

**COUR ADMINISTRATIVE  
D'APPEL DE PARIS**

68 rue François Miron  
75004 PARIS

Tél : 01 58 28 90 00

Fax : 01 58 28 90 22

Adresse courriel : [greffe.caa-paris@juradm.fr](mailto:greffe.caa-paris@juradm.fr)

Greffes ouvert du lundi au vendredi de  
09h30 à 12h30 - 13h30 à 16h30

PARIS, le 11/06/2024

Notre réf : N° 23PA05426

(à rappeler dans toutes correspondances)

FEDERATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE-FO  
34 quai de la Loire  
75019 PARIS

FEDERATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE-FO c/ MINISTERE DU TRAVAIL,  
DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES

**NOTIFICATION D'UN ARRÊT**

Lettre recommandée avec avis de réception

Madame, Monsieur,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, l'expédition d'un arrêt du 10/06/2024 rendu par la Cour administrative d'appel de Paris dans l'affaire enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

**CASSATION** : Si vous estimez devoir vous pourvoir en cassation contre cet arrêt, **votre requête, accompagnée d'une copie de la présente lettre**, devra être introduite dans un délai de 2 mois devant le Conseil d'Etat, Section du Contentieux, 1 Place du Palais-Royal - 75100 PARIS RP, ou [www.telerecours.conseil-etat.fr](http://www.telerecours.conseil-etat.fr) pour les utilisateurs de Télérecours. Ce délai est ramené à 15 jours pour les arrêts statuant sur des demandes de sursis.

Les délais ci-dessus mentionnés sont augmentés d'un mois pour les personnes demeurant en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, et de 2 mois pour celles qui demeurent à l'étranger, conformément aux dispositions de l'article 643 du code de procédure civile.

**A peine d'irrecevabilité, le pourvoi en cassation doit :**

- être assorti d'une **copie de la décision** juridictionnelle contestée ;
- être présenté, **par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.**

**EXECUTION** : Lorsque l'arrêt vous accorde partiellement ou totalement satisfaction, vous avez la possibilité d'user des dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, aux termes duquel : “ *En cas d'inexécution (...) d'un arrêt, la partie intéressée peut demander (...) à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution (...)* ”.

Conformément à l'article R. 921-1-1 du même code, cette demande ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de la notification de l'arrêt, sauf décision expresse de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative. Dans ce cas, vous disposez de 2 mois pour présenter votre demande d'exécution devant la Cour.

Toutefois, s'il s'agit d'une décision ordonnant une mesure d'urgence, cette demande peut être présentée sans délai.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le greffier en chef,  
ou par délégation le greffier,



**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE PARIS**

N° 23PA05426

FEDERATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE

Mme Fombour  
Présidente

Mme Collet  
Rapporteuse

Mme Bernard  
Rapporteuse publique

Audience du 23 mai 2024  
Décision du 10 juin 2024

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Paris

(8<sup>ème</sup> chambre)

C

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La Fédération des entreprises de boulangerie a demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le préfet de Seine-et-Marne a rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté n° 02 BCI 054 du 28 août 2002 réglementant la fermeture hebdomadaire de tous les points de vente de pain en Seine-et-Marne et d'enjoindre au préfet de Seine-et-Marne d'abroger cet arrêté, sous astreinte. Par un jugement n° 1809894 du 2 avril 2020, le tribunal administratif de Melun a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 20PA01683 du 5 septembre 2022, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par la Fédération des entreprises de boulangerie contre ce jugement.

