

VD_OMNI GE.2018.0241 vom 22. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0241

FR: VD_OMNI GE.2018.0241 du 22 novembre 2018

IT: VD_OMNI GE.2018.0241 del 22 novembre 2018

Regeste

UNIA, A. _____, B. _____/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Rejet du recours formé par un syndicat et deux administrés contre la décision municipale d'autoriser la prolongation de l'ouverture des magasins jusqu'à 20 h à l'occasion du "Black Friday". La qualité pour agir du syndicat, dont le but est la défense des intérêts des travailleurs, a été admise (consid. 1c) Rappel de la liberté d'appréciation laissée à l'autorité communale dans l'interprétation du règlement communal (consid. 1d). La décision attaquée n'ayant pas été portée à la connaissance des recourants, le recours, quoiqu'interjeté contre une décision rendue deux mois auparavant, est recevable (consid. 2). La municipalité n'a pas outrepassé la large latitude d'appréciation qui lui est reconnue en considérant que le "Black Friday" constitue une manifestation d'une ampleur particulière, au sens où l'entend le règlement communal (consid. 3b).

Erwägungen

E. 1

a) La loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) prévoit, à son article 92 al. 1, que le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les trente jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués (art. 95 LPA-VD). b) L'autorité intimée conteste le respect du délai de recours. aa) Selon un principe général du droit administratif déduit de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi du citoyen dans ses relations avec l'Etat, l'absence de notification ou la notification irrégulière d'une décision ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (TF 1D_16/2016 du 14 novembre 2016 consid. 3.1; 1C_15/2016 du 1^{er} septembre 2016 consid. 2.2 et 1C_316/2010 du 7 décembre 2010). Une telle décision ne lie en principe pas les parties dont la protection est toutefois suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré l'irrégularité (arrêt 8C_130/2014 du 22 janvier 2015 consid. 2.3.2 publié in SJ 2015 I 293). En l'absence de notification ou en présence d'une notification irrégulière, la décision concernée n'est pas nulle, mais simplement inopposable à ceux qui auraient dû en être les destinataires, sous réserve du respect des règles de la bonne foi (TF 1C_174/2016 du 24 août 2016 consid. 2.3; TFA du 27 janvier 2004 dans la cause C 44/03). Ainsi, un recours tardif sera néanmoins jugé recevable, à condition qu'il soit interjeté dans un délai raisonnable dès la connaissance de la décision. En effet, une partie qui connaît ou doit connaître l'existence d'un prononcé la concernant mais qui n'entreprend aucune démarche pour en obtenir la communication agit de manière contraire à la bonne foi. Elle doit faire preuve de diligence et est tenue de se renseigner sur l'existence et le contenu de la décision dès qu'elle peut en soupçonner le prononcé à défaut de quoi elle risque de se voir opposer

