



## Conseil d'administration

326<sup>e</sup> session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/INS/15/8

---

Section institutionnelle

INS

---

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

### Rapport du Directeur général

**Huitième rapport complémentaire: rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la France de la convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail - Force ouvrière**

#### I. Introduction

1. Par communications datées des 24 juillet et 19 septembre 2014, la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par la France de la convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957. La convention n° 106 a été ratifiée par la France en 1971 et est en vigueur dans le pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

*Article 24  
Réclamations au sujet de l'application d'une convention*

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à

laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

*Article 25*  
*Possibilité de rendre la réclamation publique*

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément aux articles 1 et 2, paragraphe 1, du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291<sup>e</sup> session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement de la France et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. A sa 322<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2014), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné un comité chargé de l'examiner. Ce comité est composé de M. Cano Soler (membre gouvernemental, Espagne), de M<sup>me</sup> Hornung-Draus (membre employeur, Allemagne) et de M. Guiro (membre travailleur, Sénégal).
5. Le 24 mars 2015, le gouvernement de la France a communiqué ses observations écrites concernant la réclamation.
6. Le 15 octobre 2015, la Confédération générale du travail (CGT) a fait parvenir au BIT une communication visant «à actualiser l'information» du Bureau et soumettant des «allégations complémentaires à la réclamation de la CGT-FO».
7. Par communications datées des 27 octobre et 3 novembre 2015, la CGT-FO a soumis des informations complémentaires au sujet de sa réclamation et a demandé que la communication de la CGT du 15 octobre 2015 soit formellement incorporée à la procédure.
8. Le 13 janvier 2016, le gouvernement de la France a communiqué ses observations écrites concernant les informations et pièces complémentaires versées au dossier par la CGT-FO et la CGT.
9. Le comité s'est réuni les 3 juin et 10 novembre 2015, ainsi que le 22 mars 2016 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

## **II. Examen de la réclamation**

### **A. Allégations de l'organisation plaignante**

10. La Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) allègue que la France a violé les dispositions de la convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957. L'organisation plaignante estime que, malgré la réaffirmation à plusieurs reprises du principe du repos dominical par les juridictions nationales, des amendements successifs au dispositif législatif ont peu à peu vidé ledit principe de sa substance. Elle fait référence, notamment, à la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008, à la loi n° 2009-974 du 10 août 2009 et au décret n° 2014-302 (dit «décret bricolage») du 7 mars 2014. Ainsi, selon les allégations de l'organisation plaignante, des dérogations ont été accordées de manière très libérale à des secteurs entiers (comme ceux du commerce

d'ameublement et, plus récemment, du commerce de bricolage), ou bien encore à des zones géographiques comme les zones touristiques (alors même que certains établissements ne sont aucunement liés à l'afflux de la clientèle touristique) ou, hors de toute considération sur la nature même de l'activité commerciale, pour des entreprises justifiant d'avoir instauré – parfois en violation de la loi – un usage de consommation dominicale. L'organisation plaignante affirme que la France n'a pas tenu compte des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations au sujet de l'extension progressive, depuis 2008, des régimes spéciaux dérogoatoires aux principes de la convention et redoute, au vu des annonces faites sur la refonte prochaine de l'ensemble du dispositif, un élargissement supplémentaire du champ d'application des régimes spéciaux. La CGT-FO avance quatre séries d'arguments à l'appui de sa réclamation.

11. Premièrement, elle considère que la France, en adoptant les lois du 3 janvier 2008 et du 10 août 2009 ainsi que le «décret bricolage» du 7 mars 2014, n'a pas respecté les dispositions de la convention n° 106 en ce qu'elle a mis en œuvre des régimes spéciaux qui vont au-delà des possibilités permises par la convention.
12. L'article 11 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008, intitulé «pour le développement de la concurrence au service des consommateurs» a modifié les dispositions de l'article L.221-9 du Code du travail en ajoutant les «établissements de commerce de détail d'ameublement» à la liste des commerces bénéficiant d'une dérogation permanente permettant l'emploi de salariés le dimanche en contrepartie de la mise en place d'un repos hebdomadaire un autre jour. L'organisation plaignante relève que cet article 11 résulte d'un amendement parlementaire à un projet de loi qui portait sur un autre sujet, ce qui a permis d'éviter la concertation obligatoire avec les syndicats prévue par le Code du travail puisque celle-ci ne concerne que les projets de loi déposés par le gouvernement et non les propositions de loi ou amendements déposés par un parlementaire. Sur le fond, l'organisation plaignante fait valoir que le secteur du commerce de l'ameublement ne saurait être regardé comme pouvant bénéficier d'un régime spécial dérogeant au principe du repos hebdomadaire au regard de l'article 7 de la convention n° 106 et des critères qu'il énonce. Par ailleurs, elle dénonce la confusion existante entre la notion de satisfaction des envies des consommateurs et celle des besoins réels de ces derniers.
13. La loi n° 2009-974 du 10 août 2009 «réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires» a introduit deux nouvelles catégories de dérogations. Ce faisant, elle a, selon l'organisation plaignante, vidé le principe du repos dominical de sa substance en étendant le champ d'application des dérogations. En effet, cette loi a institué un régime de dérogation générale de plein droit dans les zones touristiques toute l'année, déconnectant les dérogations des besoins réels du public et permettant à tous les commerces dans ces zones d'ouvrir le dimanche même s'ils ne s'adressent pas à la population touristique concernée. Elle rappelle que la commission d'experts avait eu l'occasion de faire remarquer, dans une observation adoptée en 2010, que le dispositif ancien limitait les commerces autorisés à ouvrir le dimanche pour faire face à l'accueil des touristes à ceux qui leur vendait des éléments strictement nécessaires à permettre leur séjour et leur accueil. Cette loi a également institué un nouveau cas de dérogation dans certaines zones commerciales des grandes agglomérations en créant les «périmètres d'usage de consommation exceptionnel» (PUCE) dans lesquels, hors de toute considération sur la nature même de l'activité commerciale, il est possible de déroger à la règle du repos hebdomadaire dominical dès lors que les entreprises concernées peuvent justifier avoir ouvert le dimanche et avoir ainsi instauré un usage de consommation dominical par les consommateurs. La CGT-FO fait valoir que cela est d'autant plus choquant que le comportement illicite de certains commerces est à l'origine des changements d'habitudes des consommateurs qui permet maintenant, sous l'emprise de la loi du 10 août

2009, de justifier le classement en zone PUCE, ceci au détriment de leurs concurrents qui, eux, avaient respecté la loi.

- 14.** Par décret n° 2014-302 du 7 mars 2014, le Premier ministre a ajouté les établissements de commerces de détail du bricolage à la liste des catégories d'établissements bénéficiant d'une dérogation de droit en matière de repos dominical. Selon l'organisation plaignante, cela représente, une fois de plus, une extension des dérogations par l'autorité réglementaire en dehors du champ des régimes spéciaux permis par la convention n° 106. Cela démontre la carence de l'Etat français, à la fois par son caractère passif puisque, en n'exerçant pas les poursuites qui lui sont permises par la réglementation, il ne fait pas respecter le principe du repos hebdomadaire dominical, mais également de manière active puisqu'il concourt lui-même à la violation dudit principe.
- 15.** Deuxièmement, la CGT-FO allègue que l'absence de sanctions ainsi que le caractère insatisfaisant de la réglementation interne en cas de manquement au principe du repos dominical prévu à l'article L.3132-3 du Code du travail prive d'effet les dispositions de la convention. Elle relève que la France, en consacrant le principe d'une journée de repos donnée aux travailleurs le dimanche, s'est dotée d'un système normatif qui semble conforme à l'esprit de la convention, mais déplore l'absence de poursuite réelle des infractions existantes par les autorités en charge d'assurer l'effectivité de la règle et de mettre en œuvre ces poursuites, notamment dans certains départements où la tolérance des autorités de l'Etat est telle que la pratique instituée va à l'encontre de la norme. Il en résulte que les entreprises qui ont contrevenu à la règle estiment désormais que le recours illicite au travail du dimanche et les changements de modes de consommation induits par cette ouverture des commerces sont producteurs de droits. En effet, ces comportements illicites permettent par la suite à une enseigne de pouvoir obtenir une dérogation puisque, aux termes de la loi du 10 août 2009, il faut justifier d'un usage de consommation dominicale exceptionnel – manifesté par l'ancienneté d'une pratique – pour pouvoir obtenir une dérogation et que, à ce sujet, le Conseil d'Etat a, selon elle, refusé de faire la distinction entre une pratique autorisée et une pratique interdite. Par ailleurs, l'organisation plaignante cite de nombreux exemples et précise que les infractions continuent, notamment en région Ile-de-France. Citant de nombreuses décisions rendues par diverses juridictions françaises, elle affirme que le risque de sanctions pénales se révèle insuffisant et non dissuasif faute de réelles poursuites et de sanction suffisante. Tout en reconnaissant le travail fait par les services de l'inspection du travail, elle souligne le manque de moyens et les disparités dans l'application de la loi, traduisant un manque de volonté politique. Enfin, elle fait valoir les difficultés rencontrées pour mener à bien les poursuites engagées, une tendance se dégageant de la jurisprudence pour rendre plus difficile la recevabilité de l'action menée par les organisations syndicales. Elle cite en exemple la décision d'un tribunal administratif déclarant que l'effet des dérogations préfectorales avait une portée locale et qu'il ne permettait dès lors pas à la Fédération des employés et cadres de la CGT-FO – compétente sur le plan national – d'en obtenir l'annulation, faute d'un intérêt à agir. Par ailleurs, un récent revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel a rendu inconstitutionnel le mécanisme de suspension de plein droit des effets des dérogations par le dépôt d'une requête en annulation des autorisations administratives, de sorte que le temps que l'affaire soit jugée – qui est supérieur à la durée de la dérogation octroyée –, l'annulation de cette dérogation est sans effet. Il n'existe donc aucune sanction réelle de la violation de la norme.
- 16.** Troisièmement, selon la CGT-FO, l'administration française ne se conforme pas aux dispositions de la convention en octroyant des dérogations abusives et du fait de l'absence de sanctions appropriées et suffisamment dissuasives en cas de manquement. Elle reproche aux préfets, représentants de l'Etat au niveau local, de ne pas toujours soumettre à la justice administrative les arrêtés municipaux illégaux alors qu'ils en ont la possibilité lorsque ces arrêtés sont adressés à la préfecture. Qui plus est, les préfets eux-mêmes excèdent les pouvoirs qui leur sont conférés en matière de dérogation au principe du repos hebdomadaire

