



Commission de l'attractivité, du développement du département et des relations institutionnelles

605 - Développement local

Repos dominical dans le commerce en droit local - Actualisation du statut départemental

Rapport n° CD/2016/159

Service Chef de file :

L620 - Service Emploi, attractivité et innovations territoriales

Service(s) associé(s) :

E3 - Direction des affaires juridiques

Résumé :

Les deux Assemblées Départementales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, réunies le 25 septembre 2015 à Colmar, ont pris la résolution commune de procéder à la modernisation et à l'harmonisation des statuts départementaux relatifs à l'ouverture des commerces les dimanches et jours fériés en Alsace, afin d'apporter une réponse réglementaire adaptée aux réalités économiques et sociétales tout en préservant le repos dominical et les spécificités des territoires. Ces statuts n'ont pas été modifiés depuis 1938 pour le Bas-Rhin et 1928 pour le Haut-Rhin.

A l'issue des travaux menés, il est proposé d'approuver le projet de statut départemental modifié relatif à l'ouverture des exploitations commerciales les dimanches et jours fériés et d'inviter M. le Préfet du Bas-Rhin à adopter le projet d'arrêté préfectoral portant autorisation de déroger au repos dominical et aux jours fériés pour certaines catégories d'exploitations commerciales dans le Bas-Rhin.

1. Le cadre juridique relatif au repos dominical en Alsace-Moselle

Le Département est compétent pour réglementer le travail du dimanche et des jours fériés pour toutes les exploitations commerciales ou pour certaines branches d'activité commerciales (art. L. 3134-4 du code du travail).

Pour les exploitations commerciales, le code du travail fixe deux principes :

- un principe d'interdiction d'emploi le premier jour des fêtes de Noël, de Pâques et de Pentecôte ;
- un principe d'emploi des salariés les autres dimanches et jours fériés dans la limite de 5 heures.

Les Départements ainsi que les Communes peuvent, après consultation des employeurs et des salariés, instituer des statuts locaux pour réduire la durée du travail ou interdire complètement le travail pour toutes les exploitations commerciales ou pour certaines branches d'activité. Dans le périmètre géographique défini par le statut départemental, les Communes, souhaitant adopter un statut municipal, ne pourront que rendre plus contraignantes les mesures prises par les délibérations des Départements.

L'autorisation de procéder à une exploitation les dimanches et jours fériés est conditionnée à l'autorisation d'employer des salariés. Elle n'est possible que pour autant que l'emploi est autorisé par le statut précité.

Par ailleurs, selon l'article L.3134-7 du code du travail, M. le Préfet peut, par arrêté, déroger à la loi, ainsi qu'aux statuts départementaux et municipaux, pour autoriser une ouverture des commerces qui satisfasse les besoins de la population les dimanches et jours

fériés. Il n'a pas l'obligation de procéder à une consultation des organisations patronales ou syndicales.

Ainsi, pour chaque département, peuvent cohabiter un statut départemental, des statuts municipaux et des arrêtés préfectoraux.

2. L'architecture des statuts locaux en vigueur en Alsace-Moselle

L'ensemble des statuts locaux actuellement en vigueur dans les trois Départements d'Alsace-Moselle repose sur un même principe adopté par une délibération de l'organe délibérant : celui de l'interdiction d'emploi des salariés assorti d'une liste de dérogations. Dans les trois départements concernés par la réglementation locale, chaque préfet a pris un arrêté pour compléter les délibérations des Départements.

Ces arrêtés fixent des dérogations au principe d'interdiction d'emploi des salariés institués par les délibérations des Départements. Elles viennent en complément de celles déjà prévues par les délibérations départementales et sont plus souples en termes d'horaire d'activité.

Les contreparties accordées aux salariés dans le cadre des dérogations au repos dominical dans le secteur du commerce ont fait l'objet d'un accord collectif étendu, du 6 janvier 2014, modifié le 29 avril 2016, et rendues applicables à tout le territoire alsacien.

3. Le contexte expliquant le projet de modernisation du statut du droit local relatif au repos dominical dans le commerce

A l'heure actuelle pour le Département du Bas-Rhin, le statut départemental du 25 et du 26 juin 1938 (délibération du Conseil Général et arrêté préfectoral) régleme le repos dominical dans le commerce pour l'ensemble du Bas-Rhin hors Ville de Strasbourg. Pour la Ville de Strasbourg, un arrêté municipal du 6 février 1917 modifié en 2013 fixe les règles qui sont applicables sur son territoire.

