

L'exemption d'autorisation de travail le dimanche pour les entreprises de services aux voyageurs situées dans le périmètre d'une gare **exige que la gare revête une certaine taille ou une certaine importance quant à la fréquentation de voyageurs.**

Composition

Mmes et MM. les Juges fédéraux

Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz, Hänni, Ryter et Kradolfer.

Greffière : Mme Meyer.

Participants à la procédure

A. AG,

représentée par Mes Dr. Peter Reetz et Catherine Kristol, avocats,
recourante,

contre

Service public de l'emploi,

Service juridique, boulevard de Pérolles 25, 1700 Fribourg,
intimé.

Objet

Ouverture d'un commerce le dimanche,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg, III^e Cour administrative, du 21 décembre 2023 (603 2023 103).

Faits :

A.

A. AG (ci-après: la Société) est une société anonyme dont le but est le commerce d'articles alimentaires et non alimentaires pour le groupe d'entreprises A. ainsi que la gestion et la participation à des entreprises du groupe d'entreprises A. actives dans le secteur susmentionné en Suisse.

Au mois de février 2023, un nouveau magasin A. a ouvert ses portes à Châtel-St-Denis, à la Place de la Gare, avec, pour heures d'ouverture, le lundi au vendredi de 6h30 à 21h00, le samedi de 6h30 à 20h00 et le dimanche de 8h00 à 20h00.

Dans un courrier daté du 17 février 2023, la société Transports publics fribourgeois Infrastructure (TPF INFRA) SA (ci-après: la Société de transports publics fribourgeois) a indiqué à la Société qu'elle considérait que son magasin de Châtel-St-Denis pouvait être qualifié d'entreprise accessoire à but commercial située dans le périmètre de la gare au sens de la législation fédérale sur les chemins de fer, de sorte qu'il n'était pas soumis aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture des magasins, notamment les dimanches.

B.

Après avoir adressé deux courriers à la Société lui rappelant l'interdiction d'occuper des travailleurs le dimanche, l'Inspection du travail du canton de Fribourg lui a interdit, par décision du 2 mars 2023, d'occuper des travailleurs du samedi 23h00 au dimanche 23h00, dans son magasin de Châtel-St-Denis, et a assorti cette interdiction de la menace prévue à l'art. 292 CP.

La Société a déposé une réclamation à l'encontre de cette décision devant le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: le Service cantonal), qui a rejeté ladite réclamation par décision du 19 mai 2023.

Par arrêt du 21 décembre 2023, le Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours interjeté contre la décision sur réclamation du 19 mai 2023 et confirmé celle-ci.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral, la Société conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à l'annulation de l'arrêt attaqué et au constat qu'elle peut occuper des travailleurs du samedi 23h00 au dimanche 23h00 dans son magasin de Châtel-St-Denis. à titre subsidiaire, elle sollicite l'annulation de l'arrêt entrepris et le renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants ou, plus subsidiairement, au Service cantonal.

Le Tribunal cantonal renvoie aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. Le Service cantonal conclut au rejet du recours. L'Office fédéral des transports (ci-après: l'Office fédéral) s'est déterminé sur la requête de la recourante, qui souhaitait obtenir son avis sur coordination entre les dispositions de la législation fédérale sur les chemins de fer et celles relatives à la protection des travailleurs. En substance, l'Office fédéral a indiqué que la décision confirmée par le Tribunal cantonal n'empiétait pas sur ses compétences. La recourante a déposé des observations complémentaires.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours portés devant lui (cf. [ATF 150 II 346](#) consid. 1.1; [150 IV 103](#) consid. 1).

1.1. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), qui ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions de l'art. 83 LTF (cf. arrêt 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 1.1). La voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) est donc en principe ouverte. En tant que destinataire de l'arrêt attaqué, la recourante a la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Pour le surplus, l'écriture a été déposée en temps utile (art. 45 al. 1 et 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF), de sorte qu'elle est recevable.

2.

2.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et art. 106 al. 1 LTF). Il ne revoit en revanche l'interprétation et l'application du droit cantonal - sous réserve droit constitutionnel cantonal - que sous l'angle de l'arbitraire ([ATF 150 I 80](#) consid. 2.1; [147 I 433](#) consid. 4.2; [146 II 367](#) consid. 3.1.5). Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrue (cf. art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (cf. [ATF 150 I 80](#) consid. 2.1; [149 I 248](#) consid. 3.1).