dominical en ayant une interprétation contraire à la jurisprudence, pourtant abondante et rappelée par voie de circulaire, des critères d'attribution de dérogations. L'organisation plaignante dénonce la tolérance dont font preuve les autorités administratives envers les commerces qui ne respectent pas la loi, notamment en n'abrogeant pas des décisions déclarées illicites par la justice, en ne publiant pas des décisions octroyant des dérogations pour éviter tout recours à leur encontre, ou encore en recevant les représentants des entreprises en infraction et en prenant des décisions qui leur sont favorables. Par ailleurs, lorsque des sanctions sont imposées, celles-ci sont insuffisamment dissuasives. En effet, le montant des dommages et intérêts alloués en réparation du préjudice est, au mieux, de quelques milliers d'euros de sorte que les recettes fiscales enregistrées par l'Etat et les bénéfices réalisés par les enseignes concernées lors des dimanches illégalement travaillés, sans rapport avec ces montants, incitent clairement l'Etat et les magasins concernés à violer le principe du repos hebdomadaire dominical posé par la loi. Elle réitère, de plus, que la durée des procédures en annulation dépasse la durée des dérogations accordées et que la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel fait perdre toute effectivité au seul recours qui était efficace.

17. Quatrièmement, la CGT-FO allègue que la jurisprudence des juridictions françaises aggrave les manquements aux principes énoncés par la convention en ce qu'elle étend encore, en se fondant sur le principe d'égalité, le champ d'application des régimes spéciaux aussi bien en ce qui concerne les secteurs d'activité que les territoires qui peuvent bénéficier de ces dérogations. En effet, des décisions de justice ont étendu le champ de la dérogation obtenue par le secteur de l'ameublement au secteur de l'aménagement de la maison et de l'électroménager au motif qu'il y avait risque de distorsion de concurrence puisque les vendeurs de meubles vendent également des produits électroménagers, alors même que ce secteur avait été écarté de la liste des bénéficiaires de dérogations par le législateur lors des débats parlementaires. Selon la CGT-FO, c'est le même mécanisme qui a permis au secteur du bricolage d'être inclus dans le champ des dérogations. De la même manière, des décisions de justice autorisent des commerces situés en dehors des zones touristiques ou des PUCE à ouvrir le dimanche au motif qu'ils sont en concurrence avec des commerces situés dans ces zones et qu'il y a risque d'atteinte au fonctionnement de l'établissement s'il se voyait refuser la dérogation. Or cela va directement à l'encontre des observations faites par la commission d'experts qui, dans une demande directe adoptée en 2005 et adressée à la France, s'était étonnée de constater que l'égalité de traitement entre une grande surface et des commerces ouvrant le dimanche sans autorisation avait été assurée en instituant une dérogation permanente en faveur de tous ces établissements et non en assurant le respect des dispositions applicables. L'organisation plaignante fait valoir que la situation actuelle de la législation et de son interprétation au travers de la jurisprudence conduit des commerces à profiter des failles du système pour obtenir des dérogations auxquelles ils n'ont pas droit.

## **B. Réponse du gouvernement**

18. Dans sa réponse, le gouvernement indique que la convention n° 106 a pour objet le repos hebdomadaire et non le repos dominical qui est une forme particulière de repos hebdomadaire.
19. Premièrement, en ce qui concerne l'allégation relative à la mise en œuvre de régimes spéciaux au-delà des possibilités permises par la convention à l'occasion des lois du 3 janvier 2008 et du 10 août 2009 ainsi que du décret du 7 mars 2014, le gouvernement fait valoir que la réglementation française en matière de repos hebdomadaire est plus protectrice que ce que prévoit la convention. En effet, l'article L.3132-2 du Code du travail garantit aux salariés un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures auxquelles s'ajoutent les onze heures de repos quotidien, soit un total de trente-cinq heures. Par ailleurs, l'article L.3132-3 du Code du travail précise que «[d]ans l'intérêt des salariés, le repos hebdomadaire est donné le

dimanche». La législation française est donc conforme aux dispositions de l'article 6, paragraphe 3, de la convention n° 106 qui prévoit que le repos coïncidera, autant que possible, avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région. Il estime par ailleurs que la législation en matière de dérogations, permanentes ou temporaires, au principe du repos dominical est conforme tant à l'esprit qu'à la lettre de la convention.

- 20.** Le gouvernement explique que l'objectif de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 – qui prévoit que le secteur de l'ameublement bénéficie d'une dérogation permanente de droit au principe du repos dominical – était de répondre à l'évolution des modes de vie des Français, en particulier dans les grandes agglomérations, où il existe une forte demande sociale de fréquentation des établissements de vente de détail de meubles, pour lesquels les achats s'effectuent le plus souvent le week-end et en famille. Les dispositions octroyant cette dérogation répondent aux conditions posées par l'article 7 de la convention n° 106 puisqu'elles *a)* s'appliquent à une catégorie d'établissements déterminée; *b)* sont justifiées par la nature des services offerts par les commerces de détail d'ameublement, compte tenu de l'évolution des modes de consommation; et *c)* se fondent sur des considérations économiques et sociales pertinentes dans la mesure où il s'agit de répondre à un besoin du public.
- 21.** En réponse aux arguments de l'organisation plaignante au sujet de la loi n° 2009-974 du 10 août 2009, le gouvernement fait valoir que la commission d'experts, si elle a constaté un élargissement des dérogations apportées au repos dominical par les lois du 3 janvier 2008 (commerces de détail d'ameublement) et du 10 août 2009 (zones touristiques et PUCE), et qu'elle a souligné qu'il devait être tenu compte de toute considération pertinente de nature autant économique que sociale, n'a cependant «pas condamné la France». L'ensemble des éléments d'actualisation qu'elle avait souhaité recevoir ont été transmis, y compris un rapport du comité parlementaire chargé de veiller au principe du repos dominical publié en novembre 2011 qui a constaté qu'il n'y avait pas eu d'augmentation importante du nombre des communes d'intérêt touristique, que le nombre de salariés potentiellement concernés (environ 250 000) restait relativement modeste, que seule une trentaine de PUCE avaient été délimités fin 2011 et que les préfets vérifiaient l'ensemble des critères définis par la loi. Le gouvernement ajoute que le nombre de PUCE, désormais relativement stable, s'élevait début 2015 à 41. Il n'y a donc pas eu d'accélération des classements en communes ou zones touristiques au sens du Code du travail ni multiplication des PUCE. Le gouvernement relève par ailleurs que le projet de loi pour la croissance et l'activité, en cours d'examen au Parlement, propose une refonte du cadre juridique applicable en matière de travail dominical.
- 22.** Le gouvernement fait également valoir que le décret n° 2014-302 (dit décret «bricolage») du 7 mars 2014 répond aux conditions posées par l'article 7 de la convention n° 106 puisque *a)* il s'applique à une catégorie d'établissement déterminée; *b)* l'intervention du pouvoir réglementaire a été justifiée par la nature des services offerts par les commerces de détail de bricolage, compte tenu de l'évolution des modes de consommation; et *c)* il se fonde sur des considérations économiques et sociales pertinentes dans la mesure où il s'agit de répondre à un besoin du public (le gouvernement cite des sondages indiquant que 52 pour cent des français et 74 pour cent des habitants de l'Ile-de-France étaient favorables à l'ouverture dominicale des magasins de bricolage). Il ajoute qu'un accord majoritaire définissant des contreparties et garanties aux salariés avait été conclu le 23 janvier 2014 avec plusieurs organisations syndicales importantes puis étendu par arrêté du ministre du Travail en date du 3 juin 2014. En outre, le Conseil d'Etat, par décision datée du 24 février 2015, a rejeté les requêtes formées par plusieurs organisations syndicales qui demandaient l'annulation du décret.
- 23.** Deuxièmement, pour ce qui est de l'allégation selon laquelle l'absence de sanctions effectives et le caractère insatisfaisant de la réglementation interne en cas de manquement

au principe du repos hebdomadaire dominical aboutiraient à l'ineffectivité de la convention n° 106 en violation de son article 10, le gouvernement soutient que la France s'est dotée d'un cadre juridique permettant de faire respecter la convention par un régime de sanctions et des moyens juridiques donnés à l'inspection du travail. En effet, aux termes de l'article R.3132-2 du Code du travail, le fait de méconnaître les dispositions des articles L.3132-1 à L.3132-14 et L.3132-16 à L.3132-31 relatives au repos hebdomadaire ainsi que celles des décrets pris pour leur application est passible d'une amende de 1 500 euros par salarié illégalement employé. La récidive est également réprimée. Par ailleurs, il est erroné d'affirmer que le contrôle de la bonne application des règles relatives au repos hebdomadaire ne serait pas assuré par les services de l'inspection du travail. Ainsi, 146 procès-verbaux ont été dressés en 2013 et 2014 et 73 actions en référé ont été formées sur la même période visant à ce que des injonctions de fermeture sous astreinte soient prononcées. Le gouvernement explique que, selon le Conseil constitutionnel, le fait que l'employeur ne dispose d'aucune voie de recours pour s'opposer à l'effet suspensif du recours et qu'aucune disposition législative ne garantisse que la juridiction saisie statue dans un délai qui ne prive pas d'effet utile l'autorisation accordée était contraire au principe du respect des droits de la défense garanti par la Constitution française. Il rappelle, cependant, que les décisions individuelles de dérogation au repos dominical peuvent toujours être contestées devant le juge administratif.

