

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 1700380

SAS SUPERMARCHÉS MATCH

Mme Géraldine Grandjean
Rapporteur

M. Henri Simon
Rapporteur public

Audience du 31 mai 2017
Lecture du 14 juin 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Strasbourg

(4^{ème} chambre)

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 janvier 2017, et des mémoires, enregistrés les 10 avril et 24 mai 2017, la société Supermarchés Match, représentée par Me Meillard, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la délibération du 12 décembre 2016 par laquelle le conseil municipal de Strasbourg a approuvé le statut relatif à l'ouverture des exploitations commerciales les dimanches et jours fériés à Strasbourg et l'arrêté du 22 décembre 2016 par lequel le maire de Strasbourg a adopté ledit statut ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de Strasbourg une somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SAS Supermarchés Match soutient que :

- la délibération tout comme l'arrêté du maire de la commune de Strasbourg font grief ;
- la convocation des conseillers municipaux est entachée d'irrégularité, à défaut pour la commune de justifier de l'envoi aux conseillers municipaux dans les délais prescrits de la note explicative prévue par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- la commune ne justifie pas que l'adoption du statut communal a été précédée de la consultation préalable des employeurs et des salariés telle que prescrite par le troisième alinéa de l'article L. 3134-4 du code du travail ;
- intervenant en matière de police, l'ouverture des exploitations commerciales les dimanches et jours fériés relève de la seule compétence du maire et la délibération du

12 décembre 2016 du conseil municipal est par suite entachée d'incompétence ; par ailleurs, l'arrêté du maire de Strasbourg du 22 décembre 2016 est également illégal dès lors que ce dernier s'est estimé lié par la délibération du 12 décembre 2016 ;

- les décisions attaquées ont instauré une dérogation à l'interdiction de travail le dimanche et les jours fériés, en ce qui concerne les commerces à prédominance alimentaire et en tenant compte de la surface de vente, ce qui institue un régime différencié au sein d'une même branche d'activité en méconnaissance des dispositions de l'article L. 3134-4 du code du travail et alors que le législateur peut seul autoriser à déroger au principe d'égalité entre les commerces exerçant une même activité ;

- le pouvoir de réglementer le repos hebdomadaire a pour seul objet la protection des travailleurs ; aussi en visant également la protection des petits commerces alimentaires de proximité, l'attractivité commerciale de la ville et l'aménagement du territoire, le pouvoir de police accordé aux collectivités locales a été mis en œuvre à d'autres fins que celles qu'il pouvait poursuivre ;

- la différence de traitement entre commerces à prédominance alimentaire fondée sur le critère de la surface de vente viole le principe d'égalité, sans qu'un motif d'intérêt général ne le justifie, et a pour effet de porter atteinte à une saine concurrence que, pourtant, la législation en la matière a pour objet de préserver ; en l'espèce, la fermeture à laquelle est contraint le supermarché Match situé à Strasbourg est susceptible d'entraîner durablement un détournement de la clientèle, qu'il ne retrouvera pas en semaine, vers d'autres enseignes de la grande distribution alimentaire géographiquement proches alors que sa localisation au cœur d'un quartier résidentiel est propice au développement d'une clientèle dominicale et que le chiffre d'affaires et l'image de l'enseigne, dont ce magasin est le seul représentant à Strasbourg, pourraient en pâtir ;

- le statut local porte également atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ;

- le statut local est illégal en ce qu'il a pour objet spécifique d'exclure le supermarché Match de la dérogation à l'interdiction d'ouvrir au public le dimanche et les jours fériés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 11 avril 2017 et 17 mai 2017, la commune de Strasbourg conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de la SAS Supermarchés Match en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Strasbourg soutient que les moyens soulevés par la SAS Supermarchés Match ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'absence d'intérêt à agir de la société requérante à l'encontre de l'arrêté du 22 décembre 2016 par lequel le maire de Strasbourg a adopté le nouveau statut local relatif au repos dominical.

