

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N°2102053

SARL BRIOCHES ET TRADITIONS

M. Marc Pinturault
Rapporteur

Mme Boutet
Rapporteuse publique

Audience du 23 mai 2023
Décision du 6 juin 2023

66-03-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 5 août 2021 et le 23 décembre 2022, la société à responsabilité limitée (SARL) Brioches et traditions, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 30 juin 2021 par laquelle le préfet de la Charente-Maritime a implicitement refusé d'abroger son arrêté du 23 septembre 1997 réglementant la fermeture au public des points de vente de pain dans son département ;

2°) de faire injonction au préfet de la Charente-Maritime d'abroger l'arrêté du 23 septembre 1997 dans un délai d'un mois à, compter de la décision à intervenir et sous astreinte de cinq-cents euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle justifie d'un intérêt pour demander l'abrogation de l'arrêté du 27 septembre 1997 ;

- le refus d'abroger l'arrêté en litige doit être annulé par voie de conséquence de l'illégalité formelle, en l'absence de formalisation écrite, de l'accord préalable du 4 juin 1997,

relatif au repos hebdomadaire des salariés, sur la base duquel a été pris cet arrêté, ce qui n'est pas régularisé par la circonstance que l'arrêté rappelle en son article 6 l'obligation pour les employeurs de respecter l'obligation relative au repos hebdomadaires des salariés, sans rapport avec la réglementation de l'interruption hebdomadaire de l'activité de vente de pain ;

- l'arrêté dont le refus d'abrogation est critiqué n'a pas été pris à la demande des syndicats intéressés, en méconnaissance de l'article L. 3132-29 du code du travail ;

- l'accord sur la base duquel a été pris cet arrêté ne procédait pas d'une majorité indiscutable des organisations professionnelles représentatives de l'activité concernée de vente de pain, toutes ces organisations n'ayant pas été invitées à se prononcer et, parmi celles conviées, toutes ne s'étant pas prononcées en faveur de la fermeture hebdomadaire ;

- dès lors qu'est établi un doute sur l'existence d'une telle majorité, il incombe à l'administration de produire des éléments factuels permettant de considérer qu'une majorité inscutable des organisations professionnelles concernées était acquise en faveur de la fermeture hebdomadaire, tandis qu'au contraire l'arrêté en litige n'a été signé, d'une part, que par des organisations syndicales de certaines activités artisanales, dont il n'est pas établi combien d'adhérents elles représentent, mais pas par les organisations professionnelles représentant l'ensemble des entreprises exerçant une activité de fabrication et de commercialisation de produits issus du pain, comme les établissements de restauration rapide, les commerces ambulants, les stations-services, les commerces d'alimentations générales etc., cet arrêté a été signé, d'autre part, par des organisations professionnelles qui ne sont pas concernées par la vente de pain, comme la fédération départementale des charcutiers-traiteurs ;

- à supposer que cette majorité indiscutable en faveur de la fermeture hebdomadaire fût acquise à la date de l'arrêté du 23 septembre 1997, il n'est pas justifié qu'elle fût toujours existante à la date à laquelle la demande d'abrogation a été faite, alors même que conformément à 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 rendu illégal en raison de la survenue de circonstances de fait postérieures à son édicition, et alors même que vingt-quatre années se sont écoulées entre l'arrêté en litige et la date à laquelle son abrogation a été demandée ;

- la persistance d'une majorité indiscutable, dont la réalité est démentie par des allégations sérieuses, doit être démontrée par des éléments suffisamment probants de nature à combattre ces allégations.

Par des mémoires en intervention enregistrés le 7 octobre 2022 et le 23 décembre 2022, la Fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que la SARL Brioches et traditions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 novembre 2022, le préfet de la Charente-Maritime conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, la SARL Brioches et traditions n'ayant pas qualité pour demander l'abrogation de l'arrêté du 27 septembre 1997 ;

- les moyens soulevés par la SARL Brioches et traditions ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 21 décembre 2022, la Fédération départementale de la boulangerie et de boulangerie-pâtisserie de la Charente-Maritime, représentée par Me Gombaudo, conclut au rejet de la requête de la SARL Brioches et traditions et à ce que soit mise à la charge de celle-ci la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la société requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Pinturault,
- les conclusions de Mme Boutet, rapporteure publique,
- et les observations de Me Zeisser, représentant la SARL Brioches et traditions et la Fédération des entreprises de boulangerie, de Me Combaud, représentant la Fédération départementale de la boulangerie et boulangerie pâtisserie de la Charente-Maritime, et de Mmes Bousquet et Vachon, représentant le préfet de la Charente-Maritime.