24. Troisièmement, sur le prétendu octroi de dérogations abusives par l'administration et l'absence de sanctions appropriées, le gouvernement réitère que le droit au recours est un principe général du droit français et qu'il est loisible à l'organisation plaignante de saisir le juge, ce qu'elle a eu l'occasion de faire, si elle estime que des autorisations sont accordées en contradiction avec la convention n° 106 et la loi. Quant au montant des dommages-intérêts octroyés, il est apprécié par les juges au regard du préjudice subi pour l'atteinte à la vie privée du salarié en raison de son travail le dimanche en violation des dispositions légales. Selon le gouvernement, le montant moyen attribué par les juges du fond s'élève à 2 500 euros par infraction constatée. Par ailleurs, il cite un arrêt de la Cour d'appel de Versailles qui a condamné une société de commerce de détail de bricolage à 500 000 euros d'astreinte pour ne pas avoir respecté une décision de justice lui ordonnant de ne pas employer de salariés le dimanche. Cela démontre, selon lui, que l'argument selon lequel les sanctions prononcées par les tribunaux seraient insuffisantes et de nature symbolique ne saurait être retenu.
25. Quatrièmement, en ce qui concerne l'extension sectorielle et territoriale des dérogations par la jurisprudence au nom du principe d'égalité, le gouvernement soutient qu'en aucun cas le juge administratif n'a reconnu une dérogation de droit, c'est-à-dire permanente et générale, aux établissements du secteur de l'électroménager. En effet, la distorsion de concurrence entre secteurs d'activité est appréciée au cas par cas par la jurisprudence. La reconnaissance par le juge du préjudice causé n'est donc ni générale ni systématique. Pour ce qui est de l'extension territoriale du champ des régimes spéciaux, le gouvernement fait valoir que les critères pris en compte par le juge pour apprécier l'existence d'une distorsion de concurrence sont strictement définis et ne prêtent pas à généralisation: outre la proximité géographique avec le magasin concurrent, l'existence d'un détournement de clientèle de nature à compromettre le fonctionnement normal de l'établissement qui s'estime victime d'une distorsion de concurrence doit être prouvée dans chaque cas.

### **C. Allégations complémentaires de la Confédération générale du travail**

26. Dans des allégations complémentaires à la réclamation de la CGT-FO, la Confédération générale du travail (CGT) fait valoir que la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques représente une aggravation des manquements aux

obligations découlant de la convention n° 106 ainsi qu'une violation de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

27. La CGT explique que la loi du 6 août 2015:

- crée des *zones commerciales* (art. L.3132-25-1 et R.3132-20-1 du Code du travail) en remplacement des PUCE créés par la loi du 10 août 2009. Là où les PUCE ne pouvaient être implantés que dans des agglomérations de plus d'un million d'habitants, les zones commerciales issues de la nouvelle loi peuvent être créées dans les unités urbaines de 100 000 habitants et plus, avec pour seule condition la surface des magasins et le nombre de clients <sup>1</sup>, alors que, selon elle, les dérogations à un principe ne devraient être admises que sous des conditions strictes. De plus, l'ensemble des établissements de vente au détail de biens et services situés dans la zone commerciale pourront déroger au principe du repos dominical, sans égard à l'utilité, pour ces magasins, d'ouvrir le dimanche. Il s'agit donc, selon la CGT, d'une confusion entre la satisfaction des envies des consommateurs et leurs besoins réels qui seuls pourraient justifier un régime dérogatoire;
- crée des *zones touristiques* (art. L.3132-25 du Code du travail) qui remplacent les «communes d'intérêt touristique ou thermales et les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente» issues de la loi du 10 août 2009, mais toujours sans vérifier si les établissements bénéficiant de la dérogation répondent à un besoin de consommation des touristes le dimanche, ce qui contrevient à la convention n° 106;
- crée des *zones touristiques internationales* (art. L.3132-24 du Code du travail) où l'ensemble des établissements de vente au détail de biens et services bénéficient du régime spécial les autorisant non seulement à faire travailler leurs salariés le dimanche mais également la nuit, de 21 heures à minuit (art. L.3122-29 du Code du travail). Cette autorisation est accordée de droit, par le simple fait que l'établissement est situé dans la zone, sans contrôle du type d'activité de l'établissement ou du salarié, et constitue donc une extension du champ des dérogations au principe du repos dominical sans justification, qui est contraire à la convention n° 106;
- crée une nouvelle dérogation dans l'*enceinte des gares* (art. L.3132-25-6 du Code du travail). Selon la CGT, le lien entre les établissements bénéficiaires et les besoins spécifiques des usagers des gares n'a pas à être établi;
- élargit encore le périmètre des régimes spéciaux en autorisant les *commerces de détail alimentaires* situés dans les zones touristiques internationales et les gares à faire travailler leur salariés tout le dimanche alors qu'auparavant ils ne pouvaient le faire que jusqu'à 13 heures;
- augmente le nombre de *dérogations accordées par le maire* de 5 à 12 dimanches par an (art. L.3132-26 et suivants du Code du travail). L'initiative d'une telle dérogation n'appartient qu'au seul maire ou président d'organisme intercommunal, le conseil

<sup>1</sup> Le décret n° 2015-1173 du 20 septembre 2015 a précisé ces critères de la manière suivante (voir l'article R.3132-20-1 du Code du travail): pour être qualifiée de zone commerciale au sens de l'article L.3132-25-1, la zone doit 1) constituer un ensemble commercial d'une surface de vente totale supérieure à 20 000 m<sup>2</sup>; 2) avoir un nombre annuel de clients supérieur à 2 millions ou être située dans une unité urbaine comptant une population supérieure à 100 000 habitants; et 3) être dotée des infrastructures adaptées et accessible par les moyens de transport individuels et collectifs. Par ailleurs, si la zone est située à moins de 30 km d'une offre concurrente située sur le territoire d'un Etat limitrophe, les valeurs applicables au titre des critères de surface de vente et de nombre annuel de clients sont, respectivement, de 2 000 m<sup>2</sup> et de 200 000 clients.



municipal et les organisations d'employeurs et de travailleurs pouvant être consultés pour avis, sans que cela ne soit une obligation. Selon la CGT, cette «simple consultation» est très éloignée des principes de négociation collective tels qu'énoncés dans la convention n° 98 et contrevient à l'article 8, paragraphe 2, de la convention n° 106. Elle considère que ces dérogations sont injustifiées puisque que les maires peuvent les accorder arbitrairement à tout type de commerce de détail sans conditions ni motifs à fournir;

- enfin, la CGT fait valoir que, sauf pour ce qui est des dérogations accordées par les maires, la loi du 6 août 2015 ne prévoit aucun seuil minimum, en termes de repos ou de rémunération, aux contreparties accordées pour le travail le dimanche.

**28.** La CGT allègue ensuite que la loi du 6 août 2015 non seulement étend largement la possibilité de déroger au principe du repos hebdomadaire, mais qu'elle introduit des mesures permettant de faciliter la mise en place des régimes spéciaux. En effet, si l'article L.3132-21 du Code du travail introduit un nouveau dispositif de consultation pour ce qui est des dérogations préfectorales, le texte permet de contourner ce dispositif en «cas d'urgence dûment justifiée et lorsque le nombre de dimanches pour lesquels l'autorisation prévue [...] n'excède pas trois». De plus, l'article L.3132-25-3 de la nouvelle loi conserve le principe selon lequel, en l'absence d'accord collectif applicable à l'entreprise, les autorisations de dérogation sont accordées au vu «d'une décision unilatérale de l'employeur prise après référendum», ce qui permet à l'employeur de fixer lui-même les contreparties accordées aux salariés concernés. Selon la CGT, cela revient à nier le principe du repos compensateur, à ne pas respecter les règles élémentaires en matière de négociation collective et à contourner les organisations syndicales représentatives, en violation de convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et des conventions n°s 98 et 106. Enfin, la CGT fait valoir que les dispositions de la convention n° 106 restent privées d'effet puisque les manquements au principe du repos hebdomadaire ne font que très rarement l'objet de sanctions effectives. En effet, selon elle, l'inspection du travail est dotée de moyens insuffisants et il revient aux organisations syndicales d'engager des poursuites qui n'aboutissent que très rarement. Or la nouvelle loi du 6 août 2015 n'a pas corrigé ce phénomène et les dysfonctionnements décrits par la CGT-FO dans sa réclamation initiale restent d'actualité.

#### **D. Informations complémentaires de la CGT-FO**

**29.** Dans le complément à sa réclamation, la CGT-FO allègue que le Conseil d'Etat a décidé d'adopter une notion de «besoin», au sens des dispositions de l'article 7 de la convention n° 106, très extensive pour permettre la mise en œuvre de dérogations permanentes. Elle dénonce ensuite l'extension du champ des régimes spéciaux par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. De plus, selon elle, le décret d'application de cette loi en a étendu la portée, permettant la généralisation des régimes spéciaux. Enfin, elle reproche aux ministres concernés d'avoir pris des arrêtés fixant la liste des zones touristiques internationales de manière non transparente et sans aucune consultation.

**30.** En premier lieu, l'organisation plaignante constate que, par un arrêt du 24 février 2015, le Conseil d'Etat a rejeté les recours de différentes organisations syndicales contre deux décrets successifs qui ont ajouté le secteur du bricolage à la liste des dérogations permanentes de droit au repos dominical, au titre de l'article L.3132-12 du Code du travail. La CGT-FO allègue que, ce faisant, le Conseil d'Etat a validé le principe d'une dérogation permanente accordée à ce secteur alors même que les organisations syndicales avaient démontré que le bricolage, activité à laquelle les français s'adonnent régulièrement le dimanche, était parfaitement possible sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir les commerces de bricolage ce jour-

là; que la fermeture le dimanche de 31 magasins de bricolage à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel de Versailles d'octobre 2012 n'avait pas porté atteinte à cette activité; que les juges administratifs français considéraient alors, de manière unanime, que le commerce de bricolage ne figurait pas parmi les activités pour lesquelles il pouvait même être obtenu une dérogation temporaire; et qu'un rapport commandité par le gouvernement français considérait ce secteur comme inéligible à une telle dérogation. Le treizième considérant de l'arrêt du Conseil d'Etat se lit comme suit:

Considérant, ainsi qu'il vient d'être dit, que l'inscription des établissements de commerce de détail de bricolage sur la liste des établissements autorisés à attribuer le repos hebdomadaire par roulement a pour objet de répondre aux besoins d'un grand nombre de personnes pratiquant, plus particulièrement le dimanche, le bricolage comme une activité de loisir, dont la nature implique de pouvoir procéder le jour même aux achats des fournitures nécessaires ou manquantes; que la satisfaction de ce besoin constitue une considération sociale pertinente au regard des stipulations de l'article 7 de la convention internationale du travail n° 106; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations doit être écarté.

