

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 2401193

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**FEDERATION DES ENTREPRISES DE
BOULANGERIE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Richard
Rapporteur**

Le tribunal administratif d'Amiens

(1^{ère} chambre)

**M. Liénard
Rapporteur public**

Audience du 20 janvier 2026
Décision du 3 février 2026

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 26 mars, 9 juillet 2024 et 24 avril 2025, la fédération des entreprises de boulangerie, représentée par Me Flory, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 4 février 2024 par laquelle le préfet de l'Aisne a implicitement refusé d'abroger son arrêté du 20 juillet 2000 imposant la fermeture au public un jour par semaine des établissements vendant au détail ou distribuant du pain ;

2°) d'enjoindre à la préfète de l'Aisne d'abroger cet arrêté dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- le préfet était tenu d'abroger son arrêté du 20 juillet 2000 dès lors que ce dernier était illégal dès son édicton en l'absence d'accord préalable d'une majorité indiscutable des représentants des établissements vendant au détail ou distribuant du pain ;

- le préfet était tenu d'abroger son arrêté du 20 juillet 2000, devenu illégal, dès lors qu'il ne démontre pas qu'une majorité de représentants des établissements vendant au détail ou distribuant du pain demeurerait indiscutablement favorable au maintien de cette obligation de fermeture hebdomadaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 mai 2024 et 11 avril 2025, la préfète de l'Aisne conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 M. Richard, rapporteur,
- les conclusions de M. Liénard, rapporteur public,
- et les observations de Me Zeisser, représentant la fédération des entreprises de boulangerie, ainsi que celles de M. A., représentant la préfète de l'Aisne.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 20 juillet 2000, le préfet de l'Aisne a prescrit la fermeture au public un jour par semaine des établissements vendant au détail ou distribuant du pain, sur le fondement de l'article L. 221-17 du code du travail, alors applicable. Par un courrier du 29 novembre 2023, la fédération des entreprises de boulangerie a présenté une demande d'abrogation de cet arrêté au préfet de l'Aisne qui l'a implicitement rejetée le 4 février 2024. Par sa requête, la fédération des entreprises de boulangerie demande l'annulation de cette décision implicite de rejet.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la requête :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. (...)* ».

3. 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.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 221-17 du code du travail, dans sa rédaction applicable le 20 juillet 2000 : *« 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. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux activités dont les modalités de fonctionnement et de paiement sont automatisées. (...) ».*

5. Aux termes de l'article L. 3132-29 du code du travail, dans sa rédaction applicable à la date du présent jugement : *« 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 ».*

6. Pour l'application des dispositions précitées des articles L. 221-17 et 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 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.

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier qu'à la suite d'une consultation organisée par les services de la préfecture, un accord en faveur de la fermeture hebdomadaire prescrite par l'arrêté du 20 juillet 2000 a été signé le 4 mai 2000 entre des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs des établissements vendant au détail ou distribuant du pain. Toutefois, la préfète de l'Aisne ne produit aucun élément de nature à établir que les entreprises adhérentes aux deux organisations d'employeurs signataires de cet accord exploitaient, à la date de prise de l'arrêté attaqué, une majorité indiscutable des établissements intéressés par la mesure de fermeture ainsi prise. Dans ces conditions, la fédération des entreprises de boulangerie est fondée à soutenir que l'arrêté attaqué ne correspondait pas à la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés et était, par suite, illégal dès l'origine.

8. En second lieu, si la préfète de l'Aisne soutient qu'une telle majorité indiscutable existe dorénavant si bien que l'arrêté attaqué serait, au jour du présent jugement, légal au regard des dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail, elle ne produit à l'appui de ses allégations qu'une prise de position générale du 15 mars 2018 sur la fermeture hebdomadaire d'organisations syndicales au niveau national et une lettre du 21 mars 2024 en ce sens du

groupement professionnel de la boulangerie-pâtisserie de l'Aisne qui se prévaut de 50 adhérents alors que les parties s'accordent pour considérer qu'au moins 1 154 établissements vendraient au détail ou distribueraient du pain dans le département de l'Aisne. Par ailleurs, la fédération des entreprises de boulangerie produit des attestations de fédérations défavorables à la fermeture hebdomadaire et regroupant 160 établissements. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté attaqué correspondrait à la volonté de la majorité indiscutable des établissements concernés et serait, au jour du présent jugement, légal au regard des dispositions de l'article L. 3132-29 du code du travail.

9. Il résulte de ce qui précède que la fédération des entreprises de boulangerie est fondée à demander l'annulation de la décision implicite du 4 février 2024 par laquelle le préfet de l'Aisne a implicitement refusé d'abroger son arrêté du 20 juillet 2000.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Le présent jugement implique nécessairement, compte tenu du motif d'annulation, qu'il soit enjoint à la préfète de l'Aisne d'abroger l'arrêté du 20 juillet 2000. Il y a lieu de l'y enjoindre d'y procéder dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, sous réserve d'un changement des circonstances de fait et de droit à la date de cette décision, changement pouvant, le cas échéant, être constitué par l'expression de la volonté de maintenir l'accord par une majorité indiscutable d'établissements vendant au détail ou distribuant du pain dans le département. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme demandée par la fédération des entreprises de boulangerie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite du 4 février 2024 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la préfète de l'Aisne d'abroger son arrêté du 20 juillet 2000 dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, sous réserve d'un changement des circonstances de fait et de droit à la date de cette décision.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la fédération des entreprises de boulangerie et au ministre du travail et des solidarités.