

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2206372

**FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE**

M. Eric Albouy
Rapporteur

M. Christophe Fraboulet
Rapporteur public

Audience du 26 février 2025
Décision du 12 mars 2025

C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 décembre 2022 et 5 octobre 2023, la fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 18 octobre 2022 par laquelle le préfet du Morbihan a refusé d'abroger son arrêté du 30 décembre 1996 ;

2°) d'enjoindre au préfet du Morbihan d'abroger son arrêté du 30 décembre 1996 dans un délai d'un mois à compter du jugement, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision du 18 octobre 2022 n'a pas été prise conformément au souhait d'une majorité indiscutable des professionnels du secteur ; la fédération des artisans boulangers n'engage que ses adhérents à jour de cotisations et non pas l'ensemble des artisans boulangers ; un nombre croissant d'artisans boulangers est adhérent de la fédération des entreprises de boulangerie ; il est donc erroné d'affirmer que les artisans boulangers sont attachés au maintien de l'obligation de fermeture hebdomadaire ; le préfet n'a pas décompté la majorité sur l'ensemble des professionnels concernés, mais sur l'ensemble des suffrages exprimés, en méconnaissance des décisions du Conseil d'État, dès lors que le courrier de consultation ne

précisait pas le sens donné à l'abstention ;

- en l'absence de majorité indiscutable favorable au maintien de l'obligation de fermeture hebdomadaire, aucune mesure autre que l'abrogation de l'arrêté du 30 décembre 1996 n'est de nature à faire cesser son application illégale ; il y a par suite lieu d'enjoindre au préfet de procéder à cette abrogation et d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Une mise en demeure a été adressée le 7 juin 2023 au préfet du Morbihan qui n'a pas produit de mémoire.

Vu :

- le jugement du tribunal administratif de Rennes n° 1903107 du 22 novembre 2021 ;
- 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. Albouy,
- les conclusions de M. Fraboulet, rapporteur public,
- et les observations de Me Zeisser, représentant la fédération des entreprises de boulangerie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 30 décembre 1996, pris en application de dispositions du code du travail, figurant actuellement à l'article L. 3132-29 du code du travail, le préfet du Morbihan a prescrit la fermeture au public un jour par semaine des « établissements, parties d'établissements, dépôts, fabricants artisanaux ou industriels, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectuent, à titre principal ou accessoire, la vente au détail ou la distribution de pain, emballé ou non, tels que, notamment : / - boulangeries, / - boulangeries-pâtisseries, pâtisseries, / - coopératives de boulangerie, / - boulangeries industrielles, / - terminaux de cuisson, quelle que soit leur appellation : point chaud, viennoiseries, etc..., / - dépôts de pains (sous quelque forme que ce soit, y compris les stations-services), / - rayon de vente de pain, tout point de vente, tout rayon de pain ». Le 5 novembre 2015, la fédération des entreprises de boulangerie a adressé à la ministre du travail une demande d'abrogation de cet arrêté du préfet du Morbihan. Par jugement du 23 mars 2018, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation de cet arrêté et a enjoint au préfet du Morbihan de procéder au réexamen de la demande d'abrogation. Par une décision du 19 avril 2019, prise après une consultation de la profession, le préfet du Morbihan a décidé de ne pas abroger son arrêté du 30 décembre 1996. Par une requête enregistrée le 17 juin 2019, sous le n° 1903107, la fédération des entreprises de

boulangerie a demandé au tribunal l'annulation de la décision du 19 avril 2019 et à ce qu'il soit enjoint au préfet du Morbihan de procéder à l'abrogation de l'arrêté du 30 décembre 1996. Par un jugement du 22 novembre 2021. Le tribunal a fait droit aux conclusions en annulation et a enjoint au préfet du Morbihan de procéder à une nouvelle consultation des organisations professionnelles concernées puis de statuer à nouveau sur la demande d'abrogation de l'arrêté du 30 décembre 1996, dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement. Le préfet du Morbihan a procédé à cette consultation en juin 2022, puis par la décision attaquée, du 18 octobre 2022, a décidé de ne pas abroger son arrêté du 30 décembre 1996.

Sur les conclusions en annulation :

2. D'une part, l'article L. 3132-29 du code du travail dispose que : « *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. / À 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* ». D'autre part, aux termes du premier alinéa 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.* ».