2.2. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ([ATF 149 II 337](#) consid. 2.3; [148 I 160](#) consid. 3; [137 II 353](#) consid. 5.1). En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ([ATF 150 I 50](#) consid. 3.3.1; [148 IV 409](#) consid. 2.2; [145 I 26](#) consid. 1.3).

En outre, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF). Les faits notoires, dont les informations librement accessibles sur des sites internet bénéficiant d'une empreinte officielle, tels que les horaires de train (cf. [ATF 143 IV 380](#) consid. 1.2), peuvent en revanche être pris en considération d'office par le Tribunal fédéral (cf. arrêt 2C_299/2023 du 7 mai 2024 consid. 3.1).

2.3. En l'occurrence, la recourante présente des faits nouveaux. Elle donne de nombreux détails factuels sur des magasins situés dans trois autres gares, qu'elle compare à celui qu'elle a ouvert à Châtel-St-Denis. Si certains faits nouveaux exposés par la recourante, tels que les horaires des trains et des bus desservant ces autres gares peuvent être qualifiés de notoires, il n'en va pas de même de toutes les circonstances factuelles entourant les trois points de vente présentés par la recourante. L'arrêt attaqué ne fait aucunement mention de ces trois magasins et ne décrit pas leur situation. Or, le Tribunal fédéral n'est pas une instance d'appel et n'a pas à examiner pour la première fois des éléments de fait qui n'ont pas été évoqués dans la procédure précédente (arrêts 2C_527/2023 du 15 octobre 2024 consid. 4.3.3; 2C_440/2023 du 13 février 2024 consid. 2). Il ne sera donc pas tenu compte des faits nouveaux présentés par la recourante.

3.

Dans un grief d'ordre formel, qu'il convient d'examiner en premier lieu (cf. [ATF 141 V 495](#) consid. 2.2), la recourante dénonce un défaut de motivation de l'arrêt cantonal constitutif d'une violation du droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. et de l'art. 57 du Code [du canton de Fribourg] du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir omis de se prononcer sur les arguments qu'elle avait soulevés en lien avec l'interprétation à donner à l'art. 26 al. 2 et 4 de l'ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs, OLT 2; RS 822.112), lequel permet aux magasins pouvant être qualifiés d'entreprise de services aux voyageurs d'occuper des travailleurs le dimanche.

3.1. La recourante ne prétend pas que l'art. 57 CPJA aurait une portée plus large que l'art. 29 al. 2 Cst., ni ne se plaint d'arbitraire dans l'application du droit cantonal (cf. *supra* consid. 2.1). Seul le respect de l'art. 29 al. 2 Cst. sera donc examiné (cf. [ATF 135 I 279](#) consid. 2.2).

3.2. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ([ATF 150 III 1](#) consid. 4.5; [148 III 30](#) consid. 3.1; [143 III 65](#) consid. 5.2). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision

motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1). La motivation peut au demeurant être implicite et résulter des différents considérants de la décision ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1; arrêts 2C_527/2023 du 15 octobre 2024 consid. 6.1; 2C_254/2024 du 19 août 2024 consid. 3.3).

3.3. En l'espèce, au contraire de ce que prétend la recourante, l'instance précédente a traité son grief relatif à l'interprétation à donner à l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2. Elle a exposé la teneur de cette disposition, qui déroge à l'interdiction d'occuper des travailleurs le dimanche (cf. art. 1 et 4 OLT 2), et détaillé de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles elle estimait que la recourante ne remplissait les critères prévus par cet article. L'instance précédente a ainsi examiné le grief de la recourante. La question de savoir si l'application de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 au cas d'espèce est conforme au droit fédéral relève de l'examen des griefs au fond, auquel il sera procédé dans les considérants qui suivent (cf. *infra* consid. 6 à 8). Le grief de violation du droit d'être entendu doit donc être rejeté.

4.

La recourante se plaint d'arbitraire dans l'établissement des faits. Elle reproche à l'instance précédente d'avoir omis de mentionner qu'elle avait réagi aux courriers du Service cantonal et répondu en exposant son point de vue, à savoir, en substance, qu'elle estimait être en droit d'occuper des travailleurs le dimanche en l'attente qu'une décision lui soit notifiée. Elle se plaint également que l'état de fait de l'arrêt attaqué ne mentionnerait pas qu'elle était au bénéfice d'une autorisation de la Société de transports publics fribourgeois lui permettant d'ouvrir son magasin le dimanche.

