

# VD\_OMNI GE.1997.0197 vom 25. November 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-11-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1997.0197](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1997.0197)

FR: VD\_OMNI GE.1997.0197 du 25 novembre 1998

IT: VD\_OMNI GE.1997.0197 del 25 novembre 1998

## Regeste

UNIA - Syndicat industrie et bâtiment (SIB) et crts | Circulaire du DAIC autorisant l'ouverture des commerces de détail deux dimanches par année considérée comme un acte normatif. Irrecevabilité du recours mais constatation de la nullité de l'acte attaquée vu l'incompétence manifeste du DAIC pour édicter des règles de droit en la matière.

## Erwägungen

### E. 1

) : elles dérogent au principe même de l'autorisation préalable, puisqu'il suffit aux commerçants d'un quartier, d'une localité, voire d'une région de s'entendre pour choisir librement, sans autre contrainte que d'en informer l'office communal du travail, le ou les dimanches où leurs entreprises seront ouvertes à la clientèle. Le système ainsi mis en place s'apparente beaucoup à la règle que le législateur a vainement tenté d'introduire dans le cadre du projet de modification de la LTr du 22 mars 1996, rejeté en votation populaire du 1er décembre 1996. L'art. 19 al. 4 de ce projet prévoyait en effet : "Les entreprises du commerce de détail peuvent, sans autorisation officielle, occuper des travailleurs pendant six dimanches et jours fériés par an au maximum, pour autant que les prescriptions sur la fermeture des magasins permette d'exploiter ces entreprises ces jours-là." (FF 1996 I 1279). Certes les dimanches où l'ouverture des commerces de détail serait admise dans le canton de Vaud sont réduits au nombre de deux, et les commerçants doivent informer le service de l'emploi des jours choisis, par l'intermédiaire des offices communaux du travail. Il demeure qu'une autorisation formelle n'a plus à être sollicitée, l'existence d'un besoin urgent étant en quelque sorte présumée deux dimanches par an, quels qu'ils soient. b) En édictant ces nouvelles règles, le département intimé ne s'est donc pas borné à renseigner le public sur le droit en vigueur, ni même à rendre une simple ordonnance administrative, le propre d'un tel acte étant de ne déployer en principe que des effets internes, ne créant ni obligation à l'égard des personnes étrangères à l'administration (ATF 115 V 6; 114 V 15; 107 V 155; 104 Ia 163). Au contraire, deux fois par an, les entreprises du commerce de détail se verraient libérées de l'obligation de solliciter une autorisation pour occuper leur personnel le dimanche. On ne saurait nier que leur situation juridique, et celle de leurs travailleurs, se trouveraient ainsi nettement modifiées par rapport au droit actuellement en vigueur. c) Le département intimé n'a pas pour autant rendu en la matière une décision administrative au sens que donne à ces termes l'art. 29 LJPA, soit une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet : (a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; (b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; (c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations. La décision se définit en effet comme un acte étatique individuel qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante

un rapport juridique concret soumis au droit administratif (v. ATF 121 II 477 consid. 2a et les références). Visant l'ensemble des entreprises du commerce de détail du canton de Vaud et leur personnel, la circulaire et la publication litigieuses ne répondent manifestement pas à cette définition. Elles ne peuvent pas non plus être qualifiées de décision collective, laquelle s'adresse certes à un nombre indéterminé de personnes, mais règle un cas concret (horaire d'ouverture d'un musée, restriction de trafic routier, interdiction de manifestation par exemple; sur la notion de décision collective ou de portée générale, v. Tobias Jaag, *Die Allgemeinverfügung im schweizerisches Recht*, ZBl 1984 p. 433 ss., et *Die Abgrenzung zwischen Rechtsatz und Einzelakt*, Zurich 1985, § 13, p. 183 ss.; Pierre Moor, *Droit administratif*, Vol. II, ch. 2.1.2.6, p. 117; ATF 112 Ib 251 c. 2c = JT 1988 I 208). En l'occurrence non seulement l'objet des actes litigieux (l'ensemble des commerces de détail du canton de Vaud) n'est pas déterminé avec suffisamment de précision pour leur conférer un caractère concret, mais encore ne comporte-t-il aucune limitation temporelle (contrairement à la décision tessinoise, que le Tribunal fédéral a pu qualifier de telle parce qu'elle se bornait à autoriser l'ouverture des commerces pendant trois demi-journées bien précises de 1994; v. ATF du 5 septembre 1995, précité, consid. 1b). A l'instar d'une décision communale bloquant la vente d'appartements de vacances aux étrangers non pas pour certains immeubles exactement désignés, mais pour l'ensemble des biens-fonds du territoire communal (v. ATF 112 Ib 251 c. 2c), les actes litigieux présentent au contraire un caractère général et abstrait qui caractérise la règle de droit. Le fait même qu'ils instituent une exception générale, deux jours par an, au régime d'autorisation prévu par la LTr et son ordonnance d'application, confirme leur caractère de norme générale et abstraite. On ne conçoit en effet pas qu'une procédure fixée dans un acte normatif (ordonnance du Conseil fédéral) puisse être modifiée par une simple décision administrative, fût-elle de portée générale. Peu importe à cet égard que le Conseil fédéral, dans sa réponse à l'interpellation Rennwald, ait donné son aval à la circulaire de l'OFIAMT publiée en octobre 1997. La circulaire du Département vaudois de l'agriculture, de l'industrie et du commerce va bien au-delà de celle de l'OFIAMT, laquelle ne supprime pas le régime de l'autorisation et doit plutôt être comprise comme une restriction à la pratique antérieure permettant d'autoriser jusqu'à quatre fois par année l'ouverture de tous les magasins dans une commune ou partie de commune lorsqu'elle était liée à des événements particuliers, tels que foires, expositions, ventes de Noël, etc. (v. DTA 1995 N o

