

Commentaire

Décision n° 2014-374 QPC du 4 avril 2014

Société Sephora

*(Effet suspensif du recours contre les dérogations préfectorales
au repos dominical)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 janvier 2014 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêt n° 233 du 8 janvier 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Sephora relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 3132-24 du code du travail.

Dans sa décision n° 2014-374 QPC du 4 avril 2014, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – L'interdiction du travail dominical et les dérogations à cette interdiction

En vertu des dispositions de la section 1 du chapitre II (« *Repos hebdomadaire* ») du titre troisième (« *Repos et jours fériés* ») du livre Ier (« *dure du travail, repos et congés* ») de la troisième partie (« *Durée du travail, salaire, intéressement, participation et épargne salariale* ») du code du travail, il est interdit de faire travailler un même salarié plus de six jours par semaine et le repos hebdomadaire, qui a une durée minimale de vingt-quatre heures consécutives auxquelles s'ajoutent les heures consécutives de repos quotidien, est donné le dimanche.

Ces dispositions sur le repos hebdomadaire sont d'ordre public. Les dérogations aux modalités de répartition et d'aménagement du temps de travail dans le cadre de la semaine civile, par convention ou par accord collectif étendu ou d'entreprise, ne sauraient donc avoir pour effet d'autoriser un même employeur à imposer aux salariés de travailler plus de six jours par semaine.

Le législateur a néanmoins prévu des dérogations au repos hebdomadaire (art. L. 3132-4 à L. 3132-11) et des dérogations au repos dominical (art. L.3132-

12 à L. 3132-27). Celles-ci, qui ont pour effet de maintenir le repos hebdomadaire, mais de l'accorder un autre jour que le dimanche, sont de trois natures différentes : permanente de droit (art. L. 3132-12 à L. 3132-13), conventionnelle (art. L. 3132-14 à L. 3132-19) ou temporaire (art. L. 3132-20 à L. 3132-27).

La QPC commentée porte sur une règle procédurale applicable dans le cadre du contentieux des dérogations temporaires au repos dominical accordées par le préfet (art. L. 3132-20 à L. 3132-25-6).

B. – Le cas particulier des dérogations préfectorales

Selon l'article L. 3132-20 du code du travail : « *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, le repos peut être autorisé par le préfet, soit toute l'année, soit à certaines époques de l'année seulement suivant l'une des modalités suivantes :*

« 1° *Un autre jour que le dimanche à tous les salariés de l'établissement ;*

« 2° *Du dimanche midi au lundi midi ;*

« 3° *Le dimanche après-midi avec un repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine ;*

« 4° *Par roulement à tout ou partie des salariés ».*

Ainsi que le prévoit l'article L. 3132-22 du code du travail, ces dispositions ne sont pas applicables aux clercs, commis et employés des études et greffes dans les offices ministériels.

Les autorisations préfectorales « *sont accordées au vu d'un accord collectif ou, à défaut, d'une décision unilatérale de l'employeur prise après référendum* » (art. L. 3132-25-3, alinéa 1^{er}, du code du travail). En outre, ces autorisations « *sont accordées pour une durée limitée, après avis du conseil municipal, de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre des métiers et des syndicats d'employeurs et de salariés intéressés de la commune* » (art. L. 3132-25-4, alinéa 1^{er}, du code du travail). Selon le second alinéa de l'article R. 3132-16 du code du travail, le préfet statue sur les demandes qui lui sont adressées « *par un arrêté motivé qu'il notifie immédiatement aux demandeurs* ».

La limitation de la durée des dérogations accordées par le préfet date du décret-loi du 30 octobre 1935. Intervenant dans un contexte « *de crise de chômage, afin*

d'inciter les employeurs à occuper, de préférence les chômeurs »¹, ce décret-loi avait entendu réduire le recours aux heures supplémentaires.

Les dérogations accordées par le préfet sont des autorisations temporaires et individuelles² destinées à faire face à des situations particulières. Elles ne peuvent donc être accordées à un établissement déterminé qu'en raison de sa situation propre³.

