

N° 25NC00084

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

M. José Martinez
Président

Mme Sandrine Antoniazzi
Rapporteure

La cour administrative d'appel de Nancy

(2^{ème} chambre)

Mme Cyrielle Mosser
Rapporteure publique

Audience du 13 mai 2026
Décision du 4 juin 2026

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La fédération des entreprises de boulangerie a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler la décision du 10 février 2023 par laquelle le préfet du Doubs a refusé d'abroger l'arrêté du 4 mars 1997 qui fixe les jours de fermeture des boulangeries dans le département du Doubs.

Par un jugement n° 2300524 du 14 novembre 2024, le tribunal administratif de Besançon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 13 janvier 2025 et 2 janvier 2026, la fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler la décision du 10 février 2023 par laquelle le préfet du Doubs a rejeté la demande formée par la fédération des entreprises de boulangerie et tendant à l'abrogation de l'arrêté du 4 mars 1997 ;

3°) d'enjoindre au préfet du Doubs d'abroger l'arrêté du 4 mars 1997 dans un délai d'un mois à compter de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- 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 dès lors qu'un certain nombre de secteurs professionnels concernés par la vente du pain n'ont pas été consultés ou invités et que seule l'union patronale de la boulangerie du Doubs, représentative des boulangers artisans, a signé cet accord, dont on ignore le nombre d'adhérents, si bien qu'il n'est pas établi qu'elle représentait cette majorité ;

- 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 ainsi que cela ressort des consultations effectuées par le préfet et de la tendance nationale démontrant un changement dès lors que de nombreuses abrogations de ce type d'arrêté ont été adoptées ;

- elle est fondée à solliciter l'abrogation de l'arrêté litigieux sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'exécution de l'annulation de la décision litigieuse implique l'abrogation de l'arrêté du 5 mai 2010 et non un simple réexamen.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 décembre 2025, le ministre du travail et des solidarités conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

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 Antoniazzi, première conseillère,
- les conclusions de Mme Mosser, rapporteure publique,
- les observations de Me Flory, avocate de la fédération des entreprises de boulangerie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 4 mars 1997, le préfet du Doubs a prescrit la fermeture au public, un jour par semaine, 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 du pain, emballé ou non, tels que, notamment boulangeries, boulangeries-pâtisseries, coopératives de boulangerie, boulangeries industrielles, terminaux de cuisson, dépôts de pain, rayons de vente du pain et véhicules de tournée, camion magasins. Par un courrier du 8 août 2022, reçu le lendemain, la fédération des entreprises de boulangerie a sollicité du préfet du Doubs l'abrogation de cet arrêté. Après l'organisation d'une nouvelle consultation des organisations professionnelles concernées, cette demande a été rejetée par une décision du 10 février 2023. Par un jugement du 14 novembre 2024, dont la fédération des entreprises de boulangerie relève appel, le tribunal administratif de Besançon a rejeté la demande de l'intéressée tendant à l'annulation de cette décision.

Sur la légalité de la décision de refus d'abrogation :

2. D'une 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. D'autre part, 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 (...) 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* ». Aux termes de l'article R. 3132-22 du même code : « *Lorsqu'un arrêté préfectoral de fermeture au public, pris en application de l'article L. 3132-29, concerne des établissements concourant d'une façon directe à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, il peut être abrogé ou modifié par le ministre chargé du travail après consultation des organisations professionnelles intéressées. / Cette décision ne peut intervenir qu'après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en application de l'arrêté préfectoral.* ».

4. Pour l'application des dispositions citées au point précédent, d'une part, 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 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. D'autre part, le préfet doit abroger l'arrêté ordonnant une telle fermeture s'il est saisi d'une demande en ce sens

par 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, sous réserve de différer d'au moins trois mois la prise d'effet de cette abrogation. Enfin, l'arrêté préfectoral peut, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa mise en application, être abrogé ou modifié par le ministre chargé du travail dans les conditions précisées à l'article R. 3132-22 du code du travail lorsqu'il concerne des établissements concourant de façon directe à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires.

