

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N° 2300524

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Joël Seytel
Rapporteur**

Le tribunal administratif de Besançon,

(2^{ème} chambre)

**M. Gérard Poitreau
Rapporteur public**

Audience du 17 octobre 2024
Décision du 14 novembre 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 23 mars et 1^{er} juin 2023, la Fédération des entreprises de boulangerie (FEB), représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 10 février 2023 par laquelle le préfet du Doubs a refusé d'abroger l'arrêté préfectoral du 4 mars 1997 qui fixe les jours de fermeture des boulangeries dans le département du Doubs ;

2°) d'enjoindre au préfet du Doubs d'abroger l'arrêté préfectoral du 4 mars 1997 dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement et sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

La FEB soutient que :

- la décision contestée méconnaît l'article L. 3132-29 du code du travail puisque le préfet du Doubs n'établit pas, d'une part, qu'à la date d'édiction de l'arrêté du 4 mars 1997 une majorité indiscutable des établissements concernés était favorable à la fermeture au public des boulangeries pendant la durée du repos hebdomadaire et, d'autre part, qu'à la date à laquelle le préfet a refusé d'abroger cet arrêté, le défaut d'une majorité indiscutable des établissements concernés était favorable à l'abrogation de cet arrêté préfectoral ;

- elle apporte des allégations sérieuses permettant d'établir qu'une majorité indiscutable des établissements concernés était défavorable à l'instauration de la fermeture hebdomadaire

prescrite par l'arrêté préfectoral du 4 mars 1997.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 22 mai et 7 juin 2023, le préfet du Doubs conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que les moyens soulevés par la FEB ne sont pas fondés.

Un mémoire pour la FEB, enregistré le 19 juin 2023, n'a pas été communiqué.

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 M. Seytel,
- les conclusions de M. Poitreau,
- les observations de Me Zeisser pour la FEB et de Mme Florentz pour la préfecture du Doubs.

Une note en délibéré, présentée par la FEB, a été enregistrée le 22 octobre 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par une lettre notifiée le 9 août 2022, la FEB a demandé au préfet du Doubs d'abroger l'arrêté du 4 mars 1997 qui fixe les jours de fermeture des boulangeries dans ce département. Entre le 27 septembre et le 28 novembre 2022, le préfet a consulté les organisations professionnelles concernées. Par une décision du 10 février 2023, le préfet a rejeté la demande de la FEB. La FEB demande l'annulation de l'arrêté du 4 mars 1997 et de la décision du 10 février 2023.

Sur la légalité de la décision contestée :

2. 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* ».

3. Il résulte de ces dispositions 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 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 exerçant effectivement l'activité en cause 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 de ces établissements.

4. Par ailleurs, 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. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, 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.

5. D'une part, la FEB soutient que, selon les termes d'un accord du 14 avril 2014, les organisations professionnelles d'employeurs consultées n'étaient pas représentatives des boulangeries dans le département et se prévaut de l'abrogation dans plusieurs autres départements de France des arrêtés prescrivant une fermeture hebdomadaire. Toutefois, ce seul accord, au demeurant non produit, et les abrogations citées ne permettent pas de conclure à l'absence d'une majorité indiscutable favorable à l'instauration d'un jour de fermeture hebdomadaire des boulangeries dans le Doubs exprimée par les organisations syndicales de salariés et les organisations d'employeurs de la profession concernée. Dans ces conditions, la FEB n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté contesté méconnaît, à la date du présent jugement, les dispositions du premier paragraphe de l'article L. 3132-29 du code du travail.

6. D'autre part, une réunion organisée par le préfet du Doubs le 28 novembre 2022 a permis de constater qu'il existe 665 établissements dont l'activité principale est la vente de pain dans le département. Parmi ces établissements, 207 sont adhérents à des organisations favorables au maintien de l'arrêté contesté et 180 sont adhérents à des organisations défavorables à son maintien. Or, ainsi menée, la consultation du 28 novembre 2022 ne permet pas de vérifier qu'une majorité indiscutable des organisations syndicales représentatives des salariés ou des organisations représentatives des employeurs serait favorable à la suppression de l'arrêté du 4 mars 1997. Dès lors, la consultation du 28 novembre 2022 ne satisfait pas aux conditions du deuxième paragraphe de l'article L. 3132-29 du code du travail. Pour autant, la FEB ne saurait déduire de cette consultation qu'il existe une majorité indiscutable des organisations syndicales représentatives des salariés ou des organisations représentatives des employeurs favorable à l'abrogation de l'arrêté du 4 mars 1997. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que la FEB est habilitée ou dispose d'un mandat pour représenter la majorité des organisations syndicales représentatives des salariés ou des employeurs des boulangeries du Doubs. Par suite, la FEB n'est pas fondée à soutenir qu'en application du deuxième paragraphe de l'article L. 3132-29 du code du travail, le préfet du Doubs était tenu d'abroger cet arrêté.

7. Il résulte de ce qui précède que la FEB n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté qu'elle conteste, ni à demander l'annulation de la décision par laquelle le préfet a refusé d'abroger ce même arrêté.

Sur les frais liés au litige :

8. Le présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution. Dès lors, la demande d'injonction doit être rejetée.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la FEB est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie et à la ministre du travail et de l'emploi.

Une copie sera adressée, pour information, au préfet du Doubs.

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2024 à laquelle siégeaient :

- Mme Grossrieder, présidente,
- M. Seytel, conseiller,
- Mme Marquesuzaa, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 novembre 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

J. Seytel

S. Grossrieder

La greffière,

C. Quelos

La République mande et ordonne à la ministre du travail et de l'emploi, 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