

Société "Comptoirs modernes-Économiques
de Normandie"

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. SALUDEN,
Président de chambre

M. MARGUERON,
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. MILLET,
Commissaire du gouvernement

Séance du 24 janvier 2002
Lecture du 28 février 2002

**LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES
(3ème chambre)**

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour le 3 juillet 1998, présentée pour la société "Comptoirs modernes-Économiques de Normandie", (C.M.E.N.), dont le siège social est situé 61, rue Denis Papin au Mans Cedex 9 (72044), par la SELARL RICARD, PAGE et DEMEURE, avocats aux barreaux de Paris et de Nantes ;

La société C.M.E.N. demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 96-1402 du 5 mai 1998 par lequel le Tribunal administratif de Caen a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 19 juillet 1996 du préfet de l'Orne relatif à la fermeture hebdomadaire des boulangeries et points de vente du pain ;

2°) d'annuler ledit arrêté ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 20 000 F au titre de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

La société C.M.E.N. soutient :

- que, préalablement à l'arrêté attaqué, un protocole d'accord a été conclu entre différentes organisations professionnelles, lesquelles ne peuvent prétendre représenter la majorité des employeurs et des travailleurs visés par cet arrêté ;

- que les conditions, résultant des dispositions de l'article L.221-17 du code du travail, tenant à l'intervention d'un accord entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une même profession n'étaient pas remplies en l'espèce, dès lors :

. que, alors que sont concernés non seulement les professionnels fabricant du pain, mais aussi ceux qui se bornent, à titre principal ou accessoire, à le vendre dans des magasins de commerce de détail alimentaire, lesquels sont supérieurs en nombre aux boulangeries-pâtisseries traditionnelles ou industrielles, aucune des organisations représentant des professions se bornant à vendre ou à distribuer le pain sans le fabriquer, en particulier la fédération des entreprises du commerce ou de la distribution, n'a adhéré à l'accord qui a précédé l'arrêté contesté ;

. que ce même accord n'a été signé que par des organisations professionnelles représentant des boulangers ou des boulangers-pâtisseries, lesquels disposent d'un monopole pour l'utilisation des appellations "boulangier" et "boulangerie", alors que l'arrêté du préfet de l'Orne s'applique également à toutes les activités de vente du pain dans les magasins de commerce de détail de nature alimentaire, qui ne relèvent pas de l'exercice de la profession de boulanger ou boulanger-pâtisseries ;

. que l'accord n'a pas été signé, en ce qui concerne les syndicats de travailleurs, par le syndicat C.G.T. des ouvriers boulangers, qui est majoritaire dans cette profession ;

- que, contrairement aux dispositions de l'article L.221-17 du code du travail, la mesure prescrite par l'arrêté du 19 juillet 1996 n'est pas intervenue sur la demande des syndicats intéressés, le protocole d'accord du 10 mai 1996 ne pouvant être regardé comme constituant cette demande, eu égard tant à ses conditions d'intervention qu'à son contenu ;

- que l'arrêté du préfet de l'Orne méconnaît la finalité de l'article L.221-17 du code du travail, qui est de garantir un repos hebdomadaire minimal au personnel, en ce qu'il vise à réguler la concurrence entre points de vente de pain, sans tenir compte de ce que les commerces de denrées alimentaires au détail, ce qui est le cas des magasins alimentaires à commerces multiples, font l'objet d'un régime de repos hebdomadaire par roulement qui leur est propre et que la mesure prise ne peut s'appliquer à eux ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 18 août 1999, présenté par le ministre de l'emploi et de la solidarité, qui conclut au rejet de la requête de la société C.M.E.N. ;

Le ministre soutient :

- que l'arrêté du préfet de l'Orne est conçu en termes suffisamment généraux pour s'appliquer à tous les établissements dans lesquels s'effectue la vente ou la distribution de pain ; qu'il s'applique donc à l'activité de vente de pain au détail des magasins à commerces multiples pour le rayon de vente de pain, comme à celle des boulangeries artisanales ;