Par une décision n° 468710 du 15 décembre 2023, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, saisi du pourvoi présenté par la Fédération des entreprises de boulangerie, a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 septembre 2022 en tant qu'il se prononce sur les conclusions de la requête de cette fédération dirigées contre le refus d'abroger l'article 2 de l'arrêté du 28 août 2002 du préfet de Seine-et-Marne, a renvoyé, dans cette mesure, l'affaire devant la même cour et a rejeté le surplus des conclusions du pourvoi.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires enregistrés les 9 juillet 2020, 22 avril 2021 et 2 novembre 2021 et une note en délibéré enregistrée le 31 mai 2022 sous le n° 20PA01683, puis, après renvoi de l'affaire par le Conseil d'Etat, par des mémoires enregistrés sous le n° 23PA05426 les 30 janvier et 11 mars 2024, la Fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Melun du 2 avril 2020 ;

2°) d'annuler la décision implicite du 30 juin 2018 par laquelle le préfet de Seine-et-Marne a rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté du 28 août 2002 réglementant la fermeture hebdomadaire de tous les points de vente de pain en Seine-et-Marne ;

3°) d'enjoindre au préfet de Seine-et-Marne d'abroger cet arrêté.

Elle soutient que l'arrêté attaqué induit une différence de traitement illégale au détriment des boulangeries vendant de la pâtisserie fraîche par rapport aux autres établissements qui vendent du pain sans vendre de pâtisserie fraîche ou qui vendent de la pâtisserie sans vendre de pain et crée ainsi une distorsion de concurrence s'agissant de l'activité de vente de pâtisserie.

Par une intervention, enregistrée le 23 mars 2021 sous le n° 20PA01683, le syndicat patronal de la boulangerie de Seine-et-Marne, représenté par la SELARL Pierre Silve avocats, demande à la cour :

1°) de rejeter la requête de la Fédération des entreprises de boulangerie ;

2°) de mettre à la charge de la Fédération des entreprises de boulangerie la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 septembre 2021 sous le n° 20PA01683 puis, après renvoi de l'affaire par le Conseil d'Etat, par un mémoire en défense enregistré le 29 février 2024 sous le n° 23PA05426, la ministre du travail, de la santé et des solidarités conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par la Fédération des entreprises de boulangerie ne sont pas fondés ;  
- en particulier, l'arrêté du 28 août 2002 ne prévoit pas un dispositif de fermeture pour les activités de pâtisserie mais tient compte de la connexité entre la vente de pain et celle de pâtisserie fraîche dans les établissements qu'il vise, pour garantir le respect du principe du repos hebdomadaire fixé par l'article L. 3132-1 du code du travail tout en évitant une concurrence déloyale entre établissements.

Par ordonnance du 4 mars 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 mars 2024 à midi.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Collet,
- les conclusions de Mme Bernard, rapporteure publique,
- et les observations de Me Nicolas, avocat de la Fédération des entreprises de boulangerie.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de la conclusion, le 14 mars 2002, d'un accord entre des organisations patronales et salariales de Seine-et-Marne concernées par la fabrication, la vente ou la distribution de produits panifiés, le préfet de Seine-et-Marne a, par l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 28 août 2002, imposé la fermeture au public, un jour par semaine au choix des intéressés, des établissements, parties d'établissements, magasins, fabricants artisanaux ou industriels, dépôts ou locaux de quelque nature qu'ils soient, couverts ou découverts, sédentaires ou ambulants, employant ou non des salariés, dans lesquels s'effectue, à titre principal ou accessoire, la vente au détail ou la distribution de produits panifiés, emballés ou non. Par l'article 2 de cet arrêté, il a également décidé que les boulangeries vendant de la pâtisserie fraîche devraient fermer leur rayon pâtisserie, le même jour que celui choisi pour leur rayon pain. Par courrier du 26 avril 2018, reçu le 30 avril suivant, la Fédération des entreprises de boulangerie a demandé au préfet de Seine-et-Marne d'abroger cet arrêté. Par un jugement du 2 avril 2020, le tribunal administratif de Melun a rejeté la demande de la Fédération des entreprises de boulangerie tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du préfet de Seine-et-Marne. Par un arrêt du 5 septembre 2022, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel de la Fédération des entreprises de boulangerie contre ce jugement. Par une décision du 15 décembre 2023, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt en tant qu'il se prononce sur les conclusions de la requête de la Fédération des entreprises de boulangerie dirigées contre le refus d'abroger l'article 2 de l'arrêté du 28 août 2002 du préfet de Seine-et-Marne, a renvoyé, dans cette mesure, l'affaire devant la même cour et a rejeté le surplus des conclusions du pourvoi.

