Urteilskopf

134 II 265

32. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Station Service Y. SA contre Service cantonal de l'inspection et des relations du travail de la République et canton de Genève (recours en matière de droit public) 2C_212/2008 du 3 septembre 2008

Regeste (de):
Art. 18 und 27 ArG; Art. 26 ArGV 2; Verbot der Sonntagsarbeit; Ausnahme für Tankstellenshops an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr; Kanton Genf.

Grundsatz des Verbots der Sonntagsarbeit und Übersicht über die möglichen Abweichungen hievon (E. 4.1); Streitgegenstand (E. 4.2).

Zum Begriff der "Hauptverkehrswege mit starkem Reiseverkehr": Tragweite und Zielsetzung von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 18 et 27 LTr; art. 26 OLT 2; interdiction du travail dominical; exception en faveur des magasins ("shops") des stations-service situés le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique; canton de Genève.

Principe de l'interdiction de travailler le dimanche et aperçu des dérogations possibles (consid. 4.1); objet du litige (consid. 4.2).

Notion "d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique": portée et but de l'art. 26 al. 4 OLT 2 (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 18 e 27 LL; art. 26 OLL 2; divieto del lavoro domenicale; eccezione a favore dei negozi annessi alle stazioni di servizio situate lungo le strade principali con traffico intenso; Cantone Ginevra.

Principio del divieto del lavoro domenicale e riepilogo delle deroghe ammesse (consid. 4.1); oggetto del litigio (consid. 4.2).

Nozione di "strade principali con traffico intenso": portata e scopo dell'art. 26 cpv. 4 OLL 2 (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 265

Par décisions des 23/24 janvier 2006 prises à la suite de nouvelles directives fédérales, le Service cantonal genevois de l'inspection et des relations du travail (ci-après: le Service cantonal) a interdit à de nombreuses stations-service du canton d'employer du personnel le dimanche et les jours fériés assimilés, sous réserve des membres de la famille visés par la loi; ces décisions retiennent notamment que les

magasins des stations-service concernées ne se situent pas "le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique". Quarante-neuf stations-service du canton de Genève ont recouru contre les décisions d'interdiction prises à leur encontre. Par arrêt du 22 janvier 2008, le Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté le recours à l'égard de 23 stations-service et l'a partiellement admis pour les 26 autres. La société Y. SA, à Genève, qui exploite un garage et une station-service en ville de Genève, dépose un recours en matière de droit public contre l'arrêt précité du Tribunal administratif. Elle se plaint notamment de mauvaise interprétation et application de la législation fédérale sur le travail et conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

4.

4.1 Le principe de l'interdiction de travailler le dimanche est ancré à l'art. 18 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). Les dérogations à cette interdiction sont en principe soumises à autorisation (cf. art. 19 al. 1 LTr). Les conditions mises à l'obtention de ces dérogations sont précisées aux art. 27 et 28 de l'ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 1; RS 822.111).
A côté de ce régime dérogatoire soumis à autorisation, l'art. 27 al. 1 LTr prévoit que certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs peuvent, dans la mesure où leur situation particulière le rend nécessaire, être soumises par voie d'ordonnance à des dispositions spéciales remplaçant en tout ou en partie certaines prescriptions légales, comme l'interdiction de travailler le dimanche prévue à l'art. 18 LTr. De telles dispositions peuvent être édictées pour les différentes entreprises énumérées de manière exemplative (cf.THOMAS GEISER/ADRIAN VON KAENEL/RÉMY WYLER, Loi sur le travail, Berne 2005, n. 5 ad art. 27 LTr; ROLAND A. MÜLLER, Arbeitsgesetz, 6e éd., Zurich 2001, p. 117 ad art. 27 LTr) à l'art. 27 al. 2 LTr. Cette disposition mentionne entre autres les entreprises qui satisfont aux besoins du tourisme (let. c) ou qui approvisionnent des véhicules en carburant ou bien les entretiennent et les réparent (let. h). Le Conseil fédéral a fait usage de la délégation de compétence prévue à l'art. 27 al. 1 LTr en promulguant l'ordonnance 2 du 10 mai 2000