- que, quels que soient le procédé de fabrication du pain commercialisé et le statut de l'entreprise qui le commercialise, la bonne application de l'article L.221-17 du code du travail passe par l'application des conditions de la concurrence entre commerces ;

- que la société requérante ne démontre nullement qu'une majorité des commerçants vendant les produits visés par l'arrêté attaqué dans le département était opposée à cet arrêté ;

- que, ainsi notamment que l'a jugé le Tribunal administratif de Caen, l'accord préalable à l'arrêté préfectoral exprimait bien la volonté de la majorité des professionnels concernés ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 septembre 2000, présenté pour la société C.M.E.N., qui persiste dans ses conclusions et moyens et soutient, en outre :

- que l'arrêté du préfet de l'Orne est intervenu sans qu'aucun organisme représentatif des magasins de commerce de détail dans le domaine alimentaire n'ait été consulté, ni, a fortiori, ne se soit prononcé favorablement sur cette mesure ;

- qu'en regard au nombre de magasins à commerces multiples, qui possèdent un rayon de dépôt ou vente de pain, dans le département, il est inexact de prétendre que l'accord qui a précédé l'arrêté aurait exprimé la volonté de la majorité indiscutable des professionnels concernés ;

Vu l'ordonnance en date du 22 juin 2001 par laquelle le président de la 3ème chambre a fixé au 28 septembre 2001 la clôture de l'instruction du présent dossier ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 24 janvier 2002 :

- le rapport de M. MARGUERON, président,

- les observations de Me PAGE, avocat de la société "Comptoirs modernes-Économiques de Normandie",

- et les conclusions de M. MILLET, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.221-17 du code du travail : "Lorsqu'un accord est intervenu entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une profession et d'une région déterminée sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné au personnel suivant un des modes prévus par les articles précédents, le préfet du département peut, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession ou de la région pendant toute la durée de ce repos..." ; qu'il résulte de ces dispositions que 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 partie de celui-ci est susceptible d'être fermé ;

Considérant que, par arrêté du 19 juillet 1996 pris sur le fondement des dispositions susmentionnées, le préfet de l'Orne a prescrit la fermeture au public un jour par semaine au choix des intéressés, dans l'ensemble des communes du département, 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 emballé ou non, tel que, notamment : boulangeries, boulangeries-pâtisseries, coopératives de boulangerie, boulangeries industrielles, terminaux de cuisson, quelle que soit leur appellation : point chaud, viennoiserie, etc..., dépôts de pain (sous quelque forme que ce soit, y compris les stations-services), rayons de vente de pain" ;

Considérant que l'arrêté attaqué du préfet de l'Orne est intervenu au vu d'un accord en date du 10 mai 1996 qui n'a été signé, en ce qui concerne les organisations professionnelles représentant les employeurs, que pour la fédération départementale des maîtres-artisans, artisans boulangers et boulangers-pâtisseries, la confédération générale de l'alimentation de détail et les coopérateurs de Normandie-Picardie ; qu'en revanche, il n'a pas été signé pour la fédération des entreprises de distribution à prédominance alimentaire ou de services, le syndicat de l'épicerie française et de l'alimentation générale, la chambre syndicale des détaillants de l'épicerie du Calvados et sa région, le syndicat national des industries de la boulangerie-pâtisserie, le syndicat des commerçants non sédentaires de l'Orne, le groupement indépendant des terminaux de cuisson et le conseil national des industries de l'automobile, dont l'assentiment au projet avait été recherché par l'administration ; qu'en égard au champ d'application de l'arrêté litigieux, qui vise la totalité des points de vente de pain dans le département, quelle qu'en soit l'importance ou la nature, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment des indications fournies par l'administration en première instance concernant le nombre des seuls magasins à commerces multiples d'une surface supérieure à 400 m², que l'accord donné à la mesure de fermeture hebdomadaire par les trois organisations professionnelles précitées ait exprimé, à la date où l'arrêté a été pris, la volonté de la majorité

