

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE POITIERS**

**N° 1701447**

---

**FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE**

---

**M. Samuel Baraké  
Rapporteur**

---

**M. Philippe Delvolvé  
Rapporteur public**

---

Audience du 11 janvier 2019  
Lecture du 29 janvier 2019

---

66-03-02-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Poitiers

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance de la présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat rendue le 18 avril 2017, le jugement de la requête présentée le 28 avril 2016 par la Fédération des entreprises de boulangerie a été attribué au tribunal administratif de Poitiers.

La procédure a été reçue le 7 juin 2017.

Par un mémoire récapitulatif et un mémoire en réplique enregistrés le 4 septembre 2017 et le 23 juillet 2018, la Fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du préfet de la Charente du 10 janvier 2016, par laquelle a été refusée l'abrogation de l'arrêté du 27 décembre 1996 prescrivant la fermeture au public un jour par semaine des établissements réalisant des ventes de pain et pâtisseries ou de produits dérivés de ces activités ;

2°) de faire injonction au préfet de la Charente, en application de l'article L.911-1 du code de justice administrative d'abroger l'arrêté préfectoral du 27 décembre 1996 dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, ce sous astreinte de 500 euros par jour de retard ; à titre subsidiaire, faire injonction au préfet de la Charente d'avoir à réexaminer la demande d'abrogation de l'arrêté préfectoral précité, à la lumière de la décision à intervenir sur l'inexistence d'une quelconque majorité favorable, dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, ce sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

4°) de mettre à la charge de la maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente une somme de 2 500 euros au titre des mêmes dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'accord préalable à l'arrêté du 27 décembre 1996, qui peut être qualifié d'accord collectif au sens de l'article L.2232-5 du code du travail, ne respecte pas les conditions de forme posées par les dispositions des articles L.2231-3 et L.2231-6 du code du travail ;

- il a été pris sans échanges simultanés et collectifs entre l'ensemble des organisations professionnelles concernées par l'interdiction hebdomadaire de la vente de pain, dont certaines n'avaient pas été conviées aux négociations, ce en contradiction avec les dispositions de l'article L.3132-29 du code du travail telles qu'interprétées par le conseil d'état ;

- l'insuffisance des données statistiques recueillies par le préfet sur le nombre d'artisans boulangers dans le département et la définition imprécise des points de vente de pain pris en compte confèrent à la majorité alléguée par cette autorité un caractère contestable, qu'il lui appartient de combattre en produisant des données confirmant le poids des organisations alléguées comme étant majoritaires ; le préfet ne peut utilement démontrer le caractère indiscutable de la majorité en reprenant l'affirmation de ses services sur le caractère majoritaire des boulangerie artisanale ;

- l'arrêté est illégal en ce qu'il ne correspond plus à la volonté de la majorité des établissements des secteurs concernés par la vente de pain à titre principal ou accessoire, en ce compris les commerces de restauration rapide, de restauration générale, de commerce ambulants dont le préfet aurait dû tenir compte ;

- la décision attaquée a été prise en méconnaissance de l'article R. 3132-22 du code du travail, faute d'avoir été précédée de la consultation des professionnels intéressés.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 décembre 2017, la préfète de la Charente conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par la Fédération des entreprises de boulangerie ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 7 janvier 2019, la Maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente, représentée par la SCP KPL Avocats, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens du requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;  
- le code des relations entre le public et l'administration ;  
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Baraké,
- les conclusions de M. Delvolvé, rapporteur public,
- et les observations de Me Petit, représentant la Fédération des entreprises de Boulangeries et de Me Kolenc, représentant la maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de l'accord intervenu le 9 décembre 1996 entre plusieurs organisations de salariés et d'employeurs d'entreprises du secteur, le préfet de la Charente a, par arrêté du 27 décembre 1996, prescrit la fermeture au public un jour par semaine des établissements, parties d'établissements, magasins, dépôts ou locaux de quelque nature qu'ils soient, couverts ou découverts, fabricants artisanaux ou industriels, fixes et/ou ambulants, dans lesquels s'effectue, à titre principal ou accessoire, la vente, la distribution ou la livraison de pain, emballé ou non, pâtisserie et dérivés de ces activités. Par courrier du 10 novembre 2015, la Fédération des entreprises de boulangerie a demandé au ministre du travail d'abroger l'arrêté du 27 décembre 1996 ou, à défaut, d'organiser une nouvelle consultation des organisations concernées. Saisi par la requérante d'un recours contre la décision implicite de la ministre ayant refusé d'abroger cet acte réglementaire, le Conseil d'Etat a jugé que la ministre étant réputée avoir transmis la demande d'abrogation au préfet de Charente en application des dispositions de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, reprises à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'affaire relevait de la compétence du tribunal administratif de Poitiers, désormais saisi de la demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision préfectorale implicite née le 10 janvier 2016.

