

N°

Le 30 septembre 2018

PROPOSITION DE LOI**de Mme CORINNE BERTANI,****cosignée par**

**MMES KAREN ALIPRENDI-DE-CARVALHO,
 NATHALIE AMORATTI-BLANC, MM. JOSE BADIA, PIERRE BARDY,
 MME BRIGITTE BOCCONE-PAGES,
 MM. DANIEL BOERI, THOMAS BREZZO, MME MICHELE DITTLLOT,
 M. JEAN-CHARLES EMMERICH, MMES MARIE-NOELLE GIBELLI,
 MARINE GRISOUL, MM. FRANCK JULIEN, FRANCK LOBONO,
 MARC MOUROU, FABRICE NOTARI, CHRISTOPHE ROBINO,
 GUILLAUME ROSE, BALTHAZAR SEYDOUX, STEPHANE VALERI ET PIERRE
 VAN KLAVEREN**

RELATIVE A L'OUVERTURE DES COMMERCE DE DETAIL LE DIMANCHE**EXPOSE DES MOTIFS**

Selon les éléments relevés par l'Institut Monégasque de la Statistique et des Etudes Economiques (IMSEE) dans le cadre de l'Observatoire du Commerce de détail, le secteur du commerce de détail est, pour l'économie monégasque, « le 4^{ème} contributeur en termes de chiffre d'affaires hors activités financières et d'assurance » et pèse « 10,6% du chiffre d'affaires total de la Principauté ». Par ailleurs, parmi les 801 établissements de commerce de détail en activité en 2017, on dénombre, toujours selon l'IMSEE, 453 employeurs, ce qui

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: AB, KA, PUK, PB, BS, CB, SV, CRG, JC, BBP, J, R, S, MNS, MM, AG, A., and others.

fait de ce secteur le 3^{ème} contributeur en nombre d'employeurs. En outre, s'agissant, cette fois-ci, des salariés, il comptabilise, en décembre 2017, 2 769 salariés, ce qui représente 5,8% du nombre total de salariés en Principauté.

Le commerce de détail constitue donc un secteur d'une importance particulière pour la Principauté, tant d'un point de vue social, qu'économique, ce qui justifie qu'une attention toute particulière lui soit portée. Nul ne peut ignorer, à ce titre, que ce secteur est en profonde mutation, ne serait-ce qu'en raison de l'importance croissante de l'économie numérique et du bouleversement des habitudes de consommation, lesquelles supposent désormais une disponibilité sur demande et permanente des biens de consommation.

Par ailleurs, la Principauté, nonobstant son fort potentiel d'attractivité et son image de prestige, subit la concurrence économique directe des régions situées dans les Pays voisins, qu'il s'agisse de la France ou de l'Italie, dont les évolutions législatives plus ou moins récentes ne font que révéler le caractère suranné de la législation monégasque. Il s'agit, en l'espèce, de faits incontestables qui supposent, par conséquent, de prendre des mesures adéquates pour que la Principauté ne soit pas en complet décalage avec son environnement socio-économique.

Il importe dès lors de proposer aujourd'hui des mesures concrètes pour favoriser la dynamique du commerce en Principauté et, à cet égard, l'ouverture dominicale des commerces de détail est une piste qu'il devient nécessaire d'explorer. Notons qu'elle pourrait permettre d'augmenter substantiellement le chiffre d'affaires réalisé et donc des recettes de TVA qui y sont liées et dont bénéficierait le Budget de l'Etat. On constate à cet effet que deux Institutions de la Principauté ont décidé, de manière concomitante, d'ouvrir une réflexion sur ce sujet :

- le Conseil Economique et Social, au titre du vœu n° 2017-761 adopté lors de sa séance plénière du 13 juin 2018, dont il faut souligner la pertinence ;

A collection of handwritten signatures and initials in blue ink, including 'AB', 'KA', 'PS', 'PK', 'SV', 'SI', 'JC', 'BBP', 'GRS', 'MM', 'PNC', 'AG', and a large signature on the right.

- la majorité du Conseil National, en concrétisant, sous la forme d'une proposition de loi, l'engagement du point n° 29 du programme Priorité Monaco.

