

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N^{os} 24LY02260, 24LY02419, 24LY02462

SOCIÉTÉ GC GROUPE CROUSTI
(CROUSTI PAIN) et autres
SOCIÉTÉ BFP
FEDERATION DES ENTREPRISES
DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION
et autre

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Agathe Duguit-Larcher
Rapporteure

La cour administrative d'appel de Lyon
5^{ème} chambre

M. Christophe Rivière
Rapporteur public

Audience du 4 septembre 2025
Décision du 18 septembre 2025

66-03-02-02
C

Vu les procédures suivantes :

Procédures contentieuses antérieures

La société GC Groupe Crousti (Crousti Pain) a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet du Puy-de-Dôme a refusé de faire droit à sa demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du préfet du 21 mars 1997 portant réglementation de fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente de pain dans le département.

Par un jugement n° 2200806 du 27 juin 2024, le tribunal, après avoir admis l'intervention de la Fédération des Entreprises de Boulangerie et refusé d'admettre celles des sociétés SLAF, France Restauration Rapide et Le Fournil des Pistes, a rejeté la requête de la société GC groupe Crousti.

La société BFP a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler la décision du 23 mars 2022 par laquelle le préfet du Puy-de-Dôme a refusé de faire droit à sa demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du préfet du 21 mars 1997 portant réglementation de fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente de pain dans le département.

Par un jugement n° 2201134 du 27 juin 2024, le tribunal a rejeté sa demande.

La Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution et la Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité ont demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler les décisions des 19 octobre, 11 novembre et 10 décembre 2020 par lesquelles le préfet du Puy-de-Dôme a refusé d'abroger l'arrêté pris le 21 mars 1997 portant réglementation de fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente de pain dans le département.

Par un jugement n° 2100039 du 27 juin 2024, le tribunal a rejeté leur demande.

Procédures devant la cour

I- Par une requête et un mémoire enregistrés sous le n° 24LY02260 les 1^{er} août 2024 et 6 mars 2025, la société GC Groupe Crousti (Crousti Pain), la Fédération des Entreprises de boulangerie devenue Fédération des Entrepreneurs de Boulangeries (FEB), la société SLAF, la société France Restauration Rapide (Patapain) et la société le Fournil des Pistes, représentées par Me Flory, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2200806 du 27 juin 2024 et la décision implicite du préfet du Puy-de-Dôme ;

2°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 500 euros à verser à la société Groupe Crousti et la somme de 1 400 euros à chacune des autres requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

– contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, l'ensemble des interventions volontaires sont recevables ; chaque intervention avait été régularisée par un mémoire distinct ;

– l'accord n'était pas, à la date à laquelle l'arrêté a été pris, fondé sur la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés par l'activité visée ; n'ont pas été représentés à la négociation ni même invités, les boulangeries industrielles, les terminaux de cuisson, les bureaux de tabac, la restauration rapide, la restauration traditionnelle, les commerces ambulants et les commerces surgelés ; les hypermarchés, les supermarchés, les supérettes, les commerces d'alimentation générale, les bureaux de tabacs, les stations-services, la restauration rapide, les commerces ambulants et les commerces de surgelés ne sont pas recensés parmi les vendeurs de pain ; le syndicat national des industries de la boulangerie pâtisserie et fabrications annexes et le groupement des terminaux de cuisson n'ont pas signé l'accord ; toutes les boulangeries artisanales, les pâtisseries et les stations de service (dépôt de pain) qui n'étaient pas adhérentes aux organisations qui ont signé l'accord sont réputés défavorables ; la Chambre artisanale

des pâtisseries confiseurs chocolatiers du Puy-de-Dôme, signataire, n'était pas concernée par la vente de pain ; ce moyen est un moyen de légalité interne ;

– il n'y avait pas, au jour de la demande d'abrogation, de volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés par l'activité visée ; les établissements représentés par les deux organisations professionnelles favorables à l'obligation de fermeture hebdomadaire au jour de l'édiction de l'arrêté et concernés par son champ d'application représentent aujourd'hui tout au plus, 343 établissements sur les 2 038 établissements concernés par la vente de pain, ce qui est bien loin de représenter une majorité ; les 211 établissements adhérents à la FECF (Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité) et à la FCD (Fédération du Commerce et de la Distribution) doivent être décomptés comme étant défavorables à l'obligation de fermeture hebdomadaire compte-tenu de la position défavorable exprimée par les organisations syndicales dont ils sont adhérents ; selon l'enquête réalisée par la société Inkidata seuls 6 % des établissements concernés par la vente de pain sont favorables à l'obligation de fermeture hebdomadaire.