L'intervention volontaire :

2. La Maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente, fédération représentant des artisans boulangers et pâtisseries du département favorables et soumis à l'arrêté dont l'abrogation est demandée, dispose d'un intérêt à intervenir en défense de la position de la préfète de la Charente. Son intervention doit donc être déclarée recevable.

La légalité de la décision attaquée :

3. En vertu des dispositions de l'article L.243-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'autorité compétente est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures.

A) Le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de consultation préalable :

4. Aux termes du premier alinéa de l'ancien article L. 221-17 du code du travail, aujourd'hui repris à l'article L. 3132-29 du même code : « *Lorsqu'un accord est intervenu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations d'employeurs d'une profession et d'une zone géographique déterminées sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire*

*est donné aux salariés, le préfet peut, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession ou de la zone géographique concernée pendant toute la durée de ce repos (...). ».*

5. En l'espèce, le préfet de la Charente, par un arrêté du 27 décembre 1996 intervenu à la suite d'un accord conclu le 9 décembre 1996 entre des organisations professionnelles et des syndicats de salariés de ce département, a prescrit la fermeture, un jour par semaine, de tous les établissements ou parties d'établissement de ce département dans lesquels s'effectue à titre principal ou accessoire la vente ou la distribution de pain, emballé ou non, pâtisserie et dérivés de ces activités, tels que les boulangerie, boulangerie-pâtisserie, les boulangeries industrielles, les terminaux de cuisson, les dépôts de pain quelle que soit leur appellation et les rayons de pain. Il convient de préciser, à titre liminaire, compte tenu des appréciations divergentes existant sur ce point, qu'au regard, d'une part de l'objectif d'un tel arrêté visant à harmoniser la concurrence entre les différentes formes de distribution d'un même produit et d'organiser le repos des salariés, et, d'autre part, des motifs de l'arrêté attaqué, les seuls établissements concernés par la prescription sont ceux vendant, à titre principal ou accessoire, du pain, de la pâtisserie ou des viennoiseries, qui sont expressément désignés dans l'arrêté par l'expression « produits dérivés d'activité de boulangerie-pâtisserie ».

6. En premier lieu, l'accord mentionné à l'article L. 221-17 du code du travail, contrairement à ce que soutient la requérante, n'a pas à prendre la forme d'un document écrit et signé dans les conditions alors prévues au titre III du livre I du code du travail. Les vices dont il pourrait être atteint sont en outre sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. Au surplus, il ne ressort pas des pièces du dossier que cet accord n'aurait pas déterminé les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire serait pris, alors que l'arrêté du 27 décembre 1996, qui vise la réunion préparatoire intervenue, les reprend dans son article 2. Par suite, le moyen tiré d'une irrégularité formelle de l'accord du 9 décembre 1996 doit être écarté comme inopérant.

7. En deuxième lieu, il résulte de ces dispositions que le préfet doit cependant vérifier l'existence d'un accord entre une ou plusieurs organisations d'employeurs et une ou plusieurs organisations de salariés, résultant d'échanges et de discussions menés simultanément et collectivement entre ces organisations. Il ressort précisément des pièces du dossier que l'accord a été précédé de deux réunions tenues le 18 mars 1996 et le 9 décembre 1996, auxquelles ont été conviées des organisations patronales et des organisations syndicales représentatives des salariés, départementales et nationales, intervenant toutes dans les secteurs regroupant des établissements vendant à titre principal ou accessoire du pain, de la pâtisserie ou des viennoiseries. La requérante ne peut utilement invoquer la circonstance que certaines organisations, telles que le syndicat national des industries celui de la boulangerie-pâtisserie et du groupement indépendant des terminaux de cuissons (GITE) n'auraient pas été présents alors qu'il a été justifié qu'ils étaient bien convoqués et que pour certains, par courrier du 21 février 1996, ils avaient annoncé ne pas souhaiter participer au processus de négociation. Elle ne peut davantage utilement invoquer l'absence de participation à la négociation d'autres organisations qu'elle cite, représentant notamment des entreprises de restauration rapide, de restauration traditionnelle, les bureaux de tabac ou les commerces de vente de produits surgelés. En effet, l'affirmation selon laquelle elles auraient regroupé à la date de l'arrêté attaqué un nombre significatif d'entreprises concernées d'une manière ou d'une autre par la vente de pain, de pâtisserie ou de viennoiseries, et donc qu'elles seraient susceptibles de modifier la majorité retenue par le préfet, n'est étayée d'aucun commencement de preuve, alors pourtant qu'elle ne présente aucun caractère d'évidence. Concernant précisément le secteur de la restauration rapide, il ressort au contraire du courrier du 19 octobre 2015 du délégué général du SNARR, seule fédération représentative du

