

**RAPPORT**

**SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 241,**

**RELATIVE À L'OUVERTURE DES COMMERCES DE DETAIL LE DIMANCHE**

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses :

Monsieur Christophe ROBINO)

La proposition de loi relative à l'ouverture des commerces de détail le dimanche a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National et enregistrée par celui-ci le 2 octobre 2018, sous le numéro 241. Elle a été déposée lors de la Séance Publique du 8 octobre 2018, au cours de laquelle elle a été renvoyée devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

Concrétisation d'un engagement du programme de la majorité, ce texte a pour objet de permettre une ouverture facilitée le dimanche aux commerces de détail qui le souhaitent. Il s'agit ainsi d'adapter l'offre commerciale de la Principauté, sur la base d'un accord mutuel et du volontariat, aux nouveaux modes de consommation et de renforcer son attractivité, sans pour autant remettre en cause le principe du repos dominical. Pour ce faire, le texte insère un nouveau mécanisme spécifique de dérogation au sein des dispositions de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire, modifiée.

Affirmée en droit monégasque dès 1919 et reprise par le législateur de 1967, la règle du repos dominical a toujours connu des exceptions, destinées à tenir compte des exigences du service public, mais aussi des besoins de l'industrie et du commerce.

Si ces dérogations sont aujourd'hui inévitables et font partie de nos habitudes de consommation, le droit au repos dominical doit cependant demeurer le principe général, pour préserver notre vie sociale, qui ne peut se résumer à un acte de consommation.

En effet, personne, votre Rapporteur moins que tout autre, ne souhaite que le dimanche ne devienne qu'un jour banalisé de la semaine. Dans la conscience collective, le dimanche reste et doit rester, un jour différent des autres. Il représente le jour de la vie « privée », consacré aux activités familiales, sportives ou culturelles, à la différence du reste de la semaine, généralement dévolue à la vie « publique » et, en premier lieu, à la vie professionnelle. Faut-il d'ailleurs rappeler que cette proposition de loi ne concerne que les commerces de détail et aucun autre secteur de l'activité économique ?

Pour autant, force est de constater que le modèle du dimanche traditionnel n'est plus aujourd'hui, dans beaucoup de pays, le modèle dominant. En effet, ce jour est porteur d'attentes diverses qui s'apprécient différemment selon les âges, la composition de la famille, les revenus disponibles, les loisirs ou engagements associatifs, sans que l'on doive obligatoirement y associer des préoccupations purement basées sur le consumérisme.

De plus, alors que tous les autres jours de la semaine sont absorbés par les rythmes du travail ou de l'école, le dimanche apparaît comme un véritable jour de choix, où chacun peut choisir son activité et est maître de son emploi du temps : libre d'être actif ou oisif, libre aussi, s'il le souhaite ou estime en avoir besoin, de travailler.

Aussi, parce qu'il importe de laisser place à la liberté de chacun, votre Rapporteur relèvera que le nouveau cas de dérogation de plein droit qu'il est proposé de créer

n'entend pas être imposé, ni aux acteurs économiques, ni aux salariés. De surcroît, ce caractère « de plein droit » s'entend seulement d'une absence d'autorisation préalable et la nouvelle dérogation qu'il est proposé d'insérer sera soumise au contrôle a posteriori des autorités compétentes, notamment s'il advenait que certains s'affranchissent des contreparties dues aux salariés. Les auteurs de la proposition de loi ont donc conféré aux employeurs et aux salariés les garanties nécessaires au plein exercice de leur liberté individuelle, laquelle s'exercera avant tout par le dialogue et la concertation.

Il s'agit donc d'un dispositif pragmatique, d'inspiration libérale, pleinement assumé par le Conseil National, basé sur un accord volontaire et mutuel, dans lequel chacun y trouve son compte, sans contraintes ni parti pris idéologique ou dogmatique.

Ainsi, il n'est jamais inutile de rappeler que l'ouverture dominicale ne sera possible que sur la base du volontariat, car tous ceux qui le souhaitent doivent pouvoir bénéficier d'un droit au repos dominical. Les volontaires doivent, en contrepartie de cette journée travaillée, bénéficier de justes compensations. Ainsi, le salarié disposera, au choix, 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. Il s'agit là d'un élément indissociable de l'ouverture dominicale des commerces de détail et, si le Conseil National peut certes entendre que cela aura un coût pour les employeurs, ils demeureront libres de ne pas y avoir recours s'ils estiment que cela n'est pas dans leur intérêt.

