

VD_OMNI GE.2016.0166 vom 9. November 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-11-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0166

FR: VD_OMNI GE.2016.0166 du 9 novembre 2017

IT: VD_OMNI GE.2016.0166 del 9 novembre 2017

Regeste

A. _____ Sàrl/Département de l'économie et du sport (DECS), Service du travail et de l'intégration | Recours formé par une société exploitant une station-service avec magasin contre la décision du DECS confirmant la décision lui interdisant d'occuper du personnel le dimanche dans ce magasin. La possibilité pour un magasin de station-service d'employer du personnel le dimanche, en dérogation au principe général de l'interdiction du travail le dimanche, suppose notamment que ce magasin se trouve le long d'un "axe de circulation important fortement fréquenté par les voyageurs" (art. 27 al. 1quater LTr et 26 al. 2bis OLT 2, en vigueur depuis le 1er décembre 2013). Cette notion n'est pas une notion nouvelle qu'il conviendrait d'interpréter, mais une simple reformulation de l'ancienne notion d' "axes de circulation importants à forte fréquentation touristique" (art. 26 al. 4 aOLT 2) pour l'aligner sur la version allemande; les critères retenus par la jurisprudence à cet égard sous l'empire de l'ancien droit demeurent applicables. Il en résulte en particulier qu'indépendamment de sa fréquentation, l'axe en cause doit être objectivement important pour le trafic des voyageurs, soit utilisé pour effectuer des trajets d'une certaine distance; le critère retenu par l'autorité intimée consistant à ne considérer comme tel que les routes cantonales du réseau de base (sous réserve que les autres conditions soient également réunies) ne prête pas le flanc à la critique. Cela étant, le magasin exploité par la recourante ne se trouve pas le long d'une route cantonale du réseau de base (ni à proximité immédiate d'une telle route) et ne peut dès lors bénéficier de la dérogation prévue par l'art. 27 al. 1quater LTr. L'intéressée ne peut en outre pas se prévaloir de la protection de sa bonne foi; le fait qu'elle a été autorisée à ouvrir le magasin concerné le dimanche (de même que le précédent exploitant avant elle), en application du droit communal, est sans incidence dans ce cadre. Rejet du recours et confirmation de la décision attaquée. Recours devant le Tribunal fédéral rejeté

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 44, 1 ère phrase, de la loi vaudoise du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11), le Service en charge de l'emploi (cf. art. 5 LEmp) est l'autorité compétente en matière de protection des travailleurs. Selon l'art. 45 al. 1 LEmp toutefois, l'Inspection du travail de la commune de Lausanne (ITL) est chargée d'exécuter sur son territoire toutes les tâches confiées à ce service sur la base des sections 2 à 6 du chapitre 1 du Titre II de la LEmp, notamment de l'exécution de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr; RS 822.11) et de ses ordonnances d'application (art. 46 al. 1 LEmp). Les décisions rendues en application de l'art. 46 LEmp peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès du Département (art. 84 al. 2 LEmp; cf. art. 73 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36); la décision sur recours de ce dernier peut faire

