Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.166/2003 /dxc

Arrêt du 7 août 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Hungerbühler et Merkli.
Greffière: Mme Rochat.

Parties
Coop Neuchâtel-Jura, pour sa succursale "Coop Piscine", rue du Commerce 100,
2300 La Chaux-de-Fonds,
recourante, représentée par Me Jean-Daniel Kramer, avocat, case postale 221, 2301 La Chaux-de-Fonds,

contre

Secrétariat de l'Etat à l'économie, Effingerstrasse 31, 3003 Berne,
Commission de recours DFE, 3202 Frauenkappelen.

Objet
Art. 18. al. 1 et 19 al. 1 Ltr: travail dominical,

recours de droit administratif contre la décision de la Commission de recours DFE du 14 mars 2003.

Faits:
A.
Le 29 août 1996, le Conseil communal de la commune de La Chaux-de-Fonds a autorisé la société Coop Neuchâtel-Jura (ci-après: la société Coop) à ouvrir sa succursale "Coop Piscine", sise rue de l'Areuse 11, les dimanches et jours fériés de 8 h. à 13 h., durant toute l'année. Partant, le Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel a délivré à la société Coop une autorisation de travailler le dimanche sur la base de l'art. 19 de la loi fédérale sur le travail (LTr; RS 822.11), dont la durée initiale allait du 22 septembre 1996 au 28 décembre 1997. Cette autorisation a ensuite été régulièrement renouvelée jusqu'au 31 décembre 2000.

Le 7 novembre 2000, la société Coop a sollicité la prolongation de l'autorisation précitée pour l'année 2001. Cette requête a été transmise à l'Office fédéral, soit au Secrétariat d'Etat à l'économie (en abrégé: le Seco), en raison des changements de compétences dans l'attribution des permis, introduits lors de la modification de la loi sur le travail, entrée en vigueur le 1er août 2000 (voir art. 19 al. 4 LTr).
B.
Par décision du 5 avril 2002, le Seco a rejeté la demande d'autorisation, pour le motif qu'aucune des exceptions pour déroger à l'interdiction générale de travailler le dimanche n'était réalisée.

La société Coop a recouru contre cette décision auprès de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie (ci-après: la Commission de recours DFE). Elle faisait essentiellement valoir que le magasin en cause répondait aux besoins du tourisme sportif, soit des personnes qui fréquentent la piscine et le tennis, ainsi que la patinoire et les pistes de ski à proximité en hiver. Il servait également aux touristes séjournant au camping et à ceux qui visitent les musées à proximité (Musée international de l'Horlogerie et Musée des Beaux-Arts). Elle alléguait aussi qu'au vu des autorisations qui lui avaient été délivrées pendant quatre ans et du chiffre d'affaires réalisé le dimanche, qui représentait les 30 % de son chiffre d'affaires annuel, elle avait procédé à

des investissements pour un montant total de 264'705 fr. 90. Elle reprochait enfin au Seco de n'avoir pas tenu compte des particularités du droit cantonal.

Par décision du 14 mars 2003, la Commission de recours DFE a rejeté le recours. Elle a retenu en bref que la Ville de La Chaux-de-Fonds ne se trouvait pas dans une région touristique au sens de l'art. 25 al. 2 de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail du 10 mai 2000 (OLT 2; RS 822.112) et que le magasin en cause - qui n'avait pas pour but de satisfaire des besoins particuliers des consommateurs - ne répondait pas aux critères de l'indispensabilité économique de l'art. 28 al. 3 de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail du 10 mai 2000 (OLT 1; RS 822.111). Pour le reste, la Commission de recours DFE a estimé que le fait que la recourante remplisse les conditions prévues par le droit cantonal réglant l'ouverture des magasins le dimanche et qu'elle réalise une part importante de son chiffre d'affaires ce jour-là ne jouait pas de rôle. En outre, dans le cadre d'une autorisation renouvelable chaque année, le Seco pouvait examiner la demande sans tenir compte des autorisations accordées précédemment par l'autorité cantonale et des habitudes prises par les consommateurs.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, la société Coop conclut, avec suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 14 mars 2003 et demande au Tribunal fédéral de dire et constater qu'elle a droit au renouvellement de l'autorisation de travailler le dimanche qui lui avait été accordée de 1996 à 2000, subsidiairement, de renvoyer la cause à l'autorité de première instance pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Commission de recours DFE a renoncé à se déterminer et se réfère à sa décision.

