

NOTE DE SYNTHÈSE DE LA MISSION BAILLY

RAPPORT SUR LA QUESTION DES EXCEPTIONS
AU REPOS DOMINICAL DANS LES COMMERCES :

Vers une **société**
 qui s'adapte
en gardant
ses **valeurs**

DÉCEMBRE 2013



« **Vers une société qui s'adapte en gardant ses valeurs** ». Ce titre résume bien le sens des propositions de ce rapport. Après avoir auditionné¹ tous ceux qui le souhaitent [les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, des coordinations de salariés, des chambres de commerces et de l'industrie, des chambres de métiers, des élus locaux, des préfets, des directeurs d'administration, et des parlementaires ayant travaillé et réfléchi sur ces questions], une conclusion s'impose : si c'est un sujet qui divise l'opinion française, un consensus émerge néanmoins sur trois points :

- 1) **La spécificité du dimanche doit être respectée.** La société se retrouve sur l'idée d'une journée différente de ressourcement, d'échange et de découverte : il s'agit de faire société ensemble, ce qui nécessite une synchronisation du temps de repos. De ce fait, l'activité le dimanche doit continuer à faire l'objet de régulations et de dérogations.
- 2) **La situation actuelle se caractérise, par l'incohérence, l'illisibilité et l'instabilité des normes et pratiques.** Elle se traduit par une conflictualité déstabilisante tant pour les commerces que les salariés, tout particulièrement en Île-de-France.
- 3) **La société française évolue rapidement :** ainsi ont été pris en compte les attentes nouvelles des consommateurs, les demandes des salariés qui peuvent être volontaires pour travailler le dimanche mais qui ne veulent surtout pas être contraints à le faire, l'importance des enjeux du tourisme tant national qu'international, le rôle croissant du commerce électronique, l'évolution des villes et des territoires, la question du travail des étudiants, etc.

Les propositions d'évolution cherchent à apporter bon sens, cohérence, simplification, lisibilité et stabilité. En intégrant les évolutions récentes de la société, elles permettent de préparer l'avenir. Elles sont fondées sur le dialogue social, permettant de compenser le travail du dimanche de façon cohérente et appropriée, de respecter le volontariat des salariés, et de prendre en considération l'équilibre vie privée-vie professionnelle. Elles permettent également une adaptation à la diversité des territoires puisqu'elles s'appuient sur un dialogue territorial prenant en compte les spécificités et l'équilibre tant entre les centres villes et les périphéries qu'entre les commerces traditionnels et les grandes enseignes.



¹ Plus de 60 auditions



À l'écoute attentive des besoins des consommateurs et des revendications sectorielles, la solution qui semble s'imposer est celle de l'ajout du bricolage à la liste des dérogations de droit par la voie réglementaire.

Néanmoins, compte tenu de la porosité des secteurs, il est impossible, sans générer de nouvelles distorsions de concurrence, de ne pas inclure également le secteur de l'électroménager pour créer une dérogation autour des commerces d'équipement de la maison. Se poserait alors immédiatement la question du secteur des enseignes culturelles, dès lors que celles-ci vendent, pour partie, des biens similaires. Si le secteur des biens culturels devenait dérogetaire de droit, comment ne pas entendre les revendications du secteur des loisirs sportifs et, tout de suite après, celui de l'habillement ? Cet « effet domino » est inexorable et il faudrait beaucoup de détermination pour le contenir. Cette voie est une impasse sauf à accepter à terme une généralisation du travail du dimanche dans les commerces.

Cette option est d'autant moins souhaitable qu'elle ne prend aucunement en compte les contraintes qui pèsent sur les salariés amenés à travailler le dimanche, puisqu'aucune obligation de contreparties sociales n'est imposée aux secteurs bénéficiant d'une dérogation de droit.

Enfin, contrairement au schéma cible proposé, elle cherche à répondre par une réglementation nationale à des problématiques qui sont avant tout territoriales.