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 Géraldine Grandjean,
- les conclusions de M. Henri Simon, rapporteur public,
- et les observations de Me Meillard, représentant la SAS Supermarchés Match et de Mme, représentant la commune de Strasbourg.

1. Considérant que la SAS Supermarchés Match qui exploite un supermarché de plus de 2 000 m² à Strasbourg (route de La Wantzenau) demande l'annulation de la délibération du 12 décembre 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Strasbourg a approuvé un nouveau statut communal relatif à l'ouverture des exploitations commerciales le dimanche et les jours fériés applicable à compter du 1^{er} janvier 2017, ainsi que de l'arrêté du maire de Strasbourg du 22 décembre 2016 adoptant ce même statut ;

Sur les conclusions à fins d'annulation de l'arrêté du maire de Strasbourg du 22 décembre 2016 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3134-4 du code du travail : « *Dans les exploitations commerciales, les salariés ne peuvent être employés le premier jour des fêtes de Noël, de Pâques ou de Pentecôte. / Les autres dimanches et jours fériés, leur travail ne peut dépasser cinq heures. / Par voie de statuts ayant force obligatoire, adoptés après consultation des employeurs et des salariés et publiés selon les formes prescrites, les départements ou communes peuvent réduire la durée du travail ou interdire complètement le travail pour toutes les exploitations commerciales ou pour certaines branches d'activité. (...) / Pendant les quatre dernières semaines précédant Noël ou pour certains dimanches et jours fériés pour lesquels les circonstances locales rendent nécessaire une activité accrue, l'autorité administrative peut porter le nombre d'heures travaillées jusqu'à dix. (...).* » ;

3. Considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'article L. 3134-4 du code du travail, qui a repris à droit constant les dispositions du code local des professions, qu'il convient de distinguer au sein des ces dispositions les compétences qui relèvent des départements ou des communes de celles qui relèvent de « l'autorité administrative » ; qu'il est constant que les compétences dévolues aux départements et aux communes, pour l'édiction de ces « statuts ayant force obligatoire », appartiennent à leurs assemblées délibérantes ; que c'est par suite, pour les communes, le conseil municipal qui est seul compétent pour adopter le statut local prévu par le troisième alinéa de cet article, l'autorité administrative, entendue à Strasbourg comme étant le directeur de police c'est-à-dire le préfet, pouvant seule y déroger ; qu'il y a lieu, par suite, de prononcer l'annulation pour incompétence de l'auteur de l'acte de l'arrêté du 22 décembre 2016 du maire de Strasbourg ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 12 décembre 2016 :

En ce qui concerne la légalité externe :

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui vient d'être dit au point 3 que l'assemblée délibérante est seule compétente pour édicter le statut communal prévu par l'article L. 3134-4 du code du travail régissant l'ouverture des exploitations commerciales les dimanches et jours fériés ; que par suite, il y a lieu d'écarter le moyen tiré de l'incompétence du conseil municipal ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note*

explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération » ; qu'aux termes de l'article L. 2241-1 du même code : « Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. » ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'une note de synthèse de six pages exposant le contexte, les objectifs et la proposition relative au nouveau statut, accompagnait la convocation en vue de la séance du 12 décembre 2016 au cours de laquelle a été approuvé ce nouveau statut ; que par suite, le moyen tiré de l'insuffisante information délivrée au conseillers municipaux doit être écarté ;