Au terme de ses observations, le Seco conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227; 128 II 56 consid. 1 p. 58, 66 consid. 1 p. 67).
1.1 Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le présent recours est recevable comme recours de droit administratif en tant qu'il est dirigé contre une décision de la Commission de recours DFE (art. 55 LTr et 97 ss OJ).
1.2 Dans la mesure où la recourante a l'intention d'ouvrir son magasin à l'année, comme elle l'a fait depuis 1996, elle a manifestement intérêt à obtenir l'annulation de la décision attaquée qui lui refuse l'autorisation de travailler le dimanche, non seulement pour l'année 2001, mais pour les années subséquentes (ATF 128 II 34 consid. 1b p. 36; 125 II 497 consid. 1a/bb p. 499).
1.3 Conformément à l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150). Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 129 II 183 consid. 3.4 p. 188).

En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ; ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 126 II 196 consid. 1 p. 198). En outre, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ).
2.
La modification de la loi sur le travail du 20 mars 1998, entrée en vigueur le 1er août 2000, consacre toujours, à l'art. 18 al. 1 LTr, le principe de l'interdiction générale de travailler le dimanche, soit du samedi à 23 heures au dimanche à 23 heures, sous réserve de l'art. 19 LTr. Au vu du rapport de la Commission de l'économie et des redevances adressé aux Chambres fédérales le 17 novembre 1997 (FF 1998 II p. 1128 ss, spéc. p. 1131 et 1137), la justification de ce principe, tel qu'il a été développé par la jurisprudence (ATF 120 Ib 332 consid. 3a p. 333) n'a pas perdu sa raison d'être. Ce rapport relevait en effet que l'assouplissement du travail dominical

dans la vente, pour six dimanches ou jours fériés par année seulement, avait été l'une des causes principales du rejet de la loi, lors de la votation populaire du 1er décembre 1996. Dans cette mesure, les exceptions au travail dominical doivent toujours être admises de façon restrictive (ATF 126 II 106 consid. 5a p. 109/110), quand bien même les habitudes des consommateurs subissent une certaine évolution.
2.1 L'art. 19 LTr prévoit que:

"1 Les dérogations à l'interdiction de travailler le dimanche sont soumises à autorisation.
2 Le travail dominical régulier ou périodique est autorisé lorsque des raisons techniques ou économiques le rendent indispensable.
3 Le travail dominical temporaire est autorisé en cas de besoin urgent dûment établi. L'employeur accorde une majoration de salaire de 50% au travailleur.
4 Le travail dominical régulier ou périodique est soumis à l'autorisation de l'office fédéral, le travail dominical temporaire à celle des autorités cantonales.
5 Le travailleur ne peut être affecté au travail dominical sans son consentement."
En l'espèce, seule l'exception pour des raisons économiques (al. 2) doit être examinée, du moment que la recourante a sollicité une autorisation de travail dominical régulier. Sur ce point, la Commission de recours DFE a considéré qu'il ne se justifiait pas d'accorder une autorisation de travail dominical sur la base de l'art. 19 al. 2 LTr, car le magasin "Coop Piscine", à La Chaux-de-Fonds, n'était pas situé dans une région touristique au sens de l'art. 25 al. 2 OLT 2 et ne répondait pas davantage au critère de l'indispensabilité économique, tel qu'il est défini à l'art. 28 OLT 1.
2.2 Selon l'art. 27 LTr, le Conseil fédéral peut édicter par voie d'ordonnance des dispositions spéciales remplaçant notamment les art. 18 à 20 LTr, lorsque la situation particulière de certaines catégories d'entreprises le rend nécessaire (al. 1). A son alinéa 2, cette disposition donne une liste non exhaustive de ces entreprises, parmi lesquelles figurent "les entreprises qui satisfont aux besoins du tourisme ou de la population agricole" (lettre c), ainsi que les "entreprises qui assurent le ravitaillement en biens facilement périssables" (lettre d). Sur cette base, le Conseil fédéral a défini la notion d'entreprises situées en région touristique et répondant aux besoins spécifiques des touristes, dont les employeurs peuvent, sans autorisation officielle, occuper des travailleurs pendant la totalité ou une partie du dimanche (art. 4 al. 2 OLT 2). L'art. 25 al. 2 OLT 2 prévoit ainsi que:

"Sont réputées entreprises situées en région touristique les entreprises situées dans des stations proposant cures, sports, excursions ou séjours de repos, pour lesquelles le tourisme joue un rôle prépondérant tout en étant sujet à de fortes variations saisonnières."

