

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

5 rue Geoffroy Saint-Hilaire
CS 62039

59014 LILLE CEDEX

Téléphone : 03 59 54 23 42

Télécopie : 03 59 54 24 45

Greffe ouvert du lundi au vendredi de
8h30 à 12h00 - 13h30 à 16h30

Dossier n° : 1802469-6

(à rappeler dans toutes correspondances)

FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE c/ PREFECTURE DU NORD

1802469-6

FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE
34 quai de la Loire
75019 PARIS

NOTIFICATION DE JUGEMENT

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, l'expédition du jugement en date du 26/01/2022 rendu dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.


La présente notification fait courir le délai d'appel qui est de 2 mois.

Si vous estimez devoir faire appel du jugement qui vous est notifié, il vous appartient de saisir la COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE DOUAI, Hôtel d'Aoust 50, rue de la Comédie BP 760 59507 DOUAI CEDEX d'une requête motivée **en joignant une copie de la présente lettre.**

A peine d'irrecevabilité, la requête en appel doit :

- être assortie d'une **copie de la décision** juridictionnelle contestée.
- être présentée par un avocat.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

 Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier,



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 1802469

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marion Varenne
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Lille

(6^{ème} chambre)

M. Xavier Larue
Rapporteur public

Audience du 5 janvier 2022
Décision du 26 janvier 2022

66-03-02-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 21 mars 2018, 19 novembre 2019, 7 octobre 2021 et 23 novembre 2021, la fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la décision du 23 février 2018 par laquelle le préfet du Nord a rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté du 17 mars 1999 ordonnant dans ce département un jour de fermeture au public par semaine des établissements et 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, emballé ou non ;

2°) d'enjoindre au préfet du Nord d'abroger l'arrêté préfectoral du 17 mars 1999, dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- l'accord préalable à l'arrêté du 17 mars 1999 ne définit pas les conditions dans lesquelles, pour les établissements concernés, le repos hebdomadaire est donné aux

salariés ; par suite, le préfet ne pouvait, sur le fondement de cet accord, édicter l'arrêté du 17 mars 1999 sans méconnaître les dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail ;

- le préfet a commis une erreur de droit en refusant d'abroger l'arrêté du 17 mars 1999 dès lors que l'accord préalable à cet arrêté a été pris sans échanges simultanés et collectifs entre l'ensemble des organisations professionnelles concernées par l'interdiction hebdomadaire de la vente de pain, dont certaines n'avaient pas été conviées aux négociations, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail ;
- l'arrêté du 17 mars 1999 a été édicté en méconnaissance des dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail dès lors qu'il n'a pas été pris sur demande des syndicats intéressés mais sur proposition du secrétaire général de la préfecture ;
- l'accord préalable à l'arrêté préfectoral du 17 mars 1999 ne correspond pas à la volonté de la majorité des établissements concernés dès lors qu'en méconnaissance de l'article L. 3132-29 du code du travail, premièrement, une seule organisation patronale a signé cet accord, deuxièmement, toutes les organisations représentatives du secteur n'ont pas été consultées, troisièmement, parmi les organisations professionnelles invitées, seule la fédération des artisans et la fédération des organisations du commerce a signé l'accord en cause et, quatrièmement, l'accord n'a été signé que par deux organisations et non quatre aux termes de l'arrêté;
- la décision de refus d'abrogation du 23 février 2018 est illégale dès lors qu'il n'est pas démontré qu'il existait, à cette date, une majorité indiscutable des établissements concernés en faveur d'une fermeture hebdomadaire ;
- enfin, le refus d'abroger doit être annulé dès lors qu'il n'est pas démontré qu'il existe à ce jour une majorité indiscutable des établissements concernés en faveur d'une fermeture hebdomadaire ;
- le préfet du Nord a méconnu les dispositions de l'article R. 3132-22 du code du travail en ne procédant pas à une nouvelle consultation des organisations professionnelles intéressées avant de refuser d'abroger son arrêté du 17 mars 1999.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 juillet 2018, le 13 février 2020, et le 8 novembre 2021, le préfet du Nord conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la fédération des entreprises de boulangerie ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 26 octobre 2021, l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) Au boulot de Mick Cambrai, représentée par la société civile professionnelle (SCP) Action-Conseils, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n°1802469.

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête n°1802469 par la fédération des entreprises de boulangerie.

Par une ordonnance du 24 novembre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 décembre 2021.

Un mémoire, enregistré le 6 décembre 2021, a été présenté par le préfet du Nord.

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 Varenne,
- les conclusions de M. Larue, rapporteur public ;
- les observations de Me Zeisser, représentant la fédération des entreprises de boulangerie ;
- les observations de M. Iragues, représentant le préfet du Nord.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 17 mars 1999 le préfet du Nord a imposé sur l'ensemble du territoire de ce département la fermeture un jour par semaine de tous les 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, emballé ou non. Par courrier réceptionné le 25 octobre 2017, la fédération des entreprises de boulangeries a sollicité l'abrogation de cet arrêté. Par une décision du 23 février 2018, dont la fédération des entreprises de boulangeries demande l'annulation, le préfet du Nord a rejeté cette demande.

