

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

ct

N° 2200975

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Florence Genty
Rapporteure

Le tribunal administratif de Pau

(2^{ème} Chambre)

Mme Marianne Duchesne
Rapporteure publique

Audience du 24 juin 2025
Jugement du 8 juillet 2025

66-03-02-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en production de pièce et des mémoires, enregistrés le 4 mai 2022, le 3 août 2022, le 12 décembre 2022 et le 15 décembre 2022, la Fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 6 avril 2022 par laquelle le préfet du Gers a implicitement rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté préfectoral du 17 mai 1994 ordonnant un jour par semaine de fermeture au public des établissements ou parties d'établissements, magasins, dépôts ou locaux de quelque nature qu'ils soient, couverts ou découverts, sédentaires et/ou ambulants, dans lesquels s'effectuent la vente ou la distribution des produits de boulangerie-pâtisserie, viennoiserie et dérivés de ces activités dans toutes les localités de ce département ;

2°) d'enjoindre au préfet du Gers d'abroger cet arrêté dans un délai d'un mois à compter du jugement à venir, et ce, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- le préfet du Gers est tenu d'abroger l'arrêté du 17 mai 1994 illégal depuis sa signature jusqu'à ce jour dès lors qu'il méconnaît l'article L. 3132-29 du code du travail pour les motifs suivants :

o l'accord préalable, prévu par cet article et visé par l'arrêté du 17 mai 1994 sans mentionner les syndicats signataires ni en indiquer la date, à défaut d'avoir été pris sous la forme d'un document écrit, ne permet d'en vérifier ni l'existence, ni les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire a été donné aux salariés ;

○ il n'est pas établi que l'ensemble des organisations professionnelles ont été invitées à une négociation ni même consultées, préalablement à son édition, et que les organisations consultées ont participé à des discussions collectives préalables; du fait de cette irrégularité, la condition de majorité requise à cette même date ne peut être qualifiée d'indiscutable ;

○ en élargissant son champ d'application à des professions difficiles à identifier, l'arrêté du 17 mai 1994 ne peut être regardé comme visant une même profession ;

○ le préfet n'établit pas qu'une majorité indiscutable de professionnels de la boulangerie auxquels l'arrêté du 17 mai 1994 est applicable était favorable à une fermeture hebdomadaire, ni à la date de l'arrêté en cause, ni à celle de la demande d'abrogation de ce dernier ;

- en ne transmettant pas les éléments statistiques probants qui fondent son appréciation factuelle de l'existence d'une volonté majoritaire lors de la consultation précédant l'adoption de l'arrêté du 17 mai 1994, puis de celle conduite au mois d'avril 2021, le préfet a violé le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 alinéa 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense et un mémoire en production de pièce enregistrés le 9 novembre 2022 et le 10 juin 2025, le préfet du Gers conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la décision attaquée de maintenir l'arrêté du 17 mai 1994 ne présente pas de caractère implicite ;

- son courrier du 6 avril 2022 ne fait que constater l'absence de majorité favorable, sur la base d'une consultation des professionnels concernés, effectuée en exécution du jugement du tribunal du 19 janvier 2021 ;

- les moyens soulevés par la Fédération des entreprises de boulangerie ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour la Fédération des entreprises de boulangerie a été enregistré le 17 juin 2025.

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 Genty,

- les conclusions de Mme Duchesne, rapporteure publique,

- et les observations de Me Zeisser, représentant la Fédération des entreprises de boulangerie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 17 mai 1994, modifié le 9 décembre 1997, le préfet du Gers a, sur le fondement des dispositions alors en vigueur de l'article L. 221-17 du code du travail, prescrit la fermeture au public, un jour par semaine au choix des intéressés, des établissements ou parties