l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal (cf. art. 92 al. 1 LPA-VD), singulièrement devant la cour de céans. En l'espèce, la décision attaquée confirme l'interdiction faite à la recourante, par décision de l'ITL du 23 juin 2014, d'occuper du personnel le dimanche dans le magasin de la station-service qu'elle exploite, et rejette le recours formé par l'intéressée contre cette décision (cf. let. B/e et C supra). Interjeté en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans sa réplique du 8 mars 2017, la recourante a requis la tenue d'une audience à titre de mesure d'instruction. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour l'administré de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3 et les références; TF, arrêt 2C_1172/2016 du 26 juillet 2017 consid. 2.1; CDAP GE.2016.0017 du 30 mai 2017 consid. 2a). Les garanties ancrées à l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprennent toutefois pas le droit d'être entendu oralement (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.6.1; TF, arrêt 8C_631/2016 du 3 août 2017 consid. 6.2). b) La cour de céans établit les faits d'office (art. 28 al. 1 LPA-VD). Elle peut recourir à différents moyens de preuve (art. 29 al. 1 LPA-VD), notamment à des renseignements fournis par les parties, des autorités ou des tiers (let. e). Selon l'art. 33 LPA-VD, hormis lorsqu'il y a péril en la demeure, les parties ont le droit d'être entendues avant toute décision les concernant (al. 1); sauf disposition expresse contraire, elles ne peuvent toutefois prétendre être auditionnées par l'autorité (al. 2; cf. ég. art. 27 al. 2 LPA-VD, dont il résulte que la procédure est en principe écrite). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1), et peuvent en particulier présenter des offres de preuve (al. 2 let. d). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuve formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD; cf. ég. art. 34 al. 3 LPA-VD, dont il résulte que l'autorité doit administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence); de jurisprudence constante en effet, il n'y a pas violation du droit à l'administration des preuves lorsque la mesure probatoire refusée est inapte à établir le fait à prouver, lorsque ce fait est sans pertinence ou lorsque, sur la base d'une appréciation non arbitraire des preuves dont elle dispose déjà, l'autorité parvient à la conclusion que les faits pertinents sont établis et que le résultat de la mesure probatoire sollicitée, même favorable au requérant, ne pourrait pas modifier sa conviction (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références; TF 2C_1172/2016 précité, consid. 2.1; CDAP GE.2017.0003 du 10 août 2017 consid. 1c). c) En l'espèce, la recourante a requis la tenue d'une audience " vu la complexité de l'affaire ", afin " notamment de discuter de l'étude menée par [elle-même] , étude qui contredit les motifs qui ont poussé le Département à rendre une décision négative ". L'étude à laquelle la recourante se réfère dans ce cadre est celle à laquelle elle a fait procéder afin de mesurer le flux de véhicules aux alentours de la station-service qu'elle exploite, produite à l'appui de sa réplique du 8 mars 2017 (cf. let. D/a supra). Cela étant, il n'apparaît pas nécessaire de discuter des résultats de cette étude, laquelle ne contredit pas à proprement parler la décision attaquée; quoi qu'en dise la recourante en effet - et comme on le verra plus en détail ci-après (cf. en particulier consid. 3c/aa et 3c/cc) -, la question de savoir si le

magasin concerné doit être considéré comme étant situé sur un " axe de circulation important fortement fréquenté par les voyageurs " (au sens du nouvel art. 27 al. 1 quater LTr) ne dépend pas du seul critère du flux de circulation sur cet axe. Dans les circonstances du cas d'espèce, le tribunal considère ainsi que la tenue d'une audience, quel qu'en soit le résultat, ne serait pas de nature à modifier la conviction qu'il s'est forgée sur la base des pièces versées au dossier et des explications des parties, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la requête dans ce sens déposée par la recourante.

E. 3

Le litige porte sur l'interdiction faite à la recourante d'occuper du personnel le dimanche au motif que le magasin de la station-service qu'elle exploite ne se trouve pas, selon l'autorité intimée (respectivement l'autorité concernée), le long d'un " axe de circulation important fortement fréquenté par les voyageurs " au sens du nouvel art. 27 al. 1 quater LTr. La recourante, qui relève expressément dans son recours - comme l'autorité intimée dans la décision attaquée (cf. ch. 4, reproduit sous let. C supra) - que le litige porte uniquement sur la notion d' " axe de circulation important fortement fréquenté par les voyageurs " au sens de cette disposition, fait en substance valoir que cette notion doit être entendue largement, respectivement que la notion étroite retenue sous l'ancien droit par la jurisprudence n'a plus lieu d'être sous l'empire du nouveau droit. a) L'art. 18 LTr prévoit le principe général de l'interdiction de travailler le dimanche, en ce sens que, du samedi à 23 heures au dimanche à 23 heures, il est interdit d'occuper des travailleurs (al. 1, 1^{ère} phrase); avec l'accord des représentants des travailleurs dans l'entreprise ou, à défaut, de la majorité des travailleurs concernés, l'intervalle de 24 heures défini à l'al. 1 peut être avancé ou retardé d'une heure au plus (al. 2). Les dérogations à cette interdiction, aux conditions de l'art. 19 LTr, sont soumises à autorisation en application de l'al. 1 de cette dernière disposition. b) L'art. 27 LTr prévoit toutefois différentes " dispositions spéciales visant certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs ". aa) Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 novembre 2013, l'art. 27 LTr prévoyait que certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs pouvaient être soumises par voie d'ordonnance à des dispositions spéciales remplaçant en tout ou partie notamment les art. 18 à 20 LTr, dans la mesure où leur situation particulière le rendait nécessaire (al. 1); elle fixait directement des régimes spéciaux pour les petites entreprises artisanales (al. 1 bis) et les magasins et entreprises de service situés dans les aéroports et dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics (al. 1 ter), et énumérait différents types d'établissements, d'entreprises et de travailleurs pour lesquels de telles dispositions spéciales pouvaient " notamment " être édictées (al. 2). Jusqu'à l'introduction de son al. 1 quater , entré en vigueur le 1^{er} décembre 2013 (cf. consid. 3b/dd infra), l'art. 27 LTr ne prévoyait ainsi directement aucune disposition particulière s'agissant des magasins des stations-service. Faisant usage de la délégation de compétence de l'art. 27 al. 1 LTr, le Conseil fédéral avait arrêté le régime applicable à ces derniers dans l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, du 10 mai 2000 (OLT 2, dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs; RS 822.112), singulièrement à l'ancien art. 26 (mis en relations avec l'art. 4) de cette ordonnance dont il résultait en particulier ce qui suit: " Art.

