

VD_OMNI CCST.2005.0003 vom 26. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2005.0003

FR: VD_OMNI CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005

IT: VD_OMNI CCST.2005.0003 del 26 ottobre 2005

Regeste

ROSSIER, LUKAJ, Syndicat UNIA/Ville de Vevey Conseil communal, Municipalité de Vevey, Conseil d'Etat | Le droit fédéral pose le principe de l'interdiction du travail dominical, principe soumis à des exceptions et dérogations. Le règlement communal qui permet à tous les commerces d'ouvrir un dimanche de décembre, y compris ceux pour lesquels la loi sur le travail ne le permet pas, est contraire au droit supérieur et doit être annulé.

Erwägungen

E. 1

er du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral (voir désormais art. 89 al. 1^{er} de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005) reconnaît la qualité pour agir à quiconque est spécialement atteint par l'acte normatif et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Moritz relève qu'il résulte du message du Conseil fédéral que, dans un recours en matière de droit public dirigé contre un acte normatif cantonal, l'intérêt personnel peut être simplement virtuel. Le législateur du canton de Vaud ayant anticipé cette prescription, Moritz estime que l'intérêt de fait peut n'être que virtuel (op. cit., n. 45 p. 20). Toutefois, la jurisprudence actuelle en matière de recours de droit public contre un acte normatif cantonal exige un intérêt juridiquement protégé, tout en admettant qu'il puisse être virtuel. Ainsi, la qualité pour agir se détermine à partir de la possibilité virtuelle d'être un jour touché dans ses intérêts juridiquement protégés par les dispositions attaquées (ATF 130 I 26, c. 1.2.1; ATF 128 I 295, c. 6a; ATF 125 I 369, JT 2000 I 826, c. 1a). A ce stade, on doit rappeler que l'accès à la Cour constitutionnelle ne peut à tout le moins pas être plus restreint que ne l'est celui au Tribunal fédéral en matière de contrôle abstrait des normes cantonales. Le requérant qui a un intérêt juridiquement protégé virtuel a ainsi la qualité pour agir devant la Cour constitutionnelle, et ce même si son intérêt digne de protection n'est pas actuel. Pour le surplus, la question de savoir si un intérêt personnel de fait virtuel confère la qualité pour agir selon l'article 10 alinéa 1^{er} LJC peut en l'espèce demeurer indéterminée. En effet, comme on le verra ci-dessous, en examinant la qualité pour agir des différents requérants, la requête est de toute façon recevable. c) Susana Lukaj est employée à plein temps par une boulangerie sise à Vevey. En tant que travailleuse du secteur de la vente, elle a un intérêt juridiquement protégé à ce que la réglementation communale sur l'ouverture des magasins ne fasse pas obstacle à l'application de la législation fédérale interdisant le travail dominical. Elle se trouve en effet clairement dans le champ de protection des normes fédérales dont elle invoque la force dérogatoire. Cet intérêt juridique est, a fortiori, digne de protection. Les boulangeries sont régies par l'article 11 lettre a du règlement, qui prévoit que ce type de commerce peut être ouvert jusqu'à 18h30 les jours de repos public. En effet, elles ne sont pas visées par l'interdiction du travail dominical, conformément aux articles 27

alinéa 2 lettre d de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (ci-après LTr ou loi sur le travail; RS 822.11) , 4 et 27 de l'ordonnance