d'établissements, magasins, dépôts ou locaux de quelque nature qu'ils soient, couverts ou découverts, sédentaires et /ou ambulants, dans lesquels s'effectuent la vente ou la distribution des produits de boulangerie-pâtisserie, viennoiserie et dérivés de ces activités dans toutes les localités de ce département. Par lettre du 16 octobre 2018, la Fédération des entreprises de boulangerie (FEB) a demandé au préfet du Gers l'abrogation de cet arrêté, laquelle a donné lieu à une décision implicite de rejet. Par jugement n° 1900241 du 19 janvier 2021, le tribunal a annulé cette décision implicite et a enjoint à cette même autorité de prendre une nouvelle décision, après un réexamen de la demande de la FEB. Après avoir procédé à une nouvelle consultation des organisations professionnelles du secteur professionnel concerné au cours du mois d'avril 2021, par lettre du 5 juillet 2021, le préfet du Gers a informé la FEB de sa décision de ne pas abroger l'arrêté en litige. Par un premier courrier du 25 novembre 2021 demeuré sans réponse, puis par un second du 10 mars 2022, la FEB a sollicité la communication de la méthodologie utilisée et des données chiffrées obtenues lors de cette consultation pour lui permettre de s'assurer de l'existence effective d'une majorité indiscutable d'établissements favorable au maintien du jour hebdomadaire de fermeture. Par un courrier du 6 avril 2022, le préfet du Gers a confirmé le sens de sa lettre du 5 juillet 2021. La FEB demande l'annulation de la décision du 6 avril 2022 par laquelle le préfet du Gers, en maintenant l'arrêté du 17 mai 1994, a implicitement refusé de l'abroger.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. 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 édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* ». 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. / (...)* »

3. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 3132-29 du code du travail que, d'une part, 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 et que, d'autre part, l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer si cette illégalité résulte de circonstances de droit ou de faits postérieures à la date de sa signature. L'existence d'une majorité indiscutable en faveur du maintien de la réglementation est en outre 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, sans qu'il soit exigé que les organisations signataires de l'accord soient elles-mêmes représentatives de cette majorité. Il appartient enfin au juge 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.

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. En premier lieu, la fédération requérante produit un extrait du fichier national des chambres de commerce et d'industrie des entreprises de France daté du 5 décembre 2022, qui est contemporain de la date de la décision attaquée, selon lequel le département du Gers comptait 119 boulangeries et boulangeries-pâtisseries, 8 commerces de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé, 21 pâtisseries, 4 entreprises de fabrication industrielle de pain et de pâtisseries, 15 terminaux de cuisson de produits de boulangerie, soit 167 entreprises. La base « système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements », dite Sirène, produite par le préfet et datée du 10 juin 2025, recense 150 entreprises exerçant ce même type d'activités, à l'exception des commerces de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé, qui n'ont pas été retenus dans la sélection opérée par cette autorité, soit au total une différence de seulement 9 entreprises entre les deux évaluations effectuées à environ 30 mois d'écart. S'il résulte également du fichier sur lequel la fédération requérante s'appuie, qu'il dénombre 28 entreprises ayant pour activité le commerce de détail de carburant, 5 entreprises de commerce de détail de produits surgelés, 42 entreprises de commerce de détail de produits à base de tabac en magasin spécialisé, 20 supérettes, 79 commerces d'alimentation générale, 46 supermarchés et 5 hypermarchés, 129 entreprises ayant pour activité de commerce de détail alimentaire sur éventaires et marchés et 268 entreprises de restauration rapide, soit un total de 622 entreprises, contre 541 recensées dans la base Sirène produite par le préfet, lequel ne comptabilise toutefois pas les quatre premières catégories de commerces précédemment citées, il ne permet pas d'identifier, et donc de dénombrer, les commerces qui seraient soumis à l'obligation de fermeture hebdomadaire au regard de ses activités de commerce de pain ou dérivés.

