

VD_OMNI GE.1995.0033 vom 30. März 1995

VD Tribunal cantonal, 1995-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1995.0033

FR: VD_OMNI GE.1995.0033 du 30 mars 1995

IT: VD_OMNI GE.1995.0033 del 30 marzo 1995

Regeste

UZAL Carlos et Sandrine (VIDEO FOLIES) c/Municipalité de Montreux | Une décision municipale refusant d'autoriser l'ouverture d'un commerce de loction de cassettes vidéo le dimanche après-midi est compatible avec l'art. 31 Cst. même si la commune voisine autorise l'ouverture de tels commerces le dimanche après-midi.

Erwägungen

E. 13

mai 1964 (RS 892.11, loi sur le travail) interdit d'occuper des travailleurs le dimanche sous réserve des exceptions prévues à l'art. 19 de la même loi. Cette dernière disposition permet à l'autorité cantonale, en cas de besoin urgent dûment établi, d'autoriser temporairement le travail du dimanche (al. 1). L'autorité fédérale peut également autoriser les entreprises industrielles, et l'autorité cantonale les autres entreprises, à travailler régulièrement ou périodiquement le dimanche lorsque des raisons techniques ou économiques le rende indispensable (al. 2). Ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises des régions touristiques (art. 41 de l'ordonnance II concernant l'exécution de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, ci-après : ordonnance II). La législation fédérale sur le travail ne réglemente toutefois pas de manière exhaustive l'ouverture des commerces le dimanche; l'art. 71 let. c de la loi sur le travail réserve en effet les prescriptions de police cantonale et communale concernant notamment le repos dominical et les heures d'ouverture des entreprises de vente au détail. Les cantons et les communes restent donc compétentes pour légiférer sur les prescriptions relatives à la fermeture des magasins le soir, les dimanches et les jours fériés, tant que ces prescriptions ne visent pas essentiellement à protéger les travailleurs (ATF 97 I 503 consid. 3b). Le canton de Vaud a délégué aux communes la compétence d'arrêter les prescriptions relatives à l'ouverture et à la fermeture des commerces (voir art. 2 let. d et 43 ch. 6 let. d de la loi sur les communes du 28 février 1956). La réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des magasins reste ainsi une tâche traditionnelle de police locale que les communes peuvent exécuter en édictant des dispositions réglementaires soumises à l'approbation du Conseil d'Etat (ATF 97 ch. I p. 513 consid. 3). b) Adopté par le Conseil communal de Montreux le 23 mars 1983 et approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 20 mai 1983, le règlement sur les jours et les heures d'ouverture et de fermeture des magasins (ci-après le règlement) est entré en vigueur le 1er octobre 1983. Selon l'art. 2 du règlement, est réputé magasin tout local sur rue ou sur étage muni ou non de vitrines, accessible à la clientèle, qu'une entreprise commerciale ou artisanale utilise, même occasionnellement ou partiellement, pour la vente aux consommateurs. Sont assimilés aux magasins les camions de vente, les kiosques et les échoppes. Les magasins ne peuvent être ouverts au public avant 0600 heures. Ils doivent être fermés au plus tard à 1700 heures le samedi et les veilles de jours de repos public et à