On le perçoit donc, ce dispositif se veut à la fois souple et attractif, afin de permettre aux commerces de détail d'ouvrir le dimanche et d'inciter les salariés à travailler ce jour-là. Ce faisant, l'objectif est de favoriser la dynamique commerciale de la Principauté et de renforcer sa compétitivité vis-à-vis des pays voisins.

Pour comprendre cet objectif, votre Rapporteur évoquera la situation de quelques pays européens au regard du travail du dimanche.

Les Etats européens ont des approches contrastées vis-à-vis des ouvertures dominicales. Si certains pays, à l'instar de l'Allemagne et de l'Autriche, disposent encore aujourd'hui d'une législation très rigoureuse, la plupart des pays européens tendent à élargir les dérogations au repos dominical.

L'approche la plus libérale est celle de la Suède, où la liberté de l'exploitant d'ouvrir son commerce le dimanche est intervenue très tôt, en 1971, et d'une manière très large. Le Royaume-Uni a également adopté, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, en 1994, le principe de l'ouverture des magasins le dimanche.

Les pays du Sud de l'Europe, comme la France, l'Italie et l'Espagne, adoptent une position intermédiaire. Historiquement opposés au travail le dimanche, du fait de la tradition catholique, mais aussi des luttes syndicales, ces pays ont peu à peu assoupli leurs législations en créant des exceptions. Ainsi, depuis la réforme de 2011, il n'existe plus en Italie de limite à l'ouverture des magasins et des centres commerciaux le dimanche, dans le but de relancer l'économie du pays. De même, la France autorise, depuis la loi Macron du 6 août 2015, certaines entreprises à ouvrir le dimanche, sur la base du volontariat, en fonction de la situation géographique du commerce, notamment dans les zones touristiques de la Côte d'Azur.

On comprendra donc que, pour rester compétitif, il est essentiel que Monaco s'adapte et ne reste pas en marge de ces évolutions. Le « *Monaco Sunday Experience* », mis en place par le Gouvernement depuis 2006, illustre cette volonté d'adaptation. Rappelons que cette expérience a pour but de renforcer l'attractivité de la Principauté, en invitant les commerçants à pratiquer l'ouverture dominicale de leurs commerces, durant la saison estivale, pour un total de sept à neuf dimanches par an. Pour les inciter à ouvrir, le Gouvernement propose le remboursement d'une partie des charges patronales, sous certaines conditions, pour chaque dimanche ouvert durant cette période.

À cet égard, votre Rapporteur relèvera que, contrairement au projet de loi n° 979 portant modification de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire, modifiée, qui a été transmis au Conseil National le 22 octobre 2018, la proposition de loi ne prévoit pas la création de différentes zones commerciales, dont certaines pourraient ouvrir davantage le dimanche en fonction, je cite, de la « *fréquentation par une clientèle à potentiel d'achat élevé* » ou de « *ses prestations à haute valeur ajoutée* ». Outre le fait qu'un tel clivage créerait une inégalité de traitement injustifiée entre salariés, consommateurs et employeurs, la création de telles zones ne serait pas cohérente au regard de la taille de notre territoire. De plus, que penser de cette division clairement affichée par le Gouvernement entre le luxe et le reste ? Les simples résidents monégasques seraient-ils privés du droit de consommer dans leur propre Pays, au prétexte singulier qu'ils souhaiteraient simplement pouvoir acquérir des produits usuels, nécessaires à leur quotidien ? Pour ces raisons, la Commission estime que la possibilité d'ouvrir le dimanche doit s'appliquer à l'ensemble des commerces de détail et doit pouvoir bénéficier, non seulement aux touristes de passage, mais aussi et surtout à la population de la Principauté, sans distinction fondée sur l'importance de leur pouvoir d'achat ou leurs habitudes de consommation.

Le rôle du Législateur doit donc être celui d'un facilitateur. A cet égard, dans le prolongement des actions destinées à inciter les commerces à ouvrir le dimanche, la Commission souhaite soumettre à la réflexion du Gouvernement la mise en place de la gratuité des parkings publics et des bus les dimanches, pour attirer davantage de clients. Si l'on souhaite le succès du nouveau dispositif prévu par la proposition de loi, il faut en effet s'en donner les moyens.

D'une manière plus globale, la Commission invite le Gouvernement à réfléchir à toutes solutions visant à améliorer l'attractivité commerciale de certains quartiers et à leur donner une réelle dynamique.

Pour conclure cette présentation générale, votre Rapporteur tient à évoquer l'étude de cette proposition de loi en Commission, qu'il s'agisse des consultations qui ont été menées dans des délais relativement contraints, ou du travail entre les élus en Commission.

