documents en relation avec le salarié ... font actuellement toujours défaut ».

Pour l'Ombudsman, et tel que relevé par la juridiction administrative, « Une telle interprétation est toutefois susceptible de décourager les employeurs de satisfaire à leurs obligations, même de manière différée, et porte ainsi atteinte à la finalité essentielle de l'injonction, à savoir permettre un contrôle effectif et efficient des conditions de travail ».

Interrogé en ce sens, l'ITM informe l'Ombudsman que « l'ITM a notamment une mission d'inspection afin de veiller et faire veiller à l'application des dispositions légales », que « L'article 16 de la Convention n°81 de l'Organisation internationale du travail prévoit que les établissements doivent être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour garantir l'application effective de la législation », que « **Notre loi cadre et la Convention n°81 OIT consacrent ainsi le droit, et voire même le devoir pour l'ITM de revenir contrôler, de réitérer ses demandes et de veiller au respect de la loi** », que « **L'ITM est donc autorisée à faire autant de contrôles et envoyer autant d'invitations, d'injonctions et de lettres d'observation que nécessaire tant que les infractions n'ont pas été régularisées** ».

Dans le même courrier, l'ITM indique toutefois que « Si un employeur déciderait de ne pas payer l'amende administrative ou de continuer à omettre de prendre toutes les mesures requises par l'injonction de l'ITM, nos pouvoirs sont limités », que « En théorie l'ITM a donc la possibilité d'envoyer plusieurs injonctions pour les mêmes faits et le cas échéant, sanctionner le non-respect de toutes ces injonctions par des amendes administratives », mais qu' « Une telle pratique risquerait cependant d'être perçue comme abusive, voire assimilée à du harcèlement ».

L'Ombudsman ne saurait suivre le présent raisonnement et avance l'opportunité pour l'ITM, en pareils cas, de saisir le Ministère compétent d'une demande de réexamen des conditions de maintien de l'autorisation d'établissement de l'entité concernée.

Indépendamment de la question de la garantie d'un recours non-contentieux effectif, l'Ombudsman estime qu'en traitant indifféremment :

- (1) un employeur, sujet à amende, n'ayant donné au jour de l'amende et ne donnant par la suite aucune suite à l'injonction de l'ITM, restant partant à défaut de démontrer avoir rempli ses obligations réglementaires, et
- (2) un employeur, sujet à amende, n'ayant donné au jour de l'amende aucune suite à une injonction de l'ITM, mais ayant donné par la suite tout ou partie des informations requises par ladite injonction, démontrant ainsi avoir rempli tout ou partie de ses obligations réglementaires,

l'ITM prend le risque de voir se développer un « marché de l'infraction », dans lequel un non-respect de la réglementation applicable en droit du travail n'aurait d'autre effet que le paiement d'une somme d'argent forfaitaire.

Au travers des jurisprudences susmentionnées, la juridiction administrative laisse ouverte la possibilité d'une réduction de l'amende, sous la réserve évidente de coopération de l'employeur et de preuve de l'envoi de l'ensemble ou d'une partie des documents visés par injonction, pareille possibilité de réduction s'appliquant également en situation de récidive.

Compte tenu de ce qui précède, l'Ombudsman recommande à l'ITM de garantir à tout employeur un recours non-contentieux effectif :

- **par la prise en compte, dans le cadre du traitement d'un recours gracieux ou d'une opposition, des circonstances de l'espèce à date de la décision sur recours non-contentieux,**
- **par le réexamen systématique des notions de « gravité du manquement » et de « comportement de l'auteur », notamment au vu de la transmission, même tardive, de tout document visé par une injonction.**

A titre accessoire, l'Ombudsman cite le rapport de la Commission des pétitions de la Chambre des députés intervenant dans le cadre du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2024, lequel retient, concernant l'amende pour l'emploi de ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en possession d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail au moment de leur engagement, que « Le montant élevé de cette amende fixe (10 000 euros) sans injonction fait réagir la Commission du Travail qui estime qu'une analyse de proportionnalité serait nécessaire et qu'il faudrait revoir et adapter les dispositions législatives auxquelles l'ITM doit se référer **afin de privilégier la prévention et l'accompagnement plutôt que la sanction** ».

Pareil constat est rappelé de manière plus générale par la Commission des pétitions, laquelle « **encourage les administrations à privilégier une approche plus souple, transparente et compréhensible, centrée sur le dialogue avec l'utilisateur** ».

L'Ombudsman ne saurait que recommander une telle approche globale, sans distinction quant à la matière en cause ou la nationalité des administrés concernés.