Dans le cas particulier, il est constant que le tourisme ne joue pas un rôle prépondérant pour la Ville de la Chaux-de-Fonds et sa région. Dès lors, les activités ou manifestations sportives qui y sont pratiquées ne suffisent pas pour attribuer à cette ville et à ses environs l'une des caractéristiques attachées à la notion de station au sens de l'art. 25 al. 2 OLT 2. En effet, si la Ville de la Chaux-de-Fonds accueille bien quelques touristes de passage qui vont notamment visiter son musée international de l'Horlogerie ou son musée des Beaux-Arts, les activités sportives et culturelles qu'elle offre restent restreintes et sont plutôt réservées à la population locale. Sa situation n'est donc en rien comparable à celle du quartier d'Ouchy, au bord du lac Léman, pour laquelle le Tribunal fédéral a admis qu'il était situé en région touristique, soumis à de fortes variations saisonnières. L'autorisation requise par la Migros pour son magasin d'Ouchy n'a d'ailleurs été accordée que du 5 mai au 15 octobre, soit pendant la saison touristique (arrêt 2A.578/2000 du 24 août 2001, consid. 4, non publié).

A cela s'ajoute que si le magasin "Coop Piscine" satisfait certes la population qui fréquente les installations sportives environnantes et la clientèle locale qui trouve pratique d'effectuer ses achats le dimanche matin, on ne saurait admettre qu'il répond aux besoins spécifiques des touristes, tels que la jurisprudence les a définis au regard de l'ancien art. 41 OLT 2 ou du nouvel art. 25 al. 1 OLT 2, les notions d'entreprises "qui satisfont aux besoins des touristes" ou d'entreprises "qui répondent aux besoins spécifiques des touristes" contenues respectivement dans ces deux dispositions ayant été jugées équivalentes par le Tribunal fédéral (ATF 126 II 106 consid. 5a et 5b p. 109/110; arrêt 2A.612/1999 du 30 juin 1999, consid. 5b, non publié; arrêt précité 2A.578/2000, consid. 5).
2.3 Cela étant, les biens de consommation courante vendus dans le magasin "Coop Piscine" ne doivent pas être

achetés à tout prix le dimanche, de sorte que le caractère indispensable du travail dominical prévu par l'art. 19 al. 2 LTr fait également défaut. S'il ne répond pas aux besoins spécifiques des touristes, un magasin d'alimentation qui emploie du personnel soumis à la loi fédérale sur le travail ne saurait en effet être assimilé aux kiosques destinés à satisfaire les besoins immédiats des sportifs. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner encore, comme l'a fait l'autorité de recours, le caractère de l'indispensabilité économique sous l'angle de l'art. 28 OLT 1, lié à la nature même de l'entreprise (al. 1) ou à la nature des biens de consommation (al. 2).
3.
La recourante fait aussi valoir que l'autorité cantonale lui avait délivré une autorisation d'ouvrir son magasin le dimanche de 8 h. à 13 h., pendant près de quatre ans et qu'elle a pu, de bonne foi, croire qu'elle était au bénéfice d'un droit acquis.
3.1 Lors de la consultation sur le projet de loi soumis au vote populaire en décembre 1996, la majorité des cantons avait bien tenté de s'opposer à la nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans la procédure de délivrance des autorisations, telle qu'elle a été adoptée lors de la modification du 20 mars 1998 et qu'elle existe depuis le 1er août 2000. Le but de cette répartition visait précisément à assurer une exécution uniforme de la loi dans l'ensemble de la Suisse, lors de l'examen des conditions dont dépendait l'octroi du permis pour le travail de nuit ou du dimanche à caractère durable ou d'une fréquence régulière. Répondant au reproche de manque de proximité des organes fédéraux d'exécution, le Conseil fédéral déclarait alors qu'avec ses quatre inspections fédérales de travail décentralisées, la Confédération oeuvrait sur place et était familiarisée avec les conditions locales (voir Message du 2 février 1994, in FF 1994 II p. 175/176). Ce point de vue a donc finalement été adopté lors de la révision de 1998.
3.2 Dans le cas particulier, il appartenait donc bien au Seco de délivrer l'autorisation requise (art. 19 al. 4 LTr), même si l'autorité cantonale compétente l'avait octroyée à quatre reprises. La recourante ne le conteste pas, mais tente de se prévaloir de l'art. 71 lettre c LTr qui réserve les prescriptions cantonales et communales de police sur les heures d'ouverture des entreprises de vente au détail. Il s'agit, en l'espèce, des art. 14 à 17 de la loi neuchâteloise sur la police du commerce du 31 septembre 1991 (LPCom), qui fixent les exceptions au principe général de la fermeture des magasins le dimanche, notamment pour les magasins qui sont affectés essentiellement à la vente de produits de première nécessité ou d'autres articles de peu de valeur (art. 17 al. 1 lettre a LPCom).