Par un mémoire enregistré le 24 janvier 2025, le ministre du travail et de l'emploi conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

– les interventions en appel de la FFB, la société SLAF, la société France Restauration Rapide et la société Le Fournil des Pistes sont, faute d'avoir été produites par des mémoires distincts, irrecevables ;

– ces intervenants n'étant pas partie à l'instance, leurs conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ;

– le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure ayant conduit à l'adoption de l'arrêté est inopérant ;

– les moyens soulevés par la société GC Groupe Crousti ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 10 mars 2025, l'instruction a été close en dernier lieu au 28 mars 2025.

Par un courrier du 11 juin 2025, les requérantes ont été invitées, sur le fondement de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à justifier, dans un délai de huit jours, du nombre actuel de pâtisseries (code NAF 1071 D) dans le département du Puy-de-Dôme.

Par un courrier du 18 juin 2025, qui a été communiqué, la société GC Groupe Crousti et autres ont indiqué que selon l'annuaire des entreprises de France ce nombre est de 52 mais que ces établissements ne sont pas concernés par la vente de pain.

II- Par une requête et un mémoire enregistrés sous le n° 24LY02419 les 20 août 2024 et 13 mars 2025, ce dernier non communiqué, la société BFP, représentée par Me Garnier, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2201134 du 27 juin 2024 et la décision du 23 mars 2022 du préfet du Puy-de-Dôme ;

2°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme, à titre principal, d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997, à titre subsidiaire, de réexaminer la demande d'abrogation l'arrêté du 21 mars 1997 après avoir vérifié par ses propres moyens l'existence ou non d'une majorité

indiscutable de la profession en faveur de la fermeture au public un jour par semaine dans le cadre d'une consultation qu'il aura organisée ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier en ce qu'il n'a pas tenu compte du silence de la préfecture du Puy-de-Dôme qui n'a produit aucun mémoire en défense et qui a donc acquiescé aux faits ;
- le jugement est irrégulier au regard de l'absence de réouverture de l'instruction à la suite de la communication d'une enquête établissant des faits nouveaux de manière objective, et de l'absence de prise en compte de celle-ci ;
- la condition de la majorité indiscutable des professionnels de la boulangerie favorable à l'obligation de fermeture une journée par semaine n'est plus remplie, ce qui justifie, contrairement à l'appréciation du tribunal, l'annulation du refus d'abrogation de l'arrêté préfectoral du 21 mars 1997 ; une étude délivrée par la CCI d'Auvergne ayant comptabilisé, par référence à leur code APE, tous les établissements fabriquant et/ou faisant commerce de pains et de viennoiseries dans le département du Puy-de-Dôme, permet d'affirmer que les 395 professionnels dont les organisations professionnelles ont signé l'accord du 28 novembre 1996 ne représentent plus la majorité des professions concernées dont le nombre total était évalué à 1 274 ; selon l'enquête réalisée par la société Inkidata du 21 juillet 2023, il n'y a plus de majorité indiscutable en faveur de la fermeture hebdomadaire parmi les professionnels concernés ; le préfet n'apporte de son côté aucune justification du maintien d'une majorité indiscutable de professionnels en faveur de l'accord.

Par un mémoire enregistré le 7 février 2025, le ministre du travail et de l'emploi conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société BFP ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 10 février 2025, l'instruction a été close en dernier lieu au 14 mars 2025.

Par un courrier du 11 juin 2025, la requérante a été invitée, sur le fondement de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à justifier, dans un délai de huit jours, du nombre actuel de pâtisseries (code NAF 1071 D) dans le département du Puy-de-Dôme.

