

Affaire :
UNION DES SYNDICATS DE MONACO
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 22 mars 2021
Lecture du 6 avril 2021

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la loi n° 1.471 du 2 juillet 2019 portant modification de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire.

En la cause de :

L'UNION DES SYNDICATS DE MONACO, dont le siège est au 28, boulevard Rainier III, à Monaco, représentée par son Secrétaire Général en exercice, domicilié en cette qualité audit siège ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Joëlle PASTOR BENSA**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par **Maître Aurélie SOUSTELLE**, Avocat au barreau de Nice ;

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le **Ministre d'Etat**, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaidant par la **SCP PIWNICA-MOLINIE**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

LE TRIBUNAL SUPREME
Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête, présentée par l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO, enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 5 septembre 2019 sous le numéro **TS 2019-22**, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la loi n° 1.471 du 2 juillet 2019 portant modification de la loi n° 822 du

23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO expose, à l'appui de sa requête, que la loi n° 822 du 23 juin 1967, qui a instauré le repos hebdomadaire dominical, a prévu des dérogations à ce principe soumises à autorisation de l'Inspection du Travail et des dérogations de plein droit pour les établissements relevant de catégories mentionnées sur une liste fixée par Ordonnance Souveraine ; que la liste des dérogations de plein droit a été étendue par Ordonnances Souveraines successives ; que la loi du 2 juillet 2019 y a ajouté une catégorie très large d'exception de plein droit au profit des établissements de commerce de détail ;

Attendu que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO soutient, en premier lieu, que la nouvelle loi viole l'esprit de la loi de 1967 en dénaturant le principe du repos dominical par cet élargissement excessif du champ des dérogations de plein droit, la définition très large donnée des établissements de commerce de détail y portant une atteinte plus grave que la précédente dérogation de plein droit, pourtant limitée aux commerces de détail de moins de dix salariés, fixée par l'Ordonnance Souveraine du 5 janvier 1994 qui a été censurée par le Tribunal Suprême par une décision du 7 juin 1995 ; qu' elle permet, en opposition à la volonté du législateur de 1967, l'ouverture dominicale, sans avoir à recourir à une autorisation, du plus grand nombre de commerces avec des limitations qui ne sont que théoriques, le salarié étant contraint d' accepter de travailler par crainte de licenciement alors qu'il est toujours possible à une entreprise, en application de la loi initiale et sur autorisation de l'Inspection du Travail, de suspendre le repos hebdomadaire pour des motifs tenant à l'urgence, la sécurité ou les circonstances exceptionnelles ;

Attendu que la requérante fait valoir, en deuxième lieu, que la loi attaquée méconnaît l'article 9 de la Constitution dès lors qu'elle prive le salarié de la possibilité de pratiquer la religion d'Etat de la Principauté en se rendant à la messe dominicale ;

Attendu que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO soutient, en dernier lieu, que la loi qu'elle attaque méconnaît les articles 22 de la Constitution et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur le droit au respect de sa vie privée et familiale dès lors que les salariés concernés, par crainte de licenciement, ne pourront plus bénéficier d'un dimanche en famille ;

Attendu, en dernier lieu, que l'Union requérante allègue que la loi du 2 juillet 2019 méconnaît l'article 17 de la Constitution en instaurant une rupture d'égalité, d'une part, entre les salariés qui ne seront plus sur un même pied d'égalité et, d'autre part, entre les employeurs ; qu'en effet, la loi contraint, par une faculté de dérogation aussi large, toutes les entreprises à fonctionner de la même manière au nom de la concurrence mais réserve aux seules entreprises de moins de dix salariés réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un certain montant un remboursement des cotisations dues au titre des dimanches travaillés ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 7 novembre 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête, à titre principal pour incompétence et à titre subsidiaire au fond ainsi, en tout état de cause, qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat précise que la loi de 1967 a prévu deux types de dérogations au repos dominical, celles soumises à autorisation de l'Inspecteur du Travail lorsque le repos le dimanche de l'ensemble des salariés d'un établissement est de nature à préjudicier au public ou à compromettre le fonctionnement normal de l'établissement et celles de plein droit dans les établissements mentionnés sur une liste fixée par des Ordonnances Souveraines successives ; que la loi attaquée, en complétant par les nouveaux articles 3-1 à 3-9, la loi de 1967, n'a fait qu'instituer une nouvelle dérogation au profit des établissements de commerce de détail ; que cette dérogation n'est applicable qu'aux salariés ayant préalablement et formellement manifesté par écrit leur accord pour travailler le dimanche, accord sur lequel ils peuvent revenir, et qui comporte une contrepartie sous forme soit d'une rémunération au moins égale au double de la rémunération normalement due, soit d'un repos compensateur d'une journée par dimanche travaillé en plus du jour de repos hebdomadaire récupéré ;