E. 4

La recourante se prévaut encore de la protection de sa bonne foi, en ce sens qu'elle doit selon elle " pouvoir continuer à exploiter son magasin selon les horaires qui ont toujours été pratiqués ". a) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité

étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2; TF, arrêt 2C_1120/2015 du 26 avril 2017 consid. 6.3.2 et les références). b) En l'occurrence, la recourante fait en substance valoir qu'il serait " incompréhensible qu'en 2005, on ait incité l'exploitant à accomplir des travaux de modification afin de pouvoir ouvrir son magasin tous les jours et que quelques années plus tard, la même autorité fasse soudainement interdiction à la recourante d'ouvrir les dimanches et jours fériés "; elle se réfère aux décisions municipales des 2 septembre 2004 et 17 mars 2005, et estime qu'il serait " extrêmement paradoxal " que la pratique devienne plus restrictive en la matière alors que le cadre légal est devenu plus libéral (avec l'entrée en vigueur de l'art. 27 al. 1 quater LTr). Il s'impose de constater qu'un tel grief ne résiste pas à l'examen. La recourante confond en effet la question des prescriptions sur la fermeture des magasins (qui sont réservées dans la loi sur le travail en application de l'art. 71c LTr, comme le rappelle le SECO dans son Commentaire reproduit sous consid. 3b/ee supra , et font notamment l'objet des décisions municipales en cause) et celle des prescriptions en lien avec la possibilité d'occuper du personnel le dimanche et la nuit (qui relève de la loi sur le travail, dans le cadre de la protection des travailleurs, et font notamment l'objet des art. 27 al. 1 quater LTr et 26 al. 2 bis OLT 2). S'agissant de la question des prescriptions sur la fermeture des magasins, il n'est pas contesté que la surface du magasin de la station-service anciennement exploitée par E._____ Sàrl (désormais par la recourante; cf. let. A/a supra) initialement prévue a été réduite en 2005 afin que cette société puisse bénéficier d'horaires d'ouverture élargis, ainsi que le lui avait " vivement " " conseil [é]" le Service de la police du commerce de la commune de Lausanne (cf. le courrier du 8 avril 2005 en partie reproduit sous let. A/b supra). S'il apparaît que le magasin concerné a bénéficié de ces horaires d'ouverture élargis (6h00 à 22h00 tous les jours) depuis son entrée en service, à tout le moins qu'il remplissait les conditions pour en bénéficier, il convient néanmoins de relever d'emblée que la recourante n'a pas produit d'autorisation formelle ad hoc (le courrier du 8 avril 2005 et le document intitulé " Conditions d'exploitation " du 21 juillet 2005 n'étant pas assimilables à une telle autorisation dans la mesure en particulier où ils réservent tous deux les mesures effectuées sur place à l'occasion de la visite de fin des travaux; cf. let. A/b supra); après que l'exploitation de la station-service avec magasin a été reprise par la recourante, cette dernière a été mise au bénéfice d'une autorisation formelle sur ce point par décision du Service de la police du commerce de la commune de Lausanne du 28 mai 2014 (cf. let. B/d supra) - quoi qu'en dise l'intéressée, elle n'est ainsi aucunement empêchée d'ouvrir son magasin le dimanche, mais uniquement d'occuper du personnel (à l'exception des cadres) le jour en cause. Autre est la question des prescriptions en lien avec la possibilité d'occuper des employés le dimanche (et la nuit), qui relève de la compétence de l'ITL (à son ch. 5, le dispositif de la décision