#### **E. 4**

p. 28). d) Il s'ensuit que ni la circulaire du 1er décembre 1997 ni la publication dans la Feuille des avis officiels du 9 décembre 1997 ne constituent des décisions au sens de l'art. 29 LJPA, de sorte que le recours au Tribunal administratif est irrecevable, seule la voie du recours de droit public au Tribunal étant ouverte contre les actes normatifs cantonaux.

3. Aux termes de l'art. 2 LVLT le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (aujourd'hui Département de l'économie) "applique la législation fédérale sur le travail." (al. 1) "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 (art. 71, let. c LT)." (al. 2). Il s'agit là d'une compétence de pure exécution, qui n'habilite en aucune manière le département à édicter des règles générales et abstraites, qu'il s'agisse d'ordonnances de substitution (lesquelles doivent reposer sur une base constitutionnelle ou légale expresse) ou d'ordonnances d'exécution (dont l'adoption incombe dans le canton de Vaud au Conseil d'Etat, sauf disposition légale contraire [v. art. 53 et 60 Cst. VD]). Il n'existe de surcroît pas de

compétence législative cantonale en la matière. La LTr ne laisse pas place à des prescriptions cantonales dans les domaines qu'elle régit (v. art. 73 al. 1 lit. a); c'est au Conseil fédéral qu'elle confie la compétence d'édicter des dispositions complémentaires, qu'il s'agisse, dans certains cas, d'ordonnances de substitution (art. 40 al. 1 lit. a), d'ordonnances d'exécution stricto sensu (lit. b) et même de simples ordonnances administratives à l'intention des autorités d'exécution et des autorités de surveillance (lit. c). Ne font exception que les rares cas dans lesquels le législateur fédéral a expressément réservé le droit des cantons (désignation des jours fériés - art. 18 al. 2 LTR; permis ou annonces obligatoires pour l'emploi de jeunes gens en âge de scolarité - art. 59 al. 4 OLT 1 ; examen médical des jeunes gens - art. 73 al. 3 LTR et 58 al. 2 OLT 1 ). Il s'ensuit que le département intimé n'avait aucune compétence pour édicter, au travers de la circulaire et de la publication litigieuse, des prescriptions allant bien au-delà du simple rappel des dispositions en vigueur et de leur interprétation. Cette incompétence manifeste entraîne la nullité absolue de ces prescriptions (ATF 122 I 99; 116 Ia 219 consid. 2c; 104 Ia 176-177 consid. 2c). Il incombe au Tribunal administratif de constater cette nullité d'office, quand bien même le recours est irrecevable (ATF 122 I 98; 115 Ia 1). 4. Selon l'art. 55 al. 1 LJPA, les frais et dépens sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. Formellement, tel est le cas des recourants, puisque leur recours est irrecevable. On ne saurait toutefois ignorer que ce recours tendait à l'annulation de l'acte attaqué, et qu'ainsi les recourants obtiennent néanmoins satisfaction par la constatation de la nullité de cet acte. On ne saurait leur reprocher, face à des déclarations qui pouvaient à première vue passer pour des décisions administratives, d'avoir formé un recours devant le Tribunal administratif. L'équité commande dès lors de laisser les frais de procédure à la charge de l'Etat et de reconnaître aux recourants le droit à une indemnité à titre de dépens (art. 55 al. 2 LJPA). Pour le même motif, il n'y a pas lieu d'allouer à ABM Au bon marché AG et crts les dépens auxquels ils ont conclu.

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