Ces dispositions ne peuvent toutefois pas s'appliquer au personnel des entreprises soumises à la loi fédérale sur le travail (art. 1er al. 1 LTr), dont la protection est réglée de façon exhaustive par ladite loi (ATF 122 I 90 consid. 2 p. 93; arrêt 2P.270/1996 du 21 mars 1997, consid. 2, publié in SJ 1997 p. 491 et RDAF 1997 I 219; Roland A. Müller, Kommentar zum Arbeitsgesetz, 6ème éd., Zurich 2001, ad art. 18 p. 99/100). Le fait d'employer du personnel dans sa succursale "Coop Piscine" ne permet donc pas à la recourante de prétendre qu'elle remplirait les conditions d'ouverture des magasins le dimanche sur le plan cantonal. Au demeurant, comme on l'a vu (supra consid. 3.1), il appartient d'abord au Seco d'assurer une application uniforme de la loi, avant de tenir compte des particularités locales.
3.3 Pour le reste, il faut constater que le principe de la bonne foi, ancré à l'art. 9 Cst., ne permet pas à la recourante de soutenir qu'elle aurait reçu des assurances de la part de l'autorité cantonale, qui l'auraient amenée à procéder à d'importants investissements (ATF 128 II 112 consid. 10b/aa et les références citées). Le propre d'une autorisation renouvelable chaque année implique en effet qu'elle puisse être supprimée ou modifiée en raison des circonstances. Tel est notamment le cas lors d'un changement de loi, auquel il fallait s'attendre en raison de la révision de la loi sur le travail, alors en cours lorsque la recourante a obtenu sa première autorisation de la part de l'autorité cantonale (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, éd. 1991, n. 513 p. 109). Quant aux investissements pour un montant total de 264'705 fr. 90, qui sont précisément décrits dans la décision attaquée, ils concernent l'amélioration générale du magasin pour le confort de la clientèle et la sécurité. Rien ne permet donc de penser qu'ils n'auraient pas été consentis de toute façon, même si la recourante soutient qu'ils ont été motivés par son chiffre d'affaires annuel de 30 % réalisé le dimanche, ainsi que par les assurances données à la
suite de l'arrêt du Tribunal fédéral rendu au sujet du magasin Coop à Saignelégier (arrêt précité 2A.612/1999 du 30 juin 2000). Outre que cet arrêt ne répondait pas à la même situation puisque, comme on l'a vu, il s'agissait de satisfaire les besoins des touristes dans les Franches-Montagnes pendant les trois mois d'été, il a aussi été rendu après lesdits investissements (voir détail du compte rénovation "Coop Piscine" établi au 31 décembre

1999). Enfin, la recourante n'a pas établi par pièces que son chiffre d'affaires aurait diminué d'environ 30 % depuis qu'elle n'a plus ouvert son magasin le dimanche.
3.4 Il s'ensuit que la recourante ne pouvait se prévaloir des autorisations antérieures qu'elle avait obtenues sur le plan cantonal.
4.
Au vu de ce qui précède, la Commission de recours DFE n'a pas violé le droit fédéral, ni abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant à la recourante l'autorisation d'ouvrir son magasin le dimanche. Le recours doit dès lors être rejeté, avec suite de frais à la charge de la recourante (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Secrétariat de l'Etat à l'économie et à la Commission de recours DFE.
Lausanne, le 7 août 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: