

2018-7  
16 octobre 2018

**PROJET DE LOI  
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI N° 822 DU 23 JUIN 1967 SUR LE  
REPOS HEBDOMADAIRE, MODIFIEE.**

EXPOSE DES MOTIFS

Les récentes réformes intervenues dans les pays européens voisins, suite à l'évolution des pratiques de consommation et aux nouvelles formes de compétitivité économique, ont conduit le Gouvernement Princier à envisager, dans la perspective d'une meilleure attractivité de la Principauté, d'assouplir le principe du repos dominical.

Ce principe, selon lequel le dimanche constitue le jour de repos hebdomadaire, a été posé dès 1919, puis réaffirmé par la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire. Il s'explique par la spécificité du dimanche, lequel constitue un jour de repos collectif dans les pays de tradition catholique, un repère historique, culturel et identitaire, ainsi qu'un point d'ancrage dans la vie sociale et familiale.

S'il s'agit ainsi d'un principe cardinal, celui-ci n'est toutefois point absolu. La loi n° 822 du 23 juin 1967, précitée, l'assortit en effet des trois types de dérogations suivants.

En premier lieu, l'article 2 de la loi n° 822, précitée, prévoit un système de dérogations exceptionnelles et temporaires, lesquelles sont accordées sur autorisation de l'inspecteur du travail, lorsque le repos dominical est « *de nature à préjudicier au public ou à compromettre le fonctionnement normal de l'établissement* ».

En deuxième lieu, l'article 3 envisage des dérogations permanentes, lesquelles sont mises en œuvre de plein droit par les établissements dont l'activité continue, y compris le dimanche, est indispensable au bon fonctionnement de la société. Il s'agit des vingt-huit catégories d'établissements recensées dans l'Ordonnance Souveraine n° 11.145 du 5 janvier 1994 portant application de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire, modifiée, comprenant notamment certaines usines, les établissements hospitaliers, les entreprises de transport, les hôtels-restaurants, ou encore les centres culturels et sportifs.

En troisième lieu, les articles 4 et 5 de la loi n° 822, précitée, ajoutent que le repos dominical peut faire l'objet d'une suspension sur simple notification à l'inspecteur du travail, dans la limite de deux fois par mois et au maximum de six fois par an.

Ce dispositif de la loi n° 822 a été mis progressivement à l'épreuve des évolutions économiques et sociales intervenues de manière générale dans l'ensemble des pays européens.

La consommation est ainsi devenue, pour beaucoup, une source de loisir collectif, se substituant aux pratiques associatives, sportives ou religieuses qui avaient cours le dimanche. Dans le même temps, l'accélération des rythmes de vie compliquait le report des achats de consommation courante les autres jours de la semaine.

En outre, l'essor du commerce électronique a mis en exergue une nouvelle forme de concurrence redoutable pour les commerces de détail traditionnels. Les plateformes de e-commerce échappent, sur le plan technique, à toute réglementation sur le temps de travail, puisqu'elles sont ouvertes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'immédiateté de l'achat et la rapidité de la livraison ont ainsi transformé les habitudes de consommation et deviennent les nouvelles exigences du consommateur.

La Principauté de Monaco ne pouvait ignorer à ces évolutions, surtout à un moment où le commerce de détail était en recul et où le Conseil Économique et Social alertait sur la pérennité du modèle commercial monégasque.

Dès 2006, le Gouvernement Princier mit donc en place une opération dénommée « *Monaco Sunday Experience* », qui avait pour objet d'augmenter le nombre d'ouvertures dominicales dans le but de renforcer l'attractivité de la Principauté, notamment vis-à-vis des croisiéristes et de la clientèle touristique internationale.

Ainsi, pendant la période estivale et moyennant un abattement de charges sociales de l'ordre de 75%, les commerçants ont été invités à pratiquer l'ouverture dominicale de leurs commerces pour un total de sept à neuf dimanches par an.