l'irrecevabilité de son recours pour cause de tardiveté (ATF 129 II 193 consid. 1; 119 IV 330 consid. 1c et TF 2C_318/2009 du 10 décembre 2009 consid. 3.3; 8C_188/2007 du 4 mars 2008 consid. 4.1.2). bb) En l'occurrence, la décision attaquée n'a pas été notifiée aux recourants, dont aucun d'eux n'était destinataire. Unia fait valoir sans être contredit qu'il n'a pas été consulté avant que cette décision ne soit prise. En outre, cette décision n'a pas été publiée. Selon les dires des recourants, ils ont appris qu'une ouverture prolongée des commerces yverdonnois jusqu'à 20 heures, vendredi 23 novembre 2018, avait été autorisée, en étant interpellés, le 15 novembre 2018, par des membres du syndicat Unia et en consultant le site Internet de Coop, le 16 novembre 2018, sous la rubrique du magasin de Bel Air, à Yverdon (<https://www.belaircentre.ch/enseigne/coop>). Le 16 novembre 2018, Unia a du reste requis de la Municipalité, en vain, qu'elle lui communique cette décision. Au jour du dépôt du recours, cette décision n'avait toujours pas été communiquée à Unia. Bien qu'elle conclue à ce que le recours soit déclaré irrecevable pour tardiveté, l'autorité intimée n'établit pas que les recourants auraient eu connaissance de l'existence de cette décision avant le 15 novembre 2018. On retiendra par conséquent que le recours a été déposé dans le délai de trente jours, fixé par l'art. 95 LPA-VD, à compter duquel les recourants ont pris connaissance de l'existence de cette décision. Le recours est ainsi intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. c) aa) Aux termes de l'art. 75 LPA-VD, a qualité pour former recours: toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant (cf. ATF 138 II 191 consid. 5.2 p. 205), en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2 p. 539). L'intérêt digne de protection doit être actuel, c'est-à-dire qu'il doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu (ATF 137 I 296 consid. 4.2; 137 II 40 consid. 2.1). Une association peut en particulier recourir pour préserver ses propres intérêts. Elle peut cependant aussi faire valoir les intérêts de ses membres s'il s'agit d'intérêts que ses statuts la chargent de préserver, si ces intérêts sont communs à la majorité de ses membres ou à une grande partie d'entre eux, et si chacun de ceux-ci serait habilité à les invoquer par la voie d'un recours (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 p. 84; 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s.; cf. aussi Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n°2079). Selon la jurisprudence rendue en lien avec l'art. 58 de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11), cette disposition confère la qualité pour recourir à toute association de travailleurs de la branche concernée qui a pour but la défense des intérêts professionnels de ses membres, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les travailleurs directement touchés sont ou non membres de l'association (arrêt GE.2004.0142 du 10 juin 2005 consid. 2; arrêt du Tribunal fédéral du 31 août 1992, DTA 2/1992 p. 115 consid. 2a; ATF 119 Ib 374 consid. 2b/aa; 116 Ib 270 consid. 1a; 98 Ib 344 consid. 1). bb) En l'occurrence, il ressort de ses statuts (art. 3) qu'Unia est une association qui a pour but idéal de représenter et encourager «(...)les intérêts des travailleuses et des travailleurs dans les domaines sociaux, économiques, politiques, professionnels et culturels. Il s'engage pour l'égalité effective entre les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne le travail, le salaire, la formation, la famille et la

société» . La décision attaquée a pour effet de prolonger d'une heure trente la durée d'ouverture des commerces et par conséquent, de modifier les horaires de travail de certains travailleurs qui, individuellement, sont atteints par cette décision et disposent de la qualité pour recourir contre celle-ci. A ce titre, on admettra qu'Unia puisse justifier de la qualité pour agir à l'encontre de la décision attaquée (cf. dans le même sens implicitement arrêt GE.2015.0142 du 30 juillet 2015). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond, quand bien même la qualité pour agir des deux autres recourants, qui invoquent la proximité entre leurs domiciles respectifs et certains commerces, aurait pu prêter, quant à elle, à discussion.

d) A titre préliminaire, il convient de rappeler sur ce point qu'exceptés les cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal n'exerce qu'un contrôle en légalité, c'est-à-dire qu'elle examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire expresse, ou relève d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD). En l'espèce, aucune disposition n'étendant le pouvoir de contrôle de l'autorité de recours à l'opportunité, le tribunal de céans ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale et doit seulement vérifier que cette dernière est restée dans les limites d'une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération (arrêts GE.2017.0058 du 26 février 2018 consid. 4c; GE.2012.0207 du 20 août 2013 consid. 1b; GE.2011.0039 du 13 janvier 2012 consid. 3e; GE.2010.0064 du 20 janvier 2011 consid. 3). Ce faisant, il doit s'imposer une certaine retenue lorsque l'autorité de première instance connaît mieux que lui les circonstances locales ou les particularités techniques du cas (arrêts GE.2011.0039 consid. 3e précité; GE.2009.0083 du 16 novembre 2009 consid. 2; GE.2004.0177 du 13 juin 2005 consid. 2; GE.2003.0054 du 6 novembre 2003 consid. 1b; RDAF 1998 I 68 et réf. cit.).