4.1. En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables ([ATF 150 IV 360](#) consid. 3.2.1; [150 I 50](#) consid. 3.3.1; [148 I 127](#) consid. 4.3).

4.2. En l'occurrence, on ne discerne pas en quoi la teneur des courriers adressés au Service cantonal par la recourante aurait une influence sur l'issue du litige. Au contraire de ce que celle-ci prétend, la décision confirmée dans l'arrêt attaqué n'a pas été prononcée pour la sanctionner de n'avoir pas suivi les injonctions du Service cantonal, mais parce que, selon les instances précédentes, elle ne remplissait pas les conditions légales permettant d'occuper des travailleurs le dimanche sans autorisation. En outre, les critiques de la recourante concernant l'absence de mention, dans l'état de fait de l'arrêt attaqué, qu'elle était au bénéfice d'une autorisation de la Société de transports publics fribourgeois lui permettant d'ouvrir son magasin le dimanche sont infondées. En effet, le Tribunal cantonal a examiné la cause en considérant qu'elle était au bénéfice d'une telle autorisation. Partant, le Tribunal fédéral statuera sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

5.

Le litige porte sur la question de savoir si la recourante peut bénéficier du régime spécial de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 permettant aux entreprises de services aux voyageurs d'occuper des travailleurs le dimanche sans devoir préalablement obtenir une autorisation en ce sens. Répondre à cette question suppose de se demander, en premier lieu, comment cette disposition se coordonne avec l'art. 39 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fers (LCdF; RS 742.101).

6.

La recourante argue que le statut d'entreprise de services aux voyageurs pouvant occuper des travailleurs le dimanche, au sens de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2, doit lui être reconnu, car la Société de transports publics fribourgeois lui a octroyé une autorisation au sens de l'art. 39 LCdF.

6.1. L'art. 39 al. 1 LCdF prévoit que l'entreprise ferroviaire qui gère l'infrastructure est autorisée à installer des entreprises accessoires à but commercial dans le périmètre des gares, pour autant que celles-ci répondent aux besoins de la clientèle des chemins de fer. Selon l'art. 39 al. 3 LCdF, ces entreprises ne sont pas soumises aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. En revanche, elles sont soumises aux dispositions de police en matière commerciale, sanitaire et économique de même qu'aux réglementations sur les rapports de travail déclarées obligatoires par les autorités compétentes.

6.2. 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) - adoptée sur la base de l'art. 110 let. a Cst. notamment - et les ordonnances y afférentes poursuivent un objectif de protection des travailleurs (cf. [ATF 143 I 403](#) consid. 7.5.1; [139 I 242](#) consid. 3.1). à cette fin, l'art. 18 LTr pose le principe de l'interdiction de travailler le dimanche. Les dérogations à cette interdiction sont en principe soumises à autorisation (cf. art. 19 al. 1 LTr). L'art. 27 al. 1 LTr prévoit toutefois que certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs peuvent être soumises, par voie d'ordonnance, à des dispositions spéciales remplaçant en tout ou en partie certaines prescriptions légales, comme les art. 18 et 19 LTr relatifs à l'interdiction de travailler le dimanche, dans la mesure où leur situation particulière le rend nécessaire (cf. arrêts 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 3.1 et 3.2; 2C_206/2008 du 13 août 2008 consid. 3.1).

Le Conseil fédéral a fait usage de la délégation de compétence prévue à l'art. 27 al. 1 LTr en promulguant l'OLT 2. Selon l'art. 1er OLT 2, l'objet de cette ordonnance est de préciser les possibilités de dérogations aux prescriptions légales en matière de durée du travail et de repos et de désigner les catégories d'entreprises ou groupes de travailleurs auxquels s'appliquent ces dérogations, dont elle définit l'étendue (cf. également arrêt 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 3.3).

L'art. 26 al. 2 OLT 2 prévoit que les entreprises de services aux voyageurs peuvent notamment, sans autorisation officielle, occuper des travailleurs le dimanche. Aux termes de l'art. 26 al. 4 OLT 2, "sont réputés entreprises de services aux voyageurs les points de vente et entreprises de prestations de services situés dans le périmètre de gares, aéroports, d'autres grands centres de transports publics et dans les localités frontalières, dont les marchandises et les prestations répondent principalement aux besoins des voyageurs".