Cette opération, qui s'est déroulée par l'application du système de dérogation sur autorisation de l'inspecteur du travail prévu par l'article 2 de la loi n° 822 précitée, fut reconduite les années suivantes, à la satisfaction des commerçants monégasques.

Aujourd'hui, et grâce au cumul entre les dispositifs de dérogation et de suspension du repos dominical, les commerçants de la Principauté peuvent ouvrir quinze dimanches par an.

Force est cependant de relever que cette évolution du travail dominical n'apparaît pas encore complètement satisfaisante pour l'ensemble des acteurs économiques, les commerçants du Carré d'Or ayant notamment sollicité la possibilité d'ouvrir entre vingt-cinq et trente dimanches par an, dans la perspective de l'inauguration du *Monte-Carlo One*.

Dans ce contexte, une réflexion sur l'opportunité de modifier la loi n° 822, précitée, a été initiée au sein du Gouvernement Princier, pilotée par le Département des Affaires Sociales et de la Santé, et a conduit à l'élaboration du projet de texte présenté ci-après.

Ce projet poursuit trois objectifs bien définis.

Le premier est de réaffirmer le principe du repos dominical. En effet, le Gouvernement n'a nullement l'intention de supprimer ce principe et d'autoriser l'ouverture des commerces tous les dimanches de l'année. Une telle systématisation n'est souhaitée ni par nos Institutions, ni par la plupart des commerçants, ni par la population, qui continuent de percevoir le repos dominical comme un facteur de cohésion sociale, un repère de la vie familiale, un élément de notre identité nationale et un pilier de notre religion d'État.

Le deuxième objectif est d'assouplir de manière raisonnable ce principe par un système de dérogation pragmatique, ciblé sur les besoins réels des opérateurs économiques de la Principauté. Il s'agit, d'une part, de donner une base juridique à la pratique actuelle, consistant à accorder neuf dimanches travaillés par an, et qui convient à la très grande majorité des commerçants monégasques. Il s'agit, d'autre part, de permettre des ouvertures dominicales supplémentaires, pour répondre aux demandes de certaines entreprises spécialisées dans des secteurs plus exigeants, marqués par une clientèle à potentiel d'achat élevé, aux attentes plus prégnantes, comme le commerce de luxe.

Le troisième objectif est de faire en sorte que ce système de dérogation soit suffisamment équilibré pour garantir pleinement la protection des droits des salariés. Pour cela, il s'appuie sur deux axes impératifs : le principe du volontariat, lequel impose que seuls les salariés volontaires travaillent le dimanche, et l'existence de contreparties salariales, qui implique que les désagréments de l'absence de repos dominical soient équitablement compensés. Le repos dominical reste ainsi un droit du salarié, à moins que celui-ci n'y renonce délibérément et à condition qu'il soit justement rétribué.

Pour remplir ces objectifs, plusieurs options juridiques ont été étudiées.

Une première option consistait à prendre appui sur le système de dérogation de plein droit prévu à l'article 3 de la loi n° 822 précitée et à ajouter, pour ce faire, une nouvelle catégorie d'établissements à la liste figurant dans l'Ordonnance Souveraine n° 11.145 du 5 janvier 1994, précitée, à savoir « *les commerces de détail* ». Cette piste devait, toutefois, être écartée au regard de deux considérations. Les activités visées dans cette ordonnance souveraine sont très spécifiques et concernent principalement celles assurant les besoins de première nécessité ou qui mettent en œuvre des « *matières susceptibles d'altération très rapide* ». Or, ce sont des exigences que l'on ne retrouve pas pour les commerces de détail. Par ailleurs, un arrêt du Tribunal Suprême en date du 7 juin 1995 a annulé la disposition prévue au chiffre 3 de l'article premier de l'Ordonnance Souveraine n° 11.145 précitée, laquelle visait les « *commerces de détail de moins de 10 salariés* », au motif notamment qu'une telle désignation était trop vague. *A fortiori*, une disposition visant à insérer les commerces de détail de manière générale au sein de cette ordonnance souveraine aurait pu faire l'objet des mêmes critiques.