La CGT-FO fait valoir qu'il ressort de cet arrêt que le Conseil d'Etat estime que deux types de dérogations sont possibles au sens de l'article 7 de la convention n° 106: celles qui répondent à une nécessité – suivant en cela la position de la commission d'experts de l'OIT – et celles qui permettent la réalisation d'activités de loisir correspondant à la vocation du dimanche, jour traditionnel de repos. Par cette décision, le Conseil d'Etat a adopté une position visant à étendre le régime des dérogations mises en œuvre par l'autorité administrative, alors que les publications et travaux de l'OIT conduisent à adopter, selon elle, une position nettement plus restrictive, subordonnant le recours aux régimes spéciaux à la preuve qu'il est impossible de répondre aux besoins exprimés par la population en respectant le repos hebdomadaire traditionnel. Pour la CGT-FO, cela revient à mettre à néant le principe même d'un repos commun dans la quasi-totalité des secteurs marchands, car le même raisonnement pourrait être tenu pour le secteur culturel, la vente de vêtements ou de chaussures, les produits électroménagers, l'ameublement, la vente de véhicules automobiles, etc. Ainsi, en considérant que la pratique d'un loisir induit la nécessité de faire travailler les salariés dans les commerces qui permettent de se procurer des éléments permettant sa pratique, sans apprécier qu'il est loisible à la population de se les procurer à un autre moment, le Conseil d'Etat étend la portée des régimes spéciaux permis par la convention au-delà de ce qui est prévu en son article 7. La notion de «besoin» répondant à une nécessité cède donc le pas à celle d'un besoin répondant à une simple «envie du consommateur».

**31.** En second lieu, l'organisation plaignante relève que la loi du 6 août 2015 procède à une extension du champ des régimes spéciaux – qui avaient déjà été réformés par la loi du 10 août 2009 – en instaurant de nouvelles dérogations et en augmentant le champ de celles existantes, sans corriger les errements antérieurs:

- En ce qui concerne les *zones touristiques internationales*, elle estime que ce texte est venu s'ajouter, sans la remplacer, à la dérogation existant déjà pour les zones touristiques dont la loi du 10 août 2009 avait déjà étendu les effets à l'intégralité des commerces de biens et de services et non plus seulement à ceux permettant d'accueillir les touristes, y compris en dehors de la saison touristique. Le critère de mise en œuvre de la loi tient compte, pour les zones touristiques internationales, du rayonnement international de ces zones, de l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et de l'importance de leurs achats. En aucun cas il ne fait mention de l'une ou l'autre des conditions de l'article 7 de la convention n° 106. Ainsi, même s'il est parfaitement possible de donner dans la zone concernée le repos dominical aux travailleurs, ce qui était le cas jusqu'alors, le fait que la zone puisse voir passer des touristes résidant hors de France susceptibles de dépenser leur argent suffit à ce qu'il soit porté atteinte aux droits des travailleurs français.

- En ce qui concerne les *zones touristiques*, il est, là aussi, possible de déroger au principe du repos dominical sans se préoccuper de savoir s'il est possible de satisfaire les besoins des touristes en respectant ce principe.
- Les PUCE, quant à eux, ont été remplacés par les *zones commerciales* à qui il suffit de justifier d'une «offre commerciale et d'une demande potentielle particulièrement importantes» pour obtenir une dérogation sans que la loi ne définisse ce qu'il convient d'entendre par «particulièrement importantes». L'autorité administrative a donc un pouvoir discrétionnaire pour octroyer ces dérogations, ce qui ne garantit pas que les conditions posées par l'article 7 de la convention n° 106 soient respectées.
- La nouvelle loi crée un nouveau régime de dérogations pour les *établissements de vente au détail qui mettent à disposition des biens et des services et qui sont situés dans l'emprise d'une gare* sans avoir précisé ce qu'il faut entendre par «l'emprise d'une gare». L'organisation plaignante fait valoir qu'elle est, en l'état de la réglementation, dans l'incapacité de mesurer la portée de la dérogation mise en œuvre, notamment pour apprécier quels seront les commerces susceptibles d'être affectés. Selon elle, rien ne vient justifier, au sens de l'article 7 de la convention, la dérogation accordée.
- Par ailleurs, l'article L.3132-25-5 du Code du travail augmente la durée de la dérogation permanente de droit pour le *secteur alimentaire* dans certaines des zones nouvellement créées. En effet, elle permet aux commerces de vente au détail dans le secteur alimentaire de faire travailler leurs salariés – déjà exposés au travail du dimanche jusqu'à 13 heures sous l'emprise de l'ancienne loi – jusqu'à dimanche minuit dans les zones touristiques internationales et jusqu'à 21 heures dans les gares.
- La loi augmente de 5 à 12 le nombre de *dérogations au repos dominical qui peuvent être octroyées par les maires* et dont peuvent profiter l'intégralité des secteurs du commerce. Cela dépasse désormais ce qui était acceptable et constitue une atteinte au droit des travailleurs. La CGT-FO allègue également que ce dispositif est contraire aux dispositions de la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

Enfin, l'organisation plaignante fait valoir que, dans la pratique, il est difficile de ne pas répondre positivement à la sollicitation de l'employeur de venir travailler le dimanche, au risque de perdre son emploi ou d'être discriminé à l'embauche. Elle ajoute que près des deux tiers des salariés qui travaillent le dimanche indiquent le faire pour des raisons financières, y étant contraints faute de pouvoir assumer leurs charges avec leur salaire de la semaine.

32. La CGT-FO fait valoir que, contrairement aux assurances données par le gouvernement français, les dérogations sectorielles au profit des magasins d'ameublement (loi du 3 janvier 2008) et de bricolage (décret du 7 mars 2014) n'ont pas été retirées lors de la réforme législative. Elle réitère que ces dérogations sectorielles sont manifestement contraires à la convention n° 106 et que, par l'extension des dérogations accordées, le principe du repos dominical, affirmé dans les textes, est en pratique devenu largement inefficace de sorte que les dispositions de la convention sont largement violées.
33. L'organisation plaignante réitère ses arguments relatifs à l'extension du champ des dérogations par l'effet de la jurisprudence qui fait prévaloir le principe de la concurrence sur celui du repos dominical comme l'illustrent trois arrêts rendus par la Cour administrative d'appel de Versailles le 18 juillet 2014.
34. La CGT-FO dénonce également la disparité de statuts entre travailleurs assujettis au travail le dimanche suivant le secteur ou l'entreprise dans lequel ils travaillent, la convention collective dont ils dépendent, ou le type de dérogation qui leur est appliqué (secteur de l'ameublement ou du bricolage, zone commerciale, zone touristique, zone touristique

internationale). De plus, selon elle, si l'article L.3132-25-4 du Code du travail proscrit la discrimination à l'embauche de salariés refusant de travailler le dimanche, il ne fixe à cet égard aucune réelle garantie.

- 35.** L'organisation plaignante fait valoir, en troisième lieu, que le décret d'application de la loi du 6 août 2015 (décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015) en a étendu la portée, permettant la généralisation des régimes spéciaux. Tout d'abord, aucun des critères retenus à l'article R.3132-21-1 du Code du travail pour la définition des zones touristiques internationales (le rayonnement international de la zone, l'existence d'infrastructures de transports d'importance nationale ou internationale, une affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France, et un flux important d'achats effectués par ces touristes) ne correspond à ceux de l'article 7 de la convention n° 106. L'ambition ici est clairement et strictement commerciale. Ensuite, les critères de définition des zones commerciales codifiés à l'article R.3132-20-1 du Code du travail – et notamment la référence au nombre annuel de clients – ne permettent pas aux organisations syndicales de pouvoir les contrôler et, par conséquent, de donner un avis informé sur ces zones lorsqu'elles leur sont soumises pour avis. A aucun moment la réglementation ne fait référence à la possibilité ou non de respecter le repos hebdomadaire – ou au type de commerce ouvert – contrairement aux conditions posées par la convention n° 106. Enfin, la CGT-FO dénonce l'existence de dérogations préfectorales implicites suite à la parution du décret du 23 octobre 2014 qui donne au silence de l'administration valeur de décision implicite d'acceptation des demandes formulées. Ceci pose deux séries de difficultés. Premièrement, cela ne garantit plus l'obligation des préfets de soumettre les demandes d'autorisation pour avis aux organisations syndicales. Deuxièmement, cela rend plus difficile les recours judiciaires puisque qu'il est impossible de vérifier par la seule consultation des recueils des actes administratifs si un commerce ouvert le dimanche bénéficie d'une autorisation administrative, celle-ci pouvant être implicite du fait du silence de l'administration. Il n'est donc plus possible d'assurer la mise en œuvre du régime de contrôle des dérogations accordées par l'administration et d'assurer l'effectivité de la règle.
- 36.** En quatrième lieu, la CGT-FO soutient que, en ce qui concerne les arrêtés fixant les zones touristiques internationales, l'obligation de consultation des organisations syndicales figurant à l'article 7 de la convention n° 106 a été directement violée. En effet, les dossiers qui ont été soumis à ces organisations pour avis étaient incomplets et la date fixée pour répondre était antérieure à la publication du décret d'application fixant les critères pris en compte pour définir ces zones touristiques internationales. Pas moins de 12 zones ont été ainsi définies à Paris, portant de 400 à 6 000 le nombre de commerces qui non seulement pourront faire travailler leur salariés le dimanche, mais également de 21 heures à minuit. La CGT-FO fait valoir que ces zones, établies de manière à inclure l'ensemble des centres commerciaux existants, ont clairement été choisies pour répondre aux besoins des grandes enseignes du commerce alors même qu'elles ne voient passer aucune clientèle internationale ou que leur offre n'intéresse pas la clientèle étrangère.
- 37.** Enfin, la CGT-FO rappelle que le Conseil constitutionnel avait rendu inconstitutionnel le mécanisme de suspension de plein droit des effets des dérogations par le dépôt d'une requête en annulation des autorisations administratives. La loi du 6 août 2015 a abrogé le texte en question de sorte que, lorsque l'administration préfectorale accorde une dérogation temporaire, les organisations syndicales qui en contestent la légalité sont placées devant la même situation que celle dénoncée par le Conseil constitutionnel, c'est-à-dire de ne pouvoir obtenir son annulation avant qu'elle n'ait terminé de produire ses effets. Là encore le gouvernement français n'assure pas le respect de la convention n° 106 puisqu'il ne met pas en œuvre les mesures permettant d'en garantir l'effectivité.