Sur la légalité de la décision implicite du préfet de Seine-et-Marne en tant qu'elle rejette la demande d'abrogation de l'article 2 de l'arrêté du 28 août 2002 :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 3132-29 du code du travail, reprenant les dispositions antérieurement codifiées à l'article L. 221-17 de ce 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. (...)* ». 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 ».*

3. En permettant au préfet d'imposer un jour de fermeture hebdomadaire à tous les établissements exerçant une même profession dans une même zone géographique, l'article L. 3132-29 du code du travail vise à assurer l'égalité entre les établissements d'une même profession, quelle que soit leur taille, au regard du repos hebdomadaire et ainsi à préserver les conditions du libre jeu de la concurrence entre ces établissements, qu'ils emploient ou non des salariés.

4. L'article 2 de l'arrêté du 28 août 2002 du préfet de Seine-et-Marne impose aux seules boulangeries vendant de la pâtisserie fraîche de fermer leur rayon pâtisserie, le même jour que celui choisi pour leur rayon pain, tandis que les autres établissements qui commercialisent de la pâtisserie fraîche, à titre principal ou à titre accessoire, ne sont pas contraints de fermer leur rayon pâtisserie un jour par semaine. Si la ministre du travail, de la santé et des solidarités fait valoir que la vente de pâtisserie fraîche, dans les boulangeries, revêt un caractère connexe à celle de pain et que l'arrêté vise ainsi à garantir le respect du principe du repos hebdomadaire fixé par l'article L. 3132-1 du code du travail pour protéger les salariés, cet objectif ne suffit pas à justifier qu'une telle mesure ne s'applique pas aux autres établissements commercialisant les mêmes articles de pâtisserie fraîche, qui se trouvent placés en concurrence directe sur un même marché. Par suite, la Fédération des entreprises de boulangerie est fondée à soutenir que l'article 2 de l'arrêté litigieux crée une distorsion de concurrence sur le marché de la vente de pâtisserie fraîche, contraire à l'objectif de préservation des conditions du libre jeu de la concurrence entre établissements exerçant une même profession poursuivi par l'article L. 3132-29 du code du travail, et qu'ainsi, en refusant d'abroger l'article 2 de cet arrêté par sa décision implicite du 30 juin 2018, le préfet de Seine-et-Marne a fait une inexacte application de ces dispositions.

5. Il appartient, par suite, à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner la fin de non-recevoir opposée en première instance par le préfet de Seine-et-Marne à la demande de la Fédération des entreprises de boulangerie.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de Seine-et-Marne devant les premiers juges :

6. D'une part, aux termes de l'article R. 421-2 du code de justice administrative : *« Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours. (...) ».*

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration : *« Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception. (...) ».* L'article R. 112-5 de ce code précise que cet accusé de réception *« indique si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet »* et, dans ce cas, *« mentionne les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision ».* L'article L. 112-6 du même code dispose que : *« Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis (...) ».*

8. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le courrier du 26 avril 2018, reçu le 30 avril suivant, par lequel la Fédération des entreprises de boulangerie a demandé au préfet de