E. 2

a) Dans un grief formel, les recourants font valoir que "l'absence totale de justification connue, suivie d'un refus de donner suite à l'interpellation de la recourante UNIA en vue de faire examiner la légalité de l'autorisation, constitue un déni de justice et un acte arbitraire, justifiant en soi l'annulation de la décision entreprise" . b) Le recours est dirigé contre le courrier du 21 septembre 2018. Celui-ci n'est à plusieurs égards pas conforme aux exigences auxquelles doit satisfaire, en vertu de l'art. 42 LPA-VD, une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. En particulier, il ne comporte ni motivation, ni indication des voies de droit. Il s'agit donc d'une décision au sens matériel du terme. Le recourant Unia ne faisait pas partie des destinataires de la décision en cause. Toutefois, à partir du moment où il dispose d'un moyen de droit à l'encontre de cette décision (cf. consid. 2 ci-dessus), il a la qualité de partie (cf. art. 13 al. 1 let. c LPA-VD), avec les droits correspondants (art. 33 ss LPA-VD), dont celui d'être entendu, qui lui permet de consulter le dossier (art. 35 LPA-VD). En ne remettant pas la décision du 21 septembre 2018 au recourant Unia, l'autorité intimée a violé le droit d'être entendu de celui-ci. Cette violation peut toutefois être guérie si l'affaire est portée devant une instance de recours jouissant du même pouvoir d'examen que l'autorité dont émane la décision viciée (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 s.; 138 II 77 consid. 4 p. 84; 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s.; Dubey/Zufferey, op. cit., n°1988). En la présente espèce, cette violation a été guérie par le fait que, dans la procédure de recours devant la Cour de céans, laquelle dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit, le recourant a pu prendre connaissance du dossier et faire valoir ses moyens à l'encontre de la décision attaquée. Le vice consistant dans l'absence de motivation de celle-ci a également pu être réparé dans la présente procédure, où l'autorité intimée a exposé

les motifs sur lesquels elle repose. Au vu de ce qui précède, le grief est rejeté. L'autorité intimée est toutefois rendue attentive au fait qu'il lui appartient de porter les décisions à la connaissance des personnes qui ont qualité pour recourir à leur encontre. Il est d'ailleurs notoire que d'autres communes ont pour pratique de publier les décisions concernant les heures d'ouverture des commerces, même si une telle publication n'est pas obligatoire.

E. 3

Les recourants contestent le bien-fondé de la décision entreprise. a) aa) La protection des travailleurs est régie de manière exhaustive par le droit fédéral. L'art. 71 let. c LTr réserve à cet égard les prescriptions de police fédérales, cantonales et communales, notamment celles qui concernent la police des constructions, la police du feu, la police sanitaire et la police des eaux, ainsi que le repos dominical et les heures d'ouverture des entreprises de vente au détail, des restaurants et cafés et des entreprises de spectacle. Cette réserve concerne tant le droit fédéral que le droit cantonal, y inclus le droit communal (cf. Pascal Mahon/Anne Benoît, in: Commentaire de la LTr, Geiser/von Kaenel/Wyler [éds], Berne 2005, n°16 ad art, 71). A cet égard, sont autorisées les mesures de police ou de politique sociale, de même que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics, à l'exclusion notamment des mesures de politique économique qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175s.; 125 I 209 consid. 10a p. 221, 322 consid. 3a p. 326 et la jurisprudence citée; TF 2C_956/2016 du 7 avril 2017 consid. 4.2.2; 2C_1017/2011 du 8 mai 2012 consid. 5.3; 2C_1017/2011 précité consid. 5.3; 2C_268/2010 du 18 juin 2010 consid. 3.2.1; ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175). Se justifient notamment par un intérêt public les mesures qui tendent à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques, de même que celles qui visent à prévenir les atteintes à la bonne foi en affaires par des procédés déloyaux et propres à tromper le public (TF 2C_268/2010 précité, consid. 3.2.1; ATF 119 Ia 41 consid. 4a et la jurisprudence citée). Les mesures sociales ou de politique sociale dont il peut s'agir sont des mesures d'intérêt général tendant à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être (ATF 125 I 209 consid. 10a; 100 Ia 445 consid. 5). Lorsque les prescriptions cantonales (ou communales) concernent la fermeture des magasins le soir et le dimanche, la jurisprudence admet que le but visé est la protection du repos dominical et du repos nocturne, de sorte que de telles dispositions tombent dans le champ d'application de l'art. 71 let. c LTr et sont admissibles également au regard de la force dérogoratoire du droit fédéral (op. cit., n°22, réf. citée). bb) Dans le canton de Vaud, l'ouverture et la fermeture des magasins relèvent de la compétence de la municipalité, à la fois au titre de la police des mœurs et au titre de la police de l'exercice des activités économiques selon l'art. 43 ch. 5 let. d et ch. 6 let. d de la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC; RSV 175.11; cf. arrêts GE.2016.0142 du 30 juillet 2015 consid. 1a; GE.2011.0132 du 6 janvier 2012 consid. 3b). Selon l'art. 94 LC, les communes sont pour le reste tenues d'avoir un règlement de police qui n'a force de loi qu'après avoir été approuvé par le chef de département concerné. cc) Selon l'art. 102 du règlement de police de la Commune d'Yverdon-les-Bains, approuvé par le Conseil d'Etat le 16 décembre 1991, les horaires d'ouverture et de fermeture des magasins font l'objet d'un règlement établi par la Municipalité. En exécution de cette disposition, la Municipalité d'Yverdon-les-Bains a édicté le nouveau règlement sur les jours et heures d'ouverture et de fermeture des magasins, approuvé par le Conseil d'Etat le 10 mars 2017 (ci-après: le règlement), et qui dès cette date, a remplacé l'ancien règlement homonyme, du 17 mars 1999. On cite ici les dispositions topiques du règlement: «(...) Heures d'ouverture et de fermeture Article 4 En