En premier lieu, parce qu'il était essentiel de connaître l'avis des acteurs concernés par la question de l'ouverture dominicale, les membres de la Commission ont rencontré, tour à tour, les représentants des syndicats de salariés et d'employeurs. Ont ainsi été reçues la Fédération des Syndicats de Salariés de Monaco (F2SM), l'Union des Syndicats de Monaco (USM), la Fédération des Entreprises Monégasques (FEDEM) et l'Union des Commerçants et Artisans de Monaco (UCAM).

De manière générale, il faut relever, qu'à l'exception de l'USM, opposée par principe à l'ouverture dominicale des commerces de détail, les autres entités syndicales se sont montrées favorables à une telle ouverture.

En outre et nonobstant les différences qui peuvent exister entre ces mêmes entités, il n'est pas anodin de souligner qu'a été approuvé, unanimement, le choix de ne pas créer différentes zones commerciales en Principauté, considérant que la faculté d'ouvrir le dimanche ne doit pas être restreinte à une certaine catégorie de clientèle.

Les échanges ont, en toute hypothèse, été particulièrement constructifs, bien que vifs par instant, et ont permis de mettre en exergue les difficultés que pourraient rencontrer les salariés et les employeurs dans la mise en œuvre du dispositif. Ces difficultés portent principalement sur :

- le respect du volontariat des salariés, au regard des différentes pressions que pourrait exercer l'employeur à leur rencontre ;
- la non-prévisibilité des dimanches travaillés ;

- l'absence de négociation possible sur le principe même des compensations, laquelle pourrait freiner certains commerces, n'ayant pas les ressources ou les effectifs suffisants, à ouvrir.

Les membres de la Commission ont pris bonne note de l'ensemble des éléments exprimés par les différents syndicats et fédérations syndicales. Ils ont, à ce titre, rappelé que certaines difficultés rencontrées dans la pratique ne peuvent pas être résolues par la loi, notamment parce qu'il est nécessaire de maintenir une certaine souplesse dans la relation de travail qui unit le salarié à son employeur. En revanche, d'autres arguments exprimés par les entités syndicales consultées ont conduit les membres de la Commission à procéder à des ajustements du dispositif, dont on peut d'ores et déjà indiquer qu'ils concernent :

- le renforcement de la protection des salariés à l'égard d'employeurs qui ne seraient pas respectueux de la loi ;
- la mise en place d'une meilleure expression du volontariat des salariés ;
- un soutien accru de l'Etat pour les charges patronales.

S'agissant, en second lieu, du travail entre élus, il faut souligner le caractère consensuel des échanges intervenus à l'occasion de l'étude de ce texte, et ce malgré la sensibilité évidente du sujet. Les élus ont entendu les différentes craintes formulées, en s'attachant à améliorer au maximum cette proposition de loi, dans un souci d'équilibre des intérêts en présence. Aussi le présent rapport reflète-t-il l'état d'esprit unanime des membres de la Commission, qui ont abordé ce texte de manière pragmatique et rationnelle, en dehors de toute considération idéologique.

Telles sont les précisions introductives dont votre Rapporteur souhaitait faire état.



Avant d'en venir à l'exposé technique des remarques de la Commission, votre Rapporteur souhaite rappeler que le dispositif de la proposition de loi contient deux articles : un article premier, décomposé en articles multiples, relatif à la nouvelle dérogation instaurée pour les commerces de détail, et un article 2, relatif au rehaussement des sanctions pénales.

Les articles 3-2, 3-3 et 3-6, insérés dans la loi n° 822 par l'article premier, ont été amendés, et un nouvel article 3-9 a été créé.

L'article 3-2, nouvellement inséré par l'article premier, a trait à l'information des salariés, des délégués du personnel et de l'inspecteur du travail, préalablement à la mise en place du travail dominical au sein de l'établissement, à sa modification et à sa renonciation par l'employeur.

Sur le fond, les membres de la Commission ont estimé que cette information était essentielle pour rassurer les salariés sur le respect des dispositions prévues par la loi. Ils ont également relevé que, si l'information de l'inspecteur du travail pouvait être perçue comme une contrainte pour l'employeur, elle pouvait aussi le protéger face à d'éventuelles contestations. Cette obligation d'information a donc été favorablement accueillie par les membres de la Commission.

Sur la forme, dans sa rédaction initiale, il était précisé que l'employeur informe, « *le cas échéant* », les délégués du personnel. L'objectif de cette locution était de tenir compte de la présence facultative desdits délégués selon l'effectif de l'établissement, conformément à la loi n° 459 du 19 juillet 1947, portant modification du statut des délégués du personnel, modifiée.

Cependant, les membres de la Commission ont considéré que le terme « *le cas échéant* » pouvait porter à confusion, en ce qu'il pouvait être interprété comme laissant un choix possible à l'employeur d'informer, ou non, les délégués du personnel.

Aussi, afin d'éviter toute ambiguïté, la Commission a décidé de procéder à un ajustement rédactionnel, dans le but de s'assurer de l'effectivité de l'information.

Ainsi, l'article 3-2 inséré par l'article premier a été amendé comme suit :

**« Article premier  
(Texte amendé)**

Sont insérés, après l'article 3 de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire, modifiée, les articles 3-1 à ~~3-8~~ 3-9 rédigés comme suit :

*Article 3-2 : L'employeur ne peut appliquer la dérogation prévue à l'article précédent qu'après avoir informé les salariés, l'inspecteur du travail et, ~~le cas échéant,~~ les délégués du personnel s'ils ont été désignés, des modalités générales d'exécution du travail envisagées, y compris des éléments permettant d'apprécier le respect des dispositions de la présente loi.*

*Toute modification desdites modalités générales d'exécution est préalablement soumise aux dispositions de l'alinéa précédent.*

*L'employeur peut renoncer à la dérogation prévue à l'article précédent, après en avoir informé les salariés, l'inspecteur du travail et, ~~le cas échéant,~~ les délégués du personnel s'ils ont été désignés. »*

L'article 3-3 vise à garantir le volontariat des salariés, qui devront donner leur accord par écrit pour travailler le dimanche. Cet écrit doit inclure les modalités d'exécution du travail dominical, afin que le salarié puisse exprimer, ou non, son consentement en pleine connaissance de cause. Il est important de rappeler que cet engagement est à tout moment réversible, puisque le salarié peut unilatéralement résilier cet accord, en respectant toutefois un préavis d'un mois.

A l'occasion de la rencontre avec les syndicats, il a été suggéré de prévoir, non pas un accord général portant sur tous les dimanches de l'année, mais un accord pour chaque dimanche, comme cela se fait dans certaines entreprises, afin de renforcer la latitude dont peut disposer le salarié. Ce faisant, il s'agissait alors de basculer d'un système de consentement exprimé avec faculté de résiliation à celui d'un renouvellement exprès en fonction de périodes déterminées.

Dans la mesure où l'article 3-5 offre déjà la faculté de résilier unilatéralement l'accord, les membres de la Commission ont choisi de ne pas imposer dans la loi un renouvellement dudit accord pour chaque dimanche, considérant que cela faisait partie des modalités d'exécutions propres à chaque entreprise, lesquelles peuvent, en application de l'article 3-4, être modifiées d'un commun accord entre l'employeur et le salarié.

Pour autant, partageant le même objectif de prévisibilité, la Commission a jugé opportun de préciser que les dimanches travaillés devront être mentionnés par écrit au titre des modalités d'exécution du travail dominical. Ce faisant, la Commission s'assure que le salarié volontaire connaîtra à l'avance les dimanches travaillés et aura la possibilité de les choisir, en concertation avec son employeur.

Ainsi, l'article 3-3 inséré par l'article premier a été amendé comme suit :

*Article 3-3 : Seul le salarié volontaire ayant formellement manifesté son accord peut travailler le dimanche. Cet accord et les conditions d'exécution du travail effectué en application de la dérogation prévue par l'article 3-1, et notamment les dimanches travaillés, doivent être formalisés par écrit.*

L'article 3-6 protège le salarié, qui refuserait de travailler le dimanche, contre le refus à l'embauche et contre les sanctions disciplinaires ou toutes mesures ayant pour objet ou pour

effet d'affecter défavorablement le déroulement de sa carrière. Il s'agit ainsi d'une protection indispensable au respect du volontariat. A ce titre, certains syndicats n'ont pas manqué d'insister sur les différentes formes que seraient susceptibles de revêtir les pressions dont un salarié pourrait être victime s'il venait à refuser de travailler le dimanche. Aussi la Commission a-t-elle réfléchi à une rédaction qui pourrait permettre d'appréhender tous les aspects de la relation de travail, sans le limiter nécessairement au volet disciplinaire, à l'embauche ou à la cessation du contrat de travail.