Par un courrier du 16 juin 2025, qui a été communiqué, la société BFP a indiqué que selon le site « pappers entreprises » 194 établissements ont le code NAF 1071 D. Elle a produit la liste de ces établissements.

Par un courrier du 27 août 2025, les parties ont été informées, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la cour ayant été saisie de plusieurs requêtes tendant à l'annulation de refus du préfet du Puy-de-Dôme d'abroger son arrêté du 21 mars 1997 portant réglementation de fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente de pain dans le département, dans le cas où elle joindrait ces différentes requêtes et qu'elle ferait droit à l'une d'elles, elle serait susceptible de prononcer un non-lieu à statuer sur la demande présentée par la société BFP.

III- Par une requête et un mémoire enregistrés sous le n° 24LY02462 les 26 août 2024 et 13 mars 2025, la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution et la Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité, représentées par Me Mihailov, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2100039 du 27 juin 2024 et les décisions des 19 octobre et 10 décembre 2020 du préfet du Puy-de-Dôme ;

2°) si besoin d'ordonner, avant dire droit, au préfet du Puy-de-Dôme, de communiquer à la cour, dans un délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt, tout élément, notamment chiffré, permettant de déterminer la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés par l'arrêté dans le département du Puy-de-Dôme et notamment, le nombre d'établissements de ce département vendant effectivement les produits visés par l'arrêté, ainsi que le nombre de ces établissements favorables ou défavorables au maintien de l'accord de fermeture hebdomadaire ou, à défaut, le nombre d'entreprises adhérentes aux organisations d'employeurs qui se sont déclarées expressément favorables ou défavorables au maintien de l'arrêté en litige ;

3°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme, à titre principal, d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997 dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt, sous astreinte de 2 000 euros par jour de retard, à titre subsidiaire, de réexaminer la demande d'abrogation l'arrêté du 21 mars 1997 après avoir vérifié par ses propres moyens l'existence ou non d'une majorité indiscutable de la profession en faveur de la fermeture au public un jour par semaine dans le cadre d'une consultation qu'il aura organisée ;

4°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les courriers qui leur ont été adressés sont insuffisamment motivés ;
- leur demande d'abrogation de l'arrêté, qui se fonde sur les dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration et non sur le 2^{ème} alinéa de l'article L. 3132-29 du code du travail repose sur un changement de circonstances, en l'occurrence, la modification de la structure du marché de la distribution de pain qui ne permet plus au préfet de maintenir son arrêté sans réévaluation de la position des professionnels concernés ; il appartenait au préfet de prouver que l'arrêté était toujours légal ; il n'y a plus de majorité indiscutable des professionnels concernés en faveur du maintien de l'arrêté.

Par un mémoire enregistré le 7 février 2025, le ministre du travail et de l'emploi conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 12 mars 2025, l'instruction a été close en dernier lieu au 4 avril 2025.

Par un courrier du 27 août 2025, les parties ont été informées, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la cour ayant été saisie de plusieurs requêtes tendant à l'annulation de refus du préfet du Puy-de-Dôme d'abroger son arrêté du 21 mars 1997 portant réglementation de fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente de pain dans le département, dans le cas où elle joindrait ces différentes requêtes et

qu'elle ferait droit à l'une d'elle, elle serait susceptible de prononcer un non-lieu à statuer sur la demande présentée par la société BFP.

La Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution et la Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité ont présenté le 27 août 2025 des observations sur ce moyen relevé d'office lesquelles ont été communiquées.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code du travail ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Duguit-Larcher, présidente assesseure ;
- les conclusions de M. Rivière, rapporteur public ;
- et les observations de Me Zeisser, pour la société GC Groupe Crousti et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. La société GC Groupe Crousti, par courrier du 22 décembre 2021, reçu le 24 décembre suivant, a demandé au préfet du Puy-de-Dôme d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997 portant réglementation de la fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente de pain, concernant les établissements, parties d'établissements et dépôts, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectuent, à titre principal ou accessoire, la vente au détail ou la distribution de pain emballé ou non, de produits de boulangerie, pâtisserie, viennoiserie et dérivés de ces activités dans le département, adopté à la suite de la signature de l'accord du 28 novembre 1996. Elle a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet a rejeté cette demande et de lui enjoindre d'abroger cet arrêté. La Fédération des Entreprises de Boulangerie, la société SLAF, la société France Restauration Rapide (Patapain) et la société le Fournil des Pistes sont intervenues au soutien de cette demande. Par un jugement n° 2200806 du 27 juin 2024, le tribunal, après avoir admis l'intervention de la Fédération des Entreprises de Boulangerie (article 1), n'a pas admis celles des sociétés SLAF, France Restauration Rapide et Le Fournil des Pistes (article 2) et a rejeté la requête de la société GC Groupe Crousti (article 3). La société GC Groupe Crousti, la Fédération des Entreprises de Boulangerie devenue Fédération des Entrepreneurs de Boulangeries, la société SLAF, la société France Restauration Rapide et la société le Fournil des Pistes doivent être regardées comme relevant appel des articles 2 et 3 de ce jugement.

2. La société BFP, qui exerce une activité de boulangerie-pâtisserie sous l'enseigne Moulin de Païou, a également demandé au préfet du Puy-de-Dôme, par un courrier du 14 février 2022, reçu le 16 février suivant, d'abroger cet arrêté. Elle relève appel du jugement n° 2201134 du 27 juin 2024 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande d'annulation de la décision du 23 mars 2022 par laquelle le préfet a rejeté sa demande et de lui enjoindre d'abroger cet arrêté.

3. La Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD) a, le 9 septembre 2020, adressé au préfet du Puy-de-Dôme une demande d'abrogation de ce même arrêté. Par un courrier du 19 octobre 2020, le préfet du Puy-de-Dôme a indiqué être dans l'attente de l'arrêt de la cour administrative d'appel concernant un précédent contentieux sur le même sujet. Par un courrier du 16 novembre 2020, la FCD a informé le préfet de son intention de former un recours contentieux contre son refus. Par un courrier du même jour, la Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité (FECF) a demandé au préfet d'abroger l'arrêté. Par un courrier du 10 décembre 2020 le préfet a apporté à la demande de la FECF la même réponse que celle donnée à la FCD le 19 octobre 2020. La FECF et la FCD ont demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler les « décisions » de refus des 19 octobre 2020 et 10 décembre 2020 et de la « décision » implicite du 11 novembre 2020 et d'enjoindre au préfet d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997. Le tribunal a estimé que les courriers des 19 octobre et 10 décembre 2020 par lesquels le préfet du Puy-de-Dôme informe qu'il est dans l'attente d'une décision de la cour administrative d'appel de Lyon portant sur la légalité de l'arrêté du 21 mars 1997 étant intervenus avant la naissance des délais de rejet implicite des demandes des requérantes, ils doivent être regardés comme des courriers d'attente. Par un jugement n° 2100039 du 27 juin 2024 dont elles relèvent appel, le tribunal a rejeté leur demande.

4. Ces trois requêtes tendant toutes à l'annulation de refus du préfet du Puy-de-Dôme de procéder à l'abrogation du même arrêté et qu'il soit enjoint au préfet de l'abroger, il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué par un unique arrêt.

Sur les requêtes n^{os} 24LY02260 et 24LY02419 :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par le ministre dans la requête n° 24LY02260 :

5. Le ministre fait valoir que les interventions en appel de la Fédération des Entreprises de Boulangerie devenue Fédération des Entrepreneurs de Boulangeries (FEB), de la sociétés SLAF, de la société France Restauration Rapide (Patapain) et de la société le Fournil des Pistes ne sont pas recevables, faute d'avoir été présentées par mémoire distinct. Toutefois, ni la FEB ni les trois autres sociétés, qui ont indiqué relever appel du jugement, n'ont présenté leurs écritures d'appel comme des interventions au soutien de la requête qui n'aurait été présentée que par la société GC groupe Crousti. Par suite, cette fin de non-recevoir ne peut qu'être écartée.

