

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CERGY-PONTOISE**

N° 1810339

---

FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE  
BOULANGERIE

---

Mme Virginie Riedinger  
Rapporteure

---

Mme Muriel Le Duc  
Rapporteure publique

---

Audience du 30 mars 2021  
Décision du 26 avril 2021

---

66-03-02-02  
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(9<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 8 octobre 2018 et un mémoire complémentaire enregistré le 10 novembre 2020, la Fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté DCL/BRGE n° 2018-181 du 10 septembre 2018 du préfet des Hauts-de-Seine relatif à la fermeture hebdomadaire des établissements procédant à la vente de pain ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail dès lors que :

- . il n'existe manifestement pas d'accord préalable ;
- . à supposer qu'un tel accord existe, il n'est pas établi que des discussions ont été menées simultanément et collectivement entre les différentes organisations intéressées ;
- . cet accord n'a pas porté sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné aux salariés mais uniquement sur l'opportunité d'imposer la fermeture hebdomadaire de l'activité de vente de pain ;

. l'accord ne résulte pas d'une majorité indiscutable des établissements concernés par l'activité en cause en faveur de la fermeture hebdomadaire ;

- en s'abstenant de produire les éléments statistiques permettant d'établir l'existence d'une volonté majoritaire indiscutable des organisations syndicales et d'employeurs sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné aux salariés concernés, le préfet a méconnu le principe de l'égalité des armes et, par suite, le droit à un procès équitable garanti par l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'arrêté attaqué n'a pas été pris sur la demande d'un syndicat intéressé mais sur la proposition du secrétaire général du département des Hauts-de-Seine.

La requête a été communiquée au préfet des Hauts-de-Seine qui, malgré une mise en demeure adressée le 1<sup>er</sup> octobre 2020 sur le fondement de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, n'a pas produit d'observations.

Par une ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 16 novembre 2020, à 12h.

Par un courrier du 24 mars 2021, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de relever d'office le moyen tiré de l'irrecevabilité de la requête pour défaut de qualité pour agir de la fédération requérante, faute pour cette dernière de justifier de l'identité de son représentant et de la qualité pour agir en justice de celui-ci.

Des observations en réponse à ce courrier ont été enregistrées pour la Fédération des entreprises de boulangerie, le 25 mars 2021.

Le syndicat patronal de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Paris et de la Seine a produit, après la clôture de l'instruction, le 25 mars 2021, un mémoire en intervention qui n'a pas été communiqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 Riedinger, rapporteure,

- les conclusions de Mme Le Duc, rapporteure publique,

- et les observations de Me Zeisser pour la fédération des entreprises de boulangerie, de M. Deck et M. Maurice représentant le préfet des Hauts-de-Seine et de Me Simard pour le syndicat patronal de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Paris et de la Seine.

Une note en délibéré présentée pour le syndicat patronal de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Paris et de la Seine a été enregistrée le 1<sup>er</sup> avril 202.

Une note en délibéré présentée par le préfet des Hauts-de-Seine a été enregistrée le 2 avril 2021.

Une note en délibéré présentée pour la Fédération des entreprises de boulangerie a été enregistrée le 9 avril 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 septembre 1996, le préfet des Hauts-de-Seine a ordonné la fermeture hebdomadaire des établissements de vente ou de distribution de pain. Par un jugement n° 1207709 et 1209748 du 8 avril 2018, ce tribunal a déclaré illégal cet arrêté au motif que le préfet n'établissait pas que la volonté d'une majorité indiscutable de tous ceux qui exercent la profession à titre principal ou accessoire et dont l'établissement ou partie de celui-ci est susceptible d'être visé par sa réglementation était réunie. Par une décision n° 389477 du 27 juillet 2016, le Conseil d'Etat a confirmé ce jugement. Par l'arrêté attaqué du 10 septembre 2018, le préfet des Hauts-de-Seine a ordonné dans l'ensemble du département la fermeture au public pendant un jour par semaine des établissements, parties d'établissements, dépôts, fabricants artisanaux ou industriels, fixes ou ambulants, dans lesquels s'effectue à titre principal ou accessoire la vente au détail ou la distribution de pain, qu'il s'agisse de pain courant ou de pain spécial, emballé ou non.