Une note en délibéré présentée pour la SARL Brioches et traditions a été enregistrée le 24 mai 2023.

Une note en délibéré présentée par le préfet de la Charente-Maritime a été enregistrée le 25 mai 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 23 septembre 1997, le préfet de la Charente-Maritime a réglementé la fermeture au public des boulangeries et des points de vente de pain dans son département, en imposant chaque semaine une journée entière de fermeture, soit le dimanche, soit un autre jour de la semaine au choix des intéressés. Par une lettre recommandée du 28 avril 2021, délivrée le lendemain, la société à responsabilité limitée (SARL) Brioches et traditions a demandé au préfet de la Charente-Maritime d'abroger cet arrêté, au motif que l'obligation de fermeture hebdomadaire ne reposait pas sur l'accord donné par une majorité indiscutable de l'ensemble des professionnels du secteur d'activité concerné. Faute de réponse de l'administration, la SARL Brioches et traditions demande l'annulation de cette décision.

Sur la recevabilité de la requête :

2. S'il résulte du second alinéa de l'article L. 3132-29 du code du travail que le préfet, à la demande des organisations syndicales représentatives des salariés ou des organisations représentatives des employeurs de la zone concernée exprimant la volonté de la majorité de la profession de cette zone géographique, abroge l'arrêté mentionné au premier alinéa du même

article, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que tout tiers puisse solliciter l'abrogation d'un tel arrêté, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration. En tout état de cause, il n'est pas contesté que La SARL Brioches et traditions exerce une activité de commerce de produits issus du pain et qu'elle avait, par suite, intérêt à obtenir l'abrogation de l'arrêté qu'elle conteste et à demander, par suite, l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé d'abroger cet arrêté. Il suit de là que la fin de non-recevoir que l'administration oppose en défense à la requête de la SARL Brioches et traditions ne peut qu'être écartée.

Sur la recevabilité des interventions volontaires :

3. La Fédération des entreprises de boulangerie justifie de son intérêt, au regard de son objet statutaire, à l'annulation de la décision contestée, tandis que la Fédération départementale de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de la Charente-Maritime justifie quant à elle, au regard de son objet, de son intérêt au maintien de l'arrêté dont l'abrogation est demandée. Par suite, leurs interventions sont recevables.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. D'une part, 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 (...)* ».

5. D'autre part, selon 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.* ».

6. Il résulte de ces dispositions 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. 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 que ce dernier 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 des requêtes 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. L'arrêté en litige a été pris au visa de l'accord donné le 4 juin 1997 par six organisations professionnelles, dont quatre organisations représentant les employeurs (Fédération départementale de la boulangerie, Syndicat des pâtisseries, confiseurs, chocolatiers, glaciers de la Charente-Maritime, Fédération départementale des charcutiers-traiteurs et traiteurs et Fédération départementale de la boucherie, charcuterie, traiteur) et deux organisations représentant les salariés (le syndicat Confédération générale du travail des ouvriers boulangers de la Charente-Maritime et le syndicat Confédération générale du travail – Force ouvrière de Charente-Maritime) pour que soient modifiés les dispositions des articles 4 et 5 de l'arrêté préfectoral du 9 janvier 1990 relatif à la fermeture hebdomadaire des commerces de boulangerie et des points de vente de pain en Charente-Maritime. Cette modification porte sur l'extension des périodes annuelles pendant lesquelles est suspendue l'obligation, instituée à l'article 1^{er} de cet arrêté, de fermer au public chaque semaine pendant une journée entière 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 de pain, tels que, notamment, les boulangeries, boulangeries-pâtisseries, les coopératives de boulangeries, les boulangeries industrielles, les terminaux de cuisson quelle que soit leur appellation (point chaud viennoiseries etc.) et les dépôts de pain sous quelque forme ou en quelque endroit que ce soit, y compris les stations-services et les rayons de vente de pain.

9. Même si cet arrêté a été pris avec l'assentiment de six organisations professionnelles dont quatre sont à l'évidence représentatives des professionnels faisant métier de fabriquer et, ou, de vendre du pain, que ce soit à titre principal ou à titre accessoire, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est d'ailleurs pas contesté, que toutes les organisations professionnelles ou syndicales auxquelles adhérait, à la date de l'arrêté, l'ensemble des entreprises et des professionnels exerçant dans ce secteur d'activité dans le département de la Charente-Maritime, n'ont pas été parties à l'accord formalisé le 4 juin 1997, ce qui est le cas du syndicat national des industries de la boulangerie-pâtisserie et fabrications annexes (SNIB) et du Groupement indépendant des terminaux de cuisson (GITE), qui ont été invités aux négociations mais n'y ont pas participé, et de la Fédération des détaillants professionnels en alimentation, fruits et légumes de Charente-Maritime, qui a participé aux négociations mais n'a pas signé l'accord du 4 juin 1997.

