

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CERGY-PONTOISE**

**N°1905029**

---

La fédération des entreprises de boulangerie  
et SASU OMPPR

---

Mme Tiffany Debourg  
Rapporteure

---

Mme Virginie Riedinger  
Rapporteure publique

---

Audience du 30 mai 2023  
Décision du 11 juillet 2023

---

PCJA : 54-01-05  
Code Lebon : C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(9<sup>ème</sup> chambre)

Par une requête et des mémoires et des pièces complémentaires, enregistrés les 18 avril 2019, 24 mars 2021, 2 juin 2021, 27 février 2023 et 12 mai 2023; la fédération des entreprises de boulangerie et la SASU OMPPR, représentées par Me Flory, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 février 2019 par lequel le préfet du Val-d'Oise a réitéré la fermeture hebdomadaire des boulangeries, boulangeries-pâtisseries, coopératives de boulangerie, boulangerie industrielle, terminaux de cuisson, dépôts et points de vente de pain (sous quelle que forme que ce soit y compris les stations-services) et rayons de vente de pain du département ;

2°) d'enjoindre au préfet du Val-d'Oise d'abroger l'arrêté du 19 février 2019 dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 500 euros à chacune des requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté litigieux est illégal dès lors qu'il est fondé sur un accord qui, d'une part, n'est pas écrit et d'autre part, ne respecte pas les prescriptions de l'article L. 3132-29 du code du travail en ce qu'il ne définit pas les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné aux salariés et n'apporte aucune précision quant à la période de dérogation à l'obligation de fermeture hebdomadaire et enfin, dès lors qu'il a été pris sur proposition du secrétaire général de la préfecture et non à la demande des syndicats intéressés ;

- il n'existe pas une majorité indiscutable favorable à l'obligation de fermeture hebdomadaire.

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 mars 2021, 3 juin 2021, 24 juin 2021 et 17 avril 2023, le préfet du Val d'Oise, conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête et à titre subsidiaire au rejet au fond de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que l'arrêté du 19 février 2019 est un acte superfétatoire et purement confirmatif de l'arrêté préfectoral du 8 juillet 1996 et n'est donc pas susceptible de recours ;
- les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- 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 Mme Debourg, rapporteure,
- les conclusions de Mme Riedinger, rapporteure publique,
- et les observations de Me Seisser, représentant la fédération des entreprises de boulangerie et la SASU OMPPR ;
- et les observations de M. Martin et Mme Kosag, bureau des expertises juridiques de la préfecture, représentant le préfet du Val-d'Oise.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 8 juillet 1996, le préfet du Val-d'Oise a prescrit la fermeture au public, dans l'ensemble des communes du département du Val-d'Oise, un jour par semaine au choix des intéressés, de tous les établissements, parties d'établissements, dépôts, fabricants artisanaux ou industriels, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectue à titre principal ou accessoire la vente au détail ou la distribution de pain, emballés ou non. Par courrier du 25 février 2016, réceptionné le 2 mars 2016, la société OMPPR a saisi le ministre du travail d'une demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du 8 juillet 1996. Une décision implicite de rejet de sa demande est née le 2 mai 2016 du silence gardé pendant plus de deux mois sur celle-ci. Par un jugement n°1709111 du 15 novembre 2018, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé la décision refusant de procéder à l'abrogation de l'arrêté et a enjoint au réexamen de cette demande. Par un nouvel arrêté du 19 février 2019, pris à l'issue d'une nouvelle consultation, le préfet du Val-d'Oise a, dans un article 1er, maintenu l'arrêté du 8 juillet 1996 et dans un article 2, fixé à nouveau le principe de la fermeture hebdomadaire. Par la présente requête, la fédération des entreprises de boulangerie et la SASU OMPPR demandent l'annulation de l'arrêté du 19 février 2019.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense :

2. Le préfet du Val-d'Oise fait valoir que l'arrêté du 19 février 2019 se borne à reprendre à l'identique le dispositif de l'arrêté du 8 juillet 1996 et qu'à ce titre, il est superfétatoire et purement confirmatif et ne peut faire l'objet d'un recours.

3. Toutefois, d'une part, il ressort des termes mêmes de cet arrêté qu'il a entendu, par son article 1er, maintenir l'arrêté du 8 juillet 1996 et par suite, rejeter la demande d'abrogation de cet arrêté et ce, après une nouvelle consultation menée en exécution de l'injonction prescrite par le jugement du 15 novembre 2018 précité. Or, le refus d'abroger un acte réglementaire n'est pas purement confirmatif d'un refus antérieurement opposé à une demande tendant aux mêmes fins. En l'espèce, l'acte attaqué, qui ne revêt pas davantage de caractère superfétatoire, constitue un acte décisoire faisant grief susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir.