1900 heures les autres jours ouvrables. Les magasins de tabac et les kiosques peuvent toutefois demeurer ouverts jusqu'à 2200 heures (art. 5). Les jours de repos public, les magasins doivent être fermés. Sont jours de repos public les dimanches, le 1er janvier, Vendredi saint, lundi de Pâques, l'Ascension, lundi de Pentecôte, lundi du Jeûne fédéral et Noël. Font exception à cette règle certains magasins tels les boulangeries, pâtisseries et confiseries ou encore les magasins de tabac et les kiosques. Ces derniers peuvent être ouverts jusqu'à 2200 heures (art. 6). L'art. 7 du règlement prévoit une ouverture prolongée pendant la saison touristique : "pendant la période comprise entre le 1er avril ou la veille de Vendredi Saint, si cette fête tombe en mars, et le 15 octobre inclusivement, les magasins peuvent être ouverts tous les jours jusqu'à 2145 h., avec faculté de servir la clientèle jusqu'à 2200 h. En dehors de la période décrite ci-dessus, la municipalité peut autoriser l'ouverture prolongée des magasin jusqu'à 1945 h. avec faculté de servir la clientèle jusqu'à 2000 h., deux soirs par semaine, sauf les samedis et dimanches (rev. 1.2.1993)." Des autorisations spéciales d'ouverture des magasins sont prévues durant le mois de décembre, notamment deux dimanches après-midi de 1400 heures à 1800 heures (art. 8). Pendant le reste de l'année, la municipalité peut délivrer des autorisations exceptionnelles lors de manifestations d'une ampleur particulière ou lorsqu'un motif public important justifie une telle mesure; l'autorisation peut alors n'être accordée que pour certains magasins (art. 9).

3. Les recourants se plaignent implicitement d'une restriction à leur liberté économique, qui ne serait pas justifiée par des motifs suffisants. a) La liberté du commerce et de l'industrie est garantie à l'art. 31 Cst. mais cette garantie n'est pas absolue; l'art. 31 al. 2 Cst. réserve notamment "les prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie ainsi que sur leur imposition"; toutefois, ces prescriptions "ne peuvent déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie à moins que la Constitution n'en dispose autrement"; ainsi le texte constitutionnel ne qualifie pas lui-même les prescriptions réservées par l'art. 31 al. 2 Cst.; il n'emploie notamment pas le terme de prescriptions de police. En revanche, il prohibe les mesures de politique économique, c'est-à-dire les mesures qui interviennent dans la libre concurrence pour assurer ou favoriser certaines branches de l'activité lucrative ou certaines formes d'exploitation et tendent à diriger l'activité économique selon un certain plan (cf. ATF 97 I 504 consid. 4 et la jurisprudence citée). On peut donc dire que ne sont prohibées que les prescriptions qui ont pour but d'entraver la libre concurrence ou d'en atténuer les effets. b) Le Tribunal fédéral a précisé, dans sa jurisprudence antérieure à l'arrêt Griessen (ATF 97 I 499 ss), que n'étaient admissibles au sens de l'art. 31 al. 2 Cst. que les prescriptions de police visant à assurer l'ordre public, savoir à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques, ainsi que la bonne foi en affaires. Il s'agissait là de mesures de police proprement dites, visant à préserver d'un danger ou à l'écarter, ce qui constitue une des premières tâches incombant au pouvoir public. Il a constaté toutefois dans l'arrêt Griessen que les cantons avaient été amenés à prendre, dans l'intérêt général, des mesures destinées à procurer ou à augmenter le bien-être pour l'ensemble ou une grande partie des citoyens, notamment par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs. Cette notion de police, plus large, avait pu créer une situation peu compatible avec la sécurité juridique. C'est pourquoi, considérant qu'une double notion de police pouvait être fâcheuse, le Tribunal fédéral a décidé de s'en tenir à un concept plus strict des mesures de police et de donner une qualification différente aux mesures qui dépassent un but de police, tout en restant dans le cadre des prescriptions réservées par l'art. 31 al. 2 Cst. Comme elles visent en général un but de politique sociale, il y avait lieu de les qualifier de mesures sociales ou mesures de

politique sociale pouvant justifier des restrictions à la liberté économique compatibles avec l'art. 31 Cst., tant qu'elles n'avaient pas pour objectif d'intervenir dans la libre concurrence. Par la suite le tribunal fédéral a étendu les motifs justifiant une restriction à la liberté économique aux mesures d'aménagement du territoire, notamment à celles fixant les prescriptions applicables aux centres commerciaux hors localités (ATF 110 Ia 167 ss, 109 Ia 269 ss, 102 Ia 115 ss). Ainsi, les mesures de politique sociale visant à assurer le repos des travailleurs entrent dans les prescriptions cantonales réservées par l'art. 31 al. 2 Cst. Pour être admissibles elles doivent en outre être conformes aux principes de la légalité, de l'intérêt public, de la proportionnalité et de l'égalité de traitement; elles ne peuvent notamment répondre à un intérêt public suffisant que si elles satisfont un besoin assez généralement reconnu pour que l'Etat se charge d'y pourvoir (ATF Griessen précité p. 506).

