

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1621005/3-1

FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES
FORCE OUVRIERE
SYNDICAT SUD COMMERCE ET SERVICES
SYNDICAT DES EMPLOYES DU COMMERCE ET
DE L'INDUSTRIE UNSA
UNION DEPARTEMENTALE CFTC DE PARIS

Mme Alexandrine Naudin
Rapporteur

M. François Doré
Rapporteur public

Audience du 30 janvier 2018
Lecture du 13 février 2018

66-03-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris

(3ème Section - 1ère Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 394786 du 22 novembre 2016, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué au tribunal administratif de Paris le jugement de la requête sommaire et du mémoire complémentaire présentés pour la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris, enregistrés au greffe du Conseil d'Etat le 24 novembre 2015 et le 16 février 2016.

Par cette requête et ce mémoire complémentaire, la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris, représentée par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 septembre 2015 délimitant une zone touristique internationale (ZTI) à Paris dénommée « Haussmann » en application de l'article L. 3132-24 du code du travail ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

La Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris soutiennent que :

- l'arrêté attaqué a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'est pas assorti d'une fiche d'impact en méconnaissance de la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 ; ce vice de procédure a privé le public d'une information essentielle et a exercé une influence sur le contenu dudit arrêté ;

- il est entaché d'un deuxième vice de procédure dès lors que les organisations syndicales défendant l'intérêt collectif des professions concernées par les dérogations au travail dominical n'ont pas été consultées de manière effective et utile, en méconnaissance des stipulations de l'article 7.4 de la convention n° 106 de l'Organisation internationale du travail relative au repos hebdomadaire et des exigences découlant du 8^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; les organisations syndicales consultés n'ont en effet pu rendre un avis en toute connaissance de cause faute de disposer du décret fixant les critères de définition des zones touristiques internationales et faute de disposer des dossiers propres à chaque zone concernée ; enfin, le délai d'un mois laissé aux organisations syndicales pour rendre leur avis était trop court ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un défaut de base légale dès lors qu'il est fondé sur le décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015 lui-même illégal ;

- il méconnaît les stipulations de la convention n°106 de l'Organisation internationale du travail ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 3132-3 du code du travail garantissant le caractère exceptionnel et limité des dérogations au repos dominical ;

- il méconnaît les exigences découlant des 10° et 11° du préambule de la Constitution de 1946 ;

- il est entaché d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation dès lors que l'instauration de zones touristiques internationales ne répond à aucun besoin économique impérieux et permet des dérogations de plein droit au repos dominical disproportionnées par rapport aux droits sociaux auxquels elle déroge ;

- la zone « Hausmann » ne respecte pas les quatre critères cumulatifs fixés par l'article R. 3132-21-1 du code du travail ; en effet, la zone délimitée en cause ne dispose pas d'un rayonnement international particulier et ne connaît pas d'affluence de touristes exceptionnelle ;

- l'arrêté vise à contourner la règle fondamentale du repos dominical pour favoriser les centres commerciaux et les grandes enseignes ;

- l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance du principe de libre concurrence et du principe d'égalité dès lors que de nombreux magasins situés dans la même zone de chalandise se trouvent hors du périmètre de la ZTI.

Par un mémoire en défense, enregistré au Conseil d'État le 13 juin 2016, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'en cas d'annulation, le tribunal fixe la date d'effet de son jugement à une date postérieure à celle du jugement.

Il soutient que les moyens soulevés par la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu l'arrêt n° 394732, 394735 du Conseil d'Etat en date du 28 juillet 2017.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule,
- la Convention internationale du travail n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux adoptée à Genève le 26 juin 1957,
- 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 Mme Naudin,
- les conclusions de M. Doré, rapporteur public,
- et les observations de Me Uzan-Sarano, représentant la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 3132-24 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité de chances économiques : « I- *Les établissements de vente au détail qui mettent à disposition des biens et des services et qui sont situés dans les zones touristiques internationales peuvent donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie du personnel, dans les conditions prévues aux articles L. 3132-25-3 et L. 3132-25-4. / II. - Les zones touristiques internationales sont délimitées par les ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce, après avis du maire et, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre ainsi que des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés intéressées, compte tenu du rayonnement international de ces zones, de l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et de l'importance de leurs achats. (...)* ». En application de ces dispositions, le décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015 portant application des dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux exceptions au repos dominical dans les commerces de détail situés dans certaines zones géographiques a, notamment, ajouté au code du travail un article R. 3132-21-1 précisant les critères devant être pris en compte dans le cadre de la délimitation des zones touristiques internationales. Par la présente requête, la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris demandent l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2015 délimitant une zone touristique internationale à Paris dénommée « Haussmann » en application de l'article L. 3132-24 du code du travail.

I. Sur la légalité de l'arrêté du 25 septembre 2015 délimitant une zone touristique internationale à Paris dénommée « Haussmann » :

Sur la régularité de la procédure :

2. En premier lieu, les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière faute d'avoir été précédé de l'étude d'impact prévue par les circulaires du Premier ministre du 17 février 2011 et du 17 juillet 2013 relatives à la simplification des normes. Toutefois, ces circulaires se bornant à fixer des orientations générales pour le travail gouvernemental, la requérante ne saurait utilement invoquer leur méconnaissance. En tout état de cause, le ministre fait valoir que tant le projet de loi modifiant l'article L. 3132-24 du code du travail que le projet de décret portant application des dispositions de ladite loi ont fait l'objet de fiches d'impact qu'il produit à l'appui de ses écritures. Il produit également l'avis favorable rendu par le secrétaire général du gouvernement le 22 juillet 2015 sur l'étude d'impact du projet de décret en cause. Le premier moyen tiré du vice de procédure doit, par suite, être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes des stipulations du paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention internationale du travail n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux : « *Toute mesure portant sur l'application des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article devra être prise en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, s'il en existe* ». Les mesures visées par ces stipulations, qui ne précisent pas la nature et les formes des consultations qu'elles prévoient, sont notamment celles qui introduisent des régimes spéciaux de repos hebdomadaire.

4. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué a été précédé d'une consultation des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés intéressées par les ministres chargés du travail et de l'économie qui leur ont adressé, par des courriers en date du 14 août 2015, le projet de décret portant application des dispositions de la loi du 6 août 2015 relatives aux exceptions au repos dominical dans les commerces de détail situés dans certaines zones géographiques, fixant les critères de délimitation des zones touristiques internationales assorti du projet de délimitation des zones touristiques internationales sur Paris, en les invitant à produire leurs observations pour le 15 septembre 2015. Si les requérants soutiennent qu'ils n'ont pu rendre un avis en toute connaissance de cause à défaut de disposer du dossier individuel de la zone en cause, il ressort des pièces du dossier qu'ils avaient été préalablement consultés sur le projet de décret portant application des dispositions de la loi du 6 août 2015 relatives aux exceptions au repos dominical dans les commerces de détail situés dans certaines zones géographiques, fixant les critères de délimitation des zones touristiques internationales, par courriel du 3 juillet 2015, lequel était assorti, notamment, d'une annexe 4 portant sur les considérations retenues pour le choix des critères de définition des zones. Le projet de décret a par ailleurs été soumis à l'examen de la commission nationale de la négociation collective au sein de laquelle les syndicats CFTC et FO étaient notamment représentés, qui a rendu un avis le 15 juillet 2015. Eu égard à la circonstance que les organisations syndicales en cause avaient connaissance depuis le mois de juillet 2015 des critères contenus dans le projet de décret portant application de l'article L. 3132-24 du code du travail et du délai d'un mois qui leur a été donné pour faire part de leurs observations à l'administration, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la procédure de consultation préalable à l'adoption de l'arrêté attaqué aurait été irrégulière. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du paragraphe 4 de l'article 7 de la convention internationale du travail n° 106 doit être écarté. Pour les mêmes motifs, les requérants ne sont, en tout état de cause, pas fondés à soutenir que le

principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail consacré par le huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 aurait été méconnu.

Sur le moyen tiré par voie d'exception de l'illégalité du décret du 23 septembre 2015 :

5. Les requérants excipent de l'illégalité du décret du 23 septembre 2015 sur le fondement duquel est intervenu l'arrêté attaqué. Toutefois, par un arrêt n° 394732 et 394735 du 28 juillet 2017, le Conseil d'Etat, saisi par ces mêmes syndicats d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de ce décret, s'est borné à annuler ce dernier seulement en tant qu'il comprenait certaines dispositions au I de l'article R. 3132-20-1 inséré dans le code du travail, article listant les critères de qualification d'une zone commerciale au sens de l'article L. 3132-25-1 du code du travail. Le surplus des conclusions des requêtes des syndicats en cause a été rejeté, notamment celles visant à l'annulation des dispositions du décret relatives aux critères de délimitation des zones touristiques internationales. Par suite, le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité de ce décret ne peut qu'être écarté en ce qu'il vise à l'annulation de l'arrêté attaqué pris en application de l'article R. 3132-21-1 précisant les critères devant être pris en compte dans le cadre de la délimitation des zones touristiques internationales.

