

VD_OMNI GE.2004.0017 vom 9. Juni 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-06-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0017

FR: VD_OMNI GE.2004.0017 du 9 juin 2004

IT: VD_OMNI GE.2004.0017 del 9 giugno 2004

Regeste

Société Coopérative Migros Vaud, COOP et MANOR AG c/décision de la Municipalité de Morges | Révocation d'une décision relative à l'extension des heures d'ouverture des magasins le samedi. Pas d'intérêt public suffisant. Recours admis.

Erwägungen

E. 23

mars 1962 sur les rapports entre les conseils ; v. aussi ATF 106 la 307). Constituent aussi des décisions sujettes à recours les actes qui, s'adressant à un nombre indéterminé de personnes, ont une portée générale, mais règlent un cas concret (horaire d'ouverture d'un musée, restrictions de trafic routier, interdiction de manifestation, par exemple ; cf. Tobias Jaag, *Die Allgemeinverfügung im schweizerisches Recht*, ZBI 1984 p. 433 ss et ATF 112 lb 251 c. 2c = JT 1988 I 208). Au contraire des décisions, les règles de droit, qu'il s'agisse de lois au sens formel, de règlements cantonaux ou communaux, ou d'autres actes semblables, échappent au contrôle direct du Tribunal administratif. Celui-ci ne peut en vérifier la conformité à l'ordre juridique qu'à l'occasion d'un recours contre des décisions appliquant lesdites normes (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, p. 116 et les réf. ; Tobias Jaag, *Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt*, Zurich 1985, p. 157ss.). Un recours dirigé directement contre un acte normatif, de droit cantonal ou communal, doit être déclaré irrecevable (v. TA, arrêt GE 97/0109 du 29 janvier 1998 ; GE 93/0099 du 25 février 1994 ; RDAF 1994 p. 233). b) Vu ce qui précède, il convient d'examiner si l'horaire d'ouverture des magasins fixé par la municipalité constitue une décision ou un acte de nature normative. L'horaire d'ouverture libre (soit du lundi au vendredi de 8 h à 18 h 45 et le samedi de 8 h à 17 h) constitue un acte de nature normative puisqu'il est destiné à tous les commerces de la commune, soit un nombre indéterminé à indéterminable de destinataires. La fixation de cet horaire par la municipalité n'est par conséquent à priori pas susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif. Le même raisonnement ne saurait être suivi en ce qui concerne les autorisations municipales relatives à l'extension des heures d'ouverture des commerces le vendredi et le samedi, en dérogation aux heures d'ouverture libres. On relève à cet égard que, à la suite de la décision de principe prise par la municipalité le 26 mai 2003, les commerces intéressés se sont vus délivrer des autorisation spécifiques, ceci dès le moment où ils ont retourné à la Direction de police le document intitulé « autorisation d'ouverture prolongée des magasins dans la Commune de Morges ». Ces autorisations constituent des actes étatiques individuels, s'adressant à un nombre délimité de destinataires, qui règlent de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif. On est par conséquent en présence d'une décision administrative au sens de l'article 29 LJPA créant des droits et des obligations pour les seuls commerces concernés. c) Dès lors que les autorisations délivrées à certains commerces d'ouvrir le samedi jusqu'à 18