indiscutable de tous ceux qui dans le département exerçaient l'activité concernée ; qu'ainsi, l'arrêté du 19 juillet 1996 du préfet de l'Orne est entaché d'illégalité pour ce motif ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société "Comptoirs modernes-Économiques de Normandie" est fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de sa requête, à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Caen a rejeté sa demande ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, de condamner l'Etat à payer à la société "Comptoirs modernes-Économiques de Normandie" une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du Tribunal administratif de Caen du 5 mai 1998, ensemble l'arrêté du 19 juillet 1996 du préfet de l'Orne sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à la société "Comptoirs modernes-Économiques de Normandie" une somme de mille euros (1 000 euros) au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société "Comptoirs modernes-Économiques de Normandie" et au ministre de l'emploi et de la solidarité.

Délibéré à l'issue de la séance du 24 janvier 2002, où siégeaient :

- M. SALUDEN, président de chambre,
- M. MARGUERON, président,
- Mme COËNT-BOCHARD, premier conseiller ;

Prononcé en audience publique, le 28 février 2002.

Le rapporteur,

Le président de chambre,

Y. MARGUERON

H. SALUDEN

Le greffier,

J. RODRIGUES DE OLIVEIRA

Jugement lu le
5 MAI 1998

SOCIETE LES
COMPTOIRS
MODERNES
ECONOMIQUES DE
NORMANDIE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CAEN
(CALVADOS-MANCHE-ORNE)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
Le Tribunal Administratif de Caen

1ère Chambre

N° 961402

. Vu, enregistrée au greffe le 26 août 1996 sous le n° 961402, la requête présentée pour la société "les comptoirs modernes économiques de Normandie" dont le siège social est 61 rue Denis Papin au Mans (72044 - cedex) ; la société demande au tribunal, d'une part, d'annuler l'arrêté du 19 juillet 1996 par lequel le préfet de l'Orne a prescrit un jour de fermeture hebdomadaire dans tous les établissements ou 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 et, d'autre part, de condamner l'Etat à lui verser une somme de 10 000 F en application de l'article L 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

.....
Vu la décision attaquée ;
.....

Vu l'ensemble des autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi du 30 décembre 1977 modifiée par l'article 44 de la loi de finances pour 1994;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Après avoir entendu à la séance publique du 21 avril 1998, les parties ayant été régulièrement averties :

M. ARTUS, Conseiller,

en son rapport,

Me PAGE, avocat au barreau de Nantes, pour la société "les comptoirs modernes économiques de Normandie",

en ses observations,

M. BERGERET, Commissaire du Gouvernement,

en ses conclusions,

Et en avoir délibéré ;

Considérant que par la requête susvisée, sur laquelle a été apposé le timbre fiscal de 100F prévu par les dispositions précitées de la loi de finances pour 1994, la société "les comptoirs modernes économiques de Normandie" demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 19 juillet 1996 par lequel le préfet de l'Orne a prescrit un jour de fermeture hebdomadaire dans tous les établissements dans lesquels s'effectue la vente ou la distribution de pain, tant pour des motifs d'illégalité externe qu'interne ;

Sur la légalité externe :

Considérant qu'aux termes de l'article L 221-17 du code du travail : "Lorsqu'un accord est intervenu entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une profession et d'une région déterminées sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné au personnel suivant un des modes prévus par les articles précédents, le préfet du département peut, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession ou de la région pendant toute la durée de ce repos..." ;

Considérant, en premier lieu, que si la société soutient que l'arrêté contesté est intervenu sans demande des syndicats intéressés, aucune disposition du texte précité n'exige que la demande des syndicats soit présentée dans un acte distinct de l'accord syndical, qui comportait d'ailleurs en l'espèce un projet d'arrêté confirmant ainsi l'intention des signataires ;