Sur le moyen tiré par voie d'exception de la méconnaissance de L. 3132-3 du code du travail :

6. L'article L. 3132-24 du code du travail a pour objet de permettre qu'il soit dérogé, sur un fondement géographique, à l'article L. 3132-3 du même code selon lequel : « *Dans l'intérêt des salariés, le repos hebdomadaire est donné le dimanche* ». Par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir que l'arrêté attaqué, pris en application de l'article L. 3132-24, méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 3132-3 du code du travail.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des exigences découlant des 10° et 11° du préambule de la Constitution de 1946 :

7. Aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. / Elle garantit à tous (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs (...)* ». D'une part, le décret du 23 septembre 2015, en application duquel est intervenu l'arrêté attaqué, se borne à préciser les critères de délimitation des trois types de zones régies par les articles L. 3132-24 à L. 3132-25-4 du code du travail, dans lesquelles le repos hebdomadaire peut être donné par roulement à tout ou partie du personnel et ne porte ainsi par lui-même aucune atteinte au principe du repos hebdomadaire, qui est l'une des garanties du droit au repos reconnu aux salariés par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. D'autre part, par les précisions qu'il apporte aux critères retenus par le législateur pour permettre de déroger au principe du repos dominical, il ne méconnaissait pas les exigences constitutionnelles résultant du dixième alinéa de ce Préambule. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance des exigences découlant des 10° et 11° du préambule de la Constitution de 1946 ne peut qu'être écarté en ce qu'il est soulevé à l'encontre de l'arrêté délimitant une zone touristique internationale en application des critères définis par ledit décret.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 3132-21-1 du code du travail :

8. Aux termes de l'article R. 3132-21-1 du code du travail : « *I.-Les zones touristiques internationales prévues à l'article L. 3132-24 sont délimitées par un arrêté des ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce. / II.- Pour l'application des dispositions de l'article L.*

3132-24, sont pris en compte les critères suivants : / 1° Avoir un rayonnement international en raison d'une offre de renommée internationale en matière commerciale ou culturelle ou patrimoniale ou de loisirs ; / 2° Etre desservie par des infrastructures de transports d'importance nationale ou internationale ; / 3° Connaître une affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France ; / 4° Bénéficier d'un flux important d'achats effectués par des touristes résidant hors de France, évalué par le montant des achats ou leur part dans le chiffre d'affaires total de la zone ».

9. D'une part, l'article L. 3132-24 du code du travail sur le fondement duquel a été pris l'arrêté attaqué a pour objet de déroger à l'article L. 3132-3 du même code aux termes duquel : *« Dans l'intérêt des salariés, le repos hebdomadaire est donné le dimanche »*. Par suite, s'agissant d'un régime d'exception, les conditions d'application dudit article, telles qu'elles résultent de l'article R. 3132-31-1 du même code, doivent être d'interprétation stricte.

10. D'autre part, il ressort des dispositions de l'article R. 3132-31-1 du code du travail précité que les ministres compétents doivent, pour procéder à la création d'une zone touristique internationale, procéder à une appréciation globale du respect des critères susmentionnés au sein de la zone géographique en cause.

11. Il ressort des pièces du dossier, notamment de la fiche d'instruction de la zone en cause produite par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, que la zone de tourisme internationale « Haussmann » comprend des sites culturels présentant une forte attractivité touristique au niveau international tels que, notamment, l'opéra Garnier accueillant 600 000 visiteurs par an et le musée Grévin accueillant 754 000 visiteurs par an. Cette zone comprend également la salle de concert l'Olympia et les deux grands magasins de renommée internationale, le Printemps et les Galeries Lafayette accueillant plus de 56 millions de visiteurs par an. Le territoire de la ville de Paris est, en outre, desservi par des aéroports et gares d'envergure internationale et dispose d'un réseau dense de transports urbains desservant notamment cette zone. Cette zone est, à cet égard, particulièrement desservie par un réseau important d'infrastructures de transport regroupant les lignes de RER A et E ainsi que plusieurs lignes de métro et de bus. Elle bénéficie également de la proximité de la gare Saint-Lazare fréquentée chaque semaine par 79 022 touristes étrangers. Il ressort, par ailleurs, de la fiche d'instruction de la zone en cause produite par l'administration, et dont les données ne sont pas contredites par les syndicats requérants, que la part des achats de touristes étrangers représente en moyenne 50% du chiffre d'affaires des grands magasins présents dans la zone. L'affluence des touristes dans cette zone se manifeste d'ailleurs par l'importance du parc hôtelier situé dans le 9^{ème} arrondissement de Paris, l'administration faisant valoir, sans être contredite, que le 9^{ème} arrondissement concentre 10,5% de la part totale des chambres sur Paris. Eu égard à l'ensemble de ces éléments caractéristiques de la zone « Haussmann », le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait méconnu l'article R. 3132-21-1 du code du travail doit être écarté.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de la convention internationale du travail n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux et du caractère disproportionné du régime dérogatoire créé au sein de la zone en cause :