6. En second lieu, ainsi qu'il a été dit au point 1, le préfet du Gers a engagé à compter du 2 avril 2021 une consultation des organisations professionnelles intéressées afin de s'assurer de la persistance d'une volonté majoritaire de la profession pour le maintien de son arrêté de fermeture hebdomadaire. Par un courrier du 5 juillet 2021 adressé à la présidente du tribunal administratif de Pau, cette même autorité a indiqué avoir sollicité l'avis de 11 organisations professionnelles dont une, à savoir le conseil national des professions automobiles, n'avait pu être contacté. Il ressort des pièces du dossier que la fédération du commerce et de la distribution et la fédération de l'épicerie et du commerce de proximité, qui avaient été consultées sans toutefois avoir répondu, présentent respectivement 54 et 10 adhérents dans le Gers et ont postérieurement déclaré le 13 décembre 2022 souhaiter qu'il soit mis fin à l'obligation de fermeture hebdomadaire, tout comme le syndicat national de l'alimentation et de la restauration rapide, qui n'apporte toutefois aucune justification du nombre de ses 405 adhérents qui exerceraient dans ce même département, et la FEB, qui ne compte qu'un seul adhérent gersois. La fédération nationale de l'automobile, qui ne compte pas d'adhérent dans le Gers, n'a, de ce fait, pas souhaité se prononcer sur ce point. Seule la fédération des artisans boulangers et boulangers-pâtisseries du Gers, qui indique justifier de 40 adhérents sur les 75 artisans boulangers qui seraient recensés dans ce département, s'est

expressément opposée à l'abrogation de cette réglementation. Par courrier du 19 mai 2021, cette fédération a en outre informé les services de la préfecture qu'après avoir consulté l'ensemble de ces artisans, 64 artisans boulangers, dont ses 40 adhérents, souhaitent le maintien de l'arrêté du 17 mai 1994, et 5 boulangeries s'étaient prononcées en faveur de son abrogation.

7. Dans ces conditions, à supposer même que les 622 entreprises recensées par la société requérante susceptibles de vendre du pain à titre accessoire, et dont il ne saurait être présumé qu'elles sont favorables à cette fermeture hebdomadaire, ne seraient pas concernées par les activités visées par le préfet, d'une part, la Fédération des artisans boulangers et boulangers-pâtisseries du Gers, qui est la seule organisation d'employeurs à s'être prononcée favorablement au maintien de cette fermeture, compte 40 adhérents sur un nombre de 158 à 167 entreprises, dont il paraît certain qu'elles entrent toutes dans le champ d'application de l'arrêté du 17 mai 1994, et ne représente donc qu'une proportion comprise entre 25,31 à 23,9% de ces établissements. D'autre part, les 64 artisans boulangers qui se sont prononcés en faveur du maintien de la fermeture hebdomadaire ne représentent qu'une proportion comprise entre 40,5% et 38,30% de ces mêmes établissements. Dès lors, l'accord syndical sur la fermeture au public des établissements participant à la vente ou la distribution des produits de boulangerie-pâtisserie, viennoiserie et dérivés de ces activités dans le département du Gers ne correspond plus à la volonté de la majorité indiscutable de ces établissements. Par suite, la FEB est fondée à soutenir que l'arrêté du préfet du Gers du 17 mai 1994 est devenu illégal.

8. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés au soutien des présentes conclusions, la décision du préfet du Gers du 6 avril 2022 doit être annulée.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

9. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...)* ».

10. Eu égard au motif d'annulation retenu, l'exécution du présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint à cette autorité d'abroger l'arrêté du préfet du Gers du 17 mai 1994 dans un délai d'un mois à compter de la date de notification du présent jugement. En revanche, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés à l'instance :

11. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la FEB et non compris dans les dépens.

D E C I D E:

Article 1er : La décision du préfet du Gers du 6 avril 2022 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Gers d'abroger son arrêté du 17 mai 1994 dans un délai d'un mois à compter de la date de notification du présent jugement.

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

Article 4 : Les conclusions de la requête de la Fédération des entreprises de boulangerie sont rejetées pour le surplus.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie et au ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles.

Copie en sera adressée au préfet du Gers.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2025, à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Genty, première conseillère,
M. Aubry, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 juillet 2025.

La rapporteure,

Le président,

F. GENTY

F. DE SAINT-EXUPERY DE
CASTILLON

La greffière,

P. SANTERRE

La République mande et ordonne au ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme :

La greffière,