Si les dispositions de l'article 3-6 interdisent explicitement de défavoriser les salariés refusant de travailler le dimanche, certaines pratiques liées à l'exercice du pouvoir de direction de l'employeur peuvent être préjudiciables au salarié, sans affecter, à proprement parler, sa carrière professionnelle. On songera, par exemple, au refus de jours de congés. Pour répondre à cette problématique, les membres de la Commission ont souhaité élargir cette protection en intégrant la dégradation des conditions de travail, notion suffisamment large pour englober la relation de travail dans sa globalité.

En outre, et bien que cela n'ait pas conduit à l'insertion d'amendement par la Commission, un débat s'est légitimement instauré sur la protection conférée au salarié à l'embauche. Bien que certains employeurs éprouvent le besoin de recruter des salariés spécifiquement pour travailler le dimanche, une telle spécification, qui serait contraire à la réglementation du travail en vigueur, ne saurait conditionner le recrutement du salarié, ni même être stipulée dans le contrat de travail. A défaut, le principe du volontariat consacré par la présente proposition de loi se trouverait battu en brèche, avec les risques de banalisation du travail le dimanche pour les commerces de détail que cela implique. Or, tel n'est pas l'objet de la présente proposition de loi.

Ainsi, l'article 3-6 inséré par l'article premier a été amendé uniquement comme suit :

*Article 3-6 : Un salarié ne saurait encourir de sanction disciplinaire ni faire l'objet de la part de son employeur d'une mesure ayant pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière pour avoir refusé de travailler le dimanche.*

*En outre, un employeur ne peut prendre en considération le refus d'une personne de travailler le dimanche pour refuser de l'embaucher.*

*Toute sanction ou toute mesure prise en méconnaissance des dispositions du présent article est nulle.*

Enfin, la Commission a décidé d'insérer un article 3-9 visant à faciliter l'ouverture le dimanche des commerces de détail, en leur octroyant un remboursement des charges patronales pour les dimanches travaillés.

En effet, il a été soulevé, par les syndicats patronaux, que les contreparties fixées dans la loi, à savoir, soit une rémunération double, soit un repos compensateur, donc sans possibilité, pour l'employeur, de négocier des contreparties moindres, dissuaderaient les petits commerces qui n'auraient pas les ressources ou les effectifs suffisants à ouvrir.

Pour aider ces commerçants, sans que cela se fasse au détriment des salariés, les membres de la Commission ont opté pour la prise en charge totale des cotisations patronales par l'Etat. La Commission a estimé que ce soutien de la part de l'Etat serait un signal fort et incitatif en faveur des commerçants de la Principauté. Elle sera en outre compensée financièrement par le développement de l'activité économique, laquelle sera génératrice de nouvelles recettes de TVA pour le Budget de l'Etat. Ainsi, ces aides publiques seront, de toute évidence, bien inférieures aux recettes supplémentaires apportées au Budget de l'Etat par l'ouverture des commerces le dimanche.

Ainsi, un nouvel article 3-9 a été inséré dans l'article premier, rédigé comme suit :

***Article 3-9 : Tout employeur ayant mis en œuvre la dérogation visée à l'article 3-1 peut obtenir, de la part de l'Etat, le remboursement des cotisations qu'il verse pour son salarié, pour les dimanches travaillés en application de ladite dérogation, dans la limite des compensations fixées au premier alinéa de l'article 3-7.***

***Un arrêté ministériel détermine les conditions d'application du présent article. ».***



Avant de conclure le présent rapport, votre Rapporteur fera une brève digression sur la situation institutionnelle peu fréquente à laquelle conduit l'examen, lors de cette Séance Publique Législative, de la présente proposition de loi. En effet, de son côté, le Gouvernement a déposé, postérieurement au dépôt de la présente proposition de loi, le projet de loi n° 979 qui porte sur le même sujet.

Aussi votre Rapporteur doit-il indiquer que ce projet de loi a été, et continuera, d'être étudié par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses. Un texte consolidé relatif à ce projet de loi a d'ailleurs été récemment validé par la Commission et il ne surprendra personne que les arbitrages qui ont été retenus rejoignent ceux exprimés dans le cadre de la présente proposition de loi.

Il est à ce titre important de rappeler que la présente proposition de loi fait partie du programme de la majorité du Conseil National, lequel avait été présenté durant la campagne électorale.

Ainsi, chaque Institution, Conseil National et Gouvernement, est pleinement dans son rôle en faisant valoir son positionnement politique sur un sujet d'importance, par le véhicule juridique qui lui est constitutionnellement attribué.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter, sans réserve, la présente proposition de loi telle qu'amendée par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.