Selon le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral a respecté la clause de délégation prévue à l'art. 27 LTr en adoptant l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 (arrêt 2A.256/2001 du 22 mars 2002 consid. 5.2; cf. également [ATF 134 II 265](#) consid. 5.1).

6.3. Le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur la relation entre l'art. 39 LCdF et l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2. Selon la jurisprudence, dès lors que les deux dispositions s'appliquent aux entreprises situées à proximité des gares qui visent à répondre aux besoins des voyageurs, elles doivent être interprétées de manière coordonnée (arrêt 2A.256/2001 du 22 mars 2002 consid. 5.1). Ainsi, les entreprises considérées comme répondant aux besoins de la clientèle des chemins de fer en application de l'art. 39 al. 1 LCdF font partie des catégories d'entreprises dont la situation particulière peut justifier l'application du régime spécial découlant de l'art. 27 LTr. Il existe donc une présomption que les entreprises accessoires au sens de l'art. 39 al. 1 LCdF revêtent la qualité d'entreprises de services aux voyageurs au sens de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 (arrêt 2A.256/2001 du 22 mars 2002 consid. 5.1; cf. également [ATF 119 Ib 374](#) consid. 2b/bb; Olivier Subilia, in Commentaire de la loi sur le travail, Geiser/Von Kaenel/Wyler [éd.], 2005, n°26 ad art. 27 LTr). Toutefois, les autorités chargées d'appliquer la LTr demeurent compétentes pour examiner, indépendamment de la qualification retenue par l'entreprise ferroviaire sur la base de l'art. 39 LCdF, si les conditions de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 sont remplies dans un cas concret. Seules les entreprises qui remplissent ces conditions (cf. *infra* consid. 7) peuvent bénéficier du privilège d'occuper des travailleurs le dimanche, sans devoir préalablement obtenir une autorisation en ce sens. L'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 ne prévoit donc qu'un assouplissement partiel à l'interdiction du travail le dimanche. C'est pourquoi le Tribunal fédéral a considéré, afin d'éviter des décisions contradictoires et de vider l'interdiction du travail le dimanche de sa substance,

que l'art. 26 OLT 2 devait être pris en considération dans l'interprétation de l'art. 39 LCdF (arrêt 2A.256/2001 du 22 mars 2002 consid. 5.2; cf. également [ATF 148 II 203](#) consid. 4.2 *in fine*).

6.4. En l'occurrence, c'est à juste titre que l'instance précédente a retenu que la reconnaissance, par la Société de transports publics fribourgeois, de la qualité d'entreprise accessoire répondant aux besoins de la clientèle des chemins de fer au sens de l'art. 39 LCdF à la recourante n'était pas suffisante, à elle seule, pour lui permettre d'occuper des travailleurs le dimanche. En effet, d'une part, l'art. 39 al. 3 LCdF n'exclut pas expressément, comme il le fait pour les dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture, l'application de la LTr. D'autre part, une autorisation d'ouvrir un magasin le dimanche octroyée sur la base de l'art. 39 LCdF ne crée qu'une présomption. Employer du personnel le dimanche suppose de surcroît la réalisation des conditions prévues à l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2. Du reste, l'Office fédéral a indiqué, dans ses déterminations, que la présomption en cause n'excluait pas que l'autorité compétente pour appliquer l'art. 26 OLT 2 parvienne à une conclusion différente de celle chargée d'appliquer l'art. 39 LCdF.

La recourante ne peut donc pas déduire de la seule autorisation de la Société de transports publics fribourgeois un droit d'occuper des travailleurs le dimanche. Pour cela, elle doit en outre remplir les critères de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2, comme elle le prétend du reste, point qu'il convient donc d'examiner (cf. *infra* consid. 7 et 8).

7.

La recourante se plaint d'une violation de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2, dont elle dénonce une application arbitraire par l'instance précédente. Elle reproche plus particulièrement au Tribunal cantonal de lui avoir interdit d'occuper des travailleurs le dimanche au motif que son magasin de Châtel-St-Denis ne se situait pas à proximité d'une gare à forte fréquentation de voyageurs, alors que l'art. 26 al. 4 OLT 2 n'imposerait pas le respect d'une telle condition. Selon elle, les interprétations littérale, téléologique et systématique de cette disposition auraient dû conduire l'instance précédente à considérer qu'il suffisait que son point de vente se trouve dans le périmètre d'une gare, peu importe la taille et le nombre d'usagers de celle-ci, pour qu'elle puisse employer du personnel le dimanche.