h doivent être qualifiées de décisions administratives, la décision prise par la municipalité le 15 décembre 2003 de ne plus autoriser ce type d'ouverture prolongée constitue également une décision susceptible de recours au sens de l'article 29 LJPA. d) Il résulte de ce qui précède que les recours formés par les sociétés Coop, Migros et Manor sont recevables et il y a lieu par conséquent d'entrer en matière sur le fond. 3. En rendant les décisions attaquées, la municipalité a révoqué les décisions antérieures par lesquelles elle avait autorisé les recourantes à ouvrir leurs commerces jusqu'à 18 h le samedi, ceci en tous les cas jusqu'au 31 décembre 2004. a) Acte unilatéral, la décision est par définition modifiable unilatéralement : c'est cette faculté même que la nature de ce type d'acte juridique a pour objet de créer. Elle est ainsi la manifestation de la puissance publique, laquelle ne saurait se passer de la possibilité de corriger un vice affectant la régularité de l'acte, en particulier son illégalité, ni de celle d'adapter les régimes juridiques qu'elle a créés aux exigences de l'intérêt public. Cependant, acte juridique, la décision définit des rapports de droit ; elle détermine la situation juridique d'administrés, qui se fondent sur elle dans leurs activités propres. L'attente qu'ils peuvent placer dans la stabilité des relations créées par la décision est donc légitime, juridique : le droit la protège (contrairement à ce qui est de règle pour la modification des actes normatifs) (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, p. 326 et ss). L'admissibilité de la révocation d'une décision administrative doit ainsi être examinée sur la base d'une balance des intérêts. Celle-ci consiste dans la confrontation de deux intérêts : l'intérêt au respect du droit objectif et l'intérêt à la sécurité des relations juridiques. Le premier requiert la révocation des actes qui ne sont pas en accord avec l'ordre juridique ; le second s'oppose à la révocation des actes dont les administrés pouvaient escompter le maintien. Selon que celui-là ou celui-ci l'emporte, l'acte sera révoqué ou non (André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, p. 431 et réf. cit.). Généralement, l'irrégularité invoquée par l'autorité pour justifier la révocation d'une décision réside dans l'illégalité de celle-ci. L'illégalité peut exister déjà au moment où la décision a été rendue. Elle peut également être postérieure à celle-ci, dans l'hypothèse d'une modification du droit ou des circonstances de fait. Ces faits nouveaux sont très souvent des comportements de l'administré, par lesquels celui-ci viole l'une des obligations attachée par la loi ou par la décision elle-même à l'exercice d'une activité (cf. Pierre Moor, *op. cit.*, p. 329). b) aa) Dans le cas d'espèce, la municipalité ne soutient pas qu'elle a révoqué les autorisations d'ouvrir certains magasins le samedi jusqu'à 18 heures au motif que celles-ci seraient illégales. A juste titre, celle-ci ne prétend notamment pas que cet horaire ne serait pas conforme à la législation fédérale sur le travail. En se référant à l'interpellation d'un conseiller communal, à la pétition des différents syndicats et à l'enquête menée auprès des commerçants de la commune, la municipalité se fonde plutôt sur des motifs d'opportunité. En principe, on considère que l'inopportunité n'a pas assez de poids pour porter atteinte au régime juridique créé par une décision, sauf dans l'hypothèse où elle affecte manifestement un intérêt public dont la loi confie la responsabilité à l'administration et qu'elle constitue dès lors une illégalité (cf. Pierre Moor, *op. cit.*, p. 327). La révocation d'une décision pour inopportunité est cependant envisageable lorsque cette faculté repose sur une base légale (cf. Pierre Moor, *op. cit.*, p. 328 et 331). Tel apparaît être le cas en l'espèce, puisque l'article 11 du règlement de police prévoit que la municipalité peut, de manière générale, retirer les autorisations qu'elle a octroyé pour des motifs d'intérêt public. L'article 11 du règlement de police ne saurait cependant être interprété en ce sens que la municipalité peut invoquer un intérêt public quelconque pour justifier la révocation des autorisations délivrées aux recourantes, sans tenir compte de l'intérêt de ces