Toutefois, l'article L. 3132-23 prévoit que *« l'autorisation accordée à un établissement par le préfet peut être étendue à plusieurs ou à la totalité des établissements de la même localité exerçant la même activité, s'adressant à la même clientèle, une fraction d'établissement ne pouvant, en aucun cas, être assimilée à un établissement »*. Il précise que *« ces autorisations d'extension sont toutes retirées lorsque, dans la localité, la majorité des établissements intéressés le demande »*.

Il incombe à l'établissement demandeur de justifier de l'existence de circonstances précises et particulières de nature à ouvrir droit à une dérogation préfectorale⁴. En revanche, il appartient à l'autorité administrative de rapporter cette preuve lorsqu'une autorisation est contestée⁵.

Une fois l'arrêté préfectoral accordant la dérogation obtenu, le deuxième alinéa de l'article L. 3132-25-4 du code du travail encadre strictement les conditions dans lesquelles des salariés peuvent être conduits à travailler le dimanche : *« Seuls les salariés volontaires ayant donné leur accord par écrit à leur employeur peuvent travailler le dimanche sur le fondement d'une telle autorisation. Une entreprise bénéficiaire d'une telle autorisation ne peut prendre en considération le refus d'une personne de travailler le dimanche pour refuser de l'embaucher. Le salarié d'une entreprise bénéficiaire d'une telle autorisation qui refuse de travailler le dimanche ne peut faire l'objet d'une mesure discriminatoire dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail. Le refus de travailler le dimanche pour un salarié d'une entreprise bénéficiaire d'une telle autorisation ne constitue pas une faute ou un motif de licenciement »*.

¹ Décret-loi du 30 octobre 1935 suspendant la faculté d'accorder des heures supplémentaires, rapport au président de la République.

² CE, 8 juillet 1994, *Union départementale des syndicats CGT-FO d'Ille-et-Vilaine*, n° 153629, RJS, 1994, n° 1379.

³ CE, 9 décembre 2005, *Association des exploitants du centre commercial Avant Cap*, n° 265553, AJDA, 2006, p. 452.

⁴ CE, 29 février 1980, *Société Sidef-Conforama*, n° 15024.

⁵ CAA, Marseille, 22 janvier 2009, *Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité*, n° 08MA01419, concl. F. Dieu, JCPA, 2009, 2151.

C. – Le caractère suspensif des recours dirigés contre les arrêtés préfectoraux dérogeant au repos dominical

Les dispositions de l'article L. 3132-24 du code du travail, qui n'ont jamais été déclarées conformes dans le dispositif et les motifs d'une décision du Conseil constitutionnel, sont issues de l'article 9 de loi du 13 juillet 1906 établissant le repos hebdomadaire en faveur des employés et des ouvriers aux termes duquel : « *L'arrêté préfectoral pourra être déféré au Conseil d'État, dans la quinzaine de sa notification aux intéressés.*

« *Le Conseil d'État statuera dans le mois qui suivra la date du recours, qui sera suspensif* ».

Dans un arrêt en date du 16 décembre 1911, la Cour de cassation a considéré que ce délai « *a uniquement pour objet d'imposer une plus grande célérité dans le jugement des affaires portées, en la matière, devant le Conseil d'État* »⁶.

D'abord codifiées à l'article 37 du code du travail et de la prévoyance sociale⁷, ces dispositions ont ensuite fait l'objet d'une nouvelle rédaction lors de leur recodification⁸ à l'article L. 221-8 du code du travail : « *Les recours pour excès de pouvoir présentés devant les tribunaux administratifs contre les décisions prévues aux articles L. 221-6 et L. 221-7 ont un effet suspensif* ».

Le délai dans lequel doit statuer la juridiction administrative n'était donc plus prévu par la loi mais par le règlement. En ce sens, l'article R. 221-3 du code du travail, introduit par l'article 1^{er} du décret n° 73-1048 du 15 novembre 1973 fixant la partie réglementaire du code du travail, dispose : « *L'arrêté préfectoral prévu aux articles R. 221-1 et R. 221-2 peut être déféré au tribunal administratif dans la quinzaine de sa notification aux intéressés.*

« *Le tribunal administratif statue dans le mois qui suit la date du recours* ».