7.1. En tant que la recourante se plaint d'arbitraire dans l'application de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2, elle perd de vue que le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (cf. *supra* consid. 2.1). Son grief est donc dénué de pertinence.

7.2. Le Tribunal fédéral a déjà été amené à se prononcer sur la portée de l'exception à l'interdiction du travail dominical prévue à l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2. Il a jugé que cette disposition, comme toutes les dérogations et exceptions à l'interdiction du travail de nuit et le dimanche ([ATF 134 II 265](#) consid. 5.5; arrêt 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 4.3), devait en toute hypothèse être interprétée restrictivement et non pas extensivement ([ATF 148 II 203](#) consid. 4.2; [145 II 360](#) consid. 3.4; [134 II 265](#) consid. 5.5), quand bien même les habitudes des consommateurs auraient subi une certaine évolution depuis l'adoption de la règle ([ATF 145 II 360](#) consid. 3.4; [140 II 46](#) consid. 2.4; [139 II 49](#) consid. 6.1 et les arrêts cités). Il n'appartient en effet 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 ([ATF 145 II 360](#) consid. 3.4; [139 II 49](#) consid. 6.1; [134 II 265](#) consid. 5.5). Il incombe au législateur de décider dans quelle mesure une évolution récente intervenue dans la société justifie d'introduire de nouvelles dérogations ou d'assouplir les dérogations existantes (arrêt 2C_206/2008 du 13 août 2008 consid. 4.5).

7.3. En revanche, le Tribunal fédéral ne s'est encore jamais prononcé sur la question de savoir si le privilège de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 en faveur des entreprises de services aux voyageurs s'appliquait dans le périmètre de toute gare, indépendamment de sa taille ou de sa fréquentation par des voyageurs.

7.4. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale d'un texte légal que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste. Il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair, lorsque des raisons objectives permettent de penser que le texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ([ATF 150 II 273](#) consid. 4.4.1; [150 I 80](#) consid. 3.1; [149 IV 9](#) consid. 6.3.2.1).

7.5. Sous l'angle de l'interprétation littérale, au contraire de ce que prétend la recourante, la mention, dans le texte de l'art. 26 al. 4 OLT 2, "d'autres grands centres de transports publics", après avoir préalablement listé les gares et les aéroports, implique que ces derniers doivent eux aussi revêtir une certaine taille pour entrer dans le champ d'application de la disposition. Il est inhérent à l'utilisation du terme "autres", dans la syntaxe de cette phrase, que les lieux cités précédemment présentent une grandeur comparable. La lettre de la loi n'est pas différente en italien ("*altre grandi stazioni dei trasporti pubblici*"), mais diverge en allemand ("*anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs*"). Malgré l'absence de l'adjectif "grand" dans le texte allemand, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) indique, dans son Commentaire de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, du reste y compris dans sa version allemande (Wegleitung zur Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz), que la notion de grands centres de transports publics "complète celles de gare, d'aéroport ou de port intensément fréquentés par le public" (Commentaire SECO, op. cit., état octobre 2024, fiche 226, p. 2; en allemand "Dieser Begriff ergänzt jenen des Bahnhofs, des Flughafens oder auch etwa jenen eines Hafens mit starkem Publikumsverkehr"). La fréquentation des lieux n'apparaît donc pas comme un critère étranger à l'art. 26 al. 4 OLT 2.

7.6. Outre cette analyse littérale des lieux visés par l'art. 26 al. 4 OLT 2, le sens de la dérogation à l'interdiction d'occuper des travailleurs le dimanche prévue par cette disposition découle également de la notion "d'entreprises de services aux voyageurs" ("*Betriebe für Reisende*" en allemand; "*aziende al servizio dei viaggiatori*" en italien) et de celle de marchandises répondant "principalement aux besoins des voyageurs" ("*Waren- und Dienstleistungsangebot [...], das in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist*" en allemand; "*prodotti o servizi offerti rispondono principalmente ai bisogni dei viaggiatori*" en italien), ainsi que de la jurisprudence rendue à cet égard. Comme le Tribunal fédéral l'a précisé, cette jurisprudence garde toute sa pertinence malgré la suppression, lors de la révision de l'art. 26 al. 4 OLT 2 en 2013, de la mention du caractère "particulier" des besoins auxquels doivent principalement répondre les entreprises de services aux voyageurs (cf. RO 2000 1623; arrêt 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 4.1 et 4.2).