En ce qui concerne le refus du tribunal d'admettre les interventions des sociétés SLAF, France Restauration Rapide et Le Fournil des Pistes à l'appui de la demande de la société GC Groupe Crousti :

6. Est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige.

7. Il ressort des pièces du dossier que la société SLAF a, selon ses statuts, pour objet l'exploitation de tous fonds de commerce de boulangerie, pâtisserie, confiserie et traiteur, et qu'elle exerce sous l'enseigne « Le Fournil de Jean » à Clermont-Ferrand. De même la société

France restauration rapide qui a pour objet l'achat, la fabrication, la transformation, la vente, l'importation, l'exportation de tous produits alimentaires et produits de grande consommation de toute nature, notamment dans le cadre de l'exercice de l'activité de restauration rapide, dispose d'un établissement « Pat à Pain » à Clermont -Ferrand. Enfin la société le Fournil des Pistes a pour objet la propriété et l'exploitation d'un fonds de commerce de cuisson de pâte congelée, restauration rapide et de préparation et vente de pâtisserie et est basée à Clermont-Ferrand. Ces trois sociétés qui, au demeurant, ont été mises en demeure par le juge judiciaire de respecter les prescriptions de l'arrêté du 21 mars 1997, disposaient ainsi, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la demande présentée devant le tribunal par la société GC Groupe Crousti.

8. Eu égard à la portée de l'argumentation des sociétés intervenantes en demande, qui se bornaient à s'associer aux conclusions et aux moyens de la demanderesse, cette irrégularité est seulement de nature à entraîner l'annulation de l'article 2 du jugement attaqué refusant d'admettre ces interventions.

9. Il y a lieu, par la voie de l'évocation, d'admettre ces interventions à l'appui de la demande présentée par la société Groupe Crousti devant le tribunal.

En ce qui concerne la légalité des refus d'abroger :

10. D'une part, aux termes de l'article L. 221-17 du code du travail en vigueur au moment de l'édition de l'arrêté du 21 mars 1997 : « *Lorsqu'un accord est intervenu entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une profession et d'une région déterminées sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné au personnel suivant un des modes prévus par les articles précédents, le préfet du département peut, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession ou de la région pendant toute la durée de ce repos (...)* ». Aux termes de l'article L. 3132-29 du code du travail désormais applicable: « *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. (...). / 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* ».

11. Il résulte de l'article L. 3132-29 du code du travail 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.

12. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration 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, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* ». L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation. Il en résulte que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

13. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve des faits qu'il avance. Le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non contredites par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur.

14. Il ressort des pièces du dossier que l'accord du 28 novembre 1996, qui concerne l'ensemble des 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, emballé ou non, de produits de boulangerie, pâtisserie, viennoiseries et dérivés de ces activités, et qui vise notamment les boulangeries, boulangeries-pâtisseries, coopératives de boulangerie, boulangeries industrielles, terminaux de cuisson, dépôts de pain, supérettes, supermarchés et rayons de vente de pains et autres, a été signé par trois des sept organisations d'employeurs invitées, le syndicat départemental de la boulangerie-pâtisserie du Puy-de-Dôme, la chambre artisanale des pâtisseries confiseurs chocolatiers du Puy-de-Dôme et le conseil national des professions de l'automobile. A la date à laquelle l'accord a été signé, selon le ministre, les entreprises concernées par l'accord représentaient 564 établissements, étant précisé que le nombre d'établissements concernés parmi les stations-services était très marginal. Toujours selon le ministre, le syndicat départemental de la boulangerie du Puy-de-Dôme représentait 268 adhérents, et celui de la pâtisserie 60, soit un total de 328 établissements favorables à l'accord, soit une majorité de 58 % des établissements concernés.