12. En premier lieu, aux termes de l'article 6 de la convention internationale du travail n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux : *« 1. Toutes les personnes auxquelles s'applique la présente convention auront droit, sous réserve des dérogations prévues par les articles suivants, à une période de repos hebdomadaire comprenant au minimum vingt-quatre heures consécutives au cours de chaque période de sept jours. / 2. La période de repos hebdomadaire sera, autant que possible, accordée en même temps à toutes les*

personnes intéressées d'un même établissement. / 3. La période de repos hebdomadaire coïncidera, autant que possible, avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région. (...) ». Aux termes du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention : « Lorsque la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre des personnes employées ne permettent pas l'application des dispositions de l'article 6, des mesures pourront être prises, par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays, pour soumettre, le cas échéant, des catégories déterminées de personnes ou des catégories déterminées d'établissements comprises dans le champ d'application de la présente convention à des régimes spéciaux de repos hebdomadaire, compte tenu de toute considération sociale et économique pertinente ».

13. D'une part, les zones touristiques internationales prévues par l'article L. 3132-24 du code du travail ne peuvent être créées qu'en présence d'une « *affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France* » et sont ainsi justifiées par l'importance de la population à desservir. Elles ont ainsi pour objet de répondre au développement en France du tourisme international, notamment de court séjour, et à l'évolution des pratiques de consommation associées, dans un contexte de forte concurrence entre grandes villes européennes, ce qui constitue une considération sociale et économique pertinente au sens des stipulations du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention. Le régime spécial de repos hebdomadaire prévu par l'article L. 3132-24 du code du travail instaurant des zones touristiques internationales constitue ainsi un régime spécial de repos hebdomadaire conforme aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention internationale du travail n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans les commerces et les bureaux. D'autre part, les critères prévus au II de l'article R. 3132-21-1 permettant de délimiter les zones touristiques internationales sont de nature à justifier la mise en œuvre de ce régime dérogatoire de repos hebdomadaire. Dès lors qu'ainsi qu'il vient d'être vu, la zone touristique internationale « Hausmann » a été délimitée conformément aux critères fixés par l'article R. 3132-21-1 du code du travail, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de la convention n°106 de l'Organisation internationale du travail doit être écarté.

14. En deuxième lieu, pour les mêmes motifs, les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur d'appréciation doivent être écartés dès lors que le régime dérogatoire institué dans la zone « Hausmann » est justifié eu égard aux caractéristiques propres de ladite zone et du respect par celle-ci des critères définis par l'article R. 3132-21-1 du code du travail.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe de libre concurrence et du principe d'égalité :

15. Les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué aurait été pris en méconnaissance du principe de libre concurrence et du principe d'égalité dès lors que de nombreux magasins situés dans la même zone de chalandise se trouvent hors du périmètre de la zone touristique internationale. Toutefois, le pouvoir réglementaire ayant délimité la zone touristique internationale « Hausmann » au regard des critères fixés par l'article R. 3132-21-1, notamment les critères portant sur l'affluence exceptionnelle de touristes étrangers et le flux d'achats effectués par des touristes résidant hors de France, il ne peut être utilement soutenu que cet arrêté méconnaîtrait le principe d'égalité en raison des distorsions de concurrence qu'il introduirait avec des commerces situés en dehors de cette zone dès lors que les requérants n'établissent pas que ces commerces se trouveraient dans une situation identique à ceux répondant aux critères fixés par l'article R. 3132-21-1 du code du travail. Ils ne peuvent, en outre, utilement se prévaloir

des dispositions du code de commerce relatives aux autorisations d'exploitation commerciale et aux zones de chalandise à l'encontre de l'arrêté attaqué.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

16. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les ministres signataires de l'arrêté attaqué auraient entaché ce dernier d'un détournement de pouvoir.

II. Sur les frais liés à l'instance :

17. Aux termes des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. (...)* ».

18. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, le Syndicat Sud commerces et services, le Syndicat des employés du commerce et l'industrie UNSA et l'Union départementale CFTC de Paris au titre des frais non compris dans les dépens.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, du Syndicat Sud commerces et services, du Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA et de l'Union départementale CFTC de Paris est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération des employés et cadres Force ouvrière, au Syndicat Sud commerces et services, au Syndicat des employés du commerce et de l'industrie UNSA, à l'Union départementale CFTC de Paris et au ministre de l'économie et des finances.