

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

N<sup>os</sup> 1702575,1704289

---

FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE (FEB)  
SOCIETE MONTS FOURNIL

---

M. Tronel  
Rapporteur

---

Mme Touret  
Rapporteur public

---

Audience du 16 février 2018  
Lecture du 23 mars 2018

---

66-03-02-02  
D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une ordonnance n° 399286 du 18 avril 2017, enregistrée au greffe du tribunal le 7 juin 2017 sous le n° 1702575, la présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat a renvoyé au tribunal administratif de Rennes, la requête enregistrée le 28 avril 2016, complétée par des mémoires enregistrés les 4 septembre et 30 novembre 2017, présentés par la Fédération des entreprises de boulangerie (FEB), représentée par Me Flory, qui demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle le préfet des Côtes-d'Armor a implicitement rejeté la demande, reçue le 5 novembre 2015, d'abrogation de son arrêté du 22 mai 1997 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements, parties d'établissements et dépôts, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectuent la vente au détail ou la distribution de pain ;

2°) d'enjoindre au préfet des Côtes-d'Armor, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, à titre principal, d'abroger cet arrêté et, à titre subsidiaire, de procéder à une nouvelle consultation des organisations concernées ou, à défaut d'organisations représentatives, des établissements eux-mêmes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La FEB soutient que :

- le refus d'abroger l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 22 mai 1997 est entaché d'une erreur de droit dès lors que cet arrêté est illégal dès l'origine et en raison des changements de circonstances de fait depuis son édicton ;
- l'accord syndical sur lequel se fonde cet arrêté ne répond pas à l'ensemble des conditions pour valoir accord collectif ;
- cet accord ne résulte pas d'échanges et de discussions menées simultanément et collectivement entre les différents organismes concernés.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 octobre 2017, le préfet des Côtes-d'Armor conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la FEB ne sont pas fondés.

II. Par une ordonnance n° 402193 du 10 août 2017, enregistrée au greffe du tribunal le 19 septembre 2017 sous le n° 1704289, la présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat a renvoyé au tribunal administratif de Rennes, la requête enregistrée le 5 août 2016, complétée par un mémoire enregistré le 30 novembre 2017, présentés par la société Monts Fournil, représentée par Me Flory, qui demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle le préfet des Côtes-d'Armor a implicitement rejeté la demande, reçue le 6 avril 2016, d'abrogation de son arrêté du 22 mai 1997 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements, parties d'établissements et dépôts, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectuent la vente au détail ou la distribution de pain ;

2°) d'enjoindre au préfet des Côtes-d'Armor, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, à titre principal, d'abroger cet arrêté et, à titre subsidiaire, de procéder à une nouvelle consultation des organisations concernées ou, à défaut d'organisations représentatives, des établissements eux-mêmes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Monts Fournil soutient que :

- le refus d'abroger l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 22 mai 1997 est entaché d'une erreur de droit dès lors que cet arrêté est illégal dès l'origine et en raison des changements de circonstances de fait depuis son édicton ;
- l'accord syndical sur lequel se fonde cet arrêté ne répond pas à l'ensemble des conditions pour valoir accord collectif ;
- cet accord ne résulte pas d'échanges et de discussions menées simultanément et collectivement entre les différents organismes concernés.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 octobre 2017, le préfet des Côtes-d'Armor conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société Monts Fournil ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- 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. Tronel,
- les conclusions de Mme Touret, rapporteur public,
- et les observations de Me Luet représentant la fédération des artisans boulangers et pâtisseries d'Ille-et-Vilaine.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n° 1702575 et n° 1704289, présentées par la FEB et la société Monts Fournil, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Aux termes de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé* ». Aux termes de l'article L. 114-3 de ce code : « *Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'administration initialement saisie. (...)* ».

3. Aux termes de l'article L. 3132-29 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 : « *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. ». Aux termes de l'article R. 3132-22 de ce code : « Lorsqu'un arrêté préfectoral de fermeture au public, pris en application de l'article L. 3132-29, concerne des établissements concourant d'une façon directe à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, il peut être abrogé ou modifié par le ministre chargé du travail après consultation des organisations professionnelles intéressées. / Cette décision ne peut intervenir qu'après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en application de l'arrêté préfectoral ».*

4. Il ressort des pièces des dossiers que la FEB et la société Monts Fournil ont respectivement adressé à la ministre chargée du travail les 5 novembre 2015 et 6 avril 2016, une demande d'abrogation de l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 22 mai 1997 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des commerces et établissements de vente ou de distribution de pain. La FEB, le 28 avril 2016, et la société Monts Fournil, le 5 août 2016, ont demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir les décisions par lesquelles la ministre a implicitement rejeté leurs demandes d'abrogation.