3. Pour l'application des dispositions du code du travail citées au point précédent, 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 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.

4. Il ressort des pièces du dossier que, pour l'exécution du jugement n° 1903107 du 22 novembre 2021, le préfet du Morbihan a engagé une consultation des professionnels intéressés afin de s'assurer de la persistance d'une volonté majoritaire de la profession pour le maintien de son arrêté de fermeture hebdomadaire. Les résultats de cette consultation, effectuée auprès de 2 856 établissements du département - liste ramenée à 2 330 établissements après retraitement des cessations d'activité et soustraction des établissements non concernés par l'activité, font apparaître que si près de 63 % des répondants se sont exprimés en faveur du maintien de la fermeture, ils ne représentent que moins de 10 % de la totalité des établissements concernés du département de Morbihan. Il ressort également des pièces du dossier que le courrier de consultation, daté du 1^{er} juin 2022, adressé à chaque établissement concerné, n'indiquait pas que l'absence de réponse de sa part vaudrait acceptation de la décision qui serait prise, de sorte que les abstentions de ces établissements ne peuvent être regardées comme des suffrages

favorables à un jour hebdomadaire de fermeture. Par conséquent, la consultation organisée en juin 2022 par le préfet en exécution du jugement n° 1903107, dont le résultat devait être apprécié par rapport à l'ensemble des entreprises consultées, n'a pas recueilli l'assentiment d'un nombre d'entreprises correspondant à la majorité des établissements intéressés, en sorte que la condition de majorité indiscutable en faveur du maintien de l'arrêté du 30 décembre 1996 n'a pas été satisfaite. Si la décision attaquée est également motivée par la circonstance que les artisans boulangers du Morbihan, auraient toujours rappelé, par l'intermédiaire de leur fédération nationale, leur attachement au maintien d'un jour de fermeture hebdomadaire, le préfet, qui n'a pas présenté d'observations en défense, malgré une mise en demeure, n'établit, ni l'actualité de cette prise de position de la fédération nationale des artisans boulangers, ni qu'elle serait représentative de la volonté de la majorité des professionnels auxquels s'applique l'arrêté du 30 décembre 1996. La fédération des entreprises de Boulangerie souligne d'ailleurs, sans être contredite qu'elle est elle-même reconnue comme représentative des artisans boulangers par la convention collective nationale de la boulangerie-pâtisserie depuis 2021. Par suite, la décision du 18 octobre 2022, par laquelle le préfet de Morbihan a refusé d'abroger son arrêté du 30 décembre 1996 prescrivant une journée hebdomadaire de fermeture aux établissements, parties d'établissements, dépôts, fabricants artisanaux ou industriels, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectuent, à titre principal ou accessoire, la vente au détail ou la distribution de pain, emballé ou non, est fondée sur une appréciation erronée de la volonté exprimée en juin 2022 par la profession concernée dans le département du Morbihan. En l'absence de tout élément démontrant que les résultats de la consultation effectuée en juin 2022 ne correspondraient plus à la volonté de la profession à la date du présent jugement, la décision attaquée est illégale et doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

5. L'exécution du présent jugement implique nécessairement, eu égard au motif d'annulation retenu, que l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1996 soit abrogé. En l'absence, au vu des pièces du dossier, de circonstances nouvelles depuis la décision attaquée, il y a lieu d'enjoindre au préfet du Morbihan d'abroger cet arrêté dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais d'instance :

6. Il y a lieu de mettre à la charge de l'État le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 18 octobre 2022, par laquelle le préfet du Morbihan a refusé d'abroger son arrêté du 30 décembre 1996 imposant la fermeture un jour par semaine de l'activité de vente de pain dans le département du Morbihan, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Morbihan de procéder, dans un délai de deux mois à compter de la notification de ce jugement, à l'abrogation de son arrêté du 30 décembre 1996.

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

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

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

Délibéré après l'audience du 26 février 2025, à laquelle siégeaient :

M. Jouno, président,
M. Albouy, premier conseiller,
M. Ambert, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 mars 2025.

Le rapporteur,

signé

E. Albouy

Le président,

signé

T. Jouno

La greffière,

signé

S. Guillou

La République mande et ordonne à la ministre du travail et de l'emploi en ce qui la 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.