E. 2

du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (ci-après: OLT2; RS 822.112) . La requérante Susana Lukaj est ainsi susceptible de devoir travailler le dimanche indépendamment de la modification litigieuse. De ce point de vue, elle n'est pas personnellement et directement concernée par la modification litigieuse et elle n'a par conséquent pas d'intérêt actuel à son annulation. En revanche, on ne peut nier qu'en sa qualité d'employée du secteur de la vente, Susana Lukaj peut, avec une certaine vraisemblance, être amenée à l'avenir à travailler dans un commerce soumis à l'interdiction du travail dominical par la loi sur le travail. La requérante a dès lors un intérêt virtuel à faire contrôler la constitutionnalité de cette modification réglementaire. Ainsi, Susana Lukaj a un intérêt juridiquement protégé virtuel qui lui ouvre la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral, de sorte que la qualité pour agir devant la cour de céans doit également lui être reconnue. d) Jean-Paul Rossier est domicilié dans la Commune de Vevey, plus particulièrement au centre de la ville. Il fait valoir qu'il a un intérêt digne de protection à ce que soit préservée la tranquillité qui prévaut le dimanche, et ce tout au long de l'année. Selon Moritz, le requérant doit faire valoir un intérêt personnel de fait à la mise en œuvre du droit supérieur. La qualité pour agir permet ainsi au requérant touché plus que quiconque par la norme attaquée de reprocher à cette dernière qu'elle est contraire à des principes constitutionnels – même s'ils ne confèrent à eux seuls aucun droit et ne sont pas destinés à protéger le requérant – pour autant qu'il ait un intérêt digne de protection au respect des principes et dispositions dont il allègue la violation. Selon cet auteur, cette condition est satisfaite lorsque l'intérêt en cause est couvert par le champ d'application de la norme dont la violation est invoquée (op. cit., n. 42 p. 19). De ce point de vue, il est douteux que l'intérêt allégué – la tranquillité publique – soit couvert par le champ d'application de la norme dont la violation est invoquée, à savoir la loi sur le travail, qui concerne uniquement la protection du personnel de vente. Si l'on se fonde sur l'avis de Moritz, Jean-Paul Rossier ne paraît pas avoir un intérêt de fait en relation suffisamment étroite avec la norme supérieure. Toutefois, selon la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif du Canton de Vaud en application des articles 48 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.01), 103 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110) et 37 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 (RSV 173.36), l'intérêt digne de protection peut être de pur fait, sans relation aucune avec la norme dont la violation est invoquée (ATF 121 II 171, c. 2b; 176, c. 2a; TA, GE.2004.0105 du 24 décembre 2004). Il importe alors peu que la violation de la tranquillité publique invoquée par le requérant ne soit pas en relation étroite avec la loi sur le travail. Cet intérêt de fait peut être examiné pour lui-même. Il convient dès lors de déterminer si le recourant est touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et s'il se trouve avec l'objet du litige – soit la modification de l'article 12 du règlement – dans une relation suffisamment étroite. Il est évident que le requérant, qui habite dans une zone où se trouvent des commerces, va subir une atteinte en cas d'extension de leurs horaires d'ouverture. Toutefois, cette atteinte – qui se limite à une demi-journée par année – semble minimale et le requérant ne paraît pas être touché plus que la généralité des habitants de la commune de Vevey. La question peut cependant demeurer indéterminée dans la mesure où la qualité pour agir des autres requérants est admise. e) S'agissant de la qualité pour agir des personnes morales, il convient de se référer aux

conditions posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'Assemblée constituante ayant expressément refusé une disposition accordant de manière générale un droit de recours élargi aux associations (BGC 2004, n° 30, 15 septembre 2004, pp. 3655 et 3665 ad art. 9).

aa) La qualité pour agir des personnes morales – et notamment des associations – qui sont touchées dans leurs intérêts propres et qui sont ainsi directement intéressées à l'issue de la contestation doit être jugée selon les mêmes critères que pour les personnes physiques. La personne morale doit alors démontrer l'existence d'un intérêt suffisant et digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé, le seul intérêt public à une application correcte du droit objectif ne suffisant pas (Moritz, op. cit., n° 38 pp. 17-18; Bovay, op. cit., p. 361). La jurisprudence reconnaît également la qualité pour agir de l'association lorsque celle-ci sauvegarde directement les intérêts de ses membres et indirectement les siens (recours - ou requête - dit égoïste ou corporatif, Bovay, op. cit., pp. 361-362 et 492). Dans une telle hypothèse, pour que sa requête soit recevable, l'association qui n'intervient pas pour la défense de ses propres intérêts doit invoquer ceux de ses membres. Elle doit fournir la preuve de son existence juridique; elle doit avoir pour but statutaire la défense des intérêts mis en cause; la majorité ou un grand nombre de ses membres doivent être touchés par la décision attaquée; ces derniers, pris individuellement, doivent eux-mêmes avoir qualité pour agir. Ces conditions sont cumulatives (Bovay, op. cit., pp. 362-363; Moritz, op. cit., n° 38 pp. 17-18; ATF 130 I 26 et réf; BGC 2004, n° 30, 15 septembre 2004, p. 3655). Le Tribunal fédéral a notamment jugé, dans une procédure administrative de contestation d'une décision sur le statut des services accessoires (magasins) de la gare de Zurich et sur leurs heures d'ouverture, que des syndicats nationaux ne pouvaient exercer le recours corporatif dès lors qu'ils ne comptaient que peu de membres parmi les employés de ces commerces (ATF 119 Ib 374, JT 1995 I 634).