règle générale, les magasins peuvent être ouverts dès 6 heures du matin. Les magasins ferment à 18h30 du lundi au vendredi, à 18 heures le samedi et les veilles de jours fériés autres que le samedi. Durant la période de Noël, comprise entre le 1^{er} et le 23 décembre, les magasins peuvent rester ouverts deux soirs jusqu'à 22 heures, à condition que ces ouvertures retardées aient lieu un jour ouvrable. La Municipalité fixe ces soirs d'ouverture prolongée après avoir consulté le groupement local des commerçants. Les travaux et services en cours à l'heure de fermeture peuvent être achevés à porte close. Ouvertures prolongées occasionnelles

Article 5 La Municipalité ou l'autorité délégataire peut autoriser l'ouverture des magasins au-delà des limites prévues par l'article 4 ci-dessus dans les cas suivants: a. lors d'une manifestation d'une ampleur particulière; ou b. lorsqu'un intérêt public le justifie. (...)

Les articles précités constituent une base légale, tant au sens matériel que formel. Dans ces conditions, l'acte législatif communal offre les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique, qu'une loi cantonale, et constitue par conséquent une base légale suffisante (cf. ATF 135 I 233 consid. 2.1 p. 241 et les références citées; arrêt 2C_1017/2011 du 8 mai 2012, consid. 5.2). Selon la doctrine, lorsque le législateur met sur pied un régime juridique, il peut considérer comme justifié de l'établir de manière uniforme. Il peut toutefois considérer qu'il est nécessaire de réserver à l'autorité la faculté de prévoir des exceptions. Ces dérogations se justifient, selon le principe de la proportionnalité, par le souci d'éviter une mise en oeuvre qui, par une trop grande rigidité, irait dans des circonstances particulières à l'encontre d'un intérêt public légitime, frapperait des intérêts privés trop lourdement par rapport à la fin visée ou engendrerait des effets non voulus. Ainsi, l'autorisation exceptionnelle permet d'exercer une activité qui, dans la règle, pour des motifs d'intérêt public, est généralement interdite. Les dérogations dont la loi confère la possibilité à l'autorité s'accompagnent nécessairement d'une certaine liberté. Cela peut être, au sens précis, une liberté d'appréciation: celle d'octroyer ou de refuser, ou de choisir la mesure adéquate. Cela sera aussi la latitude de jugement qui caractérise certaines catégories de notions juridiques indéterminées. En effet sans cette liberté, l'administration ne saurait adapter comme il convient la mesure particulière aux circonstances qui lui sont propres. Elle est néanmoins liée par quelques règles. La plus importante d'entre elles s'impose d'elle-même: l'octroi de dérogations ne doit pas se faire en nombre tel que la norme générale à laquelle il est fait exception soit vidée de son contenu. Lorsqu'elle examine le bien-fondé d'une demande de dérogation, l'administration devra soigneusement établir la particularité du cas, en fonction des circonstances qui lui sont propres. Il faut une analyse approfondie et spécifique, sur la base de laquelle on déterminera s'il y a véritablement un "cas de rigueur", un intérêt privé légitime lésé outre mesure, ou si sous l'angle de l'intérêt public, il y a effectivement une manifeste inopportunité. Il faut en outre mettre en balance l'intérêt à la dérogation avec l'intérêt que poursuit la norme dont il s'agirait de s'écarter (arrêt GE.2015.0142 précité consid. 3c et les réf.).

b) L'autorité intimée fonde sa décision sur l'art. 5 let. a et b du règlement; elle invoque à cet égard tant l'existence d'une manifestation d'une ampleur particulière que la justification d'un intérêt public.