Dans le prolongement de l'arrêt précité rendu par la Cour de cassation le 16 décembre 1911, le Conseil d'État a jugé dans une décision en date du 5 octobre 1979 « *que si le jugement attaqué a été rendu postérieurement à l'expiration du délai d'un mois imparti par l'article R. 221-3 du code du travail alors en vigueur, cette dernière disposition n'a pas prescrit que, faute d'avoir statué dans ce délai, le tribunal administratif est dessaisi* ». Il a décidé qu'« *une*

⁶ Cass., crim., 16 décembre 1911, *Ministère public c. Pioret*, bull. crim. 1912, p. 23-24..

⁷ Par la loi du 26 novembre 1912 portant codification des lois ouvrières.

⁸ Par la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973 relative au code du travail.

telle circonstance n'est pas de nature à entraîner l'annulation du jugement entrepris »⁹.

Le décret du 4 octobre 1978¹⁰ a abrogé cet article R. 221-3 du code du travail. Dans une décision en date du 23 avril 1980, le Conseil d'État a relevé que les dispositions de ce décret du 4 octobre 1978 « *sont relatives à la procédure devant les tribunaux administratifs et sont indépendantes de celles fixées* » par la loi « *en ce qui concerne le caractère suspensif des recours dans le contentieux du repos hebdomadaire* ». Il a jugé « *que, eu égard à leur contenu, elles ne touchent ni aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ni à aucune des autres règles et des principes fondamentaux relevant du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution* »¹¹.

Les dispositions législatives de l'ancien article L. 221-8 du code du travail ont été codifiées à l'actuel article L. 3132-24 du code du travail par l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail¹². Celle-ci a été ratifiée par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 que le Conseil constitutionnel a examinée sans se prononcer spécialement sur cette disposition de l'ordonnance du 12 mars 2007¹³.

En l'état actuel, ni la loi, ni le règlement n'ont prévu que les juridictions administratives saisies d'un recours contre les décisions prévues aux articles L. 3132-20 (dérogation accordée à un établissement) et L. 3132-23 du code du travail (extension de la dérogation à la totalité des établissements de la même localité exerçant la même activité) doivent se prononcer dans un délai déterminé.

Ainsi, par dérogation aux dispositions de l'article L. 4 du code de justice administrative, qui pose le principe de l'effet non suspensif des recours, l'application des décisions prises sur le fondement des articles L. 3132-20 et L. 3132-23 est suspendue tant que le tribunal administratif n'a pas statué sur leur légalité.

Comme le souligne le Doyen Marc Véricel, il s'agit alors de « *donner une pleine efficacité au recours, qui bloque ainsi immédiatement l'autorisation de faire*

⁹ CE, 5 octobre 1979, n° 08865, *Société anonyme Segeron-Fayoux et autres*.

¹⁰ Décret n° 78-1003 du 4 octobre 1978 abrogeant l'art. R. 221-3 du code du travail (recours contre l'arrêté préfectoral autorisant une entreprise à bénéficier de l'une des exceptions à l'attribution du dimanche comme jour de repos hebdomadaire).

¹¹ CE, 23 avril 1980, n° 14939, *Syndicat national du commerce moderne de l'équipement de la maison SYNCOMEM*.

¹² Ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail.

¹³ Décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, *Loi ratifiant l'ordonnance 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)*.

travailler les salariés le dimanche »¹⁴. Dans un arrêt en date du 16 juin 2010, la chambre sociale de la Cour de cassation a jugé que « *le recours formé contre un arrêté préfectoral autorisant une dérogation au repos dominical prévu par l'article L. 3132-24 du code du travail suspend les effets de cette décision dès son dépôt par le requérant au greffe de la juridiction administrative* »¹⁵. En conséquence, le fait de faire travailler des salariés le dimanche alors que la dérogation administrative obtenue a fait l'objet d'un recours constitue un « *trouble manifestement illicite* »¹⁶.

Dans son rapport sur la question des exceptions au repos dominical remis au Premier ministre le 2 décembre 2013, Jean-Paul Bailly a proposé de supprimer l'effet suspensif des recours prévu par l'article L. 3132-24 du code du travail¹⁷.