bb) En l'espèce, le Syndicat Unia ne prétend pas - à juste titre - agir pour la défense de ses propres intérêts. On ne voit en effet pas qu'il soit touché directement et plus que quiconque dans sa propre situation de fait ou de droit par la réglementation attaquée (cf. ATF 119 Ib 374, JT 1995 I 634). Le Syndicat Unia soutient agir dans l'intérêt de ses membres: il exerce ainsi une requête dite corporative. Ce syndicat a pour but, selon l'article 3 de ses statuts, de "représenter et encourager les intérêts des travailleuses et travailleurs dans les domaines sociaux, économiques, politiques, professionnels et culturels". Peuvent notamment être membres du syndicat, selon les articles 4 et 5 des statuts, les "travailleuses et travailleurs dans les secteurs de l'industrie, des arts et métiers, de la construction, des services privés et de l'agriculture". Le requérant fait valoir qu'il dispose d'un secrétariat permanent à Vevey et qu'il compte, parmi ses membres, plusieurs travailleurs de la vente. On ne voit toutefois pas qu'une majorité – ni même un grand nombre – des membres de ce syndicat national soient touchés personnellement par la réglementation attaquée, même en admettant qu'une atteinte virtuelle suffit, et aient la qualité pour agir. Il ne suffit pas que plusieurs travailleurs de la vente dans la région veveysanne soient membres dudit syndicat. Eu égard notamment à l'ATF 119 Ib 374 précité, il apparaît que la qualité pour agir du Syndicat Unia ne peut être retenue sur la base des principes régissant le recours dit corporatif ou égoïste.

cc) Il convient encore de se demander si la qualité pour agir peut être déduite des dispositions du droit fédéral sur la législation sur le travail. En effet, selon l'article 58 LTr, ont qualité pour recourir contre les décisions de l'autorité cantonale autorisant temporairement le travail de nuit ou le dimanche, "les employeurs et travailleurs intéressés et leurs associations". La jurisprudence n'exige pas que tous les travailleurs concernés ou certains d'entre eux soient membres de l'association recourante (ATF 119 Ib 374, JT 1995 I 634; ATF 116 Ib 270, JT 1993 I 117 et réf.; TA,

GE.1999.0093 du 19 novembre 1999). En l'espèce, puisque le litige est relatif à la portée de la loi sur le travail, la qualité pour agir du Syndicat Unia doit être reconnue. En effet, ce syndicat pourrait provoquer une décision de l'autorité cantonale et recourir à son encontre en se fondant sur l'article 58 LTr. Il serait dès lors contradictoire d'admettre la qualité pour recourir du syndicat contre une décision en la matière, en provoquant dans ce cadre un contrôle concret de la constitutionnalité du règlement, et de refuser cette qualité dans le cadre d'une procédure de contrôle abstrait du règlement prétendument contraire à la loi fédérale. Dans cette mesure, on doit admettre que le Syndicat Unia est touché plus que quiconque et a un lien suffisamment étroit avec l'objet du litige pour que sa qualité pour agir soit reconnue. En d'autres termes, de la qualité pour agir contre une décision d'autorisation d'ouverture des magasins le dimanche découle à tout le moins un intérêt digne de protection pour recourir contre une norme communale. Au demeurant, le Syndicat Unia est ouvert aux travailleurs de toutes les professions, notamment dans les secteurs des services privés, et revêt ainsi la qualité d'association de travailleurs de la branche concernée. f) La qualité pour agir des requérants Susana Lukaj et Syndicat Unia étant admise, il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 3

