

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 1701150**

---

FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE (FEB)

---

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 la procédure suivante :

Par un arrêt n° 396288 du 24 février 2017, enregistré au greffe du tribunal le 3 mars 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a renvoyé au tribunal administratif de Rennes, la requête, enregistrée le 21 janvier 2016 et complétée par deux mémoires en réplique enregistrés les 9 mai et 8 juillet 2016, présentés par la Fédération des entreprises de boulangerie (FEB), représentée par Me Chazat-Rateau, qui demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a rejeté sa demande, reçue le 5 novembre 2015, d'abrogation de l'arrêté du préfet Morbihan en date du 30 décembre 1996 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements sédentaires ou ambulants et employant ou non des salariés dans lesquels s'effectuent à titre principal ou accessoire la vente ou la distribution de pain ;

2°) d'abroger cet arrêté ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social de procéder à un réexamen de sa demande et de statuer à nouveau sur celle-ci dans un délai de trois mois, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat les dépens ainsi que la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La FEB soutient que :

- l'arrêté du 30 décembre 1996 ne remplit plus la condition de majorité indiscutable des professionnels concernés ;
- les organisations professionnelles concernées n'ont pas été consultées ;
- dans l'exploitation des résultats de l'enquête réalisée en janvier 2016, il n'a été tenu compte ni des établissements de restauration rapide et des stations-services qui vendraient effectivement du pain, ni des abstentionnistes.

Par des mémoires en défense, enregistrés au greffe du tribunal les 3 mars 2017 et 2 février 2018, la Confédération générale de l'alimentation en détail du Morbihan conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que la position majoritaire de ses adhérents est favorable au maintien d'un jour de fermeture hebdomadaire.

Par un mémoire en défense, enregistré au greffe du tribunal le 3 mars 2017, la Confédération générale de l'alimentation en détail conclut au rejet de la requête.

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

Par des mémoires en défense, enregistrés au greffe du tribunal le 3 mars et le 19 octobre 2017, la Fédération de la boulangerie du Morbihan, représentée par Me Gautier, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la FEB la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire en défense, enregistré au greffe du tribunal le 3 mars 2017, la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social conclut au rejet de la requête.

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

Un mémoire présenté pour la FEB a été enregistré le 14 février 2018, postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

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 Gautier, représentant la fédération professionnelle de la boulangerie du Morbihan.

Considérant ce qui suit :

1. 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. (...)* ».

2. 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* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que la FEB a adressé à la ministre chargée du travail une demande, reçue le 5 novembre 2015, d'abrogation de l'arrêté du préfet du Morbihan du 30 décembre 1996 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des commerces et établissements de vente ou de distribution de pain, motivée par la circonstance que les signataires de l'accord en vertu duquel cet arrêté avait été adopté « sont aujourd'hui tout à fait minoritaires ». Le 21 janvier 2016, la FEB a demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle la ministre a rejeté leur demande d'abrogation.

4. Dans son arrêt n° 396288 du 24 février 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a jugé 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 la demande d'abrogation adressée par la FEB au ministre chargé du travail a été adressée à une autorité incompétente. En conséquence, la ministre étant réputée l'avoir transmise au préfet, en application des dispositions de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, reprises à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, la décision implicite de rejet attaquée doit être regardée comme ayant été prise par ce dernier. Aucune disposition législative ou réglementaire, et notamment pas l'article R. 311-1 du code de justice administrative, ne lui donnant compétence pour connaître en premier et dernier ressort d'un recours dirigé contre une telle décision, le 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 :

5. 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.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'enquête diligentée par l'unité départementale du Morbihan de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Bretagne, en vue de l'instruction de la demande d'abrogation dont l'administration était saisie, fait état de 860 établissements du département dans lesquels s'effectue à titre principal ou accessoire la vente au détail ou la distribution de pain et viennoiseries, parmi lesquels 247 se sont prononcés favorablement au maintien. Par suite, le préfet du Morbihan n'a pas pu légalement se fonder sur les résultats de cette enquête pour estimer, en ne retenant que les réponses expresses à l'enquête de la DIRECCTE de Bretagne, que l'arrêté correspondait encore à la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés.

7. Or, ainsi que le soutient la FEB, 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. Il en résulte que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la FEB est fondée à demander l'annulation de la décision du préfet du Morbihan rejetant implicitement sa demande d'abrogation de l'arrêté du 30 décembre 1996.

Sur les conclusions d'injonction :

8. L'annulation de la décision refusant d'abroger l'arrêté du 30 décembre 1996 du préfet du Morbihan implique que la demande d'abrogation présentée par la FEB soit réexaminée dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

9. 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, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Fédération de la boulangerie du Morbihan demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la FEB et non compris dans les dépens.

10. En l'absence de dépens, les conclusions de la FEB présentées sur le fondement des dispositions de l'article R. 761-1 du même code ne peuvent qu'être rejetées.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite par laquelle le préfet du Morbihan a refusé d'abroger son arrêté du 30 décembre 1996 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Morbihan de procéder au réexamen de la demande de la Fédération des entreprises de boulangerie 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 une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la Fédération de la boulangerie du Morbihan présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de la Fédération des entreprises de boulangeries est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des entreprises de boulangerie, à la ministre du travail, à la Fédération de la boulangerie du Morbihan, à la Confédération générale de l'alimentation en détail, à l'Union départementale CFDT du Morbihan, à la Confédération générale de l'alimentation en détail du Morbihan, à l'Union départementale CGC du Morbihan et à l'Union départementale FO du Morbihan.

Copie en sera adressée au préfet du Morbihan.

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.