

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2300495

**FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE**

Mme Eve Wohlschlegel
Rapporteure

M. Emmanuel Willem
Rapporteur public

Audience du 31 octobre 2024
Décision du 21 novembre 2024

D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bordeaux

3^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 30 janvier 2023, le 2 novembre 2023 et le 15 décembre 2023, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la Fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet de la Dordogne a implicitement refusé d'abroger son arrêté du 10 février 1995 imposant la fermeture un jour par semaine de l'activité de vente de pain, pâtisserie et fabrications annexes à base de farine dans le département ;

2°) d'enjoindre au préfet d'abroger cet arrêté dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- le préfet était tenu d'abroger son arrêté du 10 février 1995 qui était illégal dès son édicton car il est dénué de toute précision sur les organisations favorables à cette fermeture hebdomadaire ; il a été édicté sans consultation préalable de toutes les organisations professionnelles ; il n'est pas établi que l'accord entre les organisations signataires reflétait la majorité indiscutable des établissements concernés par cette activité ;

- le préfet était tenu d'abroger cet arrêté devenu illégal à la date de la demande d'abrogation car le préfet n'a pas, avant de rejeter cette demande, interrogé l'ensemble des professionnels concernés ; il ne démontre pas qu'une majorité d'organisations professionnelles demeurerait indiscutablement favorable au maintien de cette obligation de fermeture hebdomadaire ; le maintien de cet arrêté porte une atteinte illégale à l'ordre public.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 octobre 2023 et le 30 novembre 2023, le préfet de la Dordogne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la requête n'est pas fondée.

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 Wohlschlegel,
- les conclusions de M. Willem, rapporteur public,
- et les observations de Me Zeisser, représentant la fédération des entreprises de boulangerie, et de M. Alonso, représentant le préfet de la Dordogne.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de l'accord intervenu le 6 décembre 1994 entre plusieurs syndicats d'employeurs et de travailleurs concernés, et par arrêté du 10 février 1995, le préfet de la Dordogne a prescrit la fermeture au public un jour par semaine des établissements ou parties d'établissements principaux ou secondaires, sédentaires ou ambulants, couverts ou découverts, qui se livrent principalement ou accessoirement à la vente, à la distribution ou à la livraison de pain, pâtisserie et fabrications annexes à base de farine emballé ou non, sur le fondement de l'article L. 221-17 du code du travail, alors applicable. Par un courrier du 28 octobre 2022, reçu en préfecture le 2 novembre suivant, la fédération des entreprises de boulangerie (FEB) a demandé au préfet de la Dordogne d'abroger son arrêté du 10 février 1995 en faisant valoir, d'une part, que cet arrêté était illégal dès son édicition et, d'autre part, qu'il n'était pas démontré qu'il demeurerait, localement et à la date de sa demande d'abrogation, une majorité indiscutable en faveur du maintien de cette obligation de fermeture hebdomadaire. Le silence gardé par le préfet sur cette demande d'abrogation a fait naître une décision implicite de rejet, que la FEB demande au tribunal d'annuler. Elle doit également être regardée comme sollicitant l'annulation de la décision du 29 août 2023 par laquelle le préfet a rejeté explicitement sa demande.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes 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 édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ».

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté préfectoral du 10 février 1995 :

3. Aux termes de l'article L. 221-17 du code du travail alors applicable, et repris aujourd'hui à l'article L. 3132-29 du même 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. (...)* ».

4. En premier lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

5. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme le prévoit l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration. Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

6. Il résulte de ce qui précède que la fédération requérante ne peut utilement invoquer le moyen tiré du vice de forme dont serait entaché cet arrêté, dès l'origine, en raison de son imprécision. Est également inopérant le moyen tiré de ce que cet arrêté serait entaché d'un vice de procédure tenant à l'absence de mise en œuvre d'une consultation de l'ensemble des organisations professionnelles concernées.