## E. Réponse du gouvernement aux informations et allégations complémentaires

38. Dans sa réponse, le gouvernement affirme que la loi du 6 août 2015, sans étendre le travail du dimanche, a adapté le cadre juridique pour sortir de l'insécurité juridique là où elle existait, en poursuivant deux objectifs: donner plus de latitude aux acteurs de terrain pour ajuster leur offre commerciale dominicale en fonction des besoins locaux; et accorder à tous les salariés des garanties et contreparties réelles, sur la base d'accords collectifs de travail.
39. Tout d'abord, le gouvernement souligne qu'il y a eu, au cours des dernières années, une forte évolution des pratiques de consommation et des modes de vie et que 69 pour cent des Français et 82 pour cent des Franciliens sont favorables à l'ouverture des commerces le dimanche. Il ajoute que la loi du 6 août 2015 – qui ne modifie pas la situation des salariés travaillant dans les entreprises ou activités dites «dérogatoires de droit» (industries et services où le fonctionnement permanent est rendu nécessaire par les contraintes de l'activité ou les besoins du public, comme la fourniture d'électricité, les transports publics, les hôpitaux) – instaure un nouveau dispositif de dérogation au repos dominical sur un fondement géographique pour les établissements de vente au détail qui mettent à disposition des biens et des services, dès lors qu'ils sont situés dans une zone touristique internationale, une zone touristique, une zone commerciale ou dans l'emprise d'une gare:
- En ce qui concerne les zones touristiques internationales – qui sont des zones caractérisées par un rayonnement international, une affluence exceptionnelle de touristes étrangers et l'importance de leurs achats – le gouvernement rappelle que la France est la première destination touristique au monde, avec 83 millions de visiteurs par an et que faire des courses est la troisième activité la plus pratiquée par les touristes, après la visite des musées et monuments et la découverte de Paris. Douze zones touristiques internationales ont été délimitées chacune par arrêté du 25 septembre 2015 des ministres du travail, du tourisme et du commerce, au regard des critères définis par le décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015.
  - En ce qui concerne les zones touristiques – qui remplacent les communes d'intérêt touristique ou thermales et les anciennes zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente – le gouvernement fait valoir que leurs critères de délimitation n'ont pas été modifiés et que leur augmentation devrait être limitée car un grand nombre d'entre elles sont déjà des communes ou zones touristiques au sens du Code du travail.
  - Quant aux *zones commerciales* – qui se substituent aux PUCE – le gouvernement explique que la volonté du législateur est de dépasser la seule prise en compte des «usages de consommation dominicale» qui prévalaient sous l'égide de la loi de 2009 pour tenir compte du potentiel de développement commercial, fondé sur la rencontre de l'offre et de la demande, dans une logique prospective d'aménagement du territoire. Ceci n'aboutit cependant pas, selon lui, à une remise en cause du principe du repos dominical du fait du caractère très restrictif des dispositions et critères réglementaires. Il faut en effet qu'il s'agisse d'un ensemble commercial d'une surface de vente totale supérieure à 20 000 m<sup>2</sup>, avec plus de 2 millions de clients annuels ou bien étant situé dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, bénéficiant d'infrastructures adaptées et accessible par les moyens de transport individuels et collectifs. Le gouvernement précise que les 40 PUCE deviennent des zones commerciales de plein droit.
  - En ce qui concerne les *gares particulièrement fréquentées*, un sondage réalisé en 2013 montre que 77 pour cent des Français sont favorables à l'ouverture des commerces situés en gare le dimanche. Douze d'entre elles devraient être concernées en France.

- Pour les *commerces de détail alimentaires* situés dans les zones touristiques internationales et les gares, ils ne pourront ouvrir au-delà de 13 heures le dimanche qu'à condition d'être couverts par un accord collectif prévoyant des contreparties, notamment salariales. Le gouvernement ajoute que, s'agissant des commerces de détail alimentaires bénéficiaires d'une dérogation de droit jusqu'à 13 heures le dimanche (sur le fondement de l'article L.3132-13 du Code du travail), les salariés privés de repos dominical employés dans de tels commerces d'une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup> bénéficient d'une rémunération majorée d'au moins 30 pour cent.
- Le gouvernement précise enfin que la possibilité pour les *maires* d'autoriser le travail dominical dans les commerces de détail 12 dimanches par an (au lieu de 5 précédemment) est une faculté qui leur est offerte en fonction des besoins locaux et non une obligation. Il souligne que la loi instaure à cet égard de nouvelles procédures de consultation obligatoires par le maire: celle du conseil municipal dans tous les cas et, lorsque le nombre de dimanches concernés excède 5, l'avis conforme de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Le gouvernement ajoute que la loi du 6 août 2015 a pour objet de placer le dialogue territorial au cœur de la délimitation des zones touristiques et des zones commerciales afin de trouver les équilibres nécessaires lors de la création de ces zones mais aussi à mesure de l'évolution du tissu commercial, des pratiques des consommateurs, des transports, de l'emploi et de l'activité. La loi met également en place une procédure annuelle de concertation et d'étude d'impact qui réunit, autour du préfet, les maires, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), les associations de commerçants et les organisations représentatives des salariés et des employeurs des commerces de détail.

**40.** Le gouvernement fait valoir, ensuite, que la loi du 6 août 2015 a pour objectif d'accorder à tous les salariés des garanties et contreparties réelles. Ainsi, le principe du volontariat est généralisé dans le cadre des zones touristiques internationales, des zones touristiques, des zones commerciales, dans les gares et pour les «dimanches du maire», alors qu'il n'était auparavant une obligation légale que dans le cadre des dérogations temporaires accordées par le préfet (notamment pour les PUCE). Ce principe est en outre assuré par l'établissement d'un écrit explicite et l'inscription dans la loi d'une disposition prévoyant que le refus de travailler le dimanche pour un salarié ne constitue pas une faute ni un motif de licenciement et que le salarié ne peut faire l'objet de mesures discriminatoires du fait de ce refus. De plus, l'emploi des salariés le dimanche est conditionné à l'existence d'un accord collectif soit de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement, soit conclu à un niveau territorial. Ce n'est que dans le cas d'une entreprise de moins de 11 salariés que les commerces pourront, à défaut d'accord, recourir à une décision unilatérale de l'employeur, après consultation des salariés concernés et approbation de la majorité d'entre eux. Le gouvernement ajoute que ces accords collectifs ou, à défaut, ces décisions unilatérales, devront prévoir des contreparties, en particulier salariales, pour les salariés. Ils devront également prévoir des engagements, pris par l'employeur, en terme d'emploi ou en faveur de certains publics en difficulté ou de personnes handicapées ainsi que des mesures destinées à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie privée pour les salariés privés du repos dominical. Enfin, pour ce qui est des «dimanches du maire», comme antérieurement, chaque salarié concerné percevra une rémunération au moins égale au double de la rémunération normalement due pour une durée équivalente, ainsi qu'un repos compensateur équivalent en temps. Le gouvernement affirme donc que ces mesures – qui garantissent un traitement équitable des salariés travaillant le dimanche – sont de nature à répondre aux exigences de la convention n° 106.

**41.** En ce qui concerne l'allégation relative à la violation, par la France, des principes de la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, le gouvernement

fait valoir que, quel que soit le régime de dérogation au repos dominical, la loi instaure désormais une procédure de consultation obligatoire des organisations d'employeurs et de salariés concernés aux articles L.3132-20 du Code du travail (dérogation préfectorale pour éviter le préjudice au public ou l'atteinte portée au fonctionnement de l'établissement), L.3132-24 (zone touristique internationale), L.3132-25 (zone touristique), L.3132-25-1 (zone commerciale), L.3132-25-6 (gares) et R.3132-21 («dimanches du maire»). La seule exception, précise-t-il, sont les situations d'urgence (dans le cadre de la dérogation prévue à l'article L.3132-20), lorsque le caractère imprévisible de certaines situations ne permet pas d'instruire la demande de dérogation selon la procédure classique et de mener à bien les consultations obligatoires. Cela est cependant strictement encadré puisque le nombre de dimanches pour lesquels l'autorisation est envisagée ne doit pas excéder trois. Le gouvernement affirme avoir fait le choix de conditionner l'emploi de salariés le dimanche à un accord collectif afin que les partenaires sociaux s'accordent sur les contreparties à mettre en place. Par ailleurs, en ce qui concerne les établissements de moins de 11 salariés pour lesquels, en l'absence d'accord collectif ou d'accord conclu au niveau territorial, une décision unilatérale de l'employeur peut fixer les contreparties accordées aux salariés privés de repos dominical du fait d'une dérogation individuelle accordée par le préfet, le gouvernement précise que le législateur a défini le niveau de ces contreparties puisque, selon l'article L.3132-25-3 du Code du travail, chaque salarié privé du repos dominical bénéficie d'un repos compensateur et perçoit pour ce jour de travail une rémunération au moins égale au double de la rémunération normalement due pour une durée équivalente. Quant aux zones touristiques internationales, aux zones touristiques, aux zones commerciales et aux gares, le régime est le même, que l'ouverture dominicale de l'établissement résulte d'un accord collectif ou d'une décision unilatérale: il doit comprendre des contreparties – en particulier salariales mais qui peuvent aussi consister en l'octroi d'un repos compensateur –, des engagements de l'employeur en terme d'emploi ou en faveur de certains publics en difficulté, et des mesures destinées à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Ceci démontre, selon le gouvernement, que le cadre législatif et réglementaire français en matière de repos dominical n'est pas contraire aux stipulations des conventions n<sup>os</sup> 98 et 106.