secteur à cette époque, que les établissements en relevant, qui proposent le plus souvent des produits transformés, ne sont pas concernés par la vente de pain ou de viennoiseries. S'il ne peut être exclu que certains établissements recensés sous le code NAF 5610 C aient pu proposer ou distribuer du pain ou des viennoiseries parmi les 150 établissements répertoriés à la date de l'arrêté, les allégations de la requérante sur leur poids statistique, même théorique, ne peut être regardé comme suffisamment étayée. Le constat est identique concernant les secteurs de la restauration traditionnelle, de la vente de produits surgelés, les commerces ambulants ou les bureaux de tabac. Dans ces conditions, il ressort des pièces du dossier que les fédérations consultées représentaient bien la majorité des établissements concernés par l'activité de vente de pains, pâtisserie et viennoiserie. Le moyen tiré de ce que l'arrêté litigieux n'aurait pas été précédé d'un accord conforme à celui mentionné à l'article L. 221-17 du code du travail doit ainsi être écarté.

B) Le moyen tiré de l'absence d'une majorité indiscutable à la date de l'arrêté :

8. Il résulte des dispositions précitées que la fermeture au public des établissements d'une profession ne peut légalement être ordonnée sur la base d'un accord syndical que dans la mesure où cet accord correspond, pour la profession, à la volonté de la majorité indiscutable de tous ceux qui exercent cette profession à titre principal ou accessoire dans la zone géographique considérée et dont l'établissement ou une partie de celui-ci est susceptible d'être fermé. L'existence de cette majorité est vérifiée lorsque les entreprises adhérentes à la ou aux organisations d'employeurs qui ont signé l'accord ou s'y sont déclarées expressément favorables exploitent la majorité des établissements intéressés ou que la consultation de l'ensemble des entreprises concernées a montré que l'accord recueillait l'assentiment d'un nombre d'entreprises correspondant à la majorité des établissements intéressés.

9. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de la réunion du 18 mars 1996, que les services de la préfecture avaient fait réaliser par l'inspection du travail un recensement par secteur des points de vente de pain et de viennoiseries. Il n'est pas contesté que l'accord du 9 décembre 1996 a été signé par le syndicat départemental de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie, la fédération départementale des syndicats du commerce, la section départementale du conseil national des professionnels de l'automobile, le syndicat départemental de l'alimentation générale, l'union départementale des syndicats CGT et l'union départementale des Syndicat FO. Les renseignements recueillis par l'administration et les chiffres communiqués par les organisations consultées révèlent qu'à elle seule, la fédération des artisans boulangers signataire de l'accord représentait 150 points de vente sur un total de 250 boulangeries artisanales alors recensées, tandis que les organisations défavorables à l'accord comptabilisaient 74 points de vente, en ce compris notamment les supermarchés et hypermarchés du département. Contrairement à ce que soutient la requérante, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet aurait comptabilisé les 100 établissements non représentés par la fédération des artisans boulangers comme étant favorables à la signature de l'arrêté, ni qu'il aurait également ajouté dans ce décompte les organisations qui s'étaient abstenues. Par ailleurs, eu égard au champ de l'arrêté tel que défini au point 5 et au point 7, les établissements de restauration rapide ou ceux relevant du secteur du commerce ambulant n'étaient pas, dans leur grande majorité, concernés par l'arrêté. Ce constat ne peut être regardé comme sérieusement remis en cause par les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques sur les entreprises dont se prévaut la requérante, qui comptabilisent la totalité des commerces d'alimentation générale, les supérettes, supermarchés et hypermarchés, les établissements de restauration rapide et les stations d'essence du département, sans permettre d'apprécier la proportion de ces établissements vendant effectivement du pain et des viennoiseries. A supposer même que certains établissements répertoriés parmi les commerces ambulants, les commerces de

vente de produits surgelés ou les établissements de restauration rapide aient été susceptibles, à cette date, de vendre effectivement du pain ou des viennoiseries à titre principal ou accessoire, la requérante ne peut être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant suffisamment étayé sa contestation sur leur poids statistique, même estimé, pour caractériser l'existence d'un doute sur la majorité retenue par le préfet. Le moyen tiré d'une absence de majorité à la date de l'arrêté attaqué sera donc écarté.