Le schéma cible (1) rétablit la cohérence de la liste des dérogations de droit, (2) recommande une seule mesure transversale, nationale, étendant de 5 à 12 le nombre de dimanches « du maire », (3) et propose, dans le cadre d'une loi, une réforme profonde du dialogue territorial et social débouchant sur des Périmètres d'Animation Concertés Commerciaux (PACC) ou Touristiques (PACT) au sein desquels l'ouverture le dimanche est structurelle et où les conditions sociales sont harmonisées. L'ensemble des propositions ne concerne pas les commerces d'alimentation pour lesquels, malgré des dysfonctionnements mineurs, l'équilibre actuel est jugé satisfaisant sous réserve de la réactualisation des arrêtés de fermeture obsolètes.

- 1) La liste des dérogetaires de droit doit correspondre aux activités et commerces reconnus par la société française comme étant essentiels au fonctionnement de la société le dimanche (santé, sécurité, transports...), et aux activités dominicales (loisirs, détente, culture, sport,...). Elle doit garder et retrouver toute sa légitimité, son sens et donc sa robustesse, pour éviter tout effet domino. L'introduction de l'ameublement en 2008 dans cette liste, en amorçant la perte de cohérence, a été l'un des faits déclencheurs des conflits actuels.



D'où la **1^{re} recommandation** devant être mise en œuvre par décret en Conseil d'État :

L'adoption d'un décret en Conseil d'État sortant le secteur de l'ameublement de l'article R. 3132-5 du code du travail, une fois le nouveau dispositif territorial ayant pu produire ses effets. Un délai de six à douze mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (proposée au point 3) semble de ce fait réaliste et conduirait à proposer comme date limite de sortie le 1^{er} juillet 2015.

Dès l'année 2015, la liste des dérogataires retrouvera sa légitimité et son sens, sans pour autant porter préjudice au secteur de l'ameublement qui pourra bénéficier de nouvelles modalités d'ouverture telles que proposées dans les recommandations de ce rapport et adaptées à sa pratique actuelle. La liste des dérogataires de droit n'a pas vocation à être ré-ouverte pour les commerces.

- 2) Pour autant, la société française a évolué et la demande d'activité le dimanche est plus forte. De manière très majoritaire, le dispositif des « cinq dimanches du maire » est considéré comme insuffisant dans la mesure où ces « cinq dimanches » sont souvent totalement consommés par les fêtes de fin d'année et les soldes du début d'année.

Un consensus s'établit autour de douze dimanches par an, permettant ainsi de mieux répondre aux événements rythmant la vie économique : soldes saisonnières, rentrée des classes, départ en vacances, fête des mères, fête des pères, Saint-Valentin, animations spécifiques de certaines villes, quartiers ou professions, etc. Sur ces douze dimanches, sept seraient à la main du maire (lui donnant ainsi l'initiative sur l'animation collective de sa ville) et cinq constitueraient un droit de tirage déclaratif pour les différents commerces, ce qui leur permettrait de répondre aux spécificités saisonnières ou événementielles de leurs activités et d'être assurés de bénéficier d'au moins cinq dimanches par an. Avec un tel dispositif, la France rejoindrait la moyenne européenne.

D'où la **2^e recommandation** :

Une modification rapide de l'article L. 3132-26 du code du travail permettant l'ouverture de douze dimanches par an selon les modalités suivantes :

- ▶ un passage de cinq à sept du nombre maximal de dérogations accordées par le maire ;
- ▶ la possibilité, pour les commerçants, de déroger cinq fois par an à la règle du repos dominical, sous réserve d'une obligation de déclaration préalable auprès du maire ;
- ▶ le même niveau de contreparties que celui actuellement en vigueur, et prévu par l'article L. 3132-27 du code du travail.



Cette disposition, tout en conservant le caractère exceptionnel de l'activité dominicale, permet de satisfaire la quasi-totalité des attentes en dehors de la Région Île-de-France, y compris dans les grandes agglomérations.