c) Le Tribunal fédéral a jugé que la fermeture des magasins ordonnée un demi-jour ouvrable par semaine constituait une restriction admissible à la garantie de la propriété, s'agissant d'un magasin de souvenirs, montres, appareils à transistors et photographiques miniatures, briquets, jouets et bibelots divers (ATF 97 I 499, consid. 5). Il a en effet reconnu un caractère d'intérêt public aux mesures relatives à la fermeture hebdomadaire des commerces; même si le but de protection de la santé des travailleurs, qui justifiait avant l'entrée en vigueur de la loi sur le travail de telles mesures, ne pouvait plus être invoqué, ces mesures permettaient également à d'autres personnes, non soumises à la loi fédérale, de bénéficier du repos hebdomadaire; il s'agit en particulier des exploitants eux-mêmes ainsi que des membres de leur famille occupés dans l'entreprise familiale (art. 4 de la loi sur le travail) et des travailleurs employés dans les commerces des régions touristiques. Ainsi, en introduisant le principe de la fermeture de magasin le dimanche, la réglementation communale introduit une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie qui se justifie par des motifs de politique sociale et répond à un intérêt public. Il convient encore d'examiner si le refus de la dérogation requise par les recourants se justifie compte tenu des caractéristiques de leur commerce et respecte le principe de l'égalité de traitement.

4. a) Selon l'art. 36 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lit. b) et l'inopportunité si la loi spéciale le prévoit (lit. c). Dès lors que rien n'est prévu sur ce point dans la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), c'est donc sous l'angle de la légalité uniquement que le tribunal de céans examinera le présent cas. Par ailleurs, les communes vaudoises sont autonomes dans l'élaboration de leur réglementation sur l'ouverture et la fermeture des magasins même si le contrôle du Conseil d'Etat lors de la procédure d'approbation s'étend à l'opportunité (ATF 97 I 512 consid. 2). Comme on l'a vu, la réglementation communale instaure le principe général de la fermeture des magasins le dimanche. Le règlement prévoit toutefois des dérogations, notamment pour les boulangeries et les kiosques. Durant la période touristique, les dérogations s'étendent à l'ensemble des magasins, ce que permet d'ailleurs l'art. 41 de l'ordonnance II. La municipalité peut encore accorder des dérogations lors de manifestations d'une ampleur particulière ou lorsqu'un motif d'intérêt public important justifie une telle mesure (art. 9 du règlement). b) Selon les recourants, l'ouverture d'un vidéo-club serait propre à favoriser les loisirs familiaux aussi, et peut-être surtout, pendant les mois non touristiques. Les recourants font ainsi valoir que la particularité de leur commerce justifierait un régime d'ouverture différencié pour leur magasin. Ils remettent également implicitement en cause la fermeture obligatoire des magasins toute la journée du dimanche, en période non