a) Lorsqu'elle est saisie d'une requête, la Cour doit procéder au contrôle de la conformité du texte attaqué au droit supérieur. Elle doit donc procéder à une confrontation entre le texte en question et l'ensemble des règles de rang supérieur, lesquelles formeront le "bloc de référence" (Moritz, op. cit., n° 33 p. 15; CCst, 2005.0001 du 28 juin 2005, c. 2). En substance ce dernier comprendra ici, s'agissant d'un règlement communal, la ou les lois cantonales, la Constitution vaudoise, ainsi que l'ensemble du droit fédéral. En principe, la Cour limite son examen aux griefs invoqués (art. 13 LJC, sous réserve de violation manifeste par la réglementation attaquée de règles de droit de rang supérieur). En l'occurrence, les requérants soutiennent que l'article 12 du règlement litigieux viole la loi sur le travail, ainsi que l'article 3 de la loi vaudoise d'application de la législation fédérale sur le travail du 29 novembre 1967 (ci-après: LVLT; RSV 822.01). b) Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, la Cour doit examiner si l'on peut attribuer à la réglementation litigieuse, selon une méthode d'interprétation reconnue, un sens compatible avec le droit supérieur. Si, dans des circonstances normales, telles que celles que le législateur pouvait prendre en considération, la norme paraît admissible, le juge ne saurait en principe l'annuler, au stade du contrôle abstrait, pour le motif que, dans des cas très particuliers, son application pourrait éventuellement se révéler contraire au droit supérieur. Un tel jugement ne prive pas les citoyens de la possibilité de se plaindre ultérieurement d'une violation de leurs droits fondamentaux, à l'occasion d'une application concrète de la norme en cause. Dès lors, la Cour constitutionnelle – comme le Tribunal fédéral – n'annulera une norme cantonale ou communale que si elle ne se prête à aucune interprétation conforme au droit supérieur (ATF 118 Ia 305, JT 1994 I 630; ATF 128 I 327, JT 2003 I 309; ATF 130 I 26 et 82). A cet effet, il y a lieu de prendre en considération plusieurs éléments: la portée de l'atteinte au droit fondamental; la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un nouveau contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante; les circonstances concrètes dans lesquelles la norme doit être appliquée; la possibilité d'une correction; les effets sur la sécurité du droit (ATF 130 I 82; ATF 128 I 327, JT 2003 I 309).

E. 4

Enfin, selon l'article 27 alinéa 1bis LTr, les petites entreprises artisanales – soit celles qui n'occupent, abstraction faite de l'employeur, que quatre personnes au plus, indépendamment de leur taux d'occupation (art. 2 al. 1 OLT2) – sont exemptées de l'autorisation obligatoire pour le travail de nuit ou le travail dominical, lorsque celui-ci est inhérent à leur activité. Tel est le cas lorsqu'une entreprise appartient à l'une des catégories d'entreprises énumérées à la section 3 de l'OLT2 ou que les conditions fixées à l'article 28 OLT1 sont remplies (art. 2 al. 2 OLT2).

E. 5

Pour être complet, on signalera que les Chambres ont adopté, le 8 octobre 2004, un article 27 alinéa 1ter nouveau LTr, dont la teneur est la suivante: "Les magasins et entreprises de services situées dans les aéroports et dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics peuvent occuper des travailleurs le dimanche" (ROLF 2004 p. 5109). L'élargissement du travail dominical se fait donc sentir (Stöckli/Soltermann, op. cit., n. 2 ad art. 18 LTr, p. 296). Une demande de référendum dirigée contre cette modification a abouti (FF 2005 p. 1427) et la votation populaire a été fixée au 29 novembre 2005. cc) Par arrêt du 30 septembre 1992, le Tribunal administratif a expressément relevé que la règle fondamentale du droit suisse sur le travail est qu'on ne travaille pas le dimanche. Les régimes spéciaux aménagés par les dispositions rappelés ci-dessus visent à tenir compte de circonstances tout à fait particulières. Or, les régimes spéciaux répondant à des cas exceptionnels ne sauraient être admis extensivement; au contraire, s'agissant de dispositions particulières, il convient que l'autorité en fasse une application restrictive, en contrôlant que l'usage de ces facultés n'étende pas à l'excès l'application de telles normes au point de vider le principe général de son sens (TA, GE.1992.0068 du 30 septembre 1992). En outre, même si le texte légal de l'article 19 LTr ne confère aujourd'hui plus de pouvoir d'appréciation à l'autorité, qui doit accorder l'autorisation sollicitée lorsque les conditions légales justifiant une exception sont réalisées (comparer les art. 19 al. 1 er et 25 al. 1 er LTr dans leur version du 13 mars 1964 et le nouvel art. 19 LTr dans sa version en vigueur dès le 1 er août 2000), les dérogations doivent toujours s'interpréter restrictivement, les critères de la jurisprudence rendue sous l'ancien droit restant applicables (ATF 131 II 200, c. 6.4). dd) La législation fédérale sur le travail ne réglemente toutefois pas de manière exhaustive l'ouverture des commerces le dimanche. L'article 71 lettre c LTr réserve en effet les prescriptions de police cantonale et communale concernant le repos dominical et les heures d'ouverture des entreprises de vente au détail. Actuellement, ces prescriptions ne servent cependant plus qu'à assurer le respect de la tranquillité publique la nuit et les jours fériés et, éventuellement, à protéger les personnes qui ne sont pas soumises à la loi sur le travail. Quant à cette dernière, elle règle de manière exhaustive la protection du personnel de vente (ATF 130 I 279, c. 2.3.1 et réf.; ATF 122 I 90; ATF 119 Ib 374, JT 1995 I 634; cf. art. 73 al. 1 er litt. a LTr; Mahon/Benoît, Commentaire de la loi sur le travail, n. 21 ad art. 71 LTr, p. 702). Les règles cantonales ou communales sur la tranquillité publique ne sauraient cependant avoir pour effet d'éluder le but et l'esprit du droit fédéral et ne sauraient en particulier avoir pour effet de restreindre la protection assurée aux travailleurs par la loi sur le travail, notamment en autorisant des entreprises tombant sous le coup de cette loi à pratiquer une ouverture et un travail dominical, lorsque les conditions posées par le droit fédéral ne sont pas remplies. c) En ce qui concerne le droit cantonal, on relèvera que, selon l'article 2 LVLT, le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce applique la législation fédérale sur le travail (al. 1 er). Il assure la liaison avec les autorités fédérales et coordonne les mesures d'exécution de la loi sur le travail avec les prescriptions de police