Sur l'intervention de l'EURL Au boulot de Mick Cambrai :

2. L'EURL Au boulot de Mick Cambrai a intérêt à l'abrogation de l'arrêté attaqué. Par suite, son intervention à l'appui de la requête formée par la fédération des entreprises de boulangerie est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. D'une part, aux termes 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. 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.* ». 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.

4. D'autre part, 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.

5. Enfin, l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation. Par suite, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

6. En l'espèce, la fédération des entreprises de boulangerie soutient qu'il n'existait pas une majorité d'établissements concernés dans le département du Nord favorable à une fermeture hebdomadaire tant à la date d'édiction de l'arrêté préfectoral du 17 mars 1999 qu'à la date à laquelle le préfet a rejeté sa demande d'abrogation de cet arrêté et qu'il n'en existe toujours pas à la date du présent jugement.

7. Lors de l'édiction de l'arrêté du 17 mars 1999, qui présente un caractère réglementaire, le préfet du Nord s'est fondé sur la circonstance que l'accord, conclu le 15 janvier 1998 entre le syndicat patronal des boulangers et boulangers-pâtisseries, la fédération des organisations commerciales, Force ouvrière et la confédération française de l'encadrement - CGC, exprimait alors la volonté, en faveur d'un jour de fermeture hebdomadaire, de la majorité des établissements concernés, à titre principal ou accessoire, par la vente au détail ou la distribution de pain, emballé ou non, dans le département du Nord tels que, notamment, les boulangeries, les boulangeries-pâtisseries, les boulangeries industrielles, les terminaux de cuisson, les dépôts de pains ainsi que les points de fabrication et vente de pain à la ferme et les rayons de vente de pain.

8. Il ressort des pièces du dossier que seul le syndicat patronal des boulangers et boulangers-pâtisseries et le syndicat Force ouvrière ont initialement signé l'accord intervenu le 15 janvier 1998, la fédération des organisations commerciales et la CGC s'étant ultérieurement jointes à ces signataires. Il est établi que le syndicat patronal des boulangers et boulangers-pâtisseries représentait alors 579 établissements du secteur, que le syndicat Force ouvrière représentait plus de 50 entreprises de la profession et que la fédération des organisations

commerciales représentait plus de 400 magasins. Toutefois, ces seuls éléments ne permettent pas de contredire les allégations sérieuses de la fédération des entreprises de boulangerie selon lesquelles les organisations d'employeurs qui ont signé l'accord n'exploitaient pas la majorité des établissements intéressés, à savoir l'ensemble des établissements vendant du pain. A cet égard, il ressort des pièces du dossier que la fédération des organisations commerciales ne représentait nécessairement qu'un petit nombre d'établissements entrant dans le champ d'application de l'arrêté du 17 mars 1999 puisqu'elle regroupait alors, notamment, outre les syndicats professionnels de détaillants en épicerie, ceux des détaillants en chaussures, en habillement et en parfumerie. Il ne peut davantage être établi qu'aurait été recueilli, au 17 mars 1999, l'assentiment d'un nombre d'entreprises correspondant à la majorité des établissements intéressés dès lors que le nombre d'établissements concernés par l'arrêté en cause ne peut être précisément déterminé et ce, en dépit de la mesure d'instruction adressée au préfet du Nord à cette fin. Par ailleurs, si, pour démontrer l'existence d'une majorité indiscutable à cette date, le préfet du Nord fait valoir que les 579 adhérents au syndicat patronal des boulangeries et boulangeries-pâtisseries, signataire de l'accord du 15 janvier 1998, exploitaient la majorité des établissements concernés par l'arrêté, soit 1 131 établissements, il ressort des éléments qu'il a lui-même versés aux débats, que ce chiffre ne recouvre que les boulangeries et boulangeries-pâtisseries exerçant leur activité de façon traditionnelle à l'exclusion des boulangeries industrielles, des dépôts de pains et rayons de vente de pains pourtant concernés par l'arrêté du 17 mars 1999. Il ressort également des pièces du dossier que ce total de 1 131 établissements ne comprend pas les établissements procédant à la vente au détail de pain ou à la distribution de pain à titre accessoire tels que les établissements de restauration rapide, les supermarchés et les stations-services lesquels entrent également dans le champ de cet arrêté. La chambre des métiers du Nord, consultée par le préfet du Nord, indique d'ailleurs, dans son courrier de réponse du 2 décembre 1998, qu'il existait, à la date de l'arrêté dont il est demandé l'abrogation, 1 219 établissements vendant du pain. Ainsi, l'allégation sérieuse de la fédération requérante selon laquelle une partie importante des établissements concernés par l'arrêté du 17 mars 1999 n'était pas, à la date d'édition de cet arrêté, favorable à une fermeture hebdomadaire, si bien que la condition tenant à l'existence d'une majorité indiscutable en faveur d'une telle fermeture n'était pas satisfaite, n'est pas démentie par les éléments produits par l'administration en défense. La fédération des entreprises de boulangerie est, par suite, fondée à soutenir que l'arrêté du 17 mars 1999 était illégal dès l'origine.

9. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier, en particulier du tableau établi par la fédération des entreprises de boulangeries sur la base des chiffres émanant de l'annuaire des entreprises de France, que le secteur concerné par l'arrêté du 17 mars 1999 a connu des évolutions sensibles depuis cette date. Ainsi, pour l'année 2019, les boulangeries et boulangeries-pâtisseries artisanales ne représentaient plus, dans le département du Nord, que 907 établissements, soit une diminution de plus de 20% par rapport à l'année 1998, sur un total de 5 841 établissements susceptibles d'être concernés par la vente au détail ou la distribution de pain de sorte qu'elles ne représentent plus qu'une proportion minoritaire d'établissements du secteur. La Fédération requérante fait également valoir, sans être contredite sur ce point par le préfet, que les organisations signataires de l'accord du 15 janvier 1998 ne représentent plus la majorité des établissements concernés par l'arrêté dont elle a demandé l'abrogation. Pour contredire les allégations sérieuses de la fédération requérante et soutenir qu'il existe aujourd'hui une majorité indiscutable d'établissements concernés par l'arrêté du 17 mars 1999 favorable à une journée de fermeture hebdomadaire, le préfet du Nord se borne à produire un tableau recensant, au 7 septembre 2021, les établissements de cuisson de produits de boulangerie, les boulangeries et boulangeries-pâtisseries, les supérettes, les supermarchés, les magasins multi-commerces, les hypermarchés et les commerces de détails de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisés, soit un total de 2 373 établissements, et déduit du nombre supérieur de

boulangeries et boulangeries-pâtisseries artisanales, soit 1 208, comparativement à l'ensemble des autres établissements cités l'existence d'une majorité indiscutable favorable à une fermeture hebdomadaire. Or, le recensement effectué par le préfet du Nord ne comprend ni les établissements de restauration rapide, ni les établissements de fabrication industrielle de pain ni même les stations-services, établissements pourtant concernés par la vente de pain à titre accessoire. Ainsi, le nombre exact d'établissements toujours concernés par l'arrêté du 17 mars 1999 ne peut être déterminé avec précision. Dès lors, il ne saurait être déduit de la seule circonstance qu'il existerait, au 7 septembre 2021, 1 208 boulangeries et boulangeries-pâtisseries artisanales, l'existence d'une majorité indiscutable favorable à une fermeture hebdomadaire. Au demeurant, le préfet du Nord ne produit aucun élément de nature à démontrer que ces 1 208 boulangeries et boulangeries-pâtisseries artisanales seraient toutes affiliées aux organisations signataires de l'arrêté du 15 janvier 1988 ou qu'elles seraient toutes favorables à une telle fermeture. Dans ces conditions, la fédération des entreprises de boulangerie est fondée à soutenir que le préfet du Nord a commis une erreur d'appréciation en refusant d'abroger son arrêté du 17 mars 1999.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la fédération des entreprises de boulangerie est fondée à demander l'annulation de la décision du 23 février 2018 par laquelle le préfet du Nord a refusé d'abroger son arrêté préfectoral du 17 mars 1999.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Le présent jugement, qui fait droit à la demande d'annulation du refus d'abroger l'arrêté préfectoral du 17 mars 1999, implique nécessairement, compte tenu du motif d'annulation tenant à une erreur d'appréciation sur l'existence d'une majorité indiscutable à la date du présent jugement, qu'il soit enjoint au préfet du Nord d'abroger cet arrêté. Il y a lieu de lui enjoindre d'y procéder dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à la fédération des entreprises de boulangerie au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'EURL Au boulot de Mick Cambrai est admise.

Article 2 : La décision du 23 février 2018 par laquelle le préfet du Nord a refusé d'abroger son arrêté du 17 mars 1999 ordonnant, dans le département du Nord, un jour de fermeture au public par semaine des établissements et 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, emballé ou non est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au préfet du Nord d'abroger son arrêté du 17 mars 1999 dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera à la fédération des entreprises de boulangerie une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la fédération des entreprises de boulangerie, à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Au boulot de Mick Cambrai et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Copie pour information en sera adressée au préfet du Nord.

Délibéré après l'audience du 5 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Riou, président,
- Mme Varenne, première conseillère,
- Mme Bruneau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 janvier 2022.

La rapporteure,

signé

M. VARENNE

Le président,

signé

J.M. RIOU

La greffière,

signé

C. VIEILLARD

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

Pour expédition conforme,

1/ La greffière,



