

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N^{os} 1702576,1704649

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^{ème} Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une ordonnance n° 399287 du 18 avril 2017, enregistrée au greffe du tribunal le 7 mai 2017 sous le n° 1702576, la présidente de la 1^{ère} chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat a renvoyé au tribunal administratif de Rennes, la requête et le mémoire enregistrés les 28 avril et 12 août 2016, complétés 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 d'Ille-et-Vilaine a implicitement rejeté la demande, reçue le 4 novembre 2015, d'abrogation de son arrêté du 23 juillet 1996 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements et parties d'établissements, fixes ou ambulants et employant ou non des salariés, dans lesquels s'effectuent la vente, la distribution ou la livraison de pain, pâtisserie ou fabrications annexes à base de farine ;

2°) d'enjoindre au préfet d'Ille-et-Vilaine, 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, ainsi que de mettre à la charge de la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine la somme de 6 000 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 d'Ille-et-Vilaine du 23 juillet 1996 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 ;
- le refus d'abrogation méconnaît le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par des mémoires enregistrés au greffe du tribunal les 7 mai et 20 octobre 2017, la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine, représentée par Me Berthault, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la FEB la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire en défense enregistré le 20 octobre 2017, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable : le principe de sécurité juridique fait obstacle à ce que l'arrêté en cause soit contesté plus de 20 ans après son édicton ;
- les moyens soulevés par la FEB ne sont pas fondés.

II. Par une ordonnance n° 402192 du 2 septembre 2017, enregistrée au greffe du tribunal le 12 octobre 2017 sous le n° 1704649, la présidente de la 1^{ère} chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat a renvoyé au tribunal administratif de Rennes, la requête et les mémoires en réplique, enregistrés les 5 août et 25 novembre 2016 et 4 septembre 2017, présentés par la société Monts Fournil, représentée par Me Flory, qui demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a implicitement rejeté la demande, reçue le 6 avril 2016, d'abrogation de l'arrêté du 23 juillet 1996 du préfet d'Ille-et-Vilaine ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements et parties d'établissements, fixes ou ambulants et employant ou non des salariés, dans lesquels s'effectuent la vente, la distribution ou la livraison de pain, pâtisserie ou fabrications annexes à base de farine ;

2°) d'enjoindre à la ministre du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social, 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 d'Ille-et-Vilaine du 23 juillet 1996 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 ;
- le refus d'abrogation méconnaît le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire, enregistré au greffe du tribunal le 12 octobre 2017, la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine, représentée par Me Delamarre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Monts Fournil la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire en défense enregistré au greffe du tribunal le 12 octobre 2017, la ministre du travail conclut au rejet de la requête.

Elle 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 pâtisseries d'Ille-et-Vilaine.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n^o 1702576 et n^o 1704649, 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^o 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 4 novembre 2015 et 6 avril 2016, une demande d'abrogation de l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine du 23 juillet 1996 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^o 399287 du 18 avril 2017 et n^o 402192 du 2 septembre 2017, la présidente de la 1^{ère} chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat, statuant en application du 6^o 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^{ère} 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 la fin de non-recevoir opposée par le préfet d'Ille-et-Vilaine :

6. Dans la requête n° 1702576, le préfet d'Ille-et-Vilaine soutient que le principe de sécurité juridique fait obstacle à ce que puisse être remis en cause, plus de vingt ans après son édicton, la légalité de son arrêté du 23 juillet 1996. Toutefois, s'il incombe en effet à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle, cette même autorité, lorsqu'elle est 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. La fin de non-recevoir soulevée par le préfet d'Ille-et-Vilaine doit, dès lors, être écartée.

Sur les conclusions d'annulation :

7. Les requérantes soutiennent que le préfet d'Ille-et-Vilaine a commis une erreur de droit en refusant d'abroger son arrêté du 23 juillet 1996 alors qu'il n'existe plus de majorité indiscutable au sein des professionnels concernés à son maintien.

8. 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.

9. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'en vue de l'instruction de la demande d'abrogation de l'arrêté préfectoral du 23 juillet 1996 dont l'administration était saisie, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Bretagne a consulté 22 organisations professionnelles susceptibles d'être concernées par la vente de pain. La DIRECCTE a seulement reçu sept réponses, dont deux favorables au maintien d'un jour de fermeture hebdomadaire, contre cinq défavorables. Le préfet admet lui-même dans ses écritures en défense que le résultat de cette consultation n'a pas permis de dégager une majorité indiscutable au maintien de son arrêté. Le seul recensement effectué par

la DIRECCTE à partir de la base de données SIENE, du nombre d'établissements susceptibles d'être concernés par la vente de pain ne permet pas davantage, ainsi que le reconnaît le préfet, de caractériser l'existence d'une majorité incontestable. Dans ces conditions, le préfet d'Ille-et-Vilaine ne peut pas légalement se fonder sur ces éléments pour estimer que l'arrêté correspondait encore à la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés.

10. Il en résulte 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 de la décision du préfet d'Ille-et-Vilaine rejetant implicitement leur demande d'abrogation de l'arrêté du 23 juillet 1996.

Sur les conclusions d'injonction :

11. L'annulation des décisions refusant d'abroger l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine du 23 juillet 1996 implique, compte tenu des motifs de la présente décision, l'abrogation de cet arrêté. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet d'Ille-et-Vilaine de procéder à l'abrogation de son arrêté du 23 juillet 1996 dans un délai d'un 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. Conformément aux dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail, cette abrogation ne pourra pas prendre effet avant un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elle sera prise.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la FEB et de la société Monts Fournil, qui ne sont pas les parties perdantes dans les présentes instances, les sommes que demande la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, dans les deux instances. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et 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. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la même demande présentée par la FEB à l'encontre de la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les décisions implicites par lesquelles le préfet d'Ille-et-Vilaine a refusé d'abroger son arrêté du 23 juillet 1996 sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au préfet d'Ille-et-Vilaine d'abroger son arrêté du 23 juillet 1996 dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement. Conformément aux dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail, cette abrogation ne pourra pas prendre effet avant un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elle sera prise.

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 : Les conclusions présentées par la Fédération des entreprises de boulangerie à l'encontre de la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Les conclusions présentées par la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie, à la société Monts Fournil, à la ministre du travail, à la Fédération des artisans boulangers pâtisseries d'Ille-et-Vilaine, à l'Union départementale des syndicats agro-alimentaires CFDT d'Ille-et-Vilaine et à l'Union départementale des syndicats CGT d'Ille-et-Vilaine.

Copie en sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine.

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.