

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 1901294**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**FEDERATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Marion Varenne  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Lille

(6<sup>ème</sup> chambre)

M. Xavier Larue  
Rapporteur public

---

Audience du 5 janvier 2022  
Décision du 26 janvier 2022

66-03-02-02  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 8 février 2019, 25 octobre 2019, 9 décembre 2019, 17 décembre 2020 et 7 octobre 2021, la fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la décision implicite par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté du 28 novembre 1995 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des boulangeries, boulangeries-pâtisseries, dépôts et point de vente de pain ;

2°) d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais d'abroger l'arrêté préfectoral du 28 novembre 1995, dans un délai d'un mois à compter de la décision 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 :

- elle a un intérêt à agir ;
- l'accord préalable à l'arrêté du 28 novembre 1995 méconnaît les dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail dès lors qu'il n'est pas écrit et que, par conséquent, il ne définit pas les conditions dans lesquelles, pour les établissements concernés, le repos hebdomadaire est donné aux salariés ;

- l'arrêté du 28 novembre 1995 a été édicté en méconnaissance, également, de ces dispositions dès lors qu'il n'a pas été pris sur demande des syndicats intéressés mais sur proposition du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Pas-de-Calais ;
- le préfet a commis une erreur de droit en refusant d'abroger l'arrêté du 28 novembre 1995 dès lors que l'accord préalable à cet arrêté a été pris sans échanges simultanés et collectifs entre l'ensemble des organisations professionnelles concernées par l'interdiction hebdomadaire de la vente de pain, ou, à défaut, entre l'ensemble des professionnels concernés, en contradiction, également, avec ces dispositions ;
- l'arrêté du 28 novembre 1995 méconnaît aussi ces dispositions ainsi que le principe d'égalité dès lors qu'il instaure une différence de traitement entre, d'une part, les communes du littoral et les communes limitrophes et, d'autre part, les autres communes ;
- il y a lieu d'annuler le refus d'abroger cet arrêté dès lors qu'il n'est pas démontré qu'il existait, au 28 novembre 1995, une majorité des établissements concernés favorable à une fermeture hebdomadaire, si bien qu'à la date de son édicition, cet arrêté était illégal ;
- il y a également lieu d'annuler le refus d'abroger dès lors qu'il n'existait pas, à la date de l'intervention de ce refus, une majorité des établissements concernés favorable à une fermeture hebdomadaire ;
- enfin, le refus d'abroger doit être annulé dès lors qu'il n'est pas démontré qu'il existe à ce jour une majorité indiscutable des établissements concernés en faveur d'une fermeture hebdomadaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 septembre et 26 novembre 2019, et le 5 octobre 2021, le préfet Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la fédération des entreprises de boulangeries n'a pas intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par la fédération des entreprises de boulangerie ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 6 octobre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 octobre 2021.

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 Varenne,
- les conclusions de M. Larue, rapporteur public ;
- les observations de Me Zeisser, représentant la fédération des entreprises de boulangerie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 25 novembre 1995 le préfet du Pas-de-Calais a imposé aux boulangeries, boulangeries-pâtisseries, dépôts et points de vente de pain du département, y compris ceux situés dans les galeries marchandes et les grandes surfaces, une journée de fermeture par semaine, précisant que, pendant cette journée, la vente au détail du pain et des viennoiseries par ces établissements serait interdite et ce, sous quelque forme que ce soit. Cet arrêté introduit une dérogation pour les boulangeries et boulangeries-pâtisseries des communes du littoral et des communes limitrophes en leur permettant d'ouvrir tous les jours de la semaine du 1<sup>er</sup> mai au 30 septembre. Par courrier du 10 juillet 2018 adressé au préfet du Pas-de-Calais, reçu le 13 juillet suivant par ce dernier, la fédération des entreprises de boulangerie a sollicité l'abrogation de cet arrêté. Sa demande a été implicitement rejetée. La fédération des entreprises de boulangerie demande l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a refusé de procéder à l'abrogation de son arrêté du 25 novembre 1995.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense :

2. D'une part, la fédération des entreprises de boulangerie, dont les adhérents ont pour activité la fabrication industrielle du pain, de la pâtisserie, de la viennoiserie ou la vente au public de produits de boulangerie, pâtisserie, viennoiserie, traiteur, produits salés de boulangerie fabriqués sur place ou dont le cycle de fabrication a été interrompu et dont la finition est réalisée sur le point de vente, a pour objet, aux termes de ses statuts, « *la défense des intérêts professionnels, économiques, sociaux et moraux* » de ses membres et a pour mission de soutenir « *leurs intérêts dans toutes les questions d'ordre économique et social, (...) [de] défendre leurs revendications et en poursuivre la réalisation (...)* ». Si, de ce fait, elle a un champ d'action national, elle a cependant intérêt à agir pour contester le refus du préfet du Pas-de-Calais d'abroger son arrêté du 28 novembre 1995 lequel a une portée qui dépasse le simple périmètre du département du Pas-de-Calais dès lors qu'il est susceptible d'avoir des effets économiques sur les établissements vendant du pain situés dans les départements limitrophes. En outre, et contrairement à ce que soutient le préfet, il ressort des pièces du dossier que la fédération requérante a des adhérents dont l'activité s'exerce dans le Pas-de-Calais, y compris dans la zone littorale. Il en va ainsi des établissements « La Mie Câline », franchise de la société Monts Fournil, qui sont situés à Arras, Béthune, Boulogne-sur-Mer et Calais. Il s'ensuit que la profession représentée par la Fédération des entreprises de boulangerie ainsi que l'intérêt économique de ses membres en exercice dans le département du Pas-de-Calais sont affectés par l'arrêté du préfet du Pas-de-Calais du 28 novembre 1995 lequel impose une journée de fermeture hebdomadaire aux boulangeries, boulangeries-pâtisseries, dépôts et points de vente de pain du département, y compris ceux situés dans les galeries marchandes et les grandes surfaces.

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. 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. ». Par ailleurs, 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. [...] ».*

4. Contrairement à ce que soutient le préfet du Pas-de-Calais, si les dispositions du second alinéa de l'article L. 3132-29 du code du travail concernent les demandes d'abrogation des arrêtés préfectoraux de fermeture hebdomadaire des établissements d'une profession d'une zone géographique concernée, émanant d'organisations professionnelles représentatives exprimant la volonté de la majorité des membres de cette profession, elles ne font toutefois pas obstacle à ce que tout tiers y ayant intérêt puisse solliciter l'abrogation d'un tel arrêté auprès du préfet, qui est alors tenu d'y faire droit si les conditions prévues à l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration sont remplies, en particulier en cas de changement de la volonté de la majorité des établissements concernés.

5. Il résulte de ce qui précède que la fédération des entreprises de boulangeries a intérêt à agir dans la présente instance. Par suite, la fin de non-recevoir soulevée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. D'une part, il résulte des dispositions précitées 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.

7. D'autre part, 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 démenties 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.

8. Enfin, 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. Par suite, 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.

9. En l'espèce, la fédération des entreprises de boulangerie soutient qu'il n'existait pas de majorité d'établissements concernés dans le département du Pas-de-Calais favorables à une fermeture hebdomadaire tant à la date d'édiction de l'arrêté préfectoral du 28 novembre 1995, qu'à la date à laquelle le préfet a rejeté implicitement sa demande d'abrogation de cet arrêté et qu'il n'en existe toujours pas à la date du présent jugement.

10. Lors de l'édiction de l'arrêté du 28 novembre 1995, qui présente un caractère réglementaire, le préfet du Pas-de-Calais s'est fondé sur la circonstance que l'accord, conclu le 27 avril 1995 entre la fédération des syndicats de boulangerie du Pas-de-Calais, le syndicat des boulangers-pâtisseries, le syndicat CGT-FO et le syndicat CFE-CGC, exprimait alors la volonté des boulangeries, boulangeries-pâtisseries, dépôts et points de vente de pain du département, y compris ceux situés dans les galeries marchandes et les grandes surfaces en faveur d'un jour de fermeture hebdomadaire.