Considérant, en second lieu, que si la requérante soutient que l'accord en cause a été conclu en l'absence de syndicats concernés, il appartenait au préfet d'apprécier si les syndicats signataires de l'accord initial, ou ceux de la profession consultés préalablement à l'arrêté attaqué, exprimaient la volonté de la majorité indiscutable de tous ceux qui dans le département exerçaient la profession considérée à titre principal ou accessoire, et dont les établissements étaient, pour l'ensemble ou pour une partie de leurs activités, susceptibles d'être fermés ; qu'il résulte des pièces du dossier que la fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD, ex- FEDIMAS) a été consultée préalablement à l'arrêté litigieux ; que M. CHOPLAIN n'a, en effet, pas contesté sa qualité de représentant dudit syndicat ni à l'occasion de sa convocation à la réunion du 10 mai 1996 ni dans sa réponse du 15 juin 1996 adressée à la préfecture de l'Orne, la fédération ne faisant en outre connaître le nom d'aucun autre représentant auprès de l'autorité compétente ; que la requérante n'est donc pas fondée, en tout état de cause, à soutenir que l'arrêté dont s'agit aurait ainsi été pris à la suite d'une procédure irrégulière, alors qu'elle n'établit pas, par ailleurs, que le syndicat CGT des salariés n'aurait pas été consulté ;

Sur la légalité interne :

Considérant, en premier lieu, que si la société requérante soutient que l'arrêté litigieux est entaché d'une illégalité en ce qu'il n'exprimerait pas la volonté de la majorité indiscutable des intéressés, il ressort des pièces non contestées du dossier que le nombre de boulangeries signataires représentées était de 255, outre 2 commerces à caractère multiple de plus de 400m², contre 36 commerces de cette nature non signataires dans le département, pour les employeurs, et que les salariés représentés par les syndicats CFDT, CFTC et FO signataires de l'accord constituaient la majorité de ceux de la profession ; que le moyen ne peut dès lors qu'être rejeté ;

Considérant, en deuxième lieu, que si la requérante prétend que la décision préfectorale est entachée d'excès de pouvoir en ce qu'elle s'étend aux établissements de commerce multiple, il résulte des termes de l'article L 221-17 du code du travail que celle-ci doit s'appliquer à l'ensemble de la profession et, dès lors, à tous les établissements procédant, à titre principal ou à titre accessoire, à la vente ou à la distribution de pain ;

Considérant, en troisième lieu, que si la requérante soutient également que l'arrêté du préfet est entaché d'un détournement de procédure en ce qu'il vise à réguler la concurrence entre les commerces concernés, le législateur a entendu par l'application de l'arrêté à l'ensemble de la profession éviter toute distorsion de concurrence ; que le moyen n'est dès lors pas fondé et doit être rejeté ;

Considérant, en quatrième lieu, que la circonstance que l'application de l'arrêté aux commerces multiples nécessite des modalités d'organisation particulières est inopérante à l'égard de la décision déferée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de la société "les comptoirs modernes économiques de Normandie" doit être rejetée ;

Sur l'application de l'article L 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel :

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel que la partie perdante ne peut obtenir le remboursement de frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que la demande présentée de ce chef par la requérante ne peut dès lors qu'être rejetée ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société "les comptoirs modernes économiques de Normandie" est rejetée.

Article 2 : Expédition du présent jugement sera notifiée à la société "les comptoirs modernes économiques de Normandie" et au ministre de l'emploi et de la solidarité.

Délibéré, en la même formation qu'à l'audience, le 21 avril 1998, étant présents :

M. PICHARD, Président,
MM. HOMMERIL et ARTUS, Conseillers.

Prononcé, à Caen, en séance publique, le CINQ MAI MIL NEUF CENT QUATRE-
VINGT-DIX-HUIT.

Le Président ,


G. PICHARD

Le Conseiller-rapporteur,



D. ARTUS

Le Greffier,



G. HEBERT

POUR COPIE CERTIFIÉE CONFORME
A L'ORIGINAL
Pour le Greffier en Chef,
Le Greffier,



G. HEBERT

