

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

DECISION

Audience du 18 novembre 2021
Lecture du 2 décembre 2021

Recours en annulation 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 2 juin 2021 sous le numéro **TS 2021-17**, tendant à l'annulation 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 ainsi que des dérogations de plein droit pour les établissements relevant de catégories mentionnées sur une liste fixée par Ordonnance Souveraine, laquelle a été étendue par des Ordonnances Souveraines successives ; que la loi du 2 juillet 2019 a renforcé davantage ces exceptions de plein droit en ajoutant les articles 3-1 à 3-9 à la loi n° 822 du 23 juin 1967 ;

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 le dénaturant par l'élargissement excessif du champ des dérogations de plein droit au principe du repos dominical ; qu'elle y porte, par sa définition très large des établissements de commerce de détail, une atteinte plus grave que celle portée par la précédente dérogation de plein droit, pourtant limitée aux commerces de détail de moins de dix salariés, et qui a été censurée le 7 juin 1995 par le Tribunal Suprême ; qu'elle permet, de plus, contrairement à la volonté du législateur de 1967, l'ouverture dominicale d'un plus grand nombre de commerces, sans avoir à recourir à une autorisation et avec des limitations qui ne sont que théoriques, le salarié étant contraint d'accepter de travailler par crainte d'être licencié 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 l'Union 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 en se rendant à la messe dominicale ;

Attendu qu'elle soutient, en troisième lieu, que la loi méconnaît les articles 22 de la Constitution et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que les salariés, par crainte d'un licenciement, ne pourront plus bénéficier d'un dimanche en famille ;

Attendu que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO allègue, en dernier lieu, que la loi déferée 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 3 août 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat observe, à titre liminaire, que la loi du 23 juin 1967 a prévu deux types de dérogations au repos dominical, celles soumises à autorisation de l'Inspection 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 figurant sur une liste fixée par Ordonnances Souveraines successives ; que la loi déferée, en la complétant par les nouveaux articles 3-1 à 3-9, 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 soutient, en premier lieu, que le grief tiré de la violation de la loi du 23 juin 1967 n'est pas opérant car, saisi d'un recours en annulation d'une loi, le Tribunal Suprême ne peut en apprécier la validité qu'au regard des droits et libertés consacrés au Titre III de la Constitution et non au regard de la loi antérieure qu'elle a précisément pour objet de modifier et qu'elle peut abroger ou compléter sous réserve de ne pas méconnaître la Constitution ; que d'ailleurs, la décision de 1995 du Tribunal Suprême invoquée par l'Union requérante n'était pas relative à un recours contre une loi mais contre une Ordonnance Souveraine en faisant application ; que le grief n'est pas non plus fondé, la loi se cantonnant à prévoir une dérogation supplémentaire au repos dominical au profit des commerces de détail dans des conditions strictement encadrées, 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 que le Ministre d'Etat fait valoir, en troisième lieu, que le grief tiré de la méconnaissance du droit à la vie privée et familiale n'est pas non plus fondé ; qu'en effet, la constitutionnalité de la loi ne pouvant être examinée qu'au regard des droits et libertés consacrés au Titre III de la Constitution, cela exclut qu'elle le soit au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme l'a déjà jugé le Tribunal Suprême (TS 18 janvier 2006, *Dame R. veuve B.*) ; que, de plus, la loi déferée ne porte pas une atteinte disproportionnée à ce droit car elle ne prive pas les salariés des commerces de détail de tout repos dominical, le travail dominical supposant l'accord, toujours révocable, du salarié et étant cantonné à trente dimanches par an et par salarié ;

Attendu que le Ministre d'Etat affirme, en dernier lieu, que la loi ne méconnaît pas le principe d'égalité des Monégasques devant la loi tant en ce qui concerne les salariés qui ne peuvent être contraints au travail dominical qu'en ce qui concerne les employeurs, la différence de traitement découlant d'une différence de situation entre entreprises (TS, 30 juin 1976, *Sieur G.*) et étant justifiée par la grande difficulté pour les plus petites entreprises à faire face au surcoût induit par le travail dominical ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 6 août 2021, par laquelle l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO tend aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO maintient qu'il s'agit bien d'une violation de la loi, par un biais détourné ; que les atteintes à la Constitution sont les conséquences de cette violation, le repos dominical étant protégé par le Titre III de la Constitution dont fait partie l'article 22 qui protège la vie privée et familiale ;