- 3)** Les deux autres recommandations sont liées à un projet de loi réorganisant le dialogue territorial et le dialogue social permettant de redéfinir les contours et modalités de fonctionnement des zones commerciales et touristiques. Il est en effet nécessaire d'apporter une réponse aux spécificités commerciales des très grandes agglomérations et des zones touristiques, tout en étant attentif à la cohérence des dispositifs sociaux et à l'équilibre entre centre-ville et périphérie, commerces traditionnels et grandes enseignes.

3-1 Il est indéniable que dans certaines zones existent des besoins d'ouverture dominicale spécifiques : c'est le cas des lieux touristiques, ainsi que de certaines zones commerciales, en particulier en Île-de-France. Pour répondre à ces besoins de manière équilibrée et responsable, seule une approche territoriale concertée est légitime et pertinente. D'ailleurs, dans de très nombreux pays, la question de l'ouverture dominicale des commerces est une compétence des collectivités locales.

Il est donc proposé de remettre totalement à plat ces dispositifs en créant deux types de périmètres, les PACT (Périmètres d'animation concertés touristiques) et les PACC (Périmètres d'animation concertés commerciaux) au sein desquels les commerces pourront être autorisés de manière structurelle à déroger au repos dominical. Les zones touristiques, tout-à-fait légitimes dans leur principe, souffrent d'un problème de définition du périmètre puisque le dispositif permet à la fois de classer par exemple l'ensemble d'un territoire communal (Bordeaux) ou quelques numéros dans une rue (Montmartre). Les PUCE quant à eux sont avant tout un dispositif ayant permis de régulariser des pratiques d'ouvertures souvent illégales puisque fondés sur le critère d'antériorité de la consommation ce qui, d'une part, désavantage les établissements ayant toujours respecté la loi et, d'autre part, empêche toute vision prospective d'aménagement du territoire.

D'où la **3^e recommandation** :

Une loi organisant les modalités de fixation des périmètres et d'octroi de contreparties aux salariés. Les nouveaux périmètres doivent reposer sur des critères objectifs et factuels spécifiques et différents selon les PACC et les PACT. La délimitation des périmètres doit être fondée sur l'organisation d'un large dialogue territorial, à l'initiative du président de la structure intercommunale. L'instruction des demandes de création de périmètre se fait sous l'égide du préfet pour les PACC, ou du président de la structure intercommunale pour les PACT. Elle se formalise par un dossier d'opportunité et une étude d'impact. La validation définitive du périmètre est traitée au niveau du préfet de région pour les PACC, ou du préfet pour les PACT avec une latitude donnée à l'autorité pour adapter le périmètre proposé sur le fondement des éléments de l'instruction. La procédure doit être encadrée par des



délais afin de permettre la création d'un périmètre en six à dix mois². Les PUCE, les communes et zones touristiques existantes ont vocation à évoluer vers des PACC et des PACT. Ces dispositifs permettent de prendre en compte la situation des gares et des centres commerciaux, et de manière générale toutes les évolutions à venir.

3.2 S'agissant du régime social des salariés, il est indispensable de rétablir l'équité de traitement. Dans la loi actuelle, il existe en effet une distorsion importante entre les PUCE (accord social et à défaut mise en œuvre d'un dispositif supplétif portant sur le volontariat et la compensation salariale) et les communes et zones touristiques (aucune obligation sociale).

D'où la **4^e recommandation** :

La loi doit encadrer le dialogue social dont le volontariat doit être la clé de voûte. Ce volontariat reposera sur une déclaration positive et temporaire du salarié, une possibilité de retrait avec un préavis raisonnable, l'absence de clause dans le contrat de travail, la lutte contre d'éventuelles discriminations, et une organisation ne faisant pas appel à la totalité des salariés habituels. L'accord collectif doit également prévoir les conditions de rémunération, l'octroi d'un repos compensateur et les mesures visant à favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. À défaut d'accord collectif, un dispositif supplétif sera prévu par la loi (doublement de la rémunération, repos compensateur, garanties de volontariat, mesures visant à assurer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle).