Sur l'intervention :

2. L'introduction d'une intervention n'est subordonnée à d'autre condition de délai que celle découlant de l'obligation pour l'intervenant d'agir avant la clôture de l'instruction. Par suite, l'intervention du syndicat patronal de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Paris et de la Seine, enregistrée le 25 mars 2021, soit postérieurement à la clôture de l'instruction, fixée au 16 novembre 2020 par une ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 2020, n'est pas recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. D'une part, aux termes de l'article R. 612-6 du code de justice administrative : « *Si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant.* ». Si, lorsque le défendeur n'a produit aucun mémoire, le juge administratif n'est pas tenu de procéder à un telle mise en demeure avant de statuer, il doit, s'il y procède, en tirer toutes les conséquences de droit et qu'il lui appartient seulement, lorsque les dispositions précitées sont applicables, de vérifier que l'inexactitude des faits exposés dans les mémoires du requérant ne ressort d'aucune pièce du dossier. Par ailleurs, il résulte de ces dispositions que l'acquiescement aux faits prévu à l'article R. 612-6 est acquis lorsque le délai imparti à l'administration a expiré et que la date de clôture d'instruction est échue sans que le défendeur ait présenté d'observations.

4. D'autre part, aux termes du premier alinéa 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. / 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 ».*

5. Il résulte de ces dispositions que 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. 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.

6. 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.

7. La fédération des entreprises de boulangerie soutient qu'une seule organisation d'employeurs consultée, la Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française, s'est exprimée en faveur de la fermeture hebdomadaire, que le nombre de boulangeries et de boulangeries-pâtisseries artisanales adhérentes à ce syndicat au niveau national n'excède pas 16% et que, au demeurant, les secteurs de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie artisanales et de la pâtisserie artisanale regroupent, dans le département, un nombre d'établissements bien inférieur à celui de l'ensemble des établissements qui vendent du pain.

8. Il résulte des constatations opérées au point 3 que le préfet, qui n'a pas produit de mémoire en défense avant la clôture de l'instruction, doit être regardé comme acquiesçant à ces faits qui ne sont pas contredits par les pièces versées au dossier. Par suite, il doit être regardé comme n'apportant pas la preuve qu'il a pris son arrêté au vu de la volonté d'une majorité indiscutable de tous les établissements qui vendent du pain, à titre principal ou accessoire, dans le département, en faveur de la fermeture hebdomadaire. Il s'ensuit qu'il a fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail.

9. En outre, d'une part, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il

a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

10. D'autre part, si l'accord mentionné à l'article L. 3132-29 du code du travail n'a pas à prendre la forme d'un document écrit et signé, il doit toutefois résulter d'échanges et de discussions menées simultanément et collectivement entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs et non de simples avis recueillis séparément auprès de chacun d'entre eux.

11. La fédération requérante soutient que l'arrêté attaqué n'a été précédé ni d'un accord au sens des dispositions précitées de l'article L. 3132-29 du code du travail ni même de négociations menées de façon collective et simultanée entre les différentes organisations concernées. Ces faits dont la matérialité n'est pas contredite par les pièces du dossier doivent être tenus pour établis. Les échanges et les discussions dont doit ainsi résulter l'accord mentionné à l'article L. 3132-29 permettent au préfet de s'assurer, le cas échéant, qu'une majorité indiscutable des établissements concernés est favorable à la fermeture hebdomadaire. Par suite, l'arrêté attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière ayant été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise. Il encourt l'annulation pour ce motif également.

12. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'arrêté DCL/BRGE n° 2018-181 du 10 septembre 2018 du préfet des Hauts-de-Seine relatif à la fermeture hebdomadaire des établissements procédant à la vente de pain doit être annulé.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 800 euros à verser à la Fédération des entreprises de boulangerie.

### **DÉCIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention du syndicat patronal de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Paris et de la Seine n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêté DCL/BRGE n° 2018-181 du 10 septembre 2018 du préfet des Hauts-de-Seine relatif à la fermeture hebdomadaire des établissements procédant à la vente de pain est annulé.

Article 3 : L'Etat versera à la Fédération des entreprises de boulangerie une somme de 800 euros en application 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 ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et au syndicat patronal de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Paris et de la Seine.

Copie du présent jugement sera adressée au préfet des Hauts-de-Seine.

Délibéré après l'audience du 30 mars 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Le Griel, présidente,  
Mme Riedinger, première conseillère,  
M. Bellity, premier conseiller,  
assistés de Mme Bonfanti, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 avril 2021.

La rapporteure,

signé

V. RIEDINGER

La présidente,

signé

H. LE GRIEL

La greffière,

signé

D. BONFANTI

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion 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 du présent arrêt.

*POUR AMPLIATION, LE GREFFIER*