D. – Litiges à l'origine de la QPC et questions posées

À l'occasion d'un pourvoi en cassation formé contre un arrêt de la cour d'appel de Paris, en sa formation de référé, qui confirmait une ordonnance de référé du juge des référés du TGI de Paris faisant interdiction sous astreinte à la société Sephora d'employer des salariés le dimanche dans l'un de ses établissements, cette société a demandé à la Cour de cassation de transmettre une QPC ainsi rédigée : « *Les dispositions de l'article L. 3132-24 du code du travail, en ce qu'elles imposent le caractère suspensif des recours présentés contre l'autorisation préfectorale temporaire d'emploi le dimanche, ne méconnaissent-elles pas, compte tenu des délais nécessaires à l'examen de ce recours par le juge administratif couplés au caractère temporaire de l'autorisation du Préfet, le principe d'égalité devant la loi, les droits de la défense, le droit au procès équitable et le droit à un recours juridictionnel effectif respectivement garantis par les articles 1^{er}, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et par l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 ?*

– « *Les dispositions de l'article L. 3132-24 du code du travail, combinées avec celles des articles L. 3132-20 et L. 3132-23 du code du travail, en ce qu'elles imposent sans contrôle du juge la suspension de l'autorisation préfectorale temporaire d'emploi le dimanche, ne méconnaissent-elles pas le principe constitutionnel de clarté et de précision de la loi, l'exigence de sécurité juridique et le principe d'égalité devant la loi garantis par les articles 1^{er} et 34*

¹⁴ Marc Véricel, « Ouverture dominicale d'un commerce en vertu d'une dérogation préfectorale : le recours déposé contre la dérogation en suspend les effets dès son dépôt au greffe », *Revue de droit du travail*, 2010, p. 591

¹⁵ Cass., soc., 16 juin 2010, n° 09-11.214.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Jean-Paul Bailly, rapport sur la question des exceptions au repos dominical dans les commerces « Vers une société qui s'adapte en gardant ses valeurs », remis au Premier ministre le 2 décembre 2013, [en ligne], p. 83. Disponible sur [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>].

de la Constitution de 1958 et par les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme ?

– « *Les dispositions de l'article L. 3132-24 du code du travail, en ce qu'elles imposent le caractère suspensif des recours présentés contre l'autorisation préfectorale temporaire d'emploi le dimanche, ne méconnaissent-elles pas la liberté du travail, la liberté d'entreprendre et de droit à l'emploi garantis par les articles 2, 4 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ?*

– « *Les dispositions de l'article L. 3132-24 du code du travail, en ce qu'elles suspendent immédiatement les effets de l'autorisation préfectorale d'emploi le dimanche sans mise en cause de son titulaire, ne méconnaissent-elles pas le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines garanti par l'article 34 de la Constitution de 1958 et par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme ?* »

Par un arrêt en date du 8 janvier 2014 (n° 233), la Cour de cassation a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel en retenant que « *les questions posées présentent un caractère sérieux* ».

* La société requérante soutenait que les dispositions de l'article L. 3132-24 du code du travail méconnaissaient la liberté du travail, la liberté d'entreprendre, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, la sécurité juridique et le principe de légalité des délits et des peines. Elle soutenait également qu'en privant pour une durée indéterminée l'employeur du bénéfice de l'autorisation de permettre aux salariés volontaires de travailler le dimanche sans qu'aucun juge ne puisse porter une appréciation sur le caractère excessif ou non de l'atteinte portée à ses droits dans un délai raisonnable, les dispositions contestées méconnaissaient le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense, le droit au procès équitable ainsi que le principe d'égalité devant la loi.

* La société Castorama France, dont la demande d'intervention a été admise par le Conseil constitutionnel, soutenait pour sa part uniquement que les dispositions contestées méconnaissaient l'exigence de sécurité juridique.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Dans la décision n° 2014-374 QPC du 4 avril 2014, l'effet suspensif du recours contre les décisions préfectorales autorisant les dérogations temporaires au repos dominical a été analysé à l'aune des exigences constitutionnelles applicables aux procédures juridictionnelles, à savoir le droit à un recours juridictionnel effectif et l'équilibre des droits des parties dans la procédure que garantissent les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil juge en effet constamment que, « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable* »¹⁸.