municipale du 2 septembre 2004 rappelle au demeurant expressément que " les dispositions fédérales et cantonales sur le travail sont réservées "). A cet égard, il s'impose de constater que la recourante n'a aucunement établi - ni même expressément prétendu - qu'elle aurait reçu quelque assurance que ce soit de la part des autorités, et ce ni de la part de l'autorité compétente (ITL) ni même de celle du Service de la police du commerce de la commune de Lausanne; tout au plus l'intéressée indique-t-elle que le précédent exploitant a employé du personnel les dimanches depuis 2005 dans le cadre d'une exploitation qu'elle qualifie de " paisible ". Cela étant, il n'apparaît pas que l'ITL aurait été informée du fait que la recourante occupait sans autorisation du personnel le dimanche et aurait toléré une telle situation - dans son écriture du 13 octobre 2014 dans le cadre de la procédure devant l'autorité intimée, cette autorité laisse bien plutôt entendre le contraire, en référence à la " fréquence des contrôles effectués " (cf. let. C supra). Dans cette mesure, il apparaît d'emblée que la recourante ne saurait se prévaloir de la protection de sa bonne foi sur la seule base de l'inaction de l'autorité compétente - inaction qui ne saurait à l'évidence être assimilée à une " assurance reçue des autorités " au sens rappelé ci-dessus; si une telle assurance (ou promesse) peut résulter implicitement des circonstances, voire de la passivité de l'autorité (cf. Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 391 et les références), sa reconnaissance suppose dans tous les cas, à tout le moins, qu'il soit établi que cette autorité avait connaissance de la situation (cf. Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Vol. I, 3^{ème} éd., Berne 2012, ch. 6.4.2.3 p. 929, dont il résulte que si l'autorité " est liée par les conséquences qui peuvent être raisonnablement déduites de son activité ou de sa passivité ", " il ne suffit pas pour cela que, pendant un certain temps, l'autorité tolère, c'est-à-dire n'intervienne pas à l'encontre d'un état de fait illégal, et encore moins que, par ignorance ou faute d'actualité du problème, elle soit en quelque sorte restée neutre: il faut qu'elle manifeste d'une manière ou d'une autre sa position "). Quant au Service de la police du commerce de la commune de Lausanne, il n'apparaît pas qu'il aurait donné quelque assurance ou autre renseignement que ce soit à l'ancien exploitant du magasin concerné s'agissant de l'occupation de son personnel le dimanche; en particulier, ce point n'est évoqué ni dans le courrier du 8 avril 2005 ni dans le document intitulé " Conditions d'exploitation " du 21 juillet 2005 (contrairement à la décision du 28 mai 2014, qui s'y réfère et invite pour le reste le responsable à s'adresser le cas échéant à l'ITL; cf. let. B/d supra). Indépendamment de la question de savoir si ce service, qui n'est pas compétent en la matière, aurait le cas échéant pu être considéré par l'ancien exploitant comme étant apparemment compétent - question qui peut demeurer incertaine -, il s'impose ainsi de constater qu'il n'est aucunement établi que la recourante se serait effectivement fondée sur des assurances ou renseignements de sa part en lien avec les possibilités d'occupation de son personnel le dimanche pour décider de la réduction de la surface du magasin de la station-service qu'elle exploite (ou pour prendre d'autres dispositions auxquelles elle ne saurait renoncer sans subir de préjudice), ce qui permet d'exclure d'emblée qu'elle puisse se prévaloir de la protection de sa bonne foi. Pour le surplus, la recourante ne saurait se prévaloir d'un comportement contradictoire de l'autorité - une telle contradiction supposant qu'il s'agisse de la même autorité (et non, comme en l'occurrence, de deux autorités distinctes, savoir le Service de la police du commerce de la commune de Lausanne et l'ITL) respectivement de la même affaire ou d'affaires identiques (et non, comme en l'espèce, d'une décision statuant sur la question des horaires d'ouverture et d'une autre décision statuant sur l'occupation du personnel le dimanche; cf. ATF 111 V 81 consid. 6, dont il résulte en substance que des décisions contradictoires de deux autorités différentes ne violent pas le principe de la protection de la bonne foi;

Moor/Flückiger/Martenet, op. cit. , ch. 6.4.2.3 p. 930).

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Un émolument de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante, qui succombe (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 1 et 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 - TFJDA; RSV 173.36.5.1). Il n'y a pas lieu pour le reste d'octroyer d'indemnité à titre de dépens (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

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