### III. Conclusions du comité

42. Les conclusions sont fondées sur l'examen par le comité des allégations et des informations complémentaires soumises par la CGT-FO, des allégations complémentaires de la CGT et des réponses transmises par le gouvernement dans le cadre de la présente procédure.
43. Dans sa réclamation, l'organisation plaignante, CGT-FO, allègue que la France a violé les dispositions de la convention n<sup>o</sup> 106. L'organisation plaignante estime que, malgré la réaffirmation à plusieurs reprises du principe du repos dominical par les juridictions nationales, des amendements successifs au dispositif législatif ont peu à peu vidé ledit principe de sa substance en octroyant des dérogations qui vont au-delà de ce qui est autorisé par la convention n<sup>o</sup> 106<sup>2</sup>. Le comité note que les allégations initiales de l'organisation

<sup>2</sup> Le comité relève que les dispositions législatives et réglementaires suivantes étaient, au moment du dépôt de la réclamation, pertinentes pour le cas présent: les articles L.3132-1 à L.3132-3 du Code du travail établissent le principe d'un repos hebdomadaire d'une durée minimale de vingt-quatre heures consécutives octroyé aux salariés le dimanche. Le Code du travail énumère trois catégories de dérogations à cette règle du repos dominical. Premièrement, certains établissements industriels et commerciaux, dont le fonctionnement ou l'ouverture est rendu nécessaire par les contraintes de la production, de l'activité ou les besoins du public, peuvent de droit déroger à la règle du repos dominical en attribuant le repos hebdomadaire par roulement (art. L.3132-12). L'article R.3132-5 du Code du travail dresse la liste des 182 secteurs admis à donner sur cette base le repos hebdomadaire par roulement. Cette liste comprend les établissements de commerce de détail d'ameublement depuis

plaignante portent sur: *a*) la violation des dispositions de la convention n° 106 par la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2008 qui n'aurait pas fait l'objet de consultation, de la loi du 10 août 2009 et du décret du 7 mars 2014; *b*) l'octroi de dérogations abusives, le caractère insatisfaisant de la réglementation interne en cas de manquement au principe du repos dominical ainsi que l'absence de sanctions ou leur caractère non dissuasif; et *c*) l'extension sectorielle et territoriale du champ d'application des dérogations par les juridictions françaises.

44. En outre, le comité note que la «loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques» du 6 août 2015 a, entre autres, modifié le dispositif législatif relatif au congé hebdomadaire dominical, notamment les articles du Code du travail qui avaient été introduits ou modifiés par la loi du 10 août 2009. Il note que la CGT-FO, comme la CGT, a transmis des allégations complémentaires au sujet de cette nouvelle loi, allégations au sujet desquelles le gouvernement a fait parvenir ses observations.
45. Les articles 6, 7, 8 et 10 de la convention sont pertinents pour l'examen de cette réclamation. Ils se lisent comme suit:

#### *Article 6*

1. Toutes les personnes auxquelles s'applique la présente convention auront droit, sous réserve des dérogations prévues par les articles suivants, à une période de repos hebdomadaire comprenant au minimum vingt-quatre heures consécutives au cours de chaque période de sept jours.
2. La période de repos hebdomadaire sera, autant que possible, accordée en même temps à toutes les personnes intéressées d'un même établissement.
3. La période de repos hebdomadaire coïncidera, autant que possible, avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région.
4. Les traditions et les usages des minorités religieuses seront respectés dans toute la mesure du possible.

la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 et ceux de bricolage depuis le décret n° 2014-302 du 7 mars 2014. Deuxièmement, il existe un régime de dérogations conventionnelles dans les industries ou les entreprises industrielles, qui concerne le travail en continu et les équipes de suppléance (art. L.3132-14 à L.3132-19). Troisièmement, des dérogations temporaires peuvent être accordées par le préfet ou par le maire. Selon la législation en vigueur au moment du dépôt de la réclamation, des dérogations préfectorales sont accordées sur demande des établissements concernés lorsqu'il est établi que le repos dominical simultané de tout le personnel serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de l'établissement (art. L.3132-20 à L.3132-23). Des dérogations préfectorales peuvent également être octroyées aux établissements de vente au détail dans les communes ou les zones qui connaissent une affluence particulière, en raison de leur spécificité touristique, thermale ou culturelle (art. L.3132-25 dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-974 du 10 août 2009). Par ailleurs, la loi du 10 août 2009 avait créé un nouveau régime dérogatoire dans les villes de plus d'un million d'habitants pour des «périmètres d'usage de consommation exceptionnel» (PUCE) caractérisés «par des habitudes de consommation dominicale, l'importance de la clientèle concernée et l'éloignement de celle-ci de ce périmètre» (art. L.3132-25-1 à L.3132-25-6 du Code du travail). Enfin, les articles L.3132-26 et L.3132-27 disposent que des dérogations accordées par le maire (et, à Paris, par le préfet) permettent de supprimer par arrêté le repos dominical dans les établissements commerciaux de vente au détail. Ces dérogations, accordées à titre collectif pour la totalité des commerces d'une branche donnée, étaient au nombre de cinq par an maximum jusqu'à l'adoption de la «loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques» du 6 août 2015.



*Article 7*

1. Lorsque la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre des personnes employées ne permettent pas l'application des dispositions de l'article 6, des mesures pourront être prises, par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays, pour soumettre, le cas échéant, des catégories déterminées de personnes ou des catégories déterminées d'établissements comprises dans le champ d'application de la présente convention à des régimes spéciaux de repos hebdomadaire, compte tenu de toute considération sociale et économique pertinente.

2. Les personnes auxquelles s'appliquent ces régimes spéciaux auront droit, pour chaque période de sept jours, à un repos d'une durée totale au moins équivalente à la période prévue à l'article 6.

3. Les dispositions de l'article 6 s'appliqueront toutefois au personnel employé dans celles des branches d'un établissement soumis à des régimes spéciaux qui, si elles étaient autonomes, seraient soumises auxdites dispositions.

4. Toute mesure portant sur l'application des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article devra être prise en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, s'il en existe.

*Article 8*

1. Des dérogations temporaires, totales ou partielles (y compris des suspensions ou des diminutions de repos), aux dispositions des articles 6 et 7 pourront être autorisées dans chaque pays, soit par l'autorité compétente, soit selon toute autre méthode approuvée par l'autorité compétente et conforme à la législation et à la pratique nationales:

- a) en cas d'accident, survenu ou imminent, et en cas de force majeure ou de travaux urgents à effectuer aux installations, mais uniquement dans la mesure nécessaire pour éviter qu'une gêne sérieuse ne soit apportée au fonctionnement normal de l'établissement;
- b) en cas de surcroît extraordinaire de travail provenant de circonstances particulières, pour autant que l'on ne puisse normalement attendre de l'employeur qu'il ait recours à d'autres mesures;
- c) pour prévenir la perte de marchandises périssables.

2. Lorsqu'il s'agira de déterminer les cas dans lesquels les dérogations temporaires pourront être accordées en application des dispositions des alinéas *b)* et *c)* du paragraphe précédent, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés seront consultées, s'il en existe.

3. Lorsque des dérogations temporaires auront été appliquées dans les conditions prévues par le présent article, un repos compensatoire, d'une durée totale au moins égale à celle de la période minimum prévue à l'article 6, sera accordé aux intéressés.

[...]

*Article 10*

1. Des mesures appropriées seront prises pour assurer la bonne application des règles ou dispositions relatives au repos hebdomadaire, par une inspection adéquate ou par d'autres moyens.

2. Si les moyens par lesquels il est donné effet aux dispositions de la présente convention le permettent, l'application effective desdites dispositions sera assurée par l'institution d'un système de sanctions adéquat.

## Sur les dispositions législatives et réglementaires contestées

### Sur la loi du 3 janvier 2008 et le décret du 7 mars 2014

46. En ce qui concerne l'allégation de l'organisation plaignante selon laquelle la mise en œuvre de régimes spéciaux par la loi du 3 janvier 2008 – qui a ajouté les établissements de commerce de détail d'ameublement aux secteurs qui peuvent déroger à la règle du repos dominical en attribuant le repos hebdomadaire par roulement – et le décret du 7 mars 2014, dit «décret bricolage», qui a eu le même effet en ce qui concerne les commerces de bricolage, va au-delà des possibilités permises par la convention n° 106, le comité note la réponse du gouvernement selon laquelle: 1) la réglementation française en matière de repos hebdomadaire est plus protectrice que ce que prévoit la convention puisqu'elle garantit aux salariés un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures auxquelles s'ajoutent les onze heures de repos quotidien, soit un total de trente-cinq heures; 2) la modification de la législation adoptée en 2008 et 2014 répondait à l'évolution des modes de vie des Français, en particulier dans les grandes agglomérations, et à un besoin du public; et 3) les dispositions contestées répondent aux conditions posées par l'article 7 de la convention puisque *a)* elles s'appliquent à une catégorie d'établissements déterminée; *b)* elles sont justifiées par la nature des services offerts par les commerces de détail d'ameublement et de bricolage, compte tenu de l'évolution des modes de consommation; et *c)* elles se fondent sur des considérations économiques et sociales pertinentes dans la mesure où il s'agit de répondre à un besoin du public.
47. Le comité note que, dans le cadre du mécanisme de contrôle régulier de l'application de la convention n° 106 par la France, la commission d'experts, après analyse complète et détaillée de la législation et des divers documents fournis (rapports du gouvernement et observations des partenaires sociaux, y compris la CGT-FO), n'a pas considéré que les dispositions en question étaient contraires aux dispositions de la convention n° 106. Dans son dernier commentaire<sup>3</sup>, la commission d'experts a prié le gouvernement «de continuer de communiquer des informations actualisées au sujet du débat public sur le travail dominical et, notamment, de lui faire part du point de vue des partenaires sociaux, des conclusions et recommandations du groupe de travail qu'il a chargé de faire rapport sur la question, ainsi que de tout changement d'ordre législatif introduit ou envisagé sur cette base». Dans ces circonstances, le comité rappelle que les dérogations à caractère non temporaire admises aux termes de l'article 7 de la convention n° 106 doivent être justifiées par «la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre des personnes employées» et qu'elles doivent concerner «des catégories déterminées de personnes ou des catégories déterminées d'établissements», «compte tenu de toute considération sociale et économique pertinente». *Le comité considère que la détermination des catégories de personnes ou établissements couverts par la convention n° 106 qui peuvent être soumises à un régime spécial de repos hebdomadaire, tel que prévu par l'article 7 de la convention, doit se faire dans le contexte du pays concerné compte tenu des critères établis par la convention, notamment des considérations sociales et économiques pertinentes à prendre en compte.*