aa) Même s'il s'agit d'un événement relativement récent, à tout le moins s'agissant de la Suisse, on ne saurait nier que le «Black Friday» constitue une manifestation d'envergure, à vocation essentiellement, sinon exclusivement, commerciale. Selon la presse spécialisée, les consommateurs suisses dépenseront près de 350 millions de francs pour leurs achats en ligne durant la semaine du «Black Friday», avec un pic le vendredi 23 novembre à 120 millions, soit une croissance des ventes de l'ordre de 30% comparée à l'édition 2017 (source:

<https://www.bilan.ch/economie/ventes-record-attendues-pour-le-black-friday-en-suisse>). Cet événement ne se limite pas cependant à la vente en ligne, ceci d'autant moins qu'à l'heure actuelle, la majorité des achats se font toujours dans les magasins. Or, lorsqu'elle est mise sur pied par les commerçants concernés, cette manifestation est susceptible d'attirer également un nombre considérable de visiteurs dans les magasins et ceci, durant une période limitée (cf. par comparaison, arrêt 2A.578/1999 du 5 mai 2000 consid. 4a). Du reste, de nombreuses enseignes en Suisse et dans le canton vont participer à cet événement et mettront sur pied, non seulement durant la journée mais également en début de soirée, des ventes à prix réduits. Dans ces conditions, il peut être admis que l'autorité intimée n'a pas outrepassé la large latitude d'appréciation qui lui est reconnue dans l'interprétation de son règlement en considérant que le «Black Friday» constitue une «manifestation d'une ampleur particulière» au sens où l'entend l'art. 5 let. a du règlement. Le fait que cette "manifestation" est issue de la culture anglo-saxonne ne fait pas nécessairement obstacle à cette qualification. Il semble au demeurant qu'aucune autre ville de Suisse romande n'ait opté pour une prolongation d'horaire à cette occasion (source: <https://www.20min.ch/ro/news/vaud/story/Les-horaires-etendus-pour-le-Black-Friday-enervent-24810399>). La situation est cependant particulière à Yverdon-les-Bains, dans la mesure où l'ouverture des magasins y est autorisée durant la semaine jusqu'à 18h30 seulement (cf. art. 4 par. 2 du règlement). Dans certaines communes, la réglementation communale autorise déjà l'ouverture des commerces jusqu'à 20 heures, voire 21 heures, de sorte que la mise sur pied de cet événement ne nécessite aucune autorisation dérogatoire, ni par conséquent de prolongation des horaires d'ouverture. En outre, le «Black Friday» ayant lieu une fois en 2018, la prolongation des heures d'ouverture revêt bien un caractère "occasionnel", comme le prévoit l'intitulé de l'art. 5 du règlement. On pourrait toutefois considérer que cette formulation s'oppose à l'octroi d'une autorisation fondée sur cette disposition lors d'un événement qui se répéterait chaque année, tel que le "Black Friday". Si l'autorité intimée entendait octroyer chaque année une autorisation pour une telle manifestation, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de modifier le règlement en conséquence. Par ailleurs, la prolongation litigieuse se limite à une heure et demie. On peut considérer dès lors qu'elle n'atteint pas les intérêts des travailleurs dans une mesure excessive. Il aurait pu en aller différemment si l'autorité intimée avait autorisé la prolongation des horaires d'ouverture des magasins durant trois soirées de suite, comme cela avait été demandé par le magasin C. _____ . bb) S'agissant de l'intérêt public invoqué par l'autorité intimée, la question n'a pas à être tranchée, dans la mesure où les conditions posées par l'art. 5 du règlement sont alternatives et que la décision attaquée est justifiée par l'existence d'une manifestation d'une ampleur particulière au sens de la lettre a. c) Au vu de ce qui précède, la décision attaquée ne procède pas d'un excès ou d'un abus de la liberté d'appréciation qui est reconnue en la matière à l'autorité intimée.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal à rejeter le recours, en tant qu'il est recevable, et à confirmer la décision attaquée. Avec le présent arrêt, les requêtes de levée de l'effet suspensif et de mesures provisionnelles sont sans objet. Compte tenu des circonstances, il est renoncé à percevoir un émolument judiciaire, bien que les recourants succombent (art. 51, 91 et 99 LPA-VD). On doit en effet considérer que le recourant UNIA a été amené à procéder pour faire valoir les intérêts de ses membres en particulier pour le motif que l'autorité intimée a refusé de lui communiquer la décision attaquée, laquelle ne comportait d'ailleurs aucune motivation. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de mettre de

frais à sa charge. L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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