Selon la jurisprudence, les prestations et marchandises offertes ne doivent pas viser à satisfaire les besoins quotidiens de la population, mais correspondre à un assortiment limité de produits et de services répondant spécifiquement aux attentes des voyageurs ([ATF 134 II 265](#) consid. 5.2; arrêts 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 4.3; 2A.256/2001 du 22 mars 2002 consid. 6.2; et les arrêts cités). Il en découle que, pour entrer dans la catégorie des entreprises de services aux voyageurs, la clientèle doit être effectivement composée pour une large part de voyageurs ([ATF 134 II 265](#) consid. 5.2; arrêts 2C_212/2008 du 3 septembre 2008 consid. 5.6 et 8 non publié in [ATF 134 II 265](#); 2A.256/2001 du 22 mars 2002 consid. 6.3; cf. également 2C_358/2020 du 24 mars 2021 consid. 4.3 *in fine*; 2C_206/2008 du 13 août 2008 consid. 4.3). Il ressort ainsi de l'interprétation littérale de la disposition en cause que, pour qu'un point de vente puisse occuper des travailleurs le dimanche, sans autorisation spéciale, sur la base de l'art. 24 al. 2 et 4 OLT 2, il doit se trouver dans le périmètre d'une gare d'une certaine importance, quant à la fréquentation par des voyageurs à tout le moins.

7.7. Les travaux préparatoires relatifs aux modifications successives de l'art. 27 LTr confirment cette interprétation littérale.

7.7.1. Les nouveaux art. 27 al. 1^{er} LTr et 26a al. 2 OLT 2, entrés en vigueur le 1^{er} avril 2006 (RO 2006 961), permettent aux magasins et entreprises de services situés dans les aéroports desservis par un trafic de ligne (cf. art. 26a al. 2 let. b OLT 2) et les gares à forte fréquentation (c'est-à-dire les gares réalisant un chiffre d'affaires annuel d'au moins 20 millions de francs dans le trafic des voyageurs ou étant d'une grande importance régionale; cf. art. 26a al. 2 let. a OLT 2) d'occuper du personnel le dimanche sans restriction d'assortiment, c'est-à-dire sans être tenus de proposer des marchandises répondant principalement aux besoins des voyageurs. L'objectif de l'initiative ayant donné lieu à cette modification législative était en effet d'élargir la palette de biens et services pouvant être offerts aux voyageurs dans ces gares et aéroports de grande importance (cf. art. 26a al. 2 OLT 2; Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 17 février 2004 sur l'initiative parlementaire "Heures d'ouverture des commerces dans les centres de transports publics", FF 2004 1485, p. 1488 et 1489; Commentaire SECO, op. cit., état octobre 2024, fiche 226a, p. 1). Il était toutefois expressément exclu que ce privilège concerne toutes les gares et "que les magasins des petites gares puissent occuper sans autre du personnel le dimanche" (Rapport, op. cit., FF 2004 1485, p. 1489). Du reste, l'art. 26 al. 4 OLT 2, plus restrictif, n'a pas été modifié lors de cette révision de 2006 (cf. arrêts 2C_206/2008 du 13 août 2008 consid. 4.5; 2A.211/2006 du 16 janvier 2007 consid. 3.2).

