

N ° 4 1 0 8 7 9

Séance du jeudi 23 avril 2026

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI
de sécurisation permettant aux boulangers-pâtisseries artisanaux et aux artisans fleuristes
d'occuper des salariés volontaires le 1^{er} mai grâce au dialogue social de branche**

NOR : TRSX2610283L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 17 avril 2026 d'un projet de loi « de sécurisation permettant aux boulangers-pâtisseries artisanaux et aux artisans fleuristes d'occuper des salariés volontaires le 1^{er} mai grâce au dialogue social de branche ».
2. Ce projet de loi se compose d'un article unique qui autorise les deux catégories d'employeurs mentionnés dans son titre à occuper des salariés le 1^{er} mai dans le cadre d'un accord collectif, dès lors que celui-ci prévoit le volontariat des salariés, exprimé par écrit et révocable, et un doublement de leur rémunération pour cette journée.
3. Le Conseil d'Etat relève la brièveté des délais impartis pour l'examen du projet de loi, alors même qu'il ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} mai 2027.
4. Le Conseil d'Etat estime que l'étude d'impact répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, pris pour l'application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, tout en observant que celle-ci gagnerait à être complétée par des données sur la réalité de l'emploi de salariés, selon les secteurs les 1^{er} mai.
5. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à l'avis de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP), conformément à l'article L. 2271-1 du code du travail. Il observe toutefois que cette consultation a été réalisée dans des conditions peu satisfaisantes, dans un délai de trois jours, incluant un samedi et un dimanche, et que l'avis n'a été porté à la connaissance du Conseil d'Etat que le 20 avril au soir. Le Conseil d'Etat note que, en l'absence de dispositions particulières relatives aux délais de consultation de la CNNCEFP, seules s'appliquent les dispositions fixées par le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code des relations entre le public et l'administration qui peuvent être regardées comme ayant été respectées en l'espèce.

6. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article L. 3133-4 du code du travail fait du 1^{er} mai le seul jour férié et chômé du calendrier. Il note qu'il est un simple jour férié pour les agents publics, sauf pour ceux qui sont employés dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, pour lesquels les dispositions de l'article L. 3134-13 du code du travail s'appliquent en vertu de l'article L. 621-9 du code général de la fonction publique.

7. Il observe également que l'article L. 3133-6 du même code permet, avec une indemnité égale au montant du salaire correspondant au travail accompli ce jour- là, à la charge de l'employeur, aux établissements et services qui « *en raison de la nature de leur activité, ne peuvent interrompre le travail* », d'occuper des salariés le 1^{er} mai. Les établissements et services qui ne répondent pas à ce critère, qui n'a pas été précisé par le pouvoir réglementaire, ne peuvent exercer leur activité le 1^{er} mai qu'à la condition de n'y faire contribuer aucun salarié. La violation de ces dispositions expose l'employeur, selon l'article R. 3135-2 du code du travail à une contravention de quatrième classe, donnant lieu à une amende pour chaque salarié indûment employé.

8. Le Conseil d'Etat note que, depuis 1986, selon les termes d'un courrier de la directrice des relations du travail de l'époque adressé au président de la Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie, l'administration considère que la condition posée par l'article L. 3133-6 du code du travail est satisfaite par les entreprises qui remplissent les conditions prévues à l'article L. 3132-12 du même code pour obtenir une dérogation à l'interdiction du travail dominical. Cette position a été reprise dans nombre de réponses ministérielles à des questions de parlementaires et largement diffusée auprès des organisations professionnelles. Cependant, la Cour de Cassation a jugé à plusieurs reprises que pour occuper des salariés le 1^{er} mai, chaque entreprise doit justifier que la nature de son activité ne lui permet pas d'interrompre le travail (Cass. Crim., 8 février 2000, 99-82.118 ; Cass. Crim., 14 mars 2006, n° 05-83436).

9. Le projet de loi vise à compléter l'article L. 3133-6 du même code pour y ajouter la mesure mentionnée au point 2. Il appelle de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.

Sur le titre du projet de loi

10. Le Conseil d'Etat propose de modifier le titre du projet de loi afin de supprimer le terme « sécurisation » qui laisse accroire que c'est parce que les dispositions en vigueur de l'article L. 3133-6 du code du travail manqueraient de clarté que la loi serait modifiée.

Sur la création d'une dérogation nouvelle à l'article L. 3133-4 du code du travail, limitée aux boulangers-pâtisseries artisanaux et aux artisans fleuristes

11. Le Conseil d'Etat considère, en premier lieu, que le projet de loi ne porte pas atteinte au droit au repos reconnu aux salariés par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ni à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'il se limite à ces deux secteurs.

12. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi ne fait pas reposer cette nouvelle dérogation sur un critère général, à la différence des dispositions actuellement en vigueur de l'article L. 3133-6 du code du travail ou encore de l'article L. 3132-12 du même code relatif aux dérogations à la règle du repos dominical.

Le Conseil d'Etat considère qu'il est loisible au législateur, d'énumérer directement les catégories précises d'entreprises auxquelles la dérogation nouvelle peut s'appliquer, en l'occurrence celles de la boulangerie-pâtisserie artisanale et les artisans fleuristes.

Le Conseil d'Etat s'assure toutefois que le choix de ces secteurs puisse se rattacher à des considérations d'intérêt général objectives, en rapport avec l'objet de la mesure, comme l'imposent les exigences qui découlent du principe d'égalité. Il estime que les besoins du public le 1^{er} mai, mis en avant dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact, permettent de justifier un nouveau dispositif dérogatoire, s'ajoutant à celui en vigueur, qui est réservé aux établissements et services qui, en raison de la nature de leur activité, ne peuvent interrompre leur travail. S'agissant des catégories précises d'entreprises éligibles énumérées par le projet de loi, le Conseil d'Etat considère que le législateur dispose d'un très large pouvoir d'appréciation pour déterminer, parmi toutes celles qui seraient susceptibles d'être concernées, celles qu'il retient. Le choix opéré dans le projet de loi, motivé selon l'étude d'impact par le fait que « ... ces deux secteurs (...) répondent à des besoins essentiels du public assurant la continuité de la vie sociale, comme la boulangerie-pâtisserie artisanale, ou s'inscrivent dans la tradition du 1^{er} mai comme la vente de fleurs naturelles, en particulier du muguet » ne lui paraît pas injustifié.

Sur la limitation du dispositif aux entreprises artisanales

13. Le Conseil d'Etat considère qu'en limitant, pour les entreprises et établissements appartenant aux deux branches concernées, la dérogation aux seuls artisans relevant des articles L. 111-1 et L. 112-1 du code de l'artisanat, ce qui implique que les effectifs de ces entreprises se situent en dessous d'un seuil maximum et qu'elles respectent les exigences propres aux activités artisanales, le projet de loi ne méconnaît pas le principe d'égalité. Il estime que cette différence de traitement répond au motif d'intérêt général qui s'attache à favoriser l'activité des entreprises artisanales, qui d'ailleurs inspire plusieurs textes législatifs et réglementaires, comme le code de l'artisanat en général.

Sur le volontariat des salariés

14. Le projet de loi prévoit que le travail des salariés le 1^{er} mai reposera sur le volontariat, à la différence de la dérogation en vigueur. Le Conseil d'Etat estime que cette différence n'est pas contraire au principe d'égalité, la dérogation en vigueur de l'article L. 3133-6 du code du travail s'appliquant à des établissements et services qui, en raison de la nature de leur activité, ne peuvent interrompre leur travail, ce qui ne correspond pas à la situation des boulangers-pâtisseries artisanaux et artisans.

Sur la nécessité d'un accord de branche

15. Le projet de loi prévoit que la dérogation nouvelle ne pourra s'appliquer aux entreprises des deux branches concernées que sous réserve de l'existence d'un accord collectif répondant aux exigences de la loi, s'agissant du volontariat du salarié et du doublement de la rémunération due pour cette journée. Le Conseil d'Etat constate que les accords collectifs existants, qui ne satisfont pas à l'ensemble de ces conditions, devront être renégociés, le caractère férié et chômé du 1^{er} mai étant une disposition d'ordre public.

Sur les autres dispositions du projet de loi

16. Les autres dispositions du projet de loi, relatives à l'indemnité versée au salarié volontaire et à la prise en compte d'un changement d'avis de celui-ci, n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 23 avril 2026.