5. Dans ses ordonnances n° 399286 du 18 avril 2017 et n° 402193 du 10 août 2017, la présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat, statuant en application du 6° de l'article R. 122-12 du code de justice administrative, a considéré qu'il résulte du second alinéa de l'article L. 3132-29 du code du travail que, depuis le 8 août 2015, date d'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, seul le préfet a compétence pour se prononcer sur une demande d'abrogation d'un arrêté de fermeture au public formée par une organisation syndicale représentative des salariés ou des employeurs et motivée par l'évolution de la majorité des membres de la profession de la zone géographique concernée. En conséquence, l'article R. 3132-22 du code du travail doit nécessairement être regardé comme ne régissant plus, à compter de cette date, les décisions susceptibles d'être prises en réponse à une telle demande d'abrogation, lorsque figure, au nombre des motifs fondant la demande, l'invocation de la modification de la volonté de la majorité des membres de la profession. Il en résulte que les demandes d'abrogation adressées par la FEB et la société Monts Fournil à la ministre chargée du travail ont été adressées à une autorité incompétente. En conséquence, la ministre étant réputée les avoir transmises au préfet, en application des dispositions de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, les décisions implicites de rejet attaquées doivent être regardées comme ayant été prises par ce dernier. Aucune disposition législative ou réglementaire, et notamment pas l'article R. 311-1 du code de justice administrative, ne donnant compétence au Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort d'un recours dirigé contre une telle décision, la présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat en a donc attribué le jugement au tribunal administratif de Rennes, territorialement compétent pour en connaître en vertu de l'article R. 312-10 du même code.

#### Sur les conclusions d'annulation :

6. Pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 3132-29 du code du travail, 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 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 exerçant effectivement l'activité en cause 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 de ces établissements.

7. Par ailleurs, l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès l'origine, soit que l'illégalité résulte d'une situation de droit ou de fait postérieure à cette date.

8. En l'espèce, la FEB et la société Monts Fournil soutiennent que l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 22 mai 1997 est illégal dès l'origine dès lors qu'il a été pris sur la base d'un accord syndical ne correspondant pas à la volonté de la majorité indiscutable de tous ceux qui exercent, à titre principal ou accessoire, la vente au détail ou la distribution de pain, emballé ou non. A l'appui de son moyen, les requérantes relèvent qu'aucune organisation représentative des stations-services, des établissements de restauration rapide, des commerces ambulants et des commerces de surgelés n'a été consultée et que le préfet ne fournit aucun élément permettant d'établir que les secteurs non conviés étaient dans l'incapacité de modifier le sens de la majorité alléguée.

9. 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 contredites 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.

10. Il ressort des pièces du dossier que l'accord du 29 avril 1997 a été signé par la Fédération de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie des Côtes-d'Armor et les syndicats CFDT, CFTC et FO. La Confédération générale d'alimentation de détail, la Fédération du commerce et de la distribution, les Comptoirs modernes économiques de Rennes et les syndicats CGT et CG n'ont pas répondu à la consultation du préfet. Par des courriers du 21 mars 2017, le syndicat national des industries de la boulangerie-pâtisserie et fabrications annexes - désormais la FEB - et le Groupement indépendant des terminaux de cuisson, ont fait part de leur refus de signer un accord de fermeture hebdomadaire. Il ressort également des pièces des dossiers que le préfet n'a pas consulté d'organisation représentative des établissements de stations-services et de restauration rapide ou, à défaut d'organisation représentative, n'a pas cherché à connaître l'opinion de ceux d'entre eux qui vendent du pain. Or, les premiers sont directement visés dans l'arrêté dont l'abrogation est demandée tandis que les seconds, comme le mentionne expressément le préfet dans ses écritures en défense, entrent également dans le champ d'application de cet arrêté. Les éléments d'information produits par le préfet en réponse à la mesure d'instruction diligentée par le tribunal n'établissent pas que les organisations signataires de l'accord du 29 avril 1997 représentent la majorité indiscutable de tous ceux qui exercent, à titre principal ou accessoire, la vente au détail ou la distribution de pain, emballé ou non. Dans ces conditions, l'accord du 29 avril 1997 ne peut être regardé comme correspondant à la volonté de la majorité indiscutable de tous ceux qui exerçaient la profession à titre principal ou accessoire et dont l'établissement ou une partie de celui-ci était susceptible d'être fermé.

11. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, la FEB et la société Monts Fournil sont fondées à demander l'annulation des décisions du préfet des Côtes-d'Armor rejetant implicitement leurs demandes d'abrogation de l'arrêté du 22 mai 1997.

Sur les conclusions d'injonction :

12. L'annulation des décisions refusant d'abroger l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 22 mai 1997 implique seulement, compte tenu des motifs de la présente décision, que les demandes d'abrogation de la FEB et de la société Monts Fournil soient réexaminées, afin que le préfet y statue après avoir vérifié l'existence ou non d'une majorité indiscutable de la profession en faveur de la fermeture au public un jour par semaine. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet des Côtes-d'Armor de procéder à ce réexamen dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, sans qu'il soit besoin, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat les sommes de 800 euros au titre des frais exposés respectivement par la FEB et par la société Monts Fournil et non compris dans les dépens.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup>: Les décisions implicites par lesquelles le préfet des Côtes-d'Armor a refusé d'abroger son arrêté du 22 mai 1997 sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au préfet des Côtes-d'Armor de procéder au réexamen de la demande de la Fédération des entreprises de boulangerie et de la société Monts Fournil dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à la Fédération des entreprises de boulangerie et à la société Monts Fournil respectivement les sommes de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie, à la société Monts Fournil, à la ministre du travail, au syndicat FO Côtes-d'Armor, au syndicat CFTC des Côtes-d'Armor, au syndicat CFDT des Côtes-d'Armor et à la fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine.

Une copie en sera adressée au préfet des Côtes-d'Armor.

Délibéré après l'audience du 16 février 2018, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,  
M. Tronel, premier conseiller,  
Mme Pottier, premier conseiller.

Lu en audience publique le 23 mars 2018.

Le rapporteur,

Le président,

N. TRONEL

O. GOSSELIN

Le greffier,

V. POULAIN

La République mande et ordonne à la ministre du travail 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 de la présente décision.