7.7.2. Une seconde initiative parlementaire a donné lieu à l'adoption des art. 27 al. 1^{quater} LTr et 26 al. 2bis OLT 2, entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2013 (RO 2013 4081), qui traitent des magasins des stations-services. Avant cette modification législative, ils étaient soumis, pour occuper des travailleurs le dimanche, aux conditions de l'art. 26 al. 4 OLT 2, comme les points de vente des gares (cf. arrêt 2C_1056/2017 du 5 juillet 2018 consid. 4.3). Les travaux préparatoires des nouveaux art. 27 al. 1^{quater} LTr et 26 al. 2bis OLT 2 donnent ainsi un éclairage sur la volonté du législateur, y compris s'agissant de la situation des magasins situés à proximité des gares. Il ressort de ces travaux, d'une part, que le législateur n'a pas souhaité élargir, à cette occasion, les possibilités de déroger à l'interdiction du travail dominical pour les points de vente des gares, puisqu'il n'a pas modifié l'art. 26 al. 4 OLT 2 à leur égard. D'autre part, à l'instar de la modification de 2006 (cf. *supra* consid. 7.7.1), les nouvelles dispositions ne font pas abstraction de la question de la fréquentation des axes de transports par des voyageurs puisqu'elles visent les magasins des stations-service situés "sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants fortement fréquentés par les voyageurs" (RO 2013 4081; cf. également arrêt 2C_162/2020 du 5 novembre 2020 consid. 3.4). Cette formulation n'est pas celle proposée initialement (cf. Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 10 octobre 2011 sur l'initiative parlementaire "Libéralisation des heures d'ouverture des shops des stations-service", FF 2011 8241, p. 8250), mais celle suggérée par le Conseil fédéral, qui ne souhaitait pas s'écarter du texte allemand de l'art. 26 al. 4 OLT 2 afin d'éviter de nouvelles incertitudes et questions d'interprétation (cf. Avis du Conseil fédéral du 11 janvier 2012, FF 2012 325, p. 327; arrêts 2C_162/2020 du 5 novembre 2020 consid. 2.3 et 3.5; 2C_1056/2017 du 5 juillet 2018 consid. 4.3.2 et 4.3.3).

En adoptant le libellé soumis par le Conseil fédéral, le législateur a ainsi sciemment choisi de s'en tenir à la jurisprudence préétablie (cf. arrêt 2C_1056/2017 du 5 juillet 2018 consid. 4.3.3), de laquelle il découle que la possibilité d'occuper des travailleurs le dimanche ne vise "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" ([ATF 134 II 265](#) consid. 5.5; arrêts 2C_1056/2017 du 5 juillet 2018 consid. 4.4; 2C_206/2008 du 13 août 2008 consid. 4.5), l'objectif n'étant pas "de garantir les besoins des résidents, mais des voyageurs" (arrêts 2C_1056/2017 du 5 juillet 2018 consid. 4.4; 2C_206/2008 du 13 août 2008 consid. 4.6). Il peut être fait un parallèle entre cette jurisprudence et celle relative à la notion de marchandises répondant "principalement aux besoins des voyageurs" susmentionnée, qui distingue aussi voyageurs et population locale (*supra* consid. 7.6).

Cette dernière modification des art. 27 LTr et 26 OLT 2 montre que les choix du législateur présentent une certaine cohérence s'agissant des critères que doivent remplir les points de vente situés dans des lieux liés à la mobilité pour pouvoir occuper des travailleurs le dimanche sans autorisation. Les travaux relatifs à cette dernière modification législative confirment qu'il ne peut être fait abstraction ni de l'intensité de la fréquentation des lieux visés, ni de la qualité des usagers.

7.7.3. En outre, il sied de ne pas perdre de vue que les initiatives parlementaires ayant entraîné les modifications de l'art. 27 LTr susmentionnées visaient à élargir le cercle des entreprises bénéficiant du régime spécial dérogeant à l'interdiction du travail dominical. Ces nouvelles dispositions se veulent donc moins restrictives que l'art. 26 al. 4 OLT 2 préexistant. Si celles-ci font néanmoins dépendre les nouvelles dérogations de la forte fréquentation (des aéroports, des gares et des axes routiers) par des voyageurs, il ne saurait *a fortiori* être fait abstraction de ces critères pour les points de vente et entreprises de services qui demeurent soumis au régime antérieur - et plus restrictif - de l'art. 26 al. 4 OLT 2.

7.8. Il résulte des méthodes d'interprétation susmentionnées que c'est à juste titre que l'instance précédente a considéré que le privilège de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 n'avait pas pour vocation de s'appliquer aux points de vente et entreprises de prestations de services situés dans le périmètre de toute gare, mais que cette disposition supposait une fréquentation suffisante par des voyageurs.

8.

Reste à examiner si l'instance précédente a retenu à bon droit, compte tenu des circonstances du cas d'espèce, que la recourante ne pouvait pas occuper des travailleurs le dimanche sur la base de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2, malgré l'autorisation relative aux horaires d'ouverture de magasin délivrée par la Société de transports publics fribourgeois en application de l'art. 39 LCdF.