Outre cette concordance calendaire, on constate également une convergence sur le fond, puisque les principes énoncés par le vœu du Conseil Economique et Social se retrouvent en substance dans ceux qu'entend porter la majorité du Conseil National et qu'elle retranscrit désormais au titre de la présente proposition de loi, à savoir :

- une ouverture facilitée pour tous les commerces de détail qui le souhaiteraient ; cela permet, par un champ d'application raisonnable et non généralisé, de ne pas banaliser le dimanche pour en faire un jour comme les autres ; en effet, il resterait interdit pour tous les secteurs non visés par la loi et l'Ordonnance Souveraine ;
- le strict respect du volontariat pour les salariés, ce qui inclut la réversibilité du travail dominical, tout comme la nécessité d'instaurer une protection contre les refus d'embauche et les sanctions que pourrait encourir le salarié qui refuserait de travailler le dimanche ;
- la mise en place de compensations attractives pour le salarié, pécuniaires ou sous forme de repos.

Tout cela traduit le souhait de la majorité du Conseil National d'établir un dispositif d'inspiration libérale, fondé sur le libre choix de chacun, qu'il s'agisse de l'employeur comme du salarié concerné, qui soit simple dans sa mise en œuvre et qui respecte l'égalité entre les commerces de détail.

Cela témoigne également de la volonté de cette même majorité de faciliter le quotidien de la population de la Principauté, et tout particulièrement des actifs, en permettant d'étaler sur

AB
KAN
PB
PK
BS
SV
B
ja
BBP
AG
CRS
MNG
MM
A
H
K

deux jours – le samedi et le dimanche – ce qu’ils ne peuvent pas nécessairement faire les jours de la semaine. Ce faisant, chacun pourra disposer de davantage de souplesse dans l’organisation de sa vie personnelle et familiale.

Ces considérations ont dès lors conduit les auteurs de la présente proposition de loi à écarter la création de différentes zones commerciales en Principauté. Une telle solution aboutirait, sur un territoire d’un peu plus de 2 kilomètres carrés, à des différences de traitement difficilement justifiables, qu’il s’agisse des commerçants, des consommateurs ou des salariés.

En effet, de telles zones seraient assurément délimitées en fonction de critères économiques et géographiques, qui pourraient certes avoir du sens à l’échelle de grands Etats européens, mais qui ne manqueraient pas, à Monaco, d’être inutilement source de complexité et de division au sein des commerçants, *a fortiori* dans un Pays marqué par la rareté et la cherté des locaux commerciaux.

Par ailleurs, le signal adressé à l’économie monégasque se voudrait relativement clivant, puisque le choix des zones au sein desquelles l’ouverture dominicale serait facilitée témoignerait d’un parti pris à l’égard de certaines branches du commerce de détail, à l’instar du luxe, alors qu’il importe d’ouvrir à chacun cette possibilité, quitte à ce que celle-ci ne soit éventuellement pas exercée, mais il en ira alors du choix des opérateurs économiques eux-mêmes.

De plus, le fait de restreindre les possibilités de recours au travail dominical à certains types de commerces de détail uniquement revient à limiter le choix du consommateur et à privilégier certaines formes d’achats, éventuellement plus récréatives, alors même que l’ouverture des commerces le dimanche doit, d’une part, être un signe fort adressé à l’ensemble des consommateurs des communes voisines et, d’autre part, être constitutive d’une amélioration de la qualité de vie des Monégasques et des résidents.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: B, A, WA, 7B, PAK, SV, B, ju, BBP, NG, CRG, MM, MNG, A, and a large signature on the right.

En outre, dès lors que les salariés de la Principauté sont assurés d'être gagnants avec le nouveau dispositif envisagé et pleinement protégés dans leur relation avec leur employeur, rien ne justifie qu'ils soient privés du choix de disposer de revenus supplémentaires ou de la possibilité de disposer d'un report de temps libre complémentaire, en ne leur permettant pas de travailler le dimanche.

Ainsi, parce que le renforcement de l'attractivité des commerces de la Principauté doit être envisagé de manière globale et que le Législateur doit en être le facilitateur, la présente proposition de loi opte pour la création d'un mécanisme spécifique de dérogation qui concernera tous les commerces de détail et qui reste compréhensible et adapté aux spécificités de la Principauté, notamment territoriales.

Pour ce faire, il convient d'apporter les modifications idoines aux dispositions de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire, modifiée (ci-après loi n° 822), laquelle traite précisément, comme son nom l'indique, du repos hebdomadaire. Tel est précisément l'objet de la présente proposition de loi.

Actuellement, la loi n° 822 énonce, en son article premier, des règles simples : chaque salarié doit pouvoir disposer d'un jour de repos hebdomadaire, lequel, en principe, est donné le dimanche. Ces deux principes – repos hebdomadaire et repos dominical – comportent néanmoins certaines exceptions.