Afin d'assurer la protection des petits commerçants, il est proposé d'exclure de cette obligation, dans les PACT, les commerces de moins de onze salariés.

L'examen de l'ensemble de ces dispositions gagnerait sans doute à être précédé d'une concertation nationale interprofessionnelle organisée dans des délais rapides.

Cela signifie concrètement que tout salarié travaillant dans un commerce ouvert structurellement le dimanche en dehors des commerces alimentaires devra bénéficier d'un régime social de compensation, qu'il s'agisse des PACC ou des PACT. À ce titre, l'accord de site garantissant des contreparties identiques sur une même zone semble devoir être privilégié.

Un régime déclaratif se substituera dès lors au régime d'autorisation aujourd'hui en vigueur dans les PUCE. Concrètement, une fois le PACT ou PACC délimité, un commerce pourra ouvrir le dimanche après transmission à l'autorité administrative compétente de l'accord collectif fixant les contreparties, ou, à défaut d'accord, de la décision unilatérale approuvée par référendum.



² Délais : - 4 à 6 mois donnés à l'autorité saisie (préfet pour le PACC et le président de la structure intercommunale pour le PACT) pour l'instruction de la demande ;
- 2 mois donnés au préfet de département (PACT) ou au préfet de région pour approuver ou rejeter la création de la zone, et déterminer son périmètre ; à l'expiration de ce délai, la proposition faite par l'autorité en charge de l'instruction sera réputée acceptée.



Afin de gérer la situation transitoire dans l'attente de la mise en œuvre effective du schéma cible, deux dispositions sont proposées.

La première a pour objet de mettre instantanément fin aux conflits en cours dans le secteur du bricolage. Elle suppose évidemment que les enseignes de bricolage se soient désistées de toutes les instances contentieuses en cours relatives au repos dominical.

La première mesure transitoire consiste à inscrire provisoirement, jusqu'au 1^{er} juillet 2015, le secteur du bricolage dans la liste des dérognataires de droit. Cette date estimée correspond à un délai de six à douze mois après l'entrée en vigueur de la loi instaurant les nouveaux dispositifs, délai permettant la traduction sur le terrain de ces derniers. En tout état de cause, l'échéance de ce décret provisoire devrait être simultanée à la sortie de l'ameublement du champ des dérognations sectorielles.

Cette disposition dont l'objet est de pacifier la situation en Île-de-France devrait être conditionnée à la signature d'une charte comportant l'engagement des magasins du secteur à accorder des contreparties sociales à leurs salariés et à circonscrire l'ouverture aux seuls magasins franciliens. Cette charte s'inscrit dans la logique des futurs PACC, d'une part, en ce qu'elle fixe des compensations pour les salariés, et, d'autre part, en ce qu'elle est fondée sur une approche territoriale.

La seconde mesure de transition consiste à permettre aux préfets d'accorder des dérognations individuelles sur le fondement de l'article L. 3132-20 du code du travail, dans un cadre sécurisé, pour remédier aux situations de distorsion de concurrence qui ne pourront disparaître qu'à terme, une fois le dispositif territorial devenu effectif. À ce titre, il est proposé de mettre fin à l'effet suspensif des recours exercés contre ces décisions de dérognation par le premier véhicule législatif disponible qui supprimerait l'article L.3132-24 du code du travail, afin de sécuriser ces décisions préfectorales.



En résumé, l'ensemble de ces propositions constitue une colonne vertébrale robuste articulée autour (1) de la fin de l'extension des mesures sectorielles, (2) d'une seule mesure transversale et nationale, (3) d'une méthode d'évolution fondée sur le dialogue territorial et social.

En ce sens, elles permettent effectivement d'aller vers « une société qui s'adapte en gardant ses valeurs ».