8.1. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le magasin en cause se trouve dans le périmètre de la gare de Châtel-St-Denis. En revanche, il ressort des faits constatés par l'instance précédente, qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF; cf. également *supra* consid. 2.2 et 4.2), que la desserte en transports publics de la gare de Châtel-St-Denis, et partant son utilisation par des voyageurs, sont restreintes, en particulier le dimanche. En effet, même si l'arrêt attaqué mentionne que la Commune de Châtel-St-Denis constitue l'un des pôles de développement d'importance cantonale et a vu la construction d'une nouvelle gare, il constate que celle-ci n'offre pas de liaisons avec d'autres lignes ferroviaires. En outre, à teneur de l'arrêt entrepris, les trains desservant cette commune sont essentiellement utilisés par des pendulaires se rendant à Bulle ou Palézieux afin de prendre des correspondances pour d'autres villes. Les usagers de ces lignes sont principalement des habitants de la commune puisque plusieurs villages alentours disposent aussi de gares, desservies par les mêmes trains. Il ressort plus particulièrement de l'arrêt attaqué que la gare de Châtel-St-Denis est peu fréquentée le dimanche, dès lors que l'une des deux lignes de train est supprimée ce jour-là et la seconde réduite de moitié en matière de fréquence horaire. Les horaires des deux bus desservant cette gare, à destination de Vevey et des Paccots, sont également réduits de près de moitié le dimanche. Dans ce contexte, comme l'a retenu l'instance précédente, la clientèle de la recourante n'apparaît pas essentiellement composée de voyageurs, d'autant moins le dimanche.

8.2. Ce point suffit à retenir que le Tribunal cantonal n'a pas, dans les circonstances particulières du cas d'espèce, violé le droit fédéral en considérant que la recourante, malgré la présomption découlant de l'autorisation relative aux horaires d'ouverture de magasin délivrée par la Société de transports publics fribourgeois en application de l'art. 39 LCdF, ne remplissait pas les critères posés à l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2 et ne pouvait donc pas occuper des travailleurs le dimanche, sans autorisation, sur la base de cette disposition. Il n'y a donc pas lieu d'examiner si l'assortiment proposé les dimanches dans le magasin est ou non principalement destiné à satisfaire les besoins spécifiques des voyageurs. Le grief de la recourante est donc rejeté.

9.

La recourante se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.). Dans ce grief, qu'elle n'avait pas soulevé devant l'instance précédente, elle expose que sa situation serait comparable à celles de points de vente situés dans trois autres gares.

9.1. Les moyens de droit nouveaux, y compris les griefs constitutionnels soumis aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF (sauf la violation de garanties de procédure), sont en principe recevables devant le Tribunal fédéral lorsque certaines conditions sont réalisées. D'une part, il faut que l'autorité précédente dispose d'un plein pouvoir d'examen et soit tenue d'appliquer le droit d'office (cf. [ATF 142 I 155](#) consid. 4.4.6; arrêt 2C_747/2021 du 30 mars 2023 consid. 4.1). D'autre part, les conséquences juridiques déduites des moyens nouveaux doivent reposer entièrement sur les faits régulièrement soumis à l'appréciation de la juridiction précédente et constatés par elle dans la décision attaquée (art. 105 al. 1 LTF) ou complétés par le Tribunal fédéral en application de l'art. 105 al. 2 LTF (cf. [ATF 148 II 73](#) consid. 8.3.1 *in fine*; [142 I 155](#) consid. 4.4.3 et 4.4.6; [136 V 362](#) consid. 4.1; arrêt 2C_35/2023 du 19 juin 2023 consid. 8). Il est ainsi exclu d'entrer en matière sur un argument juridique nouveau s'il implique de compléter l'administration des preuves et les constatations de fait (cf. art. 99 al. 1 LTF; [ATF 134 III 643](#) consid. 5.3.2).

9.2. En l'espèce, le grief de violation de l'égalité de traitement soulevé par la recourante se fonde - hormis les faits notoires, tels que les horaires de trains et de bus - sur des faits nouveaux, qui ne sont pas recevables devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF; *supra* consid. 2.3). Partant, ce grief ne peut être examiné.

10.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il ne sera pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux représentants de la recourante, au Service public de l'emploi du canton de Fribourg, au Tribunal cantonal de l'État de Fribourg, IIIe Cour administrative, à l'Office fédéral des transports et au Secrétariat d'État à l'économie.

Lausanne, le 27 février 2025

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : L. Meyer