relative à la loi sur le travail (OLT 2, Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs; RS 822.112). Ce texte précise les possibilités de dérogations aux prescriptions légales en matière de durée du travail et de repos; il désigne également les catégories d'entreprises ou groupes de travailleurs auxquels s'appliquent ces dérogations et définit leur étendue (cf. art. 1er OLT 2). En vertu des art. 3 et 4 al. 2 OLT 2, les catégories d'entreprises visées dans la section 3 de l'ordonnance (art. 15 à 52 OLT 2) peuvent,

sans autorisation officielle, occuper des travailleurs pendant la totalité ou une partie du dimanche. Bénéficient notamment d'une telle dérogation "pour tout le dimanche" les entreprises de la branche automobile pour les travailleurs qu'elles affectent à l'approvisionnement des véhicules en carburant (cf. art. 46 OLT 2) ainsi que les kiosques et les entreprises de services aux voyageurs pour les travailleurs qu'ils affectent aux services aux voyageurs (cf. art. 26 al. 1 et 2 OLT 2). Aux termes de l'art. 26 al. 4 OLT 2, "sont réputés entreprises de services aux voyageurs les points de vente et entreprises de prestation de services situés dans le périmètre de gares, aéroports, stations de transports publics et dans les localités frontalières, ainsi que les magasins des stations-service situés sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique, dont les marchandises ou les prestations répondent principalement aux besoins particuliers des voyageurs".

4.2 La décision du Service cantonal à l'origine du présent litige ne fait pas suite à une demande de la recourante tendant à obtenir une dérogation à l'interdiction d'occuper des travailleurs le dimanche au sens de l'art. 19 LTr. Du reste, seul le Seco serait compétent pour accorder ou refuser une telle autorisation (cf. art. 19 al. 4 LTr). En fait, il s'agit d'une décision constatatoire négative prise d'office par l'autorité cantonale compétente en vertu de son pouvoir d'exécuter la loi fédérale sur le travail et ses ordonnances (cf. art. 41 al. 1 LTr). Plus précisément, la décision constate que la recourante peut, comme entreprise de la branche automobile, bénéficier de la dérogation prévue à l'art. 46 OLT 2 et, à ce titre, employer du personnel le dimanche sans autorisation officielle pour vendre du carburant ainsi que certains accessoires pour automobiles, mais qu'elle ne remplit en revanche pas les conditions pour profiter d'une telle dérogation en qualité d'entreprise de services aux voyageurs au sens de l'art. 26 al. 2 OLT 2. Le litige porte ainsi sur le point de savoir si la recourante entre dans cette dernière catégorie d'entreprises telle que définie à l'al. 4 de la disposition précitée.

5. (...)

5.1 La notion "d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique" mentionnée à l'art. 26 al. 4 OLT 2 ne vise pas les seuls touristes, comme le soulignent les directives du Seco (Commentaire de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, état novembre 2006, fiche 226, p. 1 s.; ci-après cité: les directives du Seco), mais tous les voyageurs. Cette interprétation correspond aux versions allemande et italienne du texte qui parlent respectivement d'axes de circulation importants "mit starkem Reiseverkehr" et "con traffico intenso", sans aucune référence à l'éventuelle dimension touristique dudit trafic. La possibilité de prévoir une dérogation pour les entreprises qui satisfont aux besoins du tourisme fait du reste l'objet d'une disposition spéciale de l'ordonnance 2 (art. 25 OLT 2) édictée sur la base de la délégation expresse du législateur fédéral prévue à l'art. 27 al. 2 let c LTr (cf. arrêts 2A.704/2005 du 4 avril 2006, consid. 3.3 et 2A.578/2000 du 24 août 2001, consid. 4). En réalité, l'art. 26 al. 4 OLT 2 fait partie des dérogations à la loi qui ne sont pas mentionnées explicitement à l'art. 27 al. 2 LTr, mais que le Conseil fédéral peut prévoir en vertu de la délégation de compétence de l'art. 27 al. 1 LTr (implicitement en ce sens, cf. arrêt 2A.211/2006 du 16 janvier 2007, consid. 3.1, publié in Revue de droit du travail et d'assurance-chômage [DTA]2007 p. 110; ROLAND A. MÜLLER, op. cit., p. 117 ad art. 27 LTr).