relevant de la compétence d'autres départements ou des communes (al. 2). Quant au service cantonal du travail, il est chargé de délivrer aux entreprises non industrielles les autorisations concernant le travail temporaire (art. 19 al. 1 LTr), régulier ou périodique (art. 19 al. 2 LTr) du dimanche (art. 3 al. 1 litt. c et d ch. 2 LVLT). Le Tribunal administratif a jugé que le Département n'avait aucune compétence pour édicter, au travers d'une circulaire, des prescriptions allant au-delà du simple rappel des dispositions en vigueur et de leur interprétation. Une telle circulaire, qui permettait aux commerçants d'une localité de s'entendre pour choisir librement une ouverture dominicale deux dimanches par an, présumant ainsi l'existence d'un besoin urgent, sans autre contrainte que d'en informer l'office communal du travail, était affectée d'une nullité absolue (GE 1997.0197 du 25 novembre 1998).

d) Quant aux communes vaudoises, elles bénéficient d'une très large autonomie en ce qui concerne l'ouverture et la fermeture des magasins. Conformément à l'article 43 chiffre 6 lettre d de la loi sur les communes du 28 février 1956 (ci-après: LC; RSV 175.11), ces problèmes relèvent de la police dans les limites des compétences de la commune. Pour le surplus, il appartient au Conseil communal d'adopter les règlements, sous réserve de ceux qui auraient été laissés dans la compétence de l'autorité municipale (art. 4 ch. 13 LC), puis au Conseil d'Etat de les approuver (art. 94 LC).

5. a) La Municipalité de Vevey fait valoir que la possibilité de travailler en soirée du 8 au 31 décembre de chaque année est d'ores et déjà ancrée dans le règlement communal et qu'a priori, il n'y a pas de raison d'estimer que cela ne vaut pas également pour le travail dominical. Ce faisant, l'intimée méconnaît que les conditions de travail du soir ou du dimanche ne sont pas soumises aux mêmes règles. L'ouverture dite du soir selon l'article 12 du règlement permet une ouverture deux soirs jusqu'à 22 heures avec la faculté de servir la clientèle jusqu'à 21 heures 45 moyennant le respect des dispositions de l'article 10 LTr. Elle ne concerne dès lors pas le travail de nuit au sens des articles 17 et suivants LTr, mais bien le travail du soir, entre 20 et 23 heures (art. 10 al. 1^{er} LTr). Un tel travail n'est pas soumis à autorisation et peut être introduit par l'employeur après audition de la représentation des travailleurs dans l'entreprise ou, à défaut, des travailleurs concernés (art. 10 al. 1, 2^{ème} phrase LTr). Moyennant respect des conditions formelles posées à l'article 10 LTr – que réserve expressément l'article 12 du règlement – la loi sur le travail ne s'oppose pas à un tel travail du soir, même pour les travailleurs soumis à cette loi. En revanche, le travail dominical est soumis aux règles qui ont été développées plus haut et qui s'opposent à une ouverture généralisée des commerces, au demeurant sans autorisation, un dimanche par année.