11. Il ressort des pièces du dossier que seules les organisations professionnelles mentionnées au point précédent ont signé l'accord préalable du 27 avril 1995. Si le préfet du Pas-de-Calais fait valoir que toutes les organisations professionnelles concernées ont été invitées à la négociation, il établit seulement que le syndicat national des industries de la boulangerie a été invité à présenter des observations sur l'accord en cause. En outre, et en dépit de la mesure d'instruction adressée au préfet du Pas-de-Calais, ce dernier n'a produit aucun élément statistique permettant d'apprécier le poids relatif des différentes catégories d'établissements exerçant, à titre principal ou accessoire, la vente de pain dans le département du Pas-de-Calais à la date de l'arrêté litigieux. Il n'a, en particulier, apporté aucun élément permettant de déterminer le nombre d'établissements de restauration rapide, d'épiceries ou de moyennes ou grandes surfaces susceptibles de vendre du pain à titre accessoire à la date de l'arrêté en litige, établissements qui sont expressément visés par l'arrêté du 28 novembre 1995 et dont il n'est pas démontré, ainsi qu'il a été dit, qu'ils auraient été consultés avant l'édiction de cet arrêté. L'allégation sérieuse selon laquelle une partie importante de la profession n'était pas favorable à la fermeture hebdomadaire si bien que la condition tenant à l'existence d'une majorité indiscutable en faveur de cette fermeture n'était pas satisfaite, n'est ainsi démentie par aucun élément produit par l'administration en défense. Dès lors, la fédération requérante est fondée à soutenir que l'arrêté du 28 novembre 1995 était illégal dès l'origine.

12. Par ailleurs, la fédération des entreprises de boulangerie soutient que le tissu industriel et commercial dans les secteurs de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie a fortement évolué depuis 1995. Elle fournit, à cet égard, des données pour l'année 2019, issues de l'annuaire des entreprises de France, desquelles il ressort qu'il n'existe plus, à cette date, dans le département du Pas-de-Calais, que 624 boulangeries et boulangeries-pâtisseries artisanales sur 3 015 établissements susceptibles de vendre du pain à titre principal ou accessoires, dont 767 commerces d'alimentation générale, comprenant les supérettes, les supermarchés et les hypermarchés, 104 commerces de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasins spécialisés et 1 321 établissements de restauration rapide. L'accord de 1995 n'ayant été signé que par deux organisations représentant des boulangeries et boulangeries-pâtisseries artisanales, la fédération

requérante déduit de ces données récentes sur la répartition de la profession de vente du pain que les professionnels susceptibles de donner leur accord à la fermeture hebdomadaire sont aujourd'hui minoritaires. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la boulangerie industrielle n'ayant pas donné son accord à cette fermeture en 1995, l'allégation selon laquelle une majorité n'est pas acquise aujourd'hui présente un caractère sérieux. Le préfet du Pas-de-Calais, qui n'a fourni aucun élément statistique en réponse à la mesure d'instruction qui lui a été adressée sur ce point, n'apporte aucun élément permettant d'établir qu'il existerait, à la date du présent jugement, une majorité indiscutable des établissements concernés dans le département du Pas-de-Calais, par la vente au détail de pain ou de viennoiserie, favorable à une journée de fermeture hebdomadaire. Dans ces conditions, la fédération des entreprises de boulangerie est fondée à soutenir que le préfet du Pas-de-Calais a commis une erreur d'appréciation en refusant d'abroger son arrêté du 28 novembre 1995.

13. Il résulte de 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 demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a refusé d'abroger son arrêté du 28 novembre 1995.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Le présent jugement, qui fait droit à la demande d'annulation du refus d'abroger l'arrêté préfectoral du 28 novembre 1995, 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 jugement, qu'il soit enjoint au préfet du Pas-de-Calais d'abroger cet arrêté. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais d'y procéder dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à la fédération des entreprises de boulangerie au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a refusé d'abroger son arrêté du 28 novembre 1995 ordonnant, dans le département du Pas-de-Calais, un jour de fermeture par semaine des boulangeries, boulangeries-pâtisseries, dépôt et points de vente de pain, terminaux de cuisson, y compris ceux situés dans les galeries marchandes et les grandes surfaces procédant à la vente de pain ou de viennoiseries est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Pas-de-Calais d'abroger son arrêté du 28 novembre 1995 dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à la fédération des entreprises de boulangerie une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la fédération des entreprises de boulangerie, et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Copie pour information en sera adressée au préfet du Pas-de-Calais.

Délibéré après l'audience du 5 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Riou, président,
- Mme Varenne, première conseillère,
- Mme Bruneau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 janvier 2022.

La rapporteure,

*signé*

M. VARENNE

Le président,

*signé*

J.M. RIOU

La greffière,

*signé*

C. VIEILLARD

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,