Ces exceptions peuvent porter sur le repos hebdomadaire, ce qui, dans la loi, se traduit par une suspension dudit repos. Ces suspensions, qui consistent donc, pour une durée variable, à la suppression du repos hebdomadaire, sont prévues par les articles 4 et 5 de la loi n° 822 et peuvent être ainsi résumées :

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- MS
- SV
- 7B
- BBP
- 116
- GRS
- MM
- PNQ
- AE
- XAT
- MS

- elles ne sont possibles que dans des hypothèses limitativement énumérées, qui s'apparentent à des situations d'impérieuses nécessités ;
- elles imposent, par principe, l'octroi d'un repos compensateur d'une durée égale au repos hebdomadaire supprimé ;
- elles peuvent être rémunérées en heures supplémentaires ;
- elles peuvent conduire à un paiement double des heures travaillées.

En outre, relevons que les stipulations des conventions collectives peuvent prévoir, dans ces hypothèses de suspension, des conditions plus favorables pour les salariés.

En ce qui concerne les exceptions au repos dominical, la loi n° 822 les identifie sous la terminologie de dérogation. Il en existe de deux catégories :

- la première, prévue à l'article 2 de cette loi, concerne les dérogations devant être autorisées par l'Inspecteur du travail, après consultation des délégués du personnel ou, à défaut, du syndicat de salariés concerné ; elles ne peuvent être octroyées que lorsque « *le repos simultané, le dimanche, de l'ensemble des salariés (...) est de nature à préjudicier au public ou à compromettre le fonctionnement normal de cet établissement* » ;
- la seconde, énoncée par l'article 3 de ladite loi, porte sur les dérogations octroyées de plein droit pour les établissements relevant de l'une des catégories énoncées par ordonnance souveraine – en l'espèce l'Ordonnance Souveraine n° 11.145 du 5 janvier 1994, modifiée – et pour les « *gens de maison et (...) concierges d'immeuble de toute nature* ».

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- Initials: B, A, PB, SV, CB, PVK, ja, BBP, 116, MM, MNG, A., GWS, and a large signature on the right.

Il convient de relever que, si la loi n° 822 envisage expressément les compensations apportées en présence d'une suspension du repos hebdomadaire, force est de constater que tel n'est pas le cas pour les dérogations au repos dominical, de sorte que les auteurs de la présente proposition de loi n'ont pu déterminer avec certitude quelles étaient les contreparties octroyées. Ceci est d'ailleurs préoccupant pour la prévisibilité des règles applicables aux salariés dont le repos hebdomadaire est donné un autre jour que le dimanche en application de ces dérogations, car les compensations dont ils doivent certainement bénéficier ne sont pas officialisées et connues, quand bien même elles pourraient résulter de conventions collectives ou des conditions exigées par l'Inspecteur du travail au titre de la délivrance de l'autorisation requise au titre de l'article 2 de la loi n° 822. Il s'agit d'ailleurs de l'une des raisons pour lesquelles la présente proposition de loi ne modifie nullement le régime des dérogations existantes.

Il a en effet été considéré comme préférable d'opter pour la création d'une nouvelle hypothèse de dérogation de plein droit pour les commerces de détail, distincte de celles existantes et qui serait assortie de contreparties attractives pour les salariés.

Ainsi, en substance, la présente proposition de loi repose sur les grandes orientations suivantes :

- une dérogation de plein droit pour tous les commerces de détail qui le voudront ;
- une simple information des salariés, des délégués du personnel et de l'Inspecteur du travail ;
- des mécanismes de protection spécifiques du salarié :
 - o il devra être volontaire, c'est-à-dire avoir librement consenti ;
 - o il pourra mettre fin à tout moment au travail dominical, moyennant le respect d'un préavis d'un mois ;

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page:

- Left side: "15" (twice), "SU", "CO", "BBP", "PMS", "jeu", "A".
- Middle: "16", "GNS", "K207", "MM", "MVG", "A.", "H", "G".

- le refus de travailler le dimanche ne pourra être un motif légitimant un refus d'embauche, pas plus qu'il ne pourra justifier une quelconque mesure affectant défavorablement la carrière du salarié, à l'instar d'un licenciement ;
- des contreparties attractives pour le salarié, qui pourra choisir entre un paiement double des heures travaillées le dimanche et l'octroi d'un repos compensateur venant s'ajouter au repos hebdomadaire donné par l'employeur un autre jour que le dimanche.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la présente proposition de loi appelle désormais les commentaires spécifiques ci-après.



D'un point de vue formel, le dispositif de la proposition se compose de deux articles, un article premier, relatif à la nouvelle dérogation instaurée pour les commerces de détail, et un article 2, relatif au léger rehaussement des sanctions pénales applicables en cas de violation des dispositions de la loi n° 822.