Pour le Département du Haut-Rhin, le statut départemental réglementant le repos dominical dans le commerce date de 1928.

Plusieurs acteurs locaux ont appelé l'attention du Président du Conseil Départemental sur les difficultés actuelles dans l'application des statuts locaux relatifs au repos dominical. En outre, la question de la modernisation des statuts locaux se pose, dans la mesure où le statut local n'est plus adapté : contentieux civils et administratifs dans le Bas-Rhin, annulation du statut de la Moselle par jugement du Tribunal Administratif de février 2015, ouvertures illégales le dimanche...

Les deux Départements alsaciens, conscients de ces enjeux, ont donc souhaité engager un processus d'actualisation de leurs statuts.

Dans cette perspective, le 6 juillet 2015, l'assemblée départementale a voté une délibération actant le lancement officiel du chantier. Plusieurs rencontres ont été organisées durant l'été 2015 avec les partenaires sociaux, une partie de la distribution et l'Institut de Droit Local (IDL) pour identifier les enjeux du dossier.

Le 25 septembre 2015 à Colmar, en session commune des Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, une résolution a été prise afin de mener de concert l'actualisation de leur statut respectif (enjeux et problématiques communes).

Pour mener ce processus de modernisation, un groupe de travail interdépartemental a été constitué associant également, outre les deux Départements, la DIRECCTE, l'Institut du Droit Local (IDL) et la Ville de Strasbourg. Il a dirigé ses travaux dans deux directions : application du droit local et analyse de l'offre commerciale.

4. Focus sur l'offre bas-rhinoise des commerces alimentaires.

Un comptage des entreprises relevant des métiers de bouche et du commerce alimentaire a été réalisé sur la base des codes NAF. Il concerne les branches d'activités susceptibles de bénéficier de l'ouverture dominicale, et comprend les boulangeries et boulangeries-pâtisseries, les pâtisseries, l'alimentation générale (inférieure à 120 m²), les supérettes (de 120 m² à 399 m²), les fruits et légumes, les poissons et crustacés, les commerces de boissons, les commerces de viandes et les surgelés.

Les éléments statistiques ainsi recueillis sur l'état du commerce alimentaire dans le Bas-Rhin (en lien avec la CCI, la Ville de Strasbourg, l'INSEE et la DIRECCTE) permettent d'arriver au constat suivant.

La situation actuelle, à l'échelle du Bas-Rhin, laisse apparaître une structuration plutôt bien équilibrée :

- sur le plan territorial : bonne couverture y compris du petit commerce dans les zones les plus rurales ;
- sur le plan de l'équilibre entre « petits commerces » (alimentation générale, autres petits commerces, supérettes de 120 m² jusqu'à 399 m²) et « grandes surfaces ».

5. Les objectifs du projet de modernisation

L'ensemble des réflexions conduit à proposer des adaptations répondant aux grands objectifs d'intérêt général suivants :

- le maintien des services essentiels à la population : proximité, équilibre territorial, possibilité d'une offre d'ouverture du commerce alimentaire le dimanche matin et les jours fériés ;
- l'attachement réaffirmé au repos dominical : préserver la période dominicale, la cellule familiale, le repos et les loisirs, l'engagement associatif, etc. ;
- la sauvegarde du petit commerce à prédominance alimentaire et des métiers de bouche : introduction d'un critère de surface pour réguler l'ouverture des commerces à prédominance alimentaire sur la base des catégories NAF/INSEE et pour favoriser un développement équilibré du commerce ;
- la simplification, la lisibilité et la sécurisation juridique ainsi que l'appropriation, par l'ensemble des acteurs concernés, du nouveau statut.

6. La consultation des organisations patronales et syndicales et des autres acteurs locaux et socio-économiques

La consultation des organisations salariales et patronales, prévue par l'article L. 3134-4 du code du travail, a été organisée par le Département, en partenariat avec l'Etat, le 20 septembre 2016. Ces organisations ont émis un avis favorable au projet et ont fait connaître leur volonté de ne pas dépasser le seuil d'autorisation d'ouverture dominicale de 399 m² prévu dans le projet de délibération pour les commerces à prédominance alimentaire.

Les autres acteurs locaux et socio-économiques, dont les maires, ont également été consultés le 27 septembre dernier.