touristique. L'autorité intimée a motivé son refus notamment par le fait que les questions relatives à l'ouverture et à la fermeture des magasins sont actuellement à l'étude. Elles devront donc faire l'objet de dispositions à soumettre au législateur. aa) En l'état, le commerce des recourants n'est pas assimilé à une catégorie de magasins, tels les kiosques, boulangeries et magasins de tabac, pour laquelle un régime spécial d'ouverture est prévu le dimanche; cette distinction respecte le principe de l'égalité de traitement car elle est fondée sur des motifs objectifs. Il est en effet possible à la clientèle des recourants de louer le samedi des cassettes vidéo à regarder le dimanche, alors que les boulangeries livrent du pain frais le dimanche et que les kiosques et magasins de tabac vendent des journaux du dimanche également; même si certains kiosques vendent accessoirement des cassettes vidéo, ils ne procèdent pas au commerce de location qui reste l'activité principale des recourants. Les prévisions météorologiques sont au demeurant suffisamment fiables un jour à l'avance pour permettre à la clientèle des recourants de décider le samedi déjà si la location d'une cassette vidéo se justifie pour le dimanche, et les recourants disposent d'un distributeur automatique de cassettes vidéo dans leur commerce de Clarens, qui répond au moins partiellement à la demande de la clientèle du dimanche. bb) Les recourants ne peuvent pas non plus se plaindre d'une inégalité de traitement avec les commerces de la commune voisine, puisque ceux-ci sont soumis à un règlement différent. La jurisprudence fédérale a en effet précisé que lorsqu'un canton, renonçant à toute loi cadre, laisse entièrement dans la compétence des communes la réglementation des heures d'ouverture et fermeture des magasins, sans même leur imposer d'édicter une telle réglementation, il ne pouvait intervenir, lors de l'approbation d'un règlement communal en la matière, en prétextant qu'il provoquerait par rapport aux commerçants d'autres communes, des inégalités incompatibles avec l'art. 31 Cst. L'obligation de traiter de façon égale les commerçants d'une même branche ne s'adresse qu'au législateur compétent pour établir des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie et elle ne vise que les territoires soumis à sa législation. On ne peut ainsi tirer du principe de l'égalité de traitement aucune obligation pour les cantons d'harmoniser entre eux leurs législations, ni pour les communes d'harmoniser leur réglementation dans les cantons où elles conservent une certaine autonomie dans ce domaine. Si le canton estime nécessaire d'éliminer les différences qui existent entre communes, il lui appartient d'édicter une réglementation uniforme en limitant en conséquence les attributions des communes (ATF 97 I 515 consid. 4a). Le gouvernement peut en revanche intervenir lors de la procédure d'approbation dans la mesure où une réglementation communale aurait des conséquences défavorables pour une région économique relativement vaste (ATF 97 I 516 consid. 4b), ce qui ne semble de toute manière pas être le cas en l'espèce pour le domaine spécifique des commerces de location de cassettes vidéo dans la région. Au demeurant, l'autorité intimée a précisé dans sa décision qu'une procédure était en cours pour harmoniser la réglementation des communes de Vevey et Montreux. cc) Par ailleurs, en considérant que les conditions d'une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 9 du règlement ne sont pas remplies, la municipalité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation. En effet, une dérogation ne peut être accordée que dans les circonstances suivantes : soit lors de manifestation d'une importance particulière, soit lorsqu'un motif d'intérêt public important le justifie; ces deux conditions ne sont pas réunies; en particulier, la seule possibilité de permettre à la clientèle de louer une cassette vidéo le dimanche, même si elle répond à une demande, ne se justifie pas par un intérêt public important; la clientèle conserve en effet la possibilité de louer une cassette vidéo le samedi pour la regarder le dimanche ou alors de retirer une cassette au distributeur

automatique. Il s'agit uniquement de motifs de convenance de la clientèle, qui ne présentent pas un intérêt plus important que celui visant à garantir un jour de repos hebdomadaire aux exploitants hors de la saison touristique. c) La décision communale impose donc aux recourants une restriction dans l'exploitation de leur commerce qui reste compatible avec la garantie de la liberté économique. Au demeurant, si la municipalité souhaite autoriser l'ouverture des commerces de location de cassette vidéo le dimanche après-midi, il lui suffit de proposer au conseil communal une modification du règlement sur les jours et les heures d'ouverture et de fermeture des magasins allant dans ce sens. 5. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Conformément à l'art. 55 al. 1 LJPA, les frais de la présente cause, arrêtés à 1'000 francs, doivent être mis à la charge des recourants. Enfin, la demande d'effet suspensif n'a plus d'objet compte tenu du fait que l'arrêt est notifié peu de temps après l'audience au cours de laquelle cette demande a été formulée.

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