b) La Municipalité de Vevey soutient également que la Commune de Vevey se trouve en région touristique et peut se prévaloir de l'exception prévue à l'article 27 alinéa 2 lettre c LTr. Toutefois, pour se prévaloir de cette exception légale, il ne suffit pas que l'entreprise se trouve en région touristique, mais il faut encore qu'elle réponde aux besoins spécifiques des touristes (cf. supra ch. 4 lit. b) bb) ch. 2). Comme l'a déjà constaté le Tribunal administratif sous l'empire de l'ancien article 41 alinéa 2 OLT2, dont les considérants sur ce point restent pertinents, on ne saurait admettre que tous les commerces de la localité de Vevey remplissent la condition de répondre aux besoins spécifiques des touristes (GE.1992.0068 du 18 janvier 2001). Au demeurant, il importe peu que le règlement autorise déjà tous les commerces à travailler le soir sans distinguer entre ceux qui satisfont aux besoins spécifiques des touristes et les autres, puisque ce travail du soir est admis par la loi sur le travail sans autorisation et sans que les conditions des articles 17 et suivants LTr soient remplies, à la seule condition que la représentation des travailleurs soit entendue préalablement conformément à l'article 10 LTr.

c) Enfin, l'argument tiré implicitement par

la Municipalité de Vevey de l'égalité de traitement avec le marché de Noël de Montreux est sans pertinence. L'ouverture dominicale pour le marché de Noël pendant la période de l'Avent a été autorisée par décision du Département prise en application de l'article 19 alinéa 1 er LTr (besoin urgent), confirmée sur recours par arrêt du Tribunal administratif (GE 1999.0093 du 19 novembre 1999), puis du Tribunal fédéral (arrêt non publié 2A.578/1999 du 5 mai 2000, c. 4). Le Tribunal fédéral a admis l'existence d'un tel besoin, compte tenu de l'imbrication de l'animation résultant du marché de Noël – qui attire un nombre considérable de visiteurs – et celle due à l'ensemble de l'activité commerciale de la place, de l'existence avant Noël d'un besoin accru de biens de consommation qu'il faut satisfaire durant une période limitée dans le temps et de la tradition depuis 1983 d'un tel marché. Il n'est pas établi ni même allégué que ces conditions cumulatives soient réalisées à Vevey. En effet, l'augmentation de la demande en biens de consommation pendant la période précédant Noël et le besoin accru des consommateurs qui doit être satisfait durant une période très limitée dans le temps ne suffit pas encore pour établir l'urgence à satisfaire ce besoin par une ouverture dominicale. Il faut encore tenir compte des circonstances locales et des spécificités de la clientèle (TA, GE 1999.0093 du 19 novembre 1999 et ATF non publié 2A.578/1999, c. 3b et 4). De toute manière, si les conditions du besoin urgent étaient remplies, elles impliqueraient néanmoins une procédure d'autorisation formelle selon l'article 19 LTr. 6. a) Pour sa part, le Conseil d'Etat relève que les articles 14 et 22 du règlement réservent expressément les législations fédérale et cantonale sur le travail. La faculté offerte à l'article 12 du règlement permet aux commerçants qui répondent aux conditions des articles 18 et suivants et 27 LTr de bénéficier d'une ouverture dominicale. Le droit cantonal, en particulier l'article 3 LVLT, est ainsi pleinement applicable, de sorte que la Municipalité de Vevey délivrera une autorisation fondée sur des critères de police (ordre et tranquillité publics) tandis que le Service de l'emploi délivrera une autorisation fondée sur des critères relevant de la législation sur le travail (protection des travailleurs), à moins que cette dernière autorisation ne soit pas exigée par la loi (art. 27 LTr). Le Conseil d'Etat estime ainsi que l'article 12 du règlement est conforme au droit supérieur. Il convient dès lors d'examiner si l'article attaqué se prête à une interprétation qui soit conforme au système légal exposé ci-dessus, comme le soutient le Conseil d'Etat. b) L'article 12 du règlement prévoit que les commerçants peuvent garder leur magasin ouvert un dimanche après-midi en décembre. Le genre de commerces n'est pas restreint, contrairement à ce qui est le cas à l'article 11 du règlement; en outre, le "respect des dispositions de la LTr" n'est pas réservé, contrairement à ce qui est prévu par ce même article lorsqu'il s'agit d'autoriser deux ouvertures nocturnes (à relever par ailleurs que le texte du préavis prévoyait la formule "moyennant le respect des dispositions de l'article 10 LTr", cet article n'ayant trait qu'au travail du soir). Si l'on devait s'en tenir à cette interprétation littérale, selon laquelle les commerçants veveysans peuvent choisir, en toute liberté, s'ils remplacent l'une des nocturnes autorisées par une ouverture dominicale, sans subordonner celle-ci à une quelconque autorisation, force est de constater que l'article 12 du règlement aurait pour effet de restreindre la protection assurée aux travailleurs par la loi sur le travail, notamment en autorisant des entreprises tombant sous le coup de cette loi à une ouverture dominicale, même lorsque les conditions posées par le droit fédéral ne sont pas remplies. Il apparaîtrait alors contraire au droit supérieur. On peut renvoyer à ce qui a déjà été dit au chiffre 5 lettre b et rappeler, d'une part, qu'une autorisation cantonale est nécessaire pour obtenir une dérogation à l'interdiction du travail dominical dans les cas visés à l'article 19 LTr (travail rendu indispensable pour des raisons techniques ou économiques, besoin urgent dûment

établi) et, d'autre part, que les exceptions légales permettant selon l'article 27 LTr le travail dominical sans autorisation ne concernent que des cas bien déterminés: ainsi celle en faveur des entreprises situées en région touristique ne concerne que les entreprises répondant aux besoins spécifiques des touristes. c) D'un point de vue systématique, il faut constater que l'article 11 du règlement, dans ses ancienne et nouvelle teneur, fixe les horaires d'ouverture le dimanche de certains commerces dont l'activité dominicale est possible selon la loi sur le travail: boulangeries, kiosques, fleuristes, entreprises familiales. L'article 12 du règlement, en tant qu'il introduit l'ouverture un dimanche après-midi de décembre pour tous les magasins, n'apporte rien de nouveau aux commerces spéciaux susmentionnés (sauf pour les magasins de fleurs qui ne peuvent ouvrir que jusqu'à 12 heures 30, cf. art. 11 lit. c du règlement) et ne peut donc viser que les autres, telles les grandes surfaces, qui ne sont précisément pas autorisées à être en activité le dimanche selon la loi sur le travail. La législation fédérale a déjà prévu des exceptions au travail dominical pour certaines catégories de magasins (art. 27 al. 2 lit. d LTr, 26, 27 et 29 OLT2, kiosques, boulangeries, fleuristes, etc.) ainsi que pour les petites entreprises artisanales lorsque le travail dominical est inhérent à leur activité, soit si elles appartiennent à l'une des catégories d'entreprises énoncées ci-dessus (art. 27 al. 1bis LTr). D'autres exceptions sont prévues, lorsque des raisons techniques ou économiques rendent indispensable le travail dominical (art. 19 al. 2 LTr), en cas de besoin urgent dûment établi (art. 19 al. 3 LTr), pour les entreprises satisfaisant aux besoins du tourisme (art. 27 al. 2 lit. c LTr) et pour les entreprises artisanales en cas d'indispensabilité technique ou économique (art. 28 OLT1): on ne voit toutefois guère d'hypothèses où l'ouverture d'un magasin à Vevey serait rendue indispensable un dimanche de décembre pour de tels motifs (pour les besoins du tourisme, cf. ch. 4 let. b) bb) et 5 let. b) ci-dessus). Il n'existe ainsi pas de magasins, autres que ceux déjà traités à l'article 11 du règlement, pour lesquels il y aurait lieu de fixer un horaire de police un dimanche après-midi de décembre. En adoptant l'article 12, le Conseil communal ne s'est donc pas limité, dans le cadre de ses attributions en matière d'ordre et de tranquillité publics, à régler l'horaire du dimanche pour certains commerces susceptibles d'obtenir une autorisation de droit du travail, cette tâche légitime ayant déjà été accomplie par l'adoption de l'article 11 du règlement. L'article querellé n'a ainsi pas de portée propre qui soit compatible avec le droit supérieur, hormis pour les magasins de fleurs, portée tout à fait résiduelle qui ne suffit pas à donner à cette norme un sens raisonnable compatible avec le droit supérieur. Le Conseil d'Etat se réfère aux articles 14 et 22 du règlement. L'article 14 prévoit que la demande d'autorisation (art. 12) doit contenir les dispositions adoptées par le commerçant, notamment en ce qui concerne l'application de la loi sur le travail. Quant à l'article 22, il réserve les dispositions des législations fédérale et cantonale sur le travail. Ces dispositions ne suffisent toutefois pas à guérir le vice que présente la seconde partie de l'article 12 du règlement. Comme vu ci-dessus, cette nouvelle règle ne peut avoir d'autre portée que d'autoriser ce qui n'est pas autorisé par la loi sur le travail, peu importe qu'elle figure auprès d'autres dispositions plus anciennes qui rappellent de manière toute générale l'existence de la loi sur le travail. Au demeurant, si la norme litigieuse devait avoir le sens que lui prête le Conseil d'Etat, repris tardivement par la Municipalité dans ses dernières observations du 24 août 2005, elle serait sans portée propre, au vu des possibilités d'ouverture dominicale déjà conférées par l'article 11 du règlement. Une telle règle, sans portée propre, donc au mieux inutile, devrait être annulée pour des motifs de sécurité du droit. d) L'examen des travaux préparatoires montre que le parallèle a été fait avec l'octroi d'une autorisation d'ouverture dominicale pour le marché de Montreux. La situation est