4. D'autre part, par son article 2, l'arrêté en litige réitère l'obligation de fermeture hebdomadaire des commerces vendant, en l'espèce du pain et installés sur le territoire du département du Val-d'Oise. Toutefois, l'obligation de fermeture hebdomadaire ne peut être prononcée et maintenue que si elle emporte l'adhésion de la majorité des établissements concernés. Il appartient à l'autorité administrative compétente d'apprécier à tout moment si elle doit maintenir cette réglementation. Or, l'arrêté du 19 février 2019 a été adopté à l'issue d'une nouvelle consultation ayant pour objet de vérifier l'existence d'une majorité indiscutable à cette date. S'agissant dès lors d'une décision prise au vu d'une situation susceptible de changements, elle ne saurait revêtir un caractère superfétatoire et confirmatif. Il s'ensuit que la décision contenue à l'article 2 de cet arrêté revêt également un caractère décisoire faisant grief susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir.

5. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du caractère purement confirmatif de l'arrêté du 19 février 2019 ne peut être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Aux termes de l'article L. 3132-29 du code du travail : « *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. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux activités dont les modalités de fonctionnement et de paiement sont automatisées. / A la demande des organisations syndicales représentatives des salariés ou des organisations représentatives des employeurs de la zone géographique concernée exprimant la volonté de la majorité des membres de la profession de cette zone géographique, le préfet abroge l'arrêté mentionné au premier alinéa, sans que cette abrogation puisse prendre effet avant un délai de trois mois.* ».

7. Il résulte de ces dispositions que la fermeture au public des établissements d'une profession ne peut légalement être ordonnée, par arrêté préfectoral, 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.

8. L'arrêté en litige a été pris au visa de l'accord donné le 9 mai 1996 et de la réunion de consultation du 28 mai 2018 visant à recueillir les avis des organisations professionnelles et syndicales. Toutefois, le préfet du Val-d'Oise, par les éléments qu'il produit ne justifie pas établir le dénominateur, correspondant à la liste des établissements concernés dans le département, sur la base duquel il estime avoir obtenu une majorité. Par ailleurs, il ressort du compte rendu de la réunion consultation du 28 mai 2018 que celui-ci conclut en indiquant « *le secrétaire général rappelle que l'Etat a besoin que chaque partie prenante présente le nombre d'établissements qui ressortent du cas présent en fournissant avant le 15 juin 2018, la liste (...) après examen de ces éléments, un nouvel échange sera organisé* ». Or, il est constant qu'aucun autre échange n'a été organisé par le préfet avant de rejeter la demande d'abrogation et il ne ressort pas des pièces produites que le préfet soit parvenu à obtenir ces données de la part de tous les intervenants. En outre, en se bornant à produire un tableau recensant 340 voix défavorables à l'abrogation émanant de la confédération générale de l'alimentation de détail et 312 voix en faveur de l'abrogation, il n'établit pas avoir comptabilisé les seuls adhérents de ces organisations et non tous les établissements qu'elles représentent. Par conséquent, le seul chiffre de 340, pris isolément, n'est pas de nature à démontrer l'existence d'une majorité indiscutable. Par suite, le préfet du Val-d'Oise, ne pouvait déduire des résultats de cette consultation que la majorité indiscutable de tous les établissements qui ont pour activité principale ou accessoire, la vente, la distribution ou la livraison de pain dans le département étaient, favorables au maintien de la fermeture hebdomadaire des commerces concernés.

9. Il résulte de ce qui précède, que la fédération des entreprises de boulangerie et la SASU OMPPR sont fondées à soutenir que, d'une part, l'arrêté du 19 février 2019 n'a pas été pris sur la base d'un accord reflétant la volonté d'une majorité indiscutable de l'ensemble des professionnels du secteur d'activité concerné et que, d'autre part, l'existence d'une telle volonté majoritaire n'est pas davantage acquise de manière indiscutable pour la période actuelle. Il s'ensuit, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté en litige dans toutes ses dispositions.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Le présent jugement qui prononce l'annulation de l'arrêté du 19 février 2019 en toutes ses dispositions a nécessairement pour effet de faire disparaître cet arrêté de l'ordonnancement juridique. Par suite, les conclusions tendant à ce que le tribunal ordonne au préfet d'abroger cet arrêté ne peuvent qu'être dès lors rejetées.

Sur les frais d'instance :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 000 euros à chacune des deux requérantes au titre des frais exposés par elle dans la présente instance.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 19 février 2019 du préfet du Val-d'Oise est annulé en toutes ses dispositions.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros respectivement à la fédération des entreprises de boulangerie et la SASU OMPPR en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la requête sont rejetées pour le surplus.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la fédération des entreprises de boulangerie, à la SASU OMPPR et au préfet du Val-d'Oise.

Délibéré après l'audience du 30 mai 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Le Griel, présidente ;  
Mme Colin, première conseillère ;  
Mme Debourg, conseillère ;  
assistées de Mme Bonfanti, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 juillet 2023.

La rapporteure,

Signé

T. Debourg

La présidente,

Signé

H. Le Griel

La greffière,

Signé

D. Bonfanti

*La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 ampliation, la greffière.