C) Le moyen tiré de la disparition d'une majorité indiscutable au jour de la décision :

10. Conformément aux principes rappelés au point 3, l'administration est également tenue d'abroger un acte réglementaire devenu illégal à la suite de circonstances de droit ou de fait postérieures.

11. Il ressort des pièces du dossier que pour instruire le recours dont elle était saisie, la ministre a saisi la Direccte de Nouvelle-Aquitaine aux fins qu'une nouvelle étude soit réalisée permettant de vérifier une éventuelle modification de la position de la profession relativement à la fermeture hebdomadaire des points de vente de distribution de pains et de viennoiseries. Il ressort du rapport établi le 25 février 2016 qu'il s'est dégagé une majorité de 56,7 % pour, représentant un nombre d'établissements favorables de 291, tandis que 101 entreprises s'étaient déclarées défavorables au maintien de l'arrêté, sur un total de 513 établissements concernés. Contrairement à ce que soutient la requérante, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'administration aurait retenu un nombre erroné d'établissements de chaque secteur. Comme retenu aux points 7 et 9 du présent jugement, la requérante ne peut être regardée comme étayant suffisamment ses allégations pour contester les résultats ou la méthodologie retenue pour l'actualisation des données sur la position de la profession réalisée à la demande de l'administration. Elle ne fournit notamment aucun élément, même d'ordre général, ni aucun exemple d'établissements concernés du département permettant de corroborer son affirmation selon laquelle une forte proportion d'établissements relevant du secteur de la restauration rapide (NAF 5610 C), qui regroupe ceux fournissant au comptoir des aliments et des produits à consommer sur place ou à emporter dans des conditionnements jetables, ou du secteur des commerces ambulants, vendent effectivement du pain ou des viennoiseries. En l'absence de tout indice ou attestation des fédérations de ces secteurs dont la requérante soutient qu'elles sont favorables à son abrogation, la requérante n'a pas sérieusement contredit le recensement réalisé par l'administration, quand bien même les bureaux de tabac, les commerces ambulants et les commerces du secteur de la restauration rapide n'auraient pas été comptabilisés. Elle ne peut donc être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant suffisamment étayé ses allégations en se bornant à comptabiliser le nombre total d'établissements de l'annuaire des entreprises établie par les chambres de commerce et d'industrie de France pour des secteurs dont il n'est en rien évident qu'ils comporteraient un nombre significatif d'établissements concernés. Enfin et contrairement à ce que soutient la requérante, les établissements de restauration traditionnelle, à supposer même que certains utilisent ou proposent à la vente des produits dérivés de la pâtisserie ou de la boulangerie, ne peuvent davantage être regardés comme intéressés par l'arrêté attaqué alors que cette fourniture de produits boulangers ou pâtisseries est nécessairement englobée dans la prestation principale de restauration offerte par ces établissements. Dans ces conditions, faute d'exemples et d'indices sérieux laissant penser qu'un changement susceptible de modifier la volonté de la majorité des établissements concernés par la mesure de fermeture serait advenu, le préfet n'était pas tenu de procéder à une nouvelle consultation des organisations professionnelles intéressées pour s'assurer que l'arrêté litigieux correspondait encore à la volonté de la majorité indiscutable des établissements proposant du pain et des viennoiseries à la vente dans le département à la date à laquelle est intervenue sa décision de refus d'abrogation. En conséquence, les moyens d'illégalité de la décision attaquée

tirés du défaut de consultation préalable permettant un échange simultané et collectif des organisations et celui tenant à la disparition d'une majorité indiscutable doivent être écartés comme manquant en fait.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions en annulation de la fédération des entreprises de boulangerie doivent être rejetées, de même que, par voie de conséquence, ses conclusions à fins d'injonction.

Les conclusions accessoires :

13. Les conclusions de la fédération des entreprises de boulangerie fondées sur les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées, dès lors que la préfète de la Charente et la Maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente ne sont pas la partie perdante.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL D E C I D E:

Article 1<sup>er</sup>: L'intervention de la Maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente est admise.

Article 2 : La requête de la Fédération des entreprises de boulangerie est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie, à la ministre du travail et à la Maison artisanale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente.

Copie en sera adressée à la préfète de la Charente.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2019, à laquelle siégeaient :

M. Lamontagne, président,  
Mme Boutet, premier conseiller,  
M. Baraké, premier conseiller.

Lu en audience publique le 29 janvier 2019 .

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

S. BARAKE

F. LAMONTAGNE

Le greffier,

Signé

D. GERVIER

La République mande et ordonne à la ministre du Travail en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Pour le greffier en chef,  
Le greffier,

D. GERVIER