Dans sa décision n° 2011-213 QPC du 27 janvier 2012 sur le dispositif de suspension des poursuites en faveur de certains rapatriés, le Conseil constitutionnel avait constaté : « *qu'il résulte [des dispositions contestées] que, dès le dépôt d'un tel dossier, le juge doit, quel que soit l'état de la procédure, constater la suspension des poursuites dirigées à l'encontre de ces personnes [rapatriées] ; que cette suspension s'applique aux actions en justice tendant à voir constater toute créance, quelle qu'en soit la cause ; qu'elle s'applique également aux procédures collectives et interdit la mise en œuvre des mesures conservatoires ou d'exécution, à l'exclusion des dettes fiscales ; que le créancier ne dispose d'aucune voie de recours pour s'y opposer ; que la suspension des poursuites se prolonge jusqu'à la décision de l'autorité administrative compétente, les recours gracieux contre celle-ci, ou, en cas de recours contentieux, la décision définitive de l'instance juridictionnelle compétente* » (cons. 5). Il avait alors jugé « *que, compte tenu de l'ancienneté des faits à l'origine de ce dispositif ainsi que de l'effet, de la portée et de la durée de la suspension qui ne s'applique pas seulement aux dettes liées à l'accueil et à la réinstallation des intéressés, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles précitées* » (cons. 7).

Dans sa décision du 4 avril 2014, le Conseil a examiné les dispositions des articles L. 3132-20, L. 3132-23 et L. 3132-25-4 qui permettent au préfet d'accorder des dérogations temporaires au repos dominical.

¹⁸ Voir, par exemple, les décisions n°s 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 10, et 2011-213 QPC du 27 janvier 2012, *COFACE (Suspension des poursuites en faveur de certains rapatriés)*, cons. 3.

Il résulte de ces dispositions que *« le législateur a estimé que, si le repos simultané le dimanche de tous les salariés d'un établissement était préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement, le préfet pouvait autoriser des dérogations temporaires au repos dominical selon des modalités limitativement énumérées »*.

Toutefois, le Conseil a relevé qu'il résulte *« des dispositions contestées que tout recours formé contre un arrêté préfectoral autorisant une dérogation au repos dominical suspend de plein droit les effets de cette décision dès son dépôt par le requérant au greffe de la juridiction administrative »*. Le Conseil a également relevé *« que cette suspension se prolonge jusqu'à la décision de la juridiction administrative compétente alors que la dérogation est accordée pour une durée limitée »*.

En contrepartie, et comme l'a souligné le Conseil, *« l'employeur ne dispose d'aucune voie de recours pour s'opposer à cet effet suspensif »* et *« aucune disposition législative ne garantit que la juridiction saisie statue dans un délai qui ne prive pas de tout effet utile l'autorisation accordée par le préfet »*.

Le Conseil a jugé *« que, compte tenu tant de l'effet et de la durée de la suspension que du caractère temporaire de l'autorisation accordée, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles »* en matière de droit à un recours juridictionnel effectif et d'équilibre des droits des parties (cons. 6).

Le Conseil en a conclu *« que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article L. 3132-24 du code du travail doit être déclaré contraire à la Constitution »* (cons.7).

Pour l'application dans le temps de cette censure d'une disposition procédurale, le Conseil constitutionnel a précisé que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 3132-24 du code du travail, qui prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision, est applicable aux affaires nouvelles ainsi qu'aux affaires non jugées définitivement à la date de publication de sa décision (cons. 8). Par conséquent, les règles habituelles du contentieux administratif relatives à l'absence d'effet suspensif des recours devant les juridictions administratives, rappelées à l'article L. 4 du code de justice administrative, seront applicables à compter de cette date aux recours dirigés contre des arrêtés préfectoraux pris en application de l'article L. 3132-20 ou de l'article L. 3132-23 du code du travail.