15. Pour soutenir qu'il n'existe plus de majorité indiscutable en faveur de la fermeture hebdomadaire imposée par l'arrêté du 21 mars 1997, les requérantes ont produit, outre diverses données générales sur l'évolution du nombre d'établissements recensés dans l'annuaire des entreprises de France susceptibles de vendre du pain au regard de leur appartenance à des codes de la nomenclature d'activités française (NAF) de l'INSEE, des études sur la représentativité d'organisations de professionnels et des attestations récentes sur la position adoptée par certaines organisations professionnelles défavorable au maintien de l'arrêté, une enquête réalisée en mai 2023 à leur demande par un institut de sondage auprès de

l'ensemble des établissements du département du Puy-de-Dôme concernés par les codes NAF correspondant aux boulangeries et boulangeries-pâtisseries, aux établissements de restauration rapide, aux supermarchés, aux commerces d'alimentation générale, aux commerces de détail alimentaire sur éventaires et marchés, aux supérettes, aux établissements de fabrication industrielle de pains et pâtisseries, aux commerces de détails de produits à base de tabac en magasin spécialisé, aux commerces de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé, aux établissements de cuisson de produits de boulangerie, aux commerces de détail de carburants, à ceux de détail de produits surgelés et aux magasins multi commerces. Ce sondage, qui a été adressé à 2 295 établissements, prévoyait qu'à défaut de réponse, l'établissement serait considéré comme ayant émis un avis favorable à l'abrogation de l'arrêté. 89 % des formulaires ont été distribués à leurs destinataires, soit 2 033, et 237 réponses expresses ont été formulées, dont 126 en faveur du maintien de l'arrêté.

16. Le ministre n'a produit aucun élément pour attester du poids relatif des différentes catégories d'établissements exerçant, à titre principal ou accessoire, une activité de vente de pain ou de pâtisserie dans le département, ni aucun élément sur la représentativité des organisations des employeurs et salariés dans ce département, notamment celles ayant signé l'accord de 1996, ainsi que leur avis sur le maintien de l'arrêté.

17. Contrairement à ce qu'il fait valoir compte tenu du libellé du formulaire et de l'objectif de la consultation, il convenait bien de prendre en compte, pour déterminer si une majorité indiscutable d'établissements concernés par l'arrêté était favorable au maintien de l'arrêté, les établissements ayant reçu le formulaire qui, sans avoir formulé de réponse expresse, étaient réputés avoir émis un avis favorable à l'abrogation. Si, ainsi que l'a fait valoir le ministre, cette étude prend en compte l'avis d'établissements dont il n'est pas certain qu'ils vendent du pain ou de la pâtisserie, du seul fait de leur rattachement à un code NAF, toutefois, seulement 87 établissements sur 383 ayant un code NAF 1071 A, B ou C (Fabrication industrielle de pain et de pâtisserie fraîche, Cuisson de produits de boulangerie, Boulangerie et boulangerie-pâtisserie) et 4 sur 56 établissements ayant le code NAF 4724 Z (Commerce de détail de pain pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé) se sont prononcés en faveur du maintien de l'arrêté. Ainsi, parmi les établissements dont le seul code NAF permet de s'assurer qu'ils vendent du pain ou des pâtisseries, seuls 91 (87 + 4) sont en faveur du maintien de l'arrêté sur 439 (383 + 56). Pour l'ensemble des autres établissements, dont le code NAF ne permet pas à lui seul de déterminer s'ils vendent du pain ou des pâtisseries, seulement 35 se sont déclarés favorables au maintien de l'arrêté. Les attestations du 30 juillet 2024 des déléguées générales de la Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) et de la Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité (FECP) font état de 211 établissements du Puy-de-Dôme adhérents à leurs organisations, dont l'activité relève de ces codes NAF, qui sont défavorables au maintien de l'interdiction et dont une partie de l'activité consiste à vendre du pain, de sorte qu'il y a lieu de prendre au moins en compte ces établissements pour apprécier l'existence d'une majorité indiscutable, ce qui porterait le nombre d'établissements favorables au maintien de l'interdiction à seulement 91 sur un minimum de 650 (383 + 56 + 211). De même, et afin d'être sûrs de ne pas écarter certains établissements qui seraient concernés par l'arrêté et qui se sont prononcés en faveur de son maintien, il y a lieu de prendre également en compte, dans le présent litige, les autres établissements qui se sont prononcés en faveur du maintien de l'arrêté, pour déterminer s'il existe toujours une majorité indiscutable. Au vu de ces éléments, seulement 126 (87 + 4 + 35) établissements sur au moins 685 (383 + 56 + 211 + 35) sont favorables au maintien de l'interdiction. Bien que l'arrêté litigieux régleme également la vente de pâtisseries en dépit de sa dénomination, les pâtisseries du code NAF 1071 D n'ont pas été consultées au cours de l'enquête. Interrogées sur leur nombre dans le département, la société Groupe GC Groupe Crousti et autres ont indiqué qu'il y en avait actuellement 52 d'après