Une deuxième option visait à se fonder sur le système de dérogation par autorisation de l'inspecteur du travail prévue par l'actuel article 2 de la loi n° 822, précitée. Du reste, c'est ainsi qu'ont été justifiées les dérogations accordées au titre de l'opération « *Monaco Sunday Experience* ». Ce choix a toutefois fait l'objet de reproches, lesquels ont donné lieu au dépôt d'une requête devant le Haut-Commissaire, arguant de la méconnaissance des dispositions de la loi n° 822 par l'Administration du fait de l'augmentation conséquente ces dernières années du nombre d'ouvertures dominicales. En effet, la dérogation de l'article 2, soumise à la preuve d'un « *préjudice* » pour le public ou d'un risque pour le « *fonctionnement normal de l'établissement* », ne vise que des situations exceptionnelles. Elle ne saurait donc fonder un système de dérogation plus souple et général.

Restait une troisième option, consistant à créer un nouveau système de dérogation, autonome par rapport à ceux actuellement prévus par la loi n° 822. Ce nouveau système dérogatoire devait être suffisamment encadré pour ne pas remettre en cause le principe du repos dominical, et assez efficace pour répondre aux besoins réels des commerces. Après consultation des opérateurs économiques, il est apparu que les usages établis dans le cadre de l'opération « *Monaco Sunday Experience* », permettant neuf ouvertures dominicales par an, satisfaisaient la majorité des commerçants, puisqu'ils correspondaient aux attentes d'une clientèle touristique saisonnière. Les opérateurs économiques en demande se situaient essentiellement dans la zone du Carré d'Or, notamment dans la perspective de l'inauguration du *Monte-Carlo One*, cette zone attirant une clientèle internationale de haut niveau, plus exigeante, et habituée à des pratiques d'ouverture des commerces beaucoup plus fréquentes.

Il est ainsi apparu opportun de mettre en œuvre cette troisième option et de fonder le nouveau système de dérogation sur une base géographique. À l'instar du schéma législatif adopté en France par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les dérogations ne sont pas étendues à tout le territoire national, mais limitées dans l'espace en fonction des besoins locaux. Un découpage est effectué par voie réglementaire, définissant des zones géographiques soumises à des régimes juridiques différents, en fonction de leur degré de fréquentation touristique et de leur potentiel d'attractivité.

À l'échelle de la Principauté, il ne fait aucun doute que la disparité entre les zones géographiques est forcément moindre. Elle n'en demeure pas moins réelle, puisque la clientèle touristique n'est pas la même selon les quartiers et qu'en conséquence, les commerces ont des impératifs différents. D'ailleurs, et pour comparaison, la ville de Paris est, pour l'heure, elle-même subdivisée en une douzaine de zones touristiques internationales. Celles-ci ont été créées par des arrêtés interministériels du 25 septembre 2015, et visent notamment l'avenue des Champs-Élysées, le Boulevard Haussmann ou le quartier de Montmartre. Parallèlement, une zone touristique a été créée par arrêté préfectoral en date du 29 novembre 2016, pour la Cité des Sciences et de l'Industrie du Parc de la Villette. En toute occurrence, il ressort de ce qui précède que la taille du territoire ne remet pas en cause l'utilité d'un découpage par zones pour traiter la question des ouvertures dominicales.

En conclusion, et afin de concilier le respect du repos dominical et la politique d'attractivité de la Principauté, le présent projet de loi fait le choix d'insérer, au sein de la loi n° 822, précitée, dont il conserve le principe et la cohérence générale, un nouveau système de dérogation, basé sur un fondement géographique.