10. En outre, alors même que le principe de la fermeture hebdomadaire institué dans l'arrêté en litige ne concerne pas uniquement les établissements ou parties d'établissements exerçant une activité principale de vente de pain ou de produits dérivés du pain, mais aussi des commerces qui exercent cette activité de manière accessoire, il n'est pas contesté que le préfet de la Charente-Maritime n'a pas consulté d'organisation représentative d'entreprises commerciales ayant vocation à vendre du pain ou des produits dérivés du pain, comme les stations-services, les magasins de moyennes ou grandes surfaces, les établissements de restauration rapide et les commerces ambulants ou que, à défaut d'organisation représentative de telles activités, il n'a pas cherché à connaître l'opinion des entreprises qui les exercent.

11. Le préfet de la Charente-Maritime ne produit pas d'élément statistique permettant d'apprécier le poids relatif des différentes organisations professionnelles qu'il a consultées, ni celui de celles qui, parmi les organisations consultées, ont consenti aux dispositions de l'arrêté du

23 septembre 1997. L'autorité administrative ne produit pas davantage d'élément sur l'évolution de cette représentativité depuis cet arrêté. La persistance d'une opinion majoritaire, dans le secteur d'activité concerné, en faveur du maintien de l'obligation de fermeture hebdomadaire, telle qu'elle résulte de l'arrêté pris en 1997, ne peut être déduite de l'intervention, auprès du préfet, de plusieurs parlementaires locaux en faveur du maintien en l'état de ces dispositions, d'autant moins que tous ces parlementaires sont explicitement intervenus pour appuyer les intérêts spécifiques des entreprises artisanales de boulangerie, qui estiment être lésées par les pressions qu'exercent les entreprises de boulangerie industrielle pour obtenir la levée de l'obligation de fermeture hebdomadaire, de sorte que ces interventions ne relaient l'opinion que d'une partie seulement des professionnels du secteur d'activité concerné par l'application de l'arrêté dont l'abrogation a été demandée.

12. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que, d'une part, l'arrêté du 23 septembre 1997 n'a pas été pris sur la base d'un accord reflétant la volonté d'une majorité indiscutable de l'ensemble des professionnels du secteur d'activité concerné et que, d'autre part, l'existence d'une telle volonté majoritaire n'est pas davantage acquise de manière indiscutable pour la période actuelle. Il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la SARL Brioches et traditions est fondée à demander l'annulation de la décision contestée.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

13. Le maintien en vigueur de l'arrêté du 23 septembre 1997 est subordonné à la condition qu'il corresponde à la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés à la date à laquelle le préfet se prononcera à nouveau sur la demande d'abrogation dont la société requérante l'a saisi le 29 avril 2021. Ainsi, au regard des motifs, exposés ci-dessus, qui justifient l'annulation de la décision attaquée, cette annulation implique seulement que le préfet procède, en exécution du présent jugement, à un nouvel examen de la demande d'abrogation et y statue après avoir constaté l'existence ou non d'une majorité indiscutable en faveur de l'accord du 2 juillet 1997, le tout dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

14. La Fédération départementale de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de la Charente-Maritime, qui n'est pas partie à l'instance dès lors qu'elle n'y est qu'intervenante, n'est pas, en tout état de cause, fondée à réclamer des sommes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 300 euros au titre des frais exposés par la SARL Brioches et traditions et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de la Fédération des entreprises de boulangerie et de la Fédération départementale de la boulangerie et la boulangerie-pâtisserie de la Charente-Maritime sont admises.

Article 2 : La décision implicite par laquelle le préfet de la Charente-Maritime a rejeté la demande de la SARL Brioches et traditions tendant à l'abrogation de l'arrêté du 23 septembre 1997 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements et 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 de pain, emballé ou non, est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au préfet de la Charente-Maritime de procéder à un nouvel examen de la demande de la SARL Brioches et traditions tendant à l'abrogation de son arrêté du 23 septembre 1997 dans un délai de six mois à compter du présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera à la SARL Brioches et traditions une somme de 1 300 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la SARL Brioches et traditions, à la Fédération des entreprises de boulangerie, à la Fédération départementale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de la Charente-Maritime et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.,

Copie pour information en sera adressée au préfet de la Charente-Maritime.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Campoy, président,
M. Crosnier, premier conseiller,
M. Pinturault, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2023.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

M. PINTURAUULT

L. CAMPOY

La greffière,

Signé

D. GERVIER

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion en ce qui le concerne et 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,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

Signé

D. GERVIER