S'agissant de l'article premier, ce dernier insère des articles 3-1 à 3-8 au sein de la loi n° 822. Une telle introduction a, en effet, été considérée comme appropriée, puisque la nouvelle dérogation prend ainsi place directement après les hypothèses existantes de dérogations de plein droit.

L'article 3-1 nouvellement créé insère donc la nouvelle hypothèse de dérogation de plein droit pour les commerces de détail, laquelle ne sera donc soumise à aucune autorisation spécifique. L'employeur pourra, par conséquent, attribuer le repos hebdomadaire un autre jour que le dimanche à l'ensemble des salariés ou par roulement à l'ensemble ou à une partie des

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- 75
- PB
- BS
- SV
- CO
- Ju
- BBP
- AG
- CRS
- MM
- KA
- MNG
- HA
- MA
- Q

salariés, cette terminologie étant classique, puisque directement inspirée des dispositions de l'article 2 actuel de la loi n° 822.

Afin de circonscrire au mieux le champ d'application de ce nouveau cas de dérogation, le second alinéa de l'article 3-1 précité s'efforce d'apporter une définition de la notion de « *commerce de détail* », en prenant appui sur les travaux de différentes entités : l'Autorité de la concurrence française, l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et l'IMSEE. Il s'agira ainsi d'un commerce qui effectue, à titre principal, de la vente de marchandises ou de biens¹, ce qui exclut les services. On précisera que la livraison et l'installation chez le client des marchandises ou des biens seront également incluses dans la notion de commerce de détail, en ce qu'elles constituent, dans ces cas, un accessoire de la vente principale.

Si l'article 3-1 ne subordonne pas l'octroi d'une dérogation à une autorisation administrative, la présente proposition de loi, parce qu'elle pose un certain nombre de garanties pour le salarié, envisage, à l'article 3-2, un mécanisme d'information qui permettra le cas échéant aux personnes intéressées, de veiller au respect du cadre légal, qu'il s'agisse des salariés ou des délégués du personnel, comme de l'Inspection du travail elle-même. Pour autant, l'objectif est, avant tout, de favoriser le dialogue et la transparence dans l'entreprise, tant au bénéfice des salariés que de l'employeur.

A l'instar de l'information prévue par les dispositions de l'article 4 de la loi n° 1.429 du 4 juillet 2016 relative au télétravail, il s'agira pour l'employeur de communiquer les « *modalités générales d'exécution du travail* » et non pas les conditions du travail dominical de chaque salarié. Notons également qu'en cas de modification des modalités générales, une nouvelle information devra être communiquée par l'employeur aux mêmes catégories de personnes. Les formalités à accomplir seront identiques si l'employeur décide de ne plus avoir recours à la nouvelle dérogation de plein droit, étant toutefois précisé qu'il s'agit uniquement de l'aspect « collectif » et qu'il lui appartiendra, par conséquent, de mettre en œuvre

¹ Il est exact que les marchandises répondent à la catégorie juridique des biens et que l'on serait tenté d'y voir une certaine redondance. Pour autant, cette double formulation poursuit avant tout un objectif pédagogique.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including:

- 13
- RB
- BBP
- CO
- SU
- AVIC
- ju
- NG
- CRS
- MM
- KA
- PNQ
- me
- Other illegible signatures and initials.

individuellement cette cessation, dans les conditions qui seront évoquées au sein de l'article 3-5.

L'article 3-3 énonce un principe sans lequel la présente proposition de loi perdrait toute pertinence : celui du volontariat des salariés. A cet égard, seuls les salariés ayant librement donné leur accord par écrit pourront travailler le dimanche. Dans la mesure où la seule affirmation de ce principe serait insuffisante pour assurer au salarié la pleine maîtrise de ses choix en ce domaine, le volontariat doit être combiné à d'autres mesures permettant de compenser le déséquilibre intrinsèque entre l'employeur et le salarié dans le cadre d'une relation de travail.

A ce titre, parce que le volontariat est indissociable de la réversibilité du travail dominical, les auteurs de la présente proposition de loi ont considéré que cet accord écrit devait être distinct du contrat de travail lui-même, lequel peut d'ailleurs ne pas être lui-même formalisé par écrit. Cela doit permettre d'éviter, non seulement toute situation de blocage liée au souhait d'une partie de ne pas mettre fin au travail le dimanche, mais aussi que la « sortie » du travail dominical ne puisse constituer un prétexte à une révision plus substantielle des conditions de travail.