Attendu que l'Union requérante précise que la violation de l'article 9 de la Constitution se conjugue et s'apprécie avec son article 22 ; qu'il y a violation de la vie privée et familiale par l'atteinte à la pratique de la religion d'Etat ; que la Principauté ayant ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses lois doivent s'y conformer ; qu'enfin, l'atteinte portée au repos dominical est disproportionnée dès lors que la nouvelle dérogation permet, sans encadrement strict, d'ouvrir à toutes les entreprises le travail le dimanche, sans seuil minimum de salariés, avec un volontariat factice et une simple information de l'Inspection du Travail ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 24 août 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu qu'il ajoute que la demanderesse n'est pas recevable à invoquer la violation de l'article 9 de la Constitution, pris isolément ou combiné à l'article 22 ; que la religion d'Etat n'est pas remise en cause ; que la loi déferée encadre la dérogation nouvelle ; qu'elle comporte d'importantes limites et ne porte pas atteinte au principe d'égalité des monégasques devant la loi ;

SUR CE,

Vu la loi attaquée ;

Vu les pièces produites et jointes aux dossiers ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 9, 17, 22 et 90 ;

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

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 8 ;

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

Vu l'Ordonnance du 4 juin 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 23 juillet 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a réduit les délais de production des répliques et des dupliques ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en chef en date du 1^{er} septembre 2021 ;

Vu l'Ordonnance du 13 octobre 2021, modifiée, par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 18 novembre 2021 ;

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

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

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

Ouï Madame le Procureur Général en ses conclusions tendant au rejet de la requête ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO demande, sur le fondement du A de l'article 90 de la Constitution, l'annulation de la loi du 2 juillet 2019 prévoyant que les établissements de commerce de détail bénéficient d'une dérogation de plein droit au principe, prévu par la loi du 23 juin 1967, du repos hebdomadaire des salariés le dimanche ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et familiale

2. Considérant que l'article 22 de la Constitution dispose : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et au secret de sa correspondance* » ;

3. Considérant que l'article 1^{er} de la loi attaquée ajoute des articles 3-1 à 3-9 à la loi du 23 juin 1967 sur le repos hebdomadaire ; que ces nouvelles dispositions prévoient que les établissements de commerce de détail peuvent déroger au principe du repos dominical en attribuant, dans la limite de trente dimanches par an et par salarié, 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 salariés ; que les établissements de commerce de détail sont définis comme les commerces qui effectuent, à titre principal, la vente de marchandises ou de biens, neufs ou d'occasion, à des consommateurs, activité recouvrant également la livraison ou l'installation des marchandises ou biens chez le client ;

4. Considérant que les mêmes dispositions précisent, en outre, que les employeurs concernés ne peuvent bénéficier de cette dérogation ou envisager des modifications des modalités de son exécution qu'après en avoir informé les salariés, l'Inspecteur du Travail et, s'ils ont été désignés, les délégués du personnel ; qu'en vertu des articles 3-3, 3-4 et 3-5 de la loi du 23 juin 1967 issus de

la loi attaquée, ne peuvent travailler le dimanche que les salariés volontaires, ayant préalablement et formellement manifestés par écrit leur accord, qu'ils ont la faculté de résilier à tout moment, toute modification des conditions d'exécution du travail dominical accepté ne pouvant intervenir que d'un commun accord entre employeur et salarié ; que l'article 3-7 de la même loi interdit que le salarié qui refuse ou décide de cesser de travailler le dimanche puisse encourir de ce fait une sanction disciplinaire ou faire l'objet de mesure de nature à affecter défavorablement ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, comme il est exclu qu'un employeur puisse prendre en considération le refus de travailler le dimanche pour refuser d'embaucher une personne ; qu'il prévoit que toute sanction ou toute mesure méconnaissant ces dispositions est nulle ;