5.2 L'art. 26 al. 4 OLT 2 a pour objectif de permettre aux voyageurs circulant sur des autoroutes ou des axes de circulation importants d'obtenir facilement et rapidement les marchandises et services dont ils peuvent avoir besoin en chemin. Les prestations ainsi offertes ne visent pas à satisfaire les besoins quotidiens de la population, mais doivent correspondre à un assortiment limité de produits et de services répondant spécifiquement aux attentes des voyageurs (cf. arrêt précité 2A.704/2005 du 4 avril 2006, consid. 5.2), le but étant que ceux-ci puissent avoir accès aisément à ces prestations de base sur leur trajet (sur les articles pouvant être proposés à la vente dans le canton de Genève, cf. art. 2 al. 4 du règlement d'exécution du 21 février 1969 de la loi sur les heures de fermeture des magasins [RHFM; RSG I 1 05.01]et la directive administrative n°2003/1 du 15 septembre 2003 relative à ce règlement édictée par l'Office cantonal de l'inspection du commerce). En principe,

les stations-service offrant de telles prestations doivent se trouver directement en bordure des axes en cause, afin d'être facilement accessibles aux voyageurs. Selon la jurisprudence, il n'est cependant pas exclu qu'une station-service, bien

BGE 134 II 265 S. 269

que non située directement sur un axe de circulation important, puisse remplir les exigences de l'art. 26 al. 4 OLT 2, à condition que sa clientèle (plus précisément celle de son shop) soit effectivement composée, le dimanche, pour une large part de voyageurs empruntant un axe de circulation important situé à proximité immédiate (cf. arrêt précité 2A.211/2006 du 16 janvier 2007, consid. 3.3).

5.3 Selon les directives du Seco, la notion d'axes de circulation importants à forte fréquentation par les voyageurs désigne les voies principales de circulation qui relient localités importantes, cantons ou Etats, et qui constituent les principales voies d'accès pour le gros du trafic de voyageurs. La notion vise donc les trajets d'une certaine distance. Elle ne comprend toutefois pas seulement les autoroutes, mais aussi les routes cantonales qui remplissent cette fonction dans les régions ne disposant pas de voies rapides ou de semi-autoroutes. En revanche, ni le trafic pendulaire quotidien entre localités voisines ni le trafic local ne sont considérés par les directives du Seco comme représentant une fraction importante de la circulation des voyageurs (fiche 226 p. 2). Le Département fédéral de l'économie souligne, dans ses observations sur le recours, que les cantons disposent d'un certain pouvoir d'appréciation pour déterminer les routes qui répondent, sur leur territoire, à la définition d'axes de circulation importants (”Hauptverkehrswege”; ”strade principali”) au sens de l'art. 26 al. 4 OLT 2.

5.4 Sur la base des directives du Seco, le Service cantonal a établi une liste des routes visées par l'art. 26 al. 4 OLT 2 dans le canton de Genève. Cette liste comprend les voies suivantes: la route Suisse, la route de Ferney, la route de Meyrin, la route de Saint-Julien, la route d'Annecy, la route du Pas-de-l'Echelle, la rue de Genève, la route de Thonon, la route d'Hermance et la route Blanche. Le Tribunal administratif a estimé que les axes pris en compte par le Service cantonal ”constituent indubitablement les routes les plus importantes pour entrer dans le canton et en sortir”. Il a néanmoins complété la liste en y ajoutant l'axe de circulation qui relie la route de Saint-Julien à l'aéroport international de Genève pour former la ”moyenne ceinture” (soit l'avenue des Communes-Réunies, Pont Butin, l'avenue de l'Ain et la route de Pailly); bien que doublé d'un tronçon autoroutier, cet axe représente en effet, selon les premiers juges, l'itinéraire alternatif le plus direct pour les voyageurs qui souhaitent soit se rendre à l'aéroport, soit simplement traverser Genève

BGE 134 II 265 S. 270

en provenance ou à destination de la France, sans emprunter l'autoroute de contournement qui implique l'achat d'une vignette autoroutière. Dans la mesure où la station-service de la recourante ne se trouve le long d'aucune des routes précitées, le Tribunal administratif a jugé qu'elle n'est pas située le long d'un axe de circulation important à forte fréquentation par les voyageurs au sens de l'art. 26 al. 4 OLT 2.