Attendu que le Ministre d'Etat soulève, à titre principal, l'incompétence du Tribunal Suprême, saisi en qualité de juge administratif, sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution, pour statuer sur une requête tendant à l'annulation d'une loi qui ne peut lui être déférée que sur le fondement du A du même article de la Constitution ;

Attendu qu'il conclut, à titre subsidiaire, au rejet de la requête ; qu'il soutient, en premier lieu, que le grief tiré de la violation de la loi de 1967 est doublement inopérant ; qu'en effet, d'une part, le Tribunal Suprême saisi d'un recours en annulation contre une loi ne peut, en application du A de l'article 90 de la Constitution, en apprécier la validité qu'au regard des droits et libertés du Titre III de la Constitution ; que, d'autre part, la requête se borne à invoquer une atteinte à l'esprit de la loi de 1967 par la loi attaquée qui a précisément pour objet de la modifier et qui, comme toute nouvelle loi, peut la compléter ou l'abroger sous réserve de ne pas méconnaître la Constitution ; que le Ministre d'Etat précise à cet

égard que la décision de 1995 du Tribunal Suprême invoquée par la requérante était relative à un recours formé contre une Ordonnance Souveraine faisant application de la loi et non à un recours contre une loi la modifiant ; qu'il ajoute que le grief n'est pas davantage fondé, la loi se cantonnant à prévoir une dérogation supplémentaire, dans des conditions strictement encadrées, au repos dominical sans le faire disparaître ;

Attendu que le Ministre d'Etat estime, en deuxième lieu, qu'est inopérant le moyen tiré de la violation de l'article 9 de la Constitution, lequel ne figure pas au titre des droits et libertés consacrés par le Titre III de la Constitution ; qu'il est également infondé, l'institution d'une dérogation supplémentaire ne remettant pas en cause la religion d'Etat à Monaco ;

Attendu qu'il fait valoir, en troisième lieu, que la loi ne méconnaît pas l'article 22 de la Constitution ; qu'en vertu du A de l'article 90 de la Constitution, la constitutionnalité de la loi ne peut être examinée au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir, par exemple, TS, 18 janvier 2006, *Dame R. veuve B.*) ; qu'en tout état de cause, la loi ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale des salariés des commerces de détails pour ne pas les priver de tout repos dominical dès lors que le travail dominical suppose l'accord du salarié qui peut toujours revenir sur sa décision et est cantonné à trente dimanches par an et par salarié ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en dernier lieu, que la loi ne méconnaît pas le principe d'égalité des Monégasques devant la loi consacré par l'article 17 de la Constitution ; qu'en effet, pour les salariés, le travail dominical suppose leur accord, sur lequel ils peuvent revenir et que leur refus ne peut donner lieu à sanction ; qu'en ce qui concerne les employeurs, la différence de traitement découle d'une différence de situation entre entreprises (TS, 30 juin 1976, *Sieur G.*), le remboursement des cotisations sociales au seul bénéfice des commerces de détail de moins de dix salariés ayant un chiffre d'affaires inférieur à un montant fixé par arrêté ministériel étant justifiée par la grande difficulté pour ces petites entreprises à faire face au surcoût induit par le travail dominical ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 11 décembre 2019, par laquelle l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO tend aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que l'Union requérante maintient le fondement de sa requête sur le B de l'article 90 de la Constitution et le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la loi qu'elle attaque ; qu'elle ajoute qu'elle n'a pas à être fondée sur le A du même article au motif que les effets des modifications de la loi de 1967 résultant de la loi de 2019 sont identiques à ceux prévus par une

Ordonnance Souveraine prévoyant une dérogation au repos dominical ; qu'il s'agit bien d'une violation de la loi, par un biais détourné, par une modification législative au lieu d'une Ordonnance Souveraine et que les atteintes à la Constitution sont les conséquences de cette violation ;

Attendu que l'Union requérante précise, par ailleurs, que la nouvelle dérogation qui rend possible l'ouverture le dimanche de quasiment tous les commerces en Principauté n'est pas strictement encadrée, aucun seuil minimum de salariés n'étant fixé, le volontariat étant factice et la dérogation soumise à simple information et non à autorisation de l'Inspection du Travail ;

Attendu qu'elle entend enfin rappeler que la Principauté de Monaco a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales le 1^{er} décembre 2005 et que les lois de la Principauté doivent donc s'y conformer ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 10 janvier 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu qu'il fait observer, en outre, que la référence à la décision de 1995 du Tribunal Suprême de 1995 est dénuée de pertinence, le recours contre une Ordonnance Souveraine relevant, s'agissant d'un acte administratif, de la compétence du Tribunal Suprême statuant en matière administrative alors que le contentieux de la loi relève exclusivement de sa compétence en matière constitutionnelle ;

Attendu que le Ministre d'Etat maintient que la loi encadre la dérogation nouvelle et comporte d'importantes limites ; qu'il rappelle que la violation des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne constitue pas un grief recevable au soutien d'un recours mettant en cause la constitutionnalité d'une loi ; qu'en tout état de cause, il découle des mécanismes de protection des salariés prévus par la loi attaquée l'absence d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale ;

SUR CE,

Vu la loi attaquée ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire ;

Vu la loi n° 1.471 du 2 juillet 2019 portant modification de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire ;

Vu l'Ordonnance du 10 septembre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en chef en date du 20 janvier 2020 ;

Vu l'Ordonnance du 17 février 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 22 mars 2021 ;

Où Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Aurélie SOUSTELLE, Avocat au barreau de Nice, pour l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO ;

Où Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Madame le Procureur Général en ses conclusions tendant à ce qu'il soit fait droit à l'exception d'incompétence ou, à défaut, au rejet de la requête ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir, sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution, la loi n° 1.471 du 2 juillet 2019 portant modification de la loi n° 822 du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire ;

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes du A de l'article 90 de la Constitution, le Tribunal Suprême statue souverainement en matière constitutionnelle : « 2°) *sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en*

indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution, et qui ne sont pas visés au paragraphe B du présent article » ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du B du même article, le Tribunal Suprême statue souverainement en matière administrative : « 1° sur les recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions des diverses autorités administratives et les ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent » ;

4. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le Tribunal Suprême n'est pas compétent pour connaître en matière administrative, quels que soient les moyens invoqués, d'un recours en annulation formé contre une loi ;

5. Considérant que l'Union requérante a expressément et de manière réitérée, dans la procédure écrite comme lors de l'audience, entendu placer son recours contre la loi qu'elle attaque sur le fondement du 1°) du B de l'article 90 de la Constitution, en soutenant qu'il n'avait pas à être fondé sur le A du même article dès lors que les dérogations au principe du repos dominical qui ont été apportées par la loi attaquée auraient dues l'être par une Ordonnance Souveraine et que les effets de cette modification législative sont identiques à ceux qui auraient résulté d'une Ordonnance Souveraine ; qu'une telle circonstance, à la supposée exacte, est sans incidence sur la nature de l'acte attaqué, une loi ne pouvant être regardée comme une décision d'une autorité administrative, et par suite sur l'incompétence du Tribunal Suprême pour en connaître sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'exception soulevée par le Ministre d'Etat et tirée de l'incompétence du Tribunal Suprême pour connaître des conclusions présentées par l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution est fondée ; que, par suite, sa requête doit être rejetée ;

7. Considérant que la requête ayant été portée devant une juridiction incompétente pour en connaître, elle a conservé le délai de recours contentieux ; qu'il demeure ainsi loisible à l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO, dans le délai de recours, prévu à l'article 13 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, courant à compter de la notification de la présente décision, de présenter une requête tendant, sur le fondement du A de l'article 90 de la Constitution, à l'annulation de la loi n° 1.471 du 2 juillet 2019 ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO présentée sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Vice-président, Stéphane BRACONNIER, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, rapporteur, et Monsieur Guillaume DRAGO, Membres suppléants ;

et prononcé le six avril deux mille vingt et un en présence du Ministère public, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président,