5. Ces dispositions demeurent, par ailleurs, sans incidence sur l'obligation faite à l'autorité compétente de déférer à une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, soit que cet acte ait été illégal dès la date de son adoption, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date. Il incombe donc également à ce titre à l'autorité compétente, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que ces conditions sont réunies, d'abroger un arrêté de fermeture au public pris sur le fondement des dispositions citées au point 3.

6. Lorsque le juge de l'excès de pouvoir est saisi d'un refus d'abroger, au titre de l'obligation rappelée au point 5, un arrêté préfectoral imposant, en application de l'article L. 3132-29 du code du travail cité au point 3, la fermeture hebdomadaire des établissements d'une profession, il lui incombe de rechercher si, à la date à laquelle il se prononce, cette mesure correspond à la volonté d'une majorité indiscutable de professionnels, telle que mentionnée au point 4. Lorsqu'il estime que les auteurs de cette demande ont apporté des éléments suffisamment étayés pour mettre en doute l'existence d'une telle majorité, il lui revient de former sa conviction sur cette condition de majorité au vu de l'ensemble des éléments versés au dossier par les parties, notamment ceux produits par l'administration en défense, le cas échéant après mise en œuvre de ses pouvoirs généraux d'instruction.

7. Pour refuser l'abrogation de l'arrêté préfectoral du 4 mars 1997, le préfet du Doubs a estimé que les organisations représentatives des employeurs du Doubs vendant du pain exprimant la volonté de voir abroger cet arrêté ne représentent pas la majorité d'entre elles tandis qu'une majorité des établissements adhérents concernés par la vente du pain, dont l'avis a été exprimé par leur organisation professionnelle, était favorable à son maintien. Toutefois, il ressort des comptes-rendus des réunions organisées les 14 octobre et 28 novembre 2022 par la préfecture du Doubs que, d'une part, si les organisations favorables au maintien de l'arrêté représentaient alors 207 établissements et les organisations défavorables 180 entreprises, l'opinion de 278 entreprises, auxquelles l'arrêté litigieux est applicable et qui étaient par leur nombre susceptibles de modifier le sens de la majorité exprimée, n'a pas été recherchée, soit en raison de l'absence d'organisation professionnelle représentative du secteur auxquelles elles appartiennent, soit en l'absence de réponse apportée par certaines organisations professionnelles sollicitées. Par suite, en déduisant des éléments recueillis à l'occasion des réunions des 14 octobre et 28 novembre 2022 que le maintien de l'arrêté de fermeture hebdomadaire correspondait à la volonté d'une majorité indiscutable de professionnels et en refusant pour ce motif d'abroger l'arrêté litigieux, le préfet du Doubs a entaché d'illégalité sa décision.

8. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la fédération des entreprises de boulangerie est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Besançon a rejeté sa demande en annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

9. L'exécution du présent arrêt implique nécessairement, eu égard au motif d'annulation retenu et compte tenu des règles rappelées au point 6 ci-dessus, que l'arrêté préfectoral du 4 mars 1997 soit abrogé. En l'absence de circonstance nouvelle, il y a lieu d'enjoindre au préfet du Doubs d'abroger cet arrêté dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais d'instance :

10. 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 une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la fédération des entreprises de boulangerie et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2300524 du 14 novembre 2024 du tribunal administratif de Besançon est annulé.

Article 2 : La décision du 10 février 2023 par laquelle le préfet du Doubs a rejeté la demande de la fédération des entreprises de boulangerie tendant à l'abrogation de l'arrêté du 4 mars 1997 est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au préfet du Doubs de procéder, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, à l'abrogation de l'arrêté du 4 mars 1997.

Article 4 : L'Etat versera à la fédération des entreprises de boulangerie une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de la fédération des entreprises de boulangerie est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la fédération des entreprises de boulangerie et au ministre du travail et des solidarités.

Délibéré après l'audience du 13 mai 2026, à laquelle siégeaient :

M. Martinez, président,
M. Agnel, président-avocat,
Mme Antoniazzi, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2026.

La rapporteure,



S. Antoniazzi

Le président,



J. Martinez

La greffière,



C. Schramm

La République mande et ordonne au ministre du travail et des solidarités 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 expédition conforme,
La greffière,