Cet accord écrit s'apparente à un contrat *sui generis*, qui sera régi pour l'essentiel par le droit commun des contrats. Toutefois, il est apparu nécessaire d'explicitier certains éléments du régime de cet accord écrit.

Ainsi, l'article 3-4 prévoit que le consentement des deux parties à l'accord écrit sera nécessaire pour modifier les conditions d'exécution du travail dominical du salarié. Par ailleurs, l'article 3-5 insère une faculté de résiliation unilatérale appartenant aux deux parties en présence, l'employeur et le salarié. Notons que cette faculté de résiliation unilatérale devra être

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- BB
- BBP
- ja
- SV
- AG
- MM
- MNG
- GRE
- AM
- PK
- KA
- MA
- U

exercée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal et qu'elle prendra effet dans un délai d'un mois à compter de son exercice.

Complément indispensable du volontariat et de la réversibilité, l'article 3-6 instaure une protection spécifique du salarié au moment de l'embauche et tout au long de la relation de travail. Cela se traduira de deux manières :

- l'employeur ne pourra utiliser le refus d'un salarié de travailler le dimanche pour ne pas l'embaucher ;
- l'employeur ne pourra affecter défavorablement la carrière d'un salarié au prétexte qu'il refuse de travailler le dimanche, et notamment le licencier pour ce motif.

Tout refus d'embauche et toute mesure défavorable prise à l'égard du salarié seront considérés comme nuls de plein droit, le tout, sans préjudice de l'application des règles de la responsabilité civile.

En outre, et parce que ce point est une préoccupation légitime, il convient d'indiquer que cet article 3-6 permettra également de protéger le salarié pour le cas où l'employeur viendrait à faire usage de l'article 6 de la loi n° 729 du 16 mars 1963 concernant le contrat de travail, modifiée. Rappelons à cet égard que la jurisprudence encadre l'exercice du droit de résiliation unilatérale de l'employeur, considérant qu'il ne saurait s'agir d'un droit discrétionnaire et absolu, de sorte que le tribunal vérifiera, à partir des éléments de preuve qui auront été apportés au débat, que les droits et prérogatives du salarié n'auront pas été méconnus, notamment s'il s'avère que le motif du licenciement est illicite. Tel serait assurément le cas si l'employeur utilisait son droit de résiliation unilatérale en vue de contourner la protection spécifiquement octroyée au salarié en matière de travail dominical.

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page:

- AB
- BBP
- SU
- MM
- PR.
- MG
- NG
- MM
- GRS
- MG
- PR.
- MG
- MG

Après avoir évoqué la protection accordée au salarié, il est désormais nécessaire d'aborder les contreparties qui doivent être allouées au salarié travaillant le dimanche. Il a été rappelé précédemment que la loi n° 822 ne prévoyait expressément de contreparties que dans les hypothèses de suspension du repos hebdomadaire, de sorte que, tant du point de vue des conditions à remplir pour y prétendre que des compensations elles-mêmes, on peut difficilement considérer qu'il y aurait là un mécanisme incitatif pour les salariés.

C'est pourquoi le présent texte propose d'innover sur ce point, en instaurant des compensations favorables aux salariés en présence d'une simple dérogation au repos dominical. Ainsi et au choix du salarié, celui-ci disposera, en plus de son jour de repos hebdomadaire :

- soit d'un paiement double des heures travaillées le dimanche ;
- soit d'un repos compensateur d'une journée par dimanche travaillé, lequel devra, par principe, être pris dans le mois qui suit ce dimanche travaillé. Toutefois, parce qu'il importe de laisser au salarié la possibilité d'organiser son repos comme il le souhaite, la proposition de loi permet au salarié, d'un commun accord avec l'employeur, de prendre son repos compensateur dans un délai d'un an à compter du dimanche travaillé.

En outre, les stipulations des conventions collectives ou contractuelles pourront prévoir des compensations plus favorables encore.

Enfin, l'article premier comprend un dernier article 3-8, inséré à titre de précaution de manière à ce que la nouvelle dérogation puisse s'intégrer de manière harmonieuse dans le droit positif monégasque. En effet, en ce qu'elle crée une nouvelle hypothèse de dérogation de plein droit, la proposition de loi ne doit pas conduire à faire basculer les cas de dérogation de plein droit, lesquels sont essentiellement listés par l'Ordonnance Souveraine n° 11.145 du 5 janvier 1994 prise en application l'article 3 de la loi n° 822, vers la nouvelle dérogation insérée par la

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: 7B, BBP, SU, PUK, iu, CO, UAT, CRG, AG, MM, FE, MNG, and others.