5.5 Pour contester le point de vue du Tribunal administratif, la recourante développe une motivation qui trahit une mauvaise compréhension de l'art. 26 al. 4 OLT 2, son argumentation s'épuisant dans la démonstration que son entreprise se trouve dans une rue à fort trafic. Or, la disposition précitée subordonne explicitement son application aux magasins des stations-service situées le long d'un axe de circulation à deux conditions distinctes, à savoir que cet axe soit ”important” et - au surplus - ”à forte fréquentation (de voyageurs)”. Autrement dit, un

axe de circulation au sens de la norme litigieuse ne se définit pas, contrairement à l'opinion de la recourante, par la seule densité du trafic absorbé. Il faut qu'indépendamment de sa fréquentation, l'axe entrant en ligne de compte soit objectivement important pour le trafic des voyageurs. A cet égard, la symétrie établie par l'art. 26 al. 4 OLT 2 entre de tels axes et les autoroutes confirme que, conformément aux directives du Seco, ne sont visées que les routes utilisées pour effectuer des trajets d'une certaine distance, mais non celles qui prennent en charge un trafic essentiellement local voire régional. Cette interprétation relativement étroite de la notion d'axes de circulation importants à forte fréquentation par les voyageurs est du reste la seule qui soit véritablement compatible avec la ratio legis de l'art. 26 al. 4 OLT 2. En effet, les "besoins particuliers des voyageurs" en marchandises et prestations (de base) au sens de cette disposition se font surtout sentir sur de longs trajets, mais ne sauraient, à proprement parler, se manifester sur de courtes distances.
En outre, dans la mesure où la disposition litigieuse consacre une dérogation au principe général de l'interdiction du travail dominical, elle doit en toute hypothèse être interprétée restrictivement et non pas extensivement (cf. ATF 126 II 106 consid. 5a p. 109 s.; arrêt 2A.26/2005 du 14 juin 2005, consid. 3.2.2, partiellement reproduit in SJ 2006 I p. 13), quand bien même les habitudes des consommateurs auraient, le cas échéant, subi une certaine évolution depuis l'adoption de la règle (cf. arrêt précité 2A.704/2005 du 4 avril 2006, consid. 3.1). Cette conception correspond à la volonté du législateur (cf. HANS

PETER TSCHUDI, La protection des travailleurs en droit suisse, Berne 1987, p. 82) et à l'objectif de protection des travailleurs que poursuit en premier lieu l'art. 18 LTr (cf. arrêt 2A.542/2001 du 1er octobre 2002, consid. 4.1). Il est vrai, comme le souligne la recourante, qu'une certaine tendance à l'extension du travail dominical semble se dessiner (cf. GEISER/VON KAENEL/WYLER, op. cit., n. 2 ad art. 18 LTr). Toutefois, si un assouplissement des dérogations existantes ou de nouvelles dérogations expriment une évolution récente intervenue dans la société, il revient au législateur de modifier dans la mesure utile la loi fédérale sur le travail et/ou ses ordonnances d'application. C'est par exemple ce qui a été fait lors de l'introduction de l'art. 27 al. 1ter LTr concrétisé à l'art. 26a OLT 2 (novelle du 8 octobre 2004 entrée en vigueur le 1er avril 2006; RO 2006 p. 961, 963), qui a soustrait au régime ordinaire - restrictif - de l'art. 26 OLT 2 les magasins et les entreprises de service situés dans les aéroports et dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics (cf. Rapport du 17 février 2004 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national concernant l'initiative parlementaire sur les heures d'ouverture des commerces dans les centres de transports publics [FF 2004 p. 1485]et Avis du Conseil fédéral du 5 mars 2004 sur l'initiative et le rapport précités [FF 2004 p. 1493]). De même, plus récemment, le législateur a adopté l'art. 19 al. 6 LTr (novelle du 21 décembre 2007 en vigueur depuis le 1er juillet 2008; RO 2008 p. 2903), qui donne aux cantons la compétence de fixer au plus quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire (sur l'exposé des motifs de cette révision, cf. FF 2007 p. 4051, 4059). En revanche, il n'appartient pas au juge d'interpréter de manière large et contraire à l'esprit de la loi les exceptions au travail dominical, car cela reviendrait à vider de sa substance le principe de l'interdiction de travailler le dimanche expressément inscrit à l'art. 18 LTr.