Sous le bénéfice de ces observations à caractère général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

\*\*\*\*\*

Le présent projet de loi contient trois articles, dont le premier a pour objet de renuméroter les articles 8, 9, 10 et 11 de la loi n° 822, lesquels deviennent respectivement les articles 13, 14, 15 et 16. L'article 2 du projet de loi d'introduit, pour sa part, cinq dispositions supplémentaires dans ladite loi à la suite des cas de dérogations existants, soit les nouveaux articles 8, 9, 10 et 11. L'article 3 rappelle enfin le principe traditionnel selon lequel toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées à compter de son entrée en vigueur. Les dispositions insérées au sein de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire par l'article 2 du présent projet de loi, à savoir les nouveaux articles 8, 9, 10, 11 et 12, appellent pour leur part les observations générales ci-après.

Les deux nouveaux articles 8 et 9 posent les bases du nouveau système de dérogation, en créant deux types de zones géographiques ayant chacune un régime juridique propre.

L'article 8 (inséré par l'article 2 du projet de loi) énonce que les salariés des commerces de détail situés dans la « *zone touristique saisonnière* » de la Principauté peuvent déroger au principe du repos dominical jusqu'à neuf dimanches par an. Le commerce de détail étant du reste entendu, au sens du présent projet de loi, comme tout établissement de vente au détail qui met à disposition du public des biens et des services.

Cette disposition appelle trois observations.



En premier lieu, l'article 8 nouveau est appelé à constituer la base juridique de la pratique actuelle, consistant à accorder neuf dimanches travaillés par an aux commerces de détail. Ces neuf dimanches qui étaient octroyés jusqu'alors en application du système de dérogation sur autorisation de l'inspecteur du travail, s'appuient désormais sur un fondement nouveau, à savoir la localisation du commerce concerné au sein d'une zone géographique dénommée « *zone touristique saisonnière* ». Il est, en effet, apparu expédient au Gouvernement Princier de bien distinguer le système existant de dérogation sur autorisation de l'inspecteur du travail, qui ne peut concerner que des situations exceptionnelles et temporaires, du nouveau dispositif de dérogation sur un fondement géographique, qui vise un état de fait plus régulier.

En deuxième lieu, le terme de « *zone touristique saisonnière* », préféré à celui employé en droit français de « *zones touristiques caractérisées par une affluence particulièrement importante de touristes* » (article L. 3132-25 du Code du travail), permet de couvrir une grande partie du territoire monégasque, où la fréquentation touristique est relativement uniforme, et ainsi de répondre aux besoins de la majorité des opérateurs économiques. Par ailleurs, le terme de « *saisonnière* », en induisant que la dérogation est liée à des périodes de l'année où la consommation est plus forte, prépare l'idée d'une limitation d'ordre temporel.

En troisième lieu, et contrairement au droit français, l'article 8 limite le nombre de dérogations accordées à neuf dimanches par an et par salarié. Il double ainsi la limite spatiale d'une limite temporelle, ce qui permet de conserver toute sa force au principe du repos dominical.

L'article 9 (inséré par l'article 2 du projet de loi) précise que les salariés des commerces situés dans la « *zone touristique internationale* » de la Principauté peuvent déroger au principe du repos dominical jusqu'à vingt-cinq dimanches par an.

Il ajoute que cette zone se distingue de la première au regard notamment de son rayonnement international, de sa fréquentation touristique annuelle ou de ses prestations à haute valeur ajoutée.

Quatre observations peuvent être faites à propos de cette disposition.

Premièrement, le texte français définit la « *zone touristique internationale* » au regard de trois caractéristiques, dont une seule a été reprise à l'identique, à savoir « *le rayonnement international* ». Les autres dispositions de la législation voisine n'ont pas paru constituer un marqueur suffisamment efficace pour distinguer, à Monaco, la « *zone touristique saisonnière* » de la « *zone touristique internationale* ». Pour la Principauté, en effet, c'est principalement le *standing* et le pouvoir d'achat des touristes du secteur du commerce de luxe, qui fait la spécificité de la « *zone touristique internationale* ». D'où le choix de l'article 9 d'évoquer une « *fréquentation par une clientèle à potentiel d'achat élevé* ».