les données extraites de l'annuaire des entreprises de France tenu par la chambre de commerce et d'industrie, tandis que, se fondant sur le site « pappers entreprises », dont la fiabilité n'est pas avérée, la société BFP a indiqué qu'il y en aurait 194. Quel que soit le nombre retenu, à supposer même que l'ensemble des pâtisseries seraient favorables au maintien de l'interdiction, seulement 178 (126 + 52) établissements sur 737 (685 + 52) ou 320 (126 + 194) établissements sur 668 (474 + 194) concernés seraient favorables au maintien de l'arrêté, ce qui ne constitue pas une majorité indiscutable. Dès lors, et à défaut de toute autre critique sérieuse du ministre sur la méthode ou les résultats de cette étude, les requérantes sont fondées à soutenir que l'accord signé en 1996 ne correspondant plus à la volonté de la majorité indiscutable des établissements exerçant cette activité dans le département, le préfet du Puy-de-Dôme était tenu de l'abroger.

18. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen de la requête de la société GC Groupe Crousti et sur la régularité du jugement n° 2201134, que la société GC Groupe Crousti et autres et la société BFP sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal a rejeté leurs demandes d'annulation des refus du préfet du Puy-de-Dôme d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

19. Le présent arrêt, qui fait droit à la demande d'annulation du refus d'abroger l'arrêté préfectoral du 21 mars 1997, implique nécessairement, compte tenu du motif d'annulation tenant à l'erreur d'appréciation quant à l'existence d'une majorité indiscutable en faveur de la fermeture hebdomadaire à la date du présent arrêt, qu'il soit enjoint au préfet du Puy-de-Dôme d'abroger cet arrêté. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme d'y procéder dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur la requête n° 24LY02462 :

20. Les conclusions présentées par la FECF et la FCD n'ayant d'autre finalité que l'abrogation de l'arrêté préfectoral du 21 mars 1997, il n'y a plus lieu, compte tenu de ce qui précède, de statuer sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction présentées dans la requête 24LY02462.

Sur les frais liés aux litiges :

21. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'État une somme au titre des frais exposés par les requérantes et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1 : Les interventions des sociétés SLAF, France Restauration Rapide et le Fournil des Pistes sont admises devant le tribunal.

Article 2 : Les articles 2 et 3 du jugement n° 2200806 du 27 juin 2024, le jugement n° 2201134 du 27 juin 2024 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, le refus implicite du préfet du Puy-de-Dôme d'abroger l'arrêté du 21 mars 1997 opposé à la demande de la société GC Groupe Crousti et la décision du 23 mars 2022 du préfet du Puy-de-Dôme sont annulés.

Article 3 : Il est enjoint au préfet du Puy-de-Dôme de procéder, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, à l'abrogation de l'arrêté du 21 mars 1997.

Article 4 : Il n'y a pas lieu à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction présentées dans la requête n° 24LY02462.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la société GC Groupe Crousti, désignée en qualité de représentante unique, à la société BFP, à la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution, à la Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité, au préfet du Puy-de-Dôme et à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles.

Délibéré après l'audience du 4 septembre 2025 à laquelle siégeaient :

M. Picard, président de chambre ;

Mme Duguit-Larcher, présidente assesseure ;

M. Moya, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 septembre 2025.

La rapporteure,

Le président,

A. Duguit-Larcher

V-M. Picard

La greffière,

A. Le Colleter

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles en ce qui la 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 expédition conforme,

La greffière,