toutefois différente, comme on a pu le voir ci-dessus (cf. ch. 6 let. c). Lors des débats, les avis ont été partagés - certains parlant de "loi sur le travail interprétable selon les besoins" et d'autres rappelant que le travail dominical est interdit - mais ont néanmoins abouti à l'adoption de l'article litigieux par 38 voix contre 31. Dans sa réponse du 6 juillet 2005, le Conseil communal a constaté que l'article 12 introduisait effectivement la possibilité d'ouvrir les commerces le dimanche, y compris ceux pour lesquels la loi sur le travail dans sa forme actuelle ne le permet pas. Dans ses observations du 14 juillet 2005, la Municipalité de Vevey soutient que le travail du dimanche peut être autorisé à Vevey car il s'agit d'une ville touristique. Ce n'est que par lettre du 24 août suivant qu'elle a pris bonne note de la position des instances cantonales et annoncé qu'elle s'y conformerait. L'interprétation historique de la disposition parle ainsi clairement en faveur d'une possibilité d'ouvrir tous les commerces un dimanche de décembre, y compris ceux pour lesquels la loi sur le travail ne le permet pas. De l'avis même du législateur, il s'agit de faire échec au droit supérieur, ce qui n'est évidemment pas admissible. Quant aux observations formulées par la Municipalité de Vevey le 24 août 2005, elles sont insuffisantes pour admettre que l'article 12 du règlement se prêtera concrètement à une interprétation conforme au droit supérieur, compte tenu des avis contradictoires émis par les autorités intéressées. e) Eu égard à ce qui précède, l'article 12 du règlement ne se prête pas à une interprétation conforme au droit supérieur. Le Conseil communal a ainsi outrepassé ses compétences en matière d'ordre et de tranquillité publics en adoptant une disposition réglementaire qui autorise tous les magasins veveysans, indistinctement, à travailler un dimanche de décembre. En outre, la disposition elle-même est contraire au droit supérieur et doit donc être annulée dans la mesure où elle autorise les commerçants à garder leur magasin ouvert un dimanche après-midi de décembre.

E. 7

Les considérations qui précèdent conduisent ainsi à l'admission de la requête et à l'annulation de l'article 12 du règlement dans la mesure où il autorise les commerçants, durant la période comprise entre le 8 et le 31 décembre, à garder leur magasin ouvert un dimanche après-midi de 13h00 à 17h00. L'intimée, qui succombe, supportera les frais de la cause, par 2'000 francs (art. 12 al. 2 LJC et 55 al. 2 LJPA). Les requérants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtenu gain de cause, ont droit à des dépens, qui sont arrêtés à 2'500 francs (ibidem).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.