5. Considérant qu'enfin, l'article 3-7 de la loi du 23 juin 1967 issu de la loi attaquée prévoit que, outre le repos hebdomadaire, le salarié qui travaille le dimanche perçoit, à titre de compensation pour ce jour de travail, une rémunération au moins égale au double de la rémunération normalement due pour une durée de travail équivalente ou bénéficie, dans le mois qui suit le dimanche travaillé, d'un repos compensateur d'une journée par dimanche travaillé ; qu'il peut décider de prendre son repos compensateur dans un délai d'un an à compter du dimanche travaillé, les modalités d'attribution de ces compensations étant fixées d'un commun accord entre l'employeur et le salarié ;

6. Considérant, d'une part, qu'en adoptant la loi attaquée, le législateur, prenant en compte l'évolution des modes de consommation comme le développement de la concurrence du commerce électronique, ainsi que l'ouverture le dimanche des commerces des pays voisins, a entendu, en élargissant les dérogations au principe du repos dominical, permettre aux établissements de commerce de détail de la Principauté de lutter contre la concurrence et développer l'attractivité économique de Monaco ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ;

7. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions attaquées que le repos donné le dimanche demeure un droit pour le salarié ; que les dérogations au principe du repos dominical au bénéfice des établissements de commerce de détail ne sont applicables qu'aux seuls salariés volontaires de ces établissements, lesquels peuvent à tout moment revenir sur leur décision et ne peuvent faire l'objet d'une sanction ou de toute autre mesure défavorable pour avoir refusé ou cessé de travailler le dimanche ; que les dérogations sont limitées à trente dimanches par an et par salarié ; que le repos hebdomadaire est différé à un autre jour de la semaine ; qu'enfin, la loi ouvre aux salariés concernés le bénéfice d'une journée de repos par dimanche travaillé en lieu et place de la compensation salariale également prévue ;

8. Considérant que les dispositions de la loi attaquée, en permettant aux salariés de concilier vie professionnelle et vie familiale, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité

9. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Constitution : *« les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a point entre eux de privilèges »* ; que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que soient réglées de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il soit dérogé à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit ;

10. Considérant, d'une part, que le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre salariés n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

11. Considérant, d'autre part, que l'article 3-9 de la loi du 23 juin 1967 issu de la loi attaquée prévoit que tout employeur d'un établissement de commerce de détail, occupant habituellement moins de dix salariés, ayant mis en œuvre la dérogation prévue aux articles précédents, peut obtenir, de la part de l'Etat, s'il réalise un chiffre d'affaire annuel total inférieur à un montant fixé par arrêté ministériel, qui ne peut être inférieur à un million deux cent mille euros, 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 ; qu'en prévoyant un remboursement des charges patronales aux établissements de commerces de détail n'ayant pas plus de dix salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un montant d'au moins un million deux cent mille euros, le législateur a pris en compte le coût, pour les petits et moyens commerces de détail, des compensations salariales prévues par la loi et entendu assurer un accompagnement financier de ces structures dans la mise en œuvre de la dérogation nouvelle ; que la différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi rappelé au point 6 ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité garanti par l'article 17 de la Constitution doit être écarté ;

Sur les autres moyens de la requête

13. Considérant qu'en vertu des dispositions du 2° du A de l'article 90 de la Constitution, le Tribunal Suprême n'est compétent pour statuer sur les recours en annulation en matière constitutionnelle que s'ils ont pour objet une

atteinte aux droits et libertés consacrés par le titre III de la Constitution ; que, dès lors, il n'appartient pas au Tribunal Suprême d'apprécier la conformité des lois aux conventions internationales auxquelles la Principauté de Monaco est partie ;

14. Considérant que l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO ne peut ainsi utilement se prévaloir, pour demander l'annulation de la loi attaquée, de ce qu'elle méconnaîtrait l'article 9 de la Constitution, qui n'est pas au nombre des droits et libertés consacrés par le titre III de la Constitution, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la loi du 23 juin 1967 ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO doit être rejetée ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'UNION DES SYNDICATS DE MONACO est rejetée.

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, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, 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 deux décembre deux mille vingt et un en présence du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Bénédicte SEREN-PASTEAU, Greffier.

Le Greffier,

Le Président,