Deuxièmement, cette « *zone touristique internationale* », dont les limites seront définies par arrêté ministériel, est destinée à recouvrir la zone dite du « *Carré d'Or* », dans le quartier de Monte-Carlo. Le Gouvernement Princier a, pour ce cas, choisi de satisfaire à la demande de ces commerçants, compte tenu des enjeux économiques de l'ouverture prochaine du futur *Monte-Carlo One*, et de son importance dans la politique d'attractivité de la Principauté, en tant que destination touristique pour le *shopping* de luxe. En outre, la zone de Monte-Carlo, zone touristique de haut niveau par excellence, a toujours eu un statut particulier d'un point de vue historique, et l'on conçoit plus aisément qu'elle puisse donner lieu à l'application d'un régime spécifique.

Troisièmement, et conformément à ce qui a été prévu pour l'article 8, le nombre de dimanches travaillés dans cette zone est également limité. Il est augmenté à vingt-cinq dimanches par an et par salarié. Cette augmentation est cohérente au regard des exigences plus élevées de la clientèle de luxe et de son caractère volatile, puisque la brièveté de ses séjours ne permet pas le report des achats. Néanmoins même dans cette hypothèse, le présent projet de loi ne tend pas à autoriser une ouverture dominicale systématique des commerces de ce secteur.

Quatrièmement, il convient de préciser que les dérogations accordées sur le fondement de l'article 8 ne sont pas cumulables avec celles accordées sur le fondement de l'article 9. Les deux types de zones géographiques ne se chevauchent pas et l'on ne saurait se trouver à la fois dans la « zone touristique saisonnière » et dans la « zone touristique internationale ». En revanche, les dérogations accordées pour chacune de ces zones peuvent se cumuler avec les six cas de suspension du repos dominical prévus aux actuels articles 4 et 5 de la loi n° 822 précitée. Ce qui aboutit à un total de quinze ouvertures dominicales par an pour la « zone touristique saisonnière » et trente et une ouvertures dominicales par an pour la « zone touristique internationale ».

Les trois articles suivants définissent le régime juridique de ce nouveau système de dérogation.

L'article 10 nouveau (inséré par l'article 2 du projet de loi) précise les conditions de mise en œuvre de ces dérogations, en indiquant qu'elles font l'objet d'une simple notification à l'inspecteur du travail, lequel exerce un contrôle *a posteriori* du respect desdites conditions légales.

Cette disposition appelle trois observations.

Tout d'abord, il ne s'agit pas d'un système de dérogation de plein droit, sur le modèle de l'article 3 de la loi n° 822 précitée. Dans ce dernier cas en effet, les établissements visés par l'Ordonnance Souveraine n° 11.145 du 5 janvier 1994, précitée, sont autorisés à ouvrir le dimanche, sans qu'aucune formalité administrative ne soit nécessaire.

Ensuite, il ne s'agit pas non plus d'un système de dérogation sur autorisation de l'inspecteur du travail, tel que celui prévu à l'article 2 de la loi n° 822, précitée. Le simple fait, pour un commerce monégasque, d'être inclus dans le périmètre de l'une des deux zones délimitées par arrêté ministériel entraîne l'application du régime dérogatoire.

Enfin, si l'ouverture dominicale n'a pas à être sollicitée, elle doit toutefois être notifiée à l'inspecteur du travail, à l'instar de ce que prévoit le dispositif de suspension du repos dominical des articles 4 et 5 de la loi n° 822, précitée. Cette voie médiane permet à l'inspection du travail d'exercer un contrôle *a posteriori* sur les pratiques d'ouvertures dominicales, notamment sur les contreparties salariales. Un tel système apparaît à la fois protecteur pour les salariés, sans pour autant être contraignant pour les entreprises.

L'article 11 nouveau (inséré par l'article 2 du projet de loi) est relatif à la question des contreparties salariales. Il pose d'emblée que le salarié privé de repos dominical bénéficie d'un repos compensateur ou perçoit pour ce jour de travail le double de la rémunération prévue. La loi fixe ainsi un minimum qui peut faire l'objet de dérogation plus favorable pour le salarié, au moyen notamment de convention collective applicable à l'entreprise, d'engagement unilatéral ou de toute autre décision de l'employeur.

Il ajoute, dans un deuxième alinéa, que les modalités d'attribution desdites compensations peuvent être fixées d'un commun accord entre l'employeur et le salarié. Dans ce cadre, il reviendra aux parties de convenir, notamment, du moment soit du versement du double de la rémunération, soit de celui de la prise du repos compensateur.

À titre liminaire, il faut préciser que le salarié privé de repos dominical a droit au report de son jour de repos hebdomadaire sur un autre jour de la semaine. Les articles 8 et 9 précisent à cet égard que les commerces situés dans l'une ou l'autre des zones géographiques « *peuvent donner le repos hebdomadaire un autre jour que le dimanche* ». Ce report du jour de repos hebdomadaire ne constitue donc pas une contrepartie propre au travail dominical telle que prévue par le présent projet de loi, mais la simple application de la loi n° 822, précitée, qui impose d'accorder au salarié un jour de repos par semaine.

Ceci étant précisé, les contreparties salariales, c'est-à-dire les gratifications supplémentaires octroyées au salarié pour compenser les désagréments du travail dominical, pouvaient être déterminées de deux manières différentes.

La première possibilité était de fixer les contreparties salariales par accord collectif. C'est le système adopté en droit français, par exemple, qui laisse à la négociation collective le soin de fixer les contreparties salariales en termes de repos, de majoration de salaire, ou encore d'engagements au niveau de l'emploi ou de la formation (article L. 3132-25-3 du Code du travail). Cette solution a l'avantage de la souplesse, les entreprises ayant la liberté d'adapter les contreparties salariales, mais présente un risque pour les salariés, qui ne peuvent être assurés ni de la nature, ni de l'importance de ces contreparties.

La deuxième possibilité était de fixer les contreparties salariales dans la Loi. C'est le choix, par exemple, du droit luxembourgeois (article L. 231-7 du Code du travail luxembourgeois), qui impose un repos compensateur et une majoration de salaire ou d'indemnité de soixante-dix pour cent pour chaque heure travaillée le dimanche, ainsi que, dans certains cas, deux journées annuelles de congé payé. Le système est alors beaucoup plus protecteur pour le salarié, dont les contreparties sont garanties, mais rigide pour l'entreprise, laquelle se retrouve liée par les choix législatifs.

Le présent projet opte alors pour une détermination des contreparties dans la loi, tout en ménageant une marge de manœuvre aux commerces. Il est ainsi précisé qu'afin de gratifier le salarié qui a accepté de travailler le dimanche, l'employeur accorde, au minimum et à titre de contrepartie, soit un jour de repos supplémentaire, soit une majoration de salaire au moins égale au double de la rémunération due pour le jour travaillé le dimanche. Les différentes options laissées à la liberté d'appréciation de l'employeur permettent d'assurer une certaine flexibilité, qui compense le choix de fixer les contreparties salariales dans la loi.

L'article 12 nouveau (inséré par l'article 2 du projet de loi) insiste enfin sur la clé de voûte du nouveau système de dérogation, à savoir le volontariat des salariés. Il énonce ainsi que les commerces de détail situés dans les zones géographiques dérogatoires ne peuvent pratiquer les ouvertures dominicales qu'avec l'accord écrit préalable des salariés.

Il pose ensuite l'interdiction de toute sanction disciplinaire, ou de toute mesure ayant pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement le déroulement de la carrière du salarié qui refuserait de travailler le dimanche.