Seine-et-Marne d'abroger l'arrêté du 28 août 2002, ait donné lieu à la délivrance par ce dernier d'un accusé de réception mentionnant les voies et délais de recours. Par suite, ces délais étant inopposables, en application des dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration, et la demande déposée par la Fédération des entreprises de boulangerie devant le tribunal administratif de Melun contre la décision implicite du 30 juin 2018 ayant été enregistrée le 27 novembre 2018, soit dans un délai raisonnable, le préfet de Seine-et-Marne n'est pas fondé à soutenir que cette demande était tardive.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la Fédération des entreprises de boulangerie est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 2 avril 2020, le tribunal administratif de Melun a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite du 30 juin 2018 du préfet de Seine-et-Marne en ce qu'elle a refusé d'abroger l'article 2 de l'arrêté du 28 août 2002 réglementant la fermeture hebdomadaire de tous les points de vente de pain en Seine-et-Marne.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 911-2 du code de justice administrative :  
*« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé ».*

11. Contrairement à ce que soutient la Fédération des entreprises de boulangerie, les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 28 août 2002, relatives à la fermeture du rayon pâtisserie fraîche des boulangeries, sont divisibles des autres dispositions de cet arrêté, réglementant la fermeture hebdomadaire de tous les points de vente de pain en Seine-et-Marne. Par suite, l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet de Seine-et-Marne a rejeté la demande d'abrogation présentée par la fédération requérante en tant qu'elle concerne l'article 2 de l'arrêté n° 02 BCI 054 du 28 août 2002 implique seulement que le préfet de Seine-et-Marne abroge cet article 2. Il y a lieu d'enjoindre à ce préfet de procéder à une telle abrogation dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite du 30 juin 2018 du préfet de Seine-et-Marne est annulée en tant qu'elle rejette la demande de la Fédération des entreprises de boulangerie tendant à l'abrogation de l'article 2 de l'arrêté n° 02 BCI 054 du 28 août 2002 réglementant la fermeture hebdomadaire de tous les points de vente de pain en Seine-et-Marne.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de Seine-et-Marne d'abroger l'article 2 de l'arrêté n° 02 BCI 054 du 28 août 2002 réglementant la fermeture hebdomadaire de tous les points de vente de pain en Seine-et-Marne dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : Le jugement du tribunal administratif de Melun du 2 avril 2020 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.



Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de la Fédération des entreprises de boulangerie est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie, à la ministre du travail, de la santé et des solidarités, au syndicat patronal de la boulangerie de Seine-et-Marne et au préfet de Seine-et-Marne.

Copie en sera adressée au syndicat des indépendants, à la fédération nationale de l'épicerie (FNDE), à la fédération nationale des détaillants en produits laitiers (FNDPL), au syndicat des crémiers fromagers de l'Ile-de-France, au syndicat de l'épicerie française et de l'alimentation générale (SEFAG), à la confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD), au syndicat de la pâtisserie de Seine-et-Marne, à la chambre syndicale des négociants en combustibles de Paris Ile-de-France, à l'union régionale des syndicats agroalimentaires et forestière de la région parisienne CGT, à la fédération nationale CFTC des travailleurs de l'alimentation de l'Ile-de-France, à la fédération agro-alimentaire CFDT, à la fédération chimie énergie - CFDT, à la fédération des entreprises de boulangerie et pâtisserie française (FEBPF), au groupement indépendant des terminaux de cuisson (GITE), à la fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FECD), à la fédération des pâtisseries de Paris-Ile-de-France, au syndicat général de l'Ile-de-France de la boulangerie pâtisserie artisanale et industrielle FO, à la fédération générale des travailleurs de l'agriculture de l'alimentation, à la FNAA-CFE-CGCF, au syndicat CFDT des ouvriers boulangers, pâtisseries, vendeuses, à la fédération de l'équipement, des transports et des services-FO et à la fédération nationale des ports et docks-CGT.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2024, à laquelle siégeaient :

- Mme Fombeur, présidente de la cour,
- Mme Menasseyre, présidente de chambre,
- Mme Collet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 juin 2024.

La rapporteure,



A. Collet

La présidente,



P. Fombeur

Le greffier,



P. Tisserand

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités 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 Certifiée Conforme

Pour le Greffier en chef



Le Greffier,

**Nadia COUTY**