7. En second lieu, il résulte des dispositions citées au point 3 que la fermeture au public des établissements d'une profession ne peut légalement être ordonnée, par arrêté préfectoral et sur la base d'un accord syndical, que dans la mesure où cet accord correspond 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. Il ressort des pièces du dossier, et notamment d'un jugement du tribunal du 18 novembre 1997 rendu dans un litige dirigé contre l'arrêté du 10 février 1995, sur lequel le tribunal peut se fonder alors même qu'il n'a pas autorité de chose jugée à l'égard de la fédération requérante, que l'accord intervenu entre les organisations professionnelles sur lequel repose cet arrêté correspondait, contrairement à ce que soutient cette dernière, à la majorité indiscutable de tous ceux qui, dans le département, exerçaient à l'époque l'activité de vente au détail ou de distribution de pain.

En ce qui concerne l'existence d'un changement de circonstance entachant la légalité de l'arrêté préfectoral du 10 février 1995 :

9. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier qu'à la suite de la demande d'abrogation de son arrêté du 10 février 1995, le préfet de la Dordogne a consulté par courrier du 31 mars 2023 dix organisations qu'il estimait représentatives de la profession de vente de pain, et notamment la fédération des distributeurs alimentaires spécialisés FEDALIS, qui a fait part au préfet de son avis défavorable au maintien du jour de fermeture hebdomadaire imposé par cet arrêté au nom de ses adhérents exerçant le commerce de détail spécialisé en produits surgelés. La fédération requérante n'est en conséquence pas fondée à soutenir que les établissements commercialisant du pain sous forme surgelée auraient été exclus de cette consultation. S'il est exact, en revanche, que le préfet n'a pas consulté les représentants des établissements exploitant des stations-services et proposant un dépôt de pain, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence de consultation de cette organisation aurait été susceptible d'exercer une influence sur la majorité retenue par le préfet de la Dordogne, en l'absence de tout élément permettant de supposer, alors que cette évidence ne s'impose pas, qu'un nombre significatif de stations-services exerceraient cette activité de dépôt de pain dans ce département.

10. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Dordogne n'a obtenu que peu de réponses des dix organisations professionnelles d'employeurs qu'il a consultées le 31 mars 2023, afin d'obtenir le nombre de leurs adhérents et l'expression non équivoque de leur avis sur la question de l'abrogation de son arrêté du 10 février 1995. Cette consultation a en conséquence été relancée par courrier du 15 mai 2023, auquel s'est ajoutée la consultation de la chambre des métiers et de l'artisanat. Cinq organisations professionnelles ont répondu à cette demande : la fédération des buralistes, représentant 2 établissements dans le département, n'a pas pris position ; la fédération du commerce et de la distribution, qui représente 116 établissements dans le département, s'est prononcée favorablement à l'abrogation de l'obligation de fermeture hebdomadaire, de même que la fédération requérante, qui représente 8 établissements dans le département, et que la fédération des distributeurs alimentaires spécialisés, qui représente 27 établissements dans le département ; enfin la fédération régionale de la boulangerie Nouvelle Aquitaine, qui a exprimé un avis favorable au maintien de cette obligation de fermeture hebdomadaire et qui représente 300 établissements dans le département, et non deux comme le soutient à tort la FEB, qui se méprend sur le sens du courrier du président de la fédération régionale qui se borne à préciser au préfet que deux nouveaux établissements ont adhéré à son organisation au titre de l'année 2023, sans que cela ne remette en cause le nombre des adhésions antérieures. Dans ces conditions, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir qu'il n'existerait plus, au jour de sa demande d'abrogation, de majorité indiscutablement favorable au maintien de cette obligation.

11. Il résulte de ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions aux fins d'injonction présentées par la FEB doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, la somme demandée par la Fédération des entreprises de boulangerie au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er}: La requête de la Fédération des entreprises de boulangerie 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.

Copie en sera également adressée au directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

Délibéré après l'audience du 31 octobre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Ferrari, président,
Mme Wohlschlegel et Mme Benzaïd, premières conseillères.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 novembre 2024.

La rapporteure,

Le président,

E. WOHLSCHLEGEL

D. FERRARI

La greffière,

E. SOURIS

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,