Il ressort de ces deux consultations une adhésion majoritaire aux modifications proposées au projet de réglementation départementale. Toutefois, des ajustements ont été sollicités (concessions automobiles, caves viticoles, vente de marrons chauds, boulangeries-pâtisseries, exclusion des drive).

Le cas des commerces alimentaires d'une surface de vente comprise entre 120 m² et 399 m² a fait l'objet de demandes divergentes, certaines Communes souhaitant un plafonnement à 120 m², d'autres à 399 m² et d'autres encore, des dérogations, sur leur territoire, au plafond de 399 m².

Par ailleurs, la Ville de Strasbourg ayant fait connaître sa volonté d'actualiser ses propres règles en la matière, elle conserverait un statut municipal spécifique, en dehors du projet de statut départemental.

Une deuxième consultation des organisations salariales et patronales a été organisée, par écrit.

Enfin, la Commission de Droit Local a été saisie par courrier des deux Présidents. Elle n'a pas émis d'avis sur le projet.

7. Les évolutions proposées

A titre liminaire, il est rappelé que la délibération à prendre par le Conseil Départemental a pour objet, d'une part, de fixer le principe d'interdiction d'ouverture des exploitations commerciales et d'emploi de personnel les dimanches et jours fériés, et, d'autre part, de déterminer, à titre dérogatoire, pour ces mêmes jours, les commerces autorisés à ouvrir et à employer du personnel dans la limite de 5 heures.

Dans un souci de préservation du repos dominical et afin de garantir un équilibre de l'offre commerciale ainsi que le maintien du commerce de proximité, il est proposé de ne pas modifier l'architecture du statut départemental.

Ainsi, le principe d'interdiction d'ouverture et d'emploi de personnel serait conservé. Comme auparavant, il serait assorti de dérogations actualisées dont la liste est construite de la façon suivante :

a) Par branches d'activité :

- par rapport au statut de 1938 en vigueur, les secteurs d'activités toujours existants ont été conservés ;
- par rapport au statut de 1938 en vigueur, les secteurs d'activités obsolètes ont été supprimés ;
- les secteurs relatifs à certaines nouveautés sociétales et commerciales ont été rajoutés.

b) Pour les commerces à prédominance alimentaire :

Une différenciation est proposée sur la base d'un critère de superficie pour tenir compte, d'une part, des objectifs d'intérêt général poursuivis (précités) et, d'autre part, des différences de situation constatées entre ces commerces. Deux durées d'ouverture sont proposées selon leur surface de vente :

- une durée d'ouverture de 10 heures pour les commerces dont la surface de vente est inférieure à 120 m² -catégorie alimentation générale- (arrêté préfectoral) ;
- une durée d'ouverture de 5 heures pour les commerces dont la surface de vente est comprise entre 120 m² et 399 m² -catégorie supérette- (délibération).

c) Les amplitudes horaires pour l'ensemble des dérogations :

Un classement dans une des deux catégories suivantes est proposé :

- jusqu'à 5 heures dans la plage horaire de 7h à 13h (délibération) ;
- jusqu'à 10 heures dans la plage horaire de 7h à 19h (arrêté préfectoral).

Un tableau relatif aux dérogations actuelles (statut en vigueur de 1938) et un tableau relatif aux dérogations proposées sont joints en annexe au présent rapport.

Les commerces figurant sur ces listes sont ceux pouvant exercer une activité commerciale et employer du personnel les dimanches et jours fériés.

Le rapport a reçu un avis favorable unanime lors des commissions réunies Attractivité, développement du département et relations institutionnelles et Dynamiques territoriales, le 21 novembre 2016.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Après en avoir délibéré, le Conseil Départemental décide :

- d'approuver le projet de statut départemental relatif à l'ouverture des exploitations commerciales les dimanches et jours fériés dans le Bas-Rhin joint en annexe de la présente délibération et qui sera applicable à compter du 1er janvier 2017 sur l'ensemble du département, hors la Ville de Strasbourg ;

- d'inviter M. le Préfet du Bas-Rhin à adopter, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2017, le projet d'arrêté préfectoral portant autorisation de déroger au repos dominical et aux jours fériés pour certaines catégories d'exploitations commerciales dans le département du Bas-Rhin ;

- d'autoriser le Président à signer tous les documents afférents pour l'exécution de la présente délibération.

Strasbourg, le 25/11/16

Le Président,



Frédéric BIERRY