dernières à ce que ces autorisations soient maintenues. En toute hypothèse, la municipalité devait effectuer une balance des intérêts en présence et il appartient au tribunal de céans d'examiner si cette pesée d'intérêts a été effectuée de manière admissible. L'examen relatif à l'existence d'un intérêt public prépondérant, l'emportant sur celui des recourantes à la stabilité des relations juridiques créées par les autorisations qui ont été délivrées, est notamment nécessaire pour vérifier si le principe de la proportionnalité est respecté. On relèvera à cet égard que, s'agissant d'actes qui ont des effets durables, la révocation des autorisations d'ouvertures prolongées délivrées aux recourantes n'est envisageable que si un intérêt public majeur l'exige et si celles-ci ont amorti les dépenses assumées de bonne foi (cf. André Grisel, op. cit., p. 436). bb) Dans la hiérarchie des valeurs commandant la balance des intérêts, les motifs de police l'emportent toujours. En l'espèce, on constate que l'intérêt public à la base des décisions attaquées n'a pas de rapport avec la sécurité publique au sens strict, soit la sécurité de l'Etat, des personnes et des biens. De même, il ne s'agit pas de sauvegarder l'ordre public au sens large, soit la santé publique, la moralité publique ou la tranquillité publique. On ne saurait notamment soutenir que le fait de travailler le samedi jusqu'à 18 h plutôt que 17 h aurait des conséquences sur la santé des employés. De manière générale, on constate d'ailleurs qu'une autorisation relative à l'ouverture prolongée d'un magasin n'est pas une autorisation de police mais une autorisation de politique sociale (cf. Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} édition p. 291 no 1377). Selon la municipalité, l'objectif visé tend à la protection de la vie familiale. L'autorité intimée relève ainsi dans son mémoire de réponse qu'il serait moins préjudiciable pour la vie de famille des employés de rentrer le vendredi soir à 21 h au lieu de 20 h (alors que la soirée est déjà consacrée en grande partie au travail), plutôt que le samedi à 18 h au lieu de 17 h, l'horaire court permettant selon elle d'avoir encore une activité le samedi soir avec les enfants ou des amis. En réalité, la municipalité semble avoir essentiellement répondu à la réaction du Conseil communal, des syndicats et des commerçants interrogés au sujet du nouvel horaire d'ouverture des magasins, cette réaction semblant constituer à ses yeux une circonstance nouvelle justifiant la révocation des autorisations octroyées aux recourantes. cc) Tout bien considéré, le tribunal estime que, quand bien même les motifs de politique sociale et de protection de la famille mis en avant par la municipalité sont dignes de considération, ceux-ci ne sauraient constituer un « intérêt public majeur » justifiant la révocation des autorisations délivrées aux recourantes. On relève notamment que les conséquences sur la vie de famille d'un horaire de travail le samedi jusqu'à 18 h plutôt que 17 h doivent être relativisées. A cela s'ajoute que l'effet de ces autorisations sera de toute manière limité dans le temps puisque la municipalité pourra exiger que les recourantes renoncent à l'horaire prolongé dès le 31 décembre 2004 (ou éventuellement le 31 décembre 2005). Le fait de les révoquer sans respecter le délai de dénonciation prévu dans le formulaire d'autorisation n'est par conséquent pas conforme au principe de la proportionnalité. On relève en outre que les éléments mis en avant par la municipalité pour justifier la révocation des autorisations délivrées aux recourantes étaient déjà connus au moment où celles-ci ont été octroyées ou, à tout le moins, auraient pu l'être si l'autorité intimée avait effectué les investigations nécessaires à ce moment-là (notamment auprès des commerçants et des syndicats) et avait informé le Conseil communal de ses intentions. On ne se trouve par conséquent pas en présence de "faits nouveaux", postérieurs à la délivrance des autorisations, qui pourraient justifier de reconsidérer ces dernières. On relèvera à cet égard que, de manière générale, une autorité ne saurait révoquer une décision pour un motif qu'elle connaissait au moment où elle l'a prise ou parce qu'elle a changé dans l'appréciation qu'elle a faite antérieurement

(ATF 119 Ia 305). On se trouve par conséquent dans une des hypothèses dans lesquelles on considère que l'exigence de la sécurité des relations juridiques doit l'emporter, sous réserve que l'intérêt public opposé soit particulièrement important, ce qui, on l'a vu, n'est pas le cas en l'espèce (cf. Pierre Moor, op. cit. p. 336). 4. Vu ce qui précède, les recours doivent être admis, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens, notamment d'ordre formel, soulevés par les recourantes. Vu le sort du recours, il convient de mettre les frais à la charge de la Commune de Morges. Celle-ci devra au surplus verser des dépens aux recourantes, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat.

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