### Sur la loi du 10 août 2009

48. En ce qui concerne les allégations relatives aux zones touristiques ou culturelles et aux PUCE, le comité note que ces allégations portent sur les dispositions introduites ou

<sup>3</sup> Voir la demande directe de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, publiée en 2014 et disponible sur: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::no:13100:p13100\\_comment\\_id,p11110\\_country\\_id,p11110\\_country\\_name,p11110\\_comment\\_year:3141929,102632,france,2013](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::no:13100:p13100_comment_id,p11110_country_id,p11110_country_name,p11110_comment_year:3141929,102632,france,2013).

modifiées par la loi du 10 août 2009 qui n'ont pas été l'objet de critiques de la part de la commission d'experts. Elle note également que ces dispositions ont été, à leur tour, modifiées par la «loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques» du 6 août 2015. **Dans ces circonstances, le comité ne procédera pas à l'examen de ces allégations initiales.**

### Sur la loi du 6 août 2015

49. Le comité note les allégations dénonçant l'extension du champ des régimes spéciaux par la loi du 6 août 2015, dont le décret d'application aurait étendu la portée et l'effet, ce qui représenterait une aggravation des manquements aux obligations découlant de la convention n° 106. Le comité note que, d'une manière générale, le gouvernement répond que la loi du 6 août 2015, sans procéder à une extension du travail du dimanche, a adapté le cadre juridique pour mettre fin à l'insécurité juridique là où elle existait, en poursuivant deux objectifs: donner plus de latitude aux acteurs de terrain pour ajuster leur offre commerciale dominicale en fonction des besoins locaux; et accorder à tous les salariés des garanties et contreparties réelles, sur la base d'accords collectifs de travail. Le comité note que, d'après le gouvernement, le principe du volontariat est ainsi généralisé et que, quel que soit le régime de dérogation au repos dominical, la loi instaure désormais une procédure de consultation obligatoire des organisations d'employeurs et de salariés concernés.
50. Le comité note que, concrètement, les organisations des travailleurs se réfèrent aux dérogations accordées par la loi du 6 août 2015 dans le cadre suivant:
- Les *zones touristiques internationales* qui, selon la CGT-FO et la CGT, représentent une nouvelle extension du champ d'application des dérogations puisqu'elles permettent de faire travailler les salariés non seulement le dimanche mais également de 21 heures à minuit. Selon ces organisations, ces zones sont contraires à la convention n° 106 puisque les critères retenus pour leur mise en œuvre ne font mention d'aucune des conditions de l'article 7 de la convention et qu'il n'y a pas de contrôle du type d'activité réalisée. A ce sujet, le comité note que le gouvernement fait valoir que la création des zones touristiques internationales répond à un besoin réel, la France étant la première destination touristique au monde et le commerce une des activités les plus appréciées par les touristes. Le comité note que le gouvernement précise que 12 zones touristiques internationales ont été délimitées en fonction des critères définis par le décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015 et qui concernent leur rayonnement international, leur desserte par des infrastructures de transport, l'affluence exceptionnelle de touristes étrangers et le flux important d'achats effectués par ceux-ci.
  - Les *zones touristiques* pour lesquelles les organisations des travailleurs font valoir que les établissements qui en font partie peuvent déroger au principe du repos dominical sans se préoccuper de savoir s'il est possible de satisfaire les besoins des touristes en respectant ledit principe puisqu'il n'est pas nécessaire de vérifier si ces établissements répondent à un besoin de consommation des touristes le dimanche. A cet égard, le comité note que le gouvernement répond que les critères de délimitation de ces zones touristiques n'ont pas été modifiés et que leur augmentation devrait être limitée car un grand nombre d'entre elles sont déjà des communes ou zones touristiques au sens du Code du travail.
  - Les *zones commerciales* qui, selon la CGT-FO et la CGT, peuvent déroger au principe du repos dominical sans égard à l'utilité pour les magasins d'ouvrir le dimanche et pour lesquelles l'autorité administrative jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour octroyer des dérogations, ce qui ne garantit pas le respect des conditions posées à l'article 7 de la convention n° 106. A cet égard, le comité note que le gouvernement répond que l'objectif de ces zones est de dépasser la seule prise en compte des usages de

consommation dominicale pour tenir compte du potentiel de développement commercial et qu'il ne s'agit pas d'une remise en cause du principe du repos dominical étant donné le caractère très restrictif des dispositions et critères réglementaires.

- Les *gares* pour lesquelles la CGT-FO et la CGT font valoir que le lien entre établissements bénéficiaires et besoins des usagers n'a pas à être établi, la CGT-FO ajoutant qu'elle est, en l'état, dans l'incapacité de mesurer la portée de la dérogation. Selon ces organisations, la dérogation accordée n'est pas justifiée au regard de la convention n° 106. A cet égard, le comité note que le gouvernement répond qu'une grande majorité de Français est favorable à l'ouverture des commerces situés en gare le dimanche et que cette dérogation devrait concerner 12 gares en France.
- Les *commerces de détail alimentaires* situés dans les zones touristiques internationales et dans les gares qui, selon la CGT-FO, peuvent désormais faire travailler leur salariés le dimanche jusqu'à minuit dans les zones touristiques internationales et jusqu'à 21 heures dans les gares. Le comité note que le gouvernement souligne, à cet égard, que cela n'est possible qu'à condition d'être couverts par un accord collectif prévoyant des contreparties, notamment salariales.
- Le nombre de dimanches pour lesquels les *maires* peuvent octroyer une dérogation – qui est désormais de 12 au lieu de 5 – assortie, selon la CGT, d'une «simple consultation» sans obligation, et qui est par conséquent très éloignée des principes de négociation collective énoncés dans la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et contrevient à l'article 8, paragraphe 2, de la convention n° 106. Le comité note que la CGT-FO, quant à elle, affirme que cette situation constitue une atteinte au droit des travailleurs et est contraire aux dispositions de la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981. A ce sujet, le comité note que le gouvernement souligne qu'il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation, et que la loi instaure de nouvelles procédures de consultation obligatoires par le maire.

**51.** De façon générale, concernant la loi du 6 août 2015, le comité observe que les nouvelles dérogations prévues par la loi sont, d'une part, considérées non conforme à la convention n° 106 par les organisations des travailleurs et, d'autre part, justifiées selon le gouvernement par l'importance de la clientèle à desservir (qu'elle soit touristique, internationale ou commerciale) et les attentes du public visé. Dans ces circonstances, le comité rappelle que les dérogations à caractère non temporaire admises aux termes de l'article 7 de la convention n° 106 doivent être justifiées par «la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre des personnes employées» et qu'elles doivent concerner «des catégories déterminées de personnes ou des catégories déterminées d'établissements», «compte tenu de toute considération sociale et économique pertinente». *Le comité considère que la détermination des catégories de personnes ou établissements couverts par la convention n° 106 qui peuvent être soumises à un régime spécial de repos hebdomadaire, tel que prévu par l'article 7 de la convention, doit se faire dans le contexte du pays concerné compte tenu des critères établis par la convention, notamment des considérations sociales et économiques pertinentes à prendre en compte.*

## Sur la consultation des partenaires sociaux dans la procédure d'octroi des dérogations

**52.** S'agissant de l'allégation concernant l'absence de concertation obligatoire, telle que prévue dans le Code du travail, sur la disposition qui a ajouté les établissements de commerce de détail d'ameublement à la liste des commerces bénéficiant d'une dérogation permanente

permettant l'emploi de salariés le dimanche et qui fut introduite à la faveur d'un amendement parlementaire à la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008, le comité note que le gouvernement n'a pas fourni d'informations à cet égard.

53. Le comité note les allégations des organisations de travailleurs relatives à l'absence de consultation ou à la possibilité de contourner les dispositions faisant obligation de consulter. Il note également que, selon la CGT, cela revient à ne pas respecter les règles élémentaires en matière de négociation collective et à contourner les organisations syndicales représentatives, en violation de convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et des conventions n°s 98 et 106. Le comité note que le gouvernement répond, à cet égard, que, sous l'égide de la loi du 6 août 2015, il existe désormais, quel que soit le régime de dérogation au repos dominical, une procédure de consultation obligatoire des organisations d'employeurs et de salariés concernés (la seule exception étant, en ce qui concerne les dérogations préfectorales, les situations d'urgence ne permettant pas de mener à bien ces consultations mais cela sous réserve de conditions très strictes).
54. Le comité note que la réclamation ne porte pas sur la manière dont la France s'acquitte de ses obligations aux termes des conventions n°s 87 et 98 et que, par conséquent, il ne peut pas se prononcer sur ces allégations. Néanmoins, le comité rappelle que la convention n° 106 contient des dispositions relatives à l'obligation de consultation des partenaires sociaux. En effet, le paragraphe 4 de l'article 7 de la convention requiert que les mesures mettant en place des régimes spéciaux de repos hebdomadaire soient prises en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés. Le paragraphe 2 de l'article 8 précise quant à lui que, pour déterminer les cas dans lesquels des dérogations temporaires peuvent être accordées en cas de surcroît extraordinaire de travail ou pour prévenir la perte de marchandises périssables, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés seront consultées. A ce sujet, le comité observe que le Code du travail français, tel que modifié par la loi du 6 août 2015, comprend plusieurs dispositions mettant en œuvre le dialogue social et prévoyant la consultation, voire l'accord, des salariés ou de leurs représentants pour la mise en œuvre des dérogations au principe du repos dominical. Ainsi, en ce qui concerne les dérogations octroyées sur un fondement géographique – soit pour les zones touristiques internationales, les zones touristiques, les zones commerciales et les gares –, les établissements qui souhaitent faire travailler leurs salariés le dimanche doivent être couverts par un accord collectif soit de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement, soit conclu à un niveau territorial (point II de l'article L.3132-25-3 du Code du travail). Il est cependant prévu que, dans les établissements de moins de 11 salariés, à défaut d'accord collectif ou d'accord conclu à un niveau territorial, il est possible de donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie du personnel après consultation par l'employeur des salariés concernés – et approbation de la majorité d'entre eux – sur la compensation et les contreparties octroyées. Par ailleurs, pour ce qui concerne les dérogations octroyées par le préfet lorsqu'il est établi que le repos simultané le dimanche de tous les salariés d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement (art. L.3132-20 du Code du travail), celles-ci sont accordées au vu d'un accord collectif ou, à défaut, d'une décision unilatérale de l'employeur prise après référendum (point I de l'article L.3132-25-3). De plus, s'agissant des «dimanches du maire», l'arrêté est pris après avis des organisations d'employeurs et de salariés intéressés (art. R.3132-21). En revanche, une telle obligation n'existe pas en ce qui concerne les dérogations accordées aux établissements dont le fonctionnement ou l'ouverture est rendu nécessaire par les contraintes de la production, de l'activité ou les besoins du public (art. L.3132-12), et aux commerces de détail alimentaires (art. L.3132-13). ***Dans ces circonstances, tenant compte de l'ensemble des informations soumises par les organisations des travailleurs ainsi que par le gouvernement, le comité souligne l'importance de la consultation effective des partenaires sociaux et rappelle que toutes les mesures relatives aux dérogations au principe du congé hebdomadaire doivent***

*être prises en consultation avec les partenaires sociaux, comme cela est précisé au paragraphe 4 de l'article 7 et au paragraphe 2 de l'article 8 de la convention n° 106.*

## **Sur l'extension jurisprudentielle du champ d'application des régimes spéciaux**

55. Le comité note les allégations selon lesquelles la jurisprudence des juridictions françaises aggrave les manquements aux principes énoncés par la convention en ce qu'elle étend encore davantage, en se fondant sur le principe d'égalité, le champ d'application des régimes spéciaux aussi bien en ce qui concerne les secteurs d'activité que les territoires qui peuvent bénéficier de ces dérogations. Ainsi, selon la CGT-FO, des décisions de justice ont étendu le champ de la dérogation obtenue par le secteur de l'ameublement au secteur de l'aménagement de la maison et de l'électroménager au motif qu'il y avait risque de distorsion de concurrence, et c'est le même mécanisme qui a permis au secteur du bricolage d'être inclus dans le champ des dérogations. Le comité note que le gouvernement fait valoir que ces décisions n'ont pas pour but de reconnaître une dérogation permanente et générale à des établissements hors des secteurs inscrits dans la liste de ceux qui peuvent en bénéficier (art. R.3132-5 du Code du travail) et que les juges apprécient les risques de distorsion de concurrence en fonction de critères qui ne prêtent pas à généralisation. Dans leurs allégations complémentaires, la CGT et la CGT-FO font valoir qu'il existe une confusion entre la satisfaction des envies des consommateurs et leurs besoins réels, la CGT-FO ajoutant que le Conseil d'Etat a adopté une notion de «besoin» très extensive pour permettre la mise en œuvre de dérogations. *A cet égard, le comité, prenant note des informations fournies par les parties, rappelle l'importance du fait que toute dérogation au principe du repos hebdomadaire, y compris celles dont le champ d'application est étendu par la jurisprudence, réponde aux critères posés par la convention.*

## **Sur le caractère non dissuasif des sanctions et l'octroi de dérogations abusives**

56. Le comité a examiné l'ensemble des allégations relatives, d'une part, à l'absence de sanctions effectives et au caractère insatisfaisant de la réglementation interne en cas de manquement au principe du repos hebdomadaire dominical et, d'autre part, à l'octroi de dérogations abusives par l'administration et à l'absence de sanctions appropriées.
57. Le comité note à cet égard que l'organisation plaignante déplore l'absence de poursuite réelle des infractions existantes par les autorités chargées d'assurer l'effectivité de la règle et de mettre en œuvre ces poursuites, notamment dans certains départements où la tolérance des autorités de l'Etat est telle que la pratique instituée va à l'encontre de la norme. Elle affirme que le risque de sanctions pénales se révèle insuffisant et non dissuasif faute de réelles poursuites et de sanctions suffisantes. Tout en reconnaissant le travail fait par les services de l'inspection du travail, elle souligne le manque de moyens et les disparités dans l'application de la loi qui traduisent un manque de volonté politique. Enfin, elle fait valoir les difficultés rencontrées pour mener à bien les poursuites engagées, une tendance se dégageant de la jurisprudence pour rendre plus difficile la recevabilité de l'action menée par les organisations syndicales.
58. Le comité note également que la CGT-FO reproche aux préfets, représentants de l'Etat au niveau local, de ne pas toujours soumettre à la justice administrative les arrêtés municipaux illégaux alors qu'ils en ont la possibilité lorsque ces arrêtés sont adressés à la préfecture. Qui plus est, les préfets eux-mêmes excéderaient les pouvoirs qui leur sont conférés en matière de dérogation au principe du repos hebdomadaire dominical en ayant une interprétation contraire à la jurisprudence, pourtant abondante et rappelée par voie de circulaire, des

critères d'attribution de dérogations. L'organisation plaignante dénonce la tolérance dont font preuve les autorités administratives envers les commerces qui ne respectent pas la loi, notamment en n'abrogeant pas des décisions déclarées illicites par la justice, en ne publiant pas des décisions octroyant des dérogations pour éviter tout recours à leur rencontre, ou encore en recevant les représentants des entreprises en infraction et en prenant des décisions qui leur sont favorables. Par ailleurs, lorsque des sanctions sont imposées, celles-ci sont insuffisamment dissuasives. A l'appui de ses arguments présentés ci-dessus, la CGT-FO cite un grand nombre de décisions de justice rendues par diverses juridictions françaises.

59. Le comité prend note des informations fournies par le gouvernement en réponse à ces allégations, notamment le fait que la France s'est dotée d'un cadre juridique permettant de faire respecter les principes énoncés dans la convention par un régime de sanctions et des moyens juridiques donnés à l'inspection du travail. Le gouvernement indique à cet égard que, au terme de l'article R.3132-2 du Code du travail, le fait de méconnaître les dispositions des articles L.3132-1 à L.3132-14 et L.3132-16 à L.3132-31 relatives au repos hebdomadaire ainsi que celles des décrets pris pour leur application est passible d'une amende de 1 500 euros par salarié illégalement employé. La récidive est également réprimée. Il indique par ailleurs qu'il est erroné d'affirmer que le contrôle de la bonne application des règles relatives au repos hebdomadaire ne serait pas assuré par les services de l'inspection du travail. Ainsi, ajoute-t-il, 146 procès-verbaux ont été dressés en 2013 et 2014 et 73 actions en référé ont été formées sur la même période visant à ce que des injonctions de fermeture sous astreinte soient prononcées. Le gouvernement fait valoir que le droit au recours est un principe général du droit français et qu'il est loisible à l'organisation plaignante de saisir le juge, ce qu'elle a eu l'occasion de faire, si elle estime que des autorisations sont accordées en contradiction avec la convention n° 106 et la loi. Quant au montant des dommages-intérêts octroyés, le gouvernement indique qu'il est apprécié par les juges au regard du préjudice subi pour l'atteinte à la vie privée du salarié en raison de son travail le dimanche en violation des dispositions légales. Selon le gouvernement, le montant moyen attribué par les juges du fond s'élève à 2 500 euros par infraction constatée. Par ailleurs, il cite un arrêt de la Cour d'appel de Versailles qui a condamné une société de commerce de détail de bricolage à 500 000 euros d'astreinte pour ne pas avoir respecté une décision de justice lui ordonnant de ne pas employer de salariés le dimanche. Cela démontre, selon lui, que l'argument selon lequel les sanctions prononcées par les tribunaux seraient insuffisantes et de nature symbolique ne saurait être retenu.
60. Le comité prend note des informations fournies par les parties. Suite à l'examen des nombreuses décisions de justice transmises, il relève l'existence de plusieurs décisions qui annulent des arrêtés de préfets ou de maires autorisant des magasins à ouvrir le dimanche. De plus, un grand nombre des décisions citées par les parties imposent des sanctions à l'encontre des magasins ayant ouvert illégalement le dimanche. Ces sanctions vont de 22 000 à 2 410 000 euros et représentent pour la plupart la liquidation d'astreintes imposées par les juges allant de 10 000 à 100 000 euros par dimanche illégalement ouvert. ***A la lumière des informations disponibles, le comité considère que les mécanismes en place en France pour assurer la bonne application des règles relatives au repos hebdomadaire sont conformes aux critères énoncés au paragraphe 1 de l'article 10 de la convention n° 106 et que les sanctions, imposées par le pouvoir judiciaire, semblent démontrer l'existence d'un système de sanctions adéquat comme cela est requis au paragraphe 2 du même article.***

#### **IV. Recommandations du comité**

**61. A la lumière des conclusions qui figurent aux paragraphes 42 à 60 ci-dessus, le comité recommande au Conseil d'administration:**

- a) d'approuver le présent rapport;**
- b) de prier le gouvernement de tenir compte des observations exprimées aux paragraphes 47, 48, 51, 54, 55 et 60;**
- c) de prier le gouvernement de soumettre un rapport à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations afin qu'elle puisse l'examiner dans le cycle régulier;**
- d) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

Genève, le 22 mars 2016

(Signé) Diego Cano Soler

Renate Hornung-Draus

Mody Guiro

*Point appelant une décision:* paragraphe 61