7. Considérant que la société requérante fait valoir que les consultations préalables à l'adoption du statut prévues par l'article L. 3134-4 du code du travail n'auraient pas été accomplies ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que la commune a, préalablement à la délibération querellée, mis en œuvre une phase de consultation, d'ailleurs visée par la délibération en litige, ainsi qu'en attestent les listes d'adresses et de présence aux réunions organisées les 18 et 29 novembre 2016 sur ce projet, que la commune a versées à l'instance ; que dans ce cadre, elle a sollicité l'avis de neuf syndicats représentant traditionnellement les employeurs et les salariés, ainsi que celui de différents organismes interprofessionnels et corporatifs, y compris la fédération du commerce et de la distribution et la fédération de l'épicerie et du commerce de proximité, de même que les institutions publiques, privées et confessionnelles susceptibles d'être intéressées ; que dans ces conditions et alors que l'article L. 3134-4 du code du travail ne précise pas la nature et les formes de la consultation qu'il prévoit, les consultations mises en œuvre par la commune de Strasbourg doivent être regardées comme ayant été suffisantes ; que le moyen doit être écarté ;

En ce qui concerne la légalité interne :

8. Considérant que le statut communal, adopté par la délibération en litige prévoit en son article 1^{er} que : « *il est interdit les dimanches et jours fériés d'ouvrir au public les exploitations commerciales et d'y occuper des salariés* » ; que ses articles 2 et 3 tempèrent ce principe en posant respectivement que : « *par dérogation à l'article précédent et à l'exception du premier jour des fêtes de Noël, de Pâques et de Pentecôte, l'ouverture au public et l'emploi de personnel sont autorisés pendant cinq heures au plus pour les exploitations commerciales ayant pour activité principale l'une de celles énumérées ci-après, les dimanches et jours fériés entre 7 heures et 13 heures : Pendant 5 heures au plus : les boucheries-charcuteries, les marchands de fleurs, les boulangeries, les boulangeries-pâtisseries* » et « *par dérogation à l'article 1^{er} et à l'exception du premier jour des fêtes de Noël, de Pâques et de Pentecôte, l'ouverture au public et l'emploi de personnel sont autorisés pendant cinq heures au plus pour les exploitations commerciales ayant pour activité principale l'une de celles énumérées ci-après, les dimanches et jours fériés, le matin et au maximum jusqu'à 13 h : Pendant 4 heures au plus : - pour les commerces à prédominance alimentaire, hors drive, dont la surface de vente est inférieure ou égale à 1 000 m² ; - pour les commerces à prédominance alimentaire, hors drive, dont la surface de vente est inférieure ou égale à 2 000 m² qui sont situés dans les territoires délimités par une zone franche urbaine (ZFU – territoires entrepreneurs) et en Quartier Prioritaire de la Ville (QPV)* » ;

9. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées des alinéas 1 et 2 de l'article L. 3134-4 du code du travail cité au point 2 que le principe, applicable le dimanche et les jours fériés aux exploitations commerciales des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, et de la Moselle, est l'autorisation du travail pendant une durée maximale de cinq heures, sauf les jours de Noël, de Pâques et de la Pentecôte ; que par les articles 1, 2 et 3 du statut communal, la délibération querellée a restreint ce principe en supprimant la possibilité de travailler le dimanche et les jours fériés, ainsi que le permet le troisième alinéa de l'article L. 3134-4 du code du travail, puis, en application de ce même alinéa, a autorisé certaines activités limitativement énumérées à ouvrir au public le dimanche et les jours fériés pendant un nombre d'heures limité à quatre ; qu'à ce titre, parmi les commerces à prédominance alimentaire, sont seuls concernés par la possibilité de déroger au repos dominical ceux dont la surface de vente est inférieure ou égale à 1 000 m² hors « drive », ou à 2 000 m² hors « drive » dans les zones franches urbaines ou les quartiers prioritaires de la commune ;

10. Considérant, en premier lieu, que la société requérante soutient qu'en caractérisant ce type de commerce par sa surface, la délibération méconnaît l'article L. 3134-4 du code du travail, qui ne prévoit la possibilité d'apporter des restrictions au principe qu'il pose que pour l'ensemble des exploitations commerciales ou par branche d'activité ; que cette dernière notion n'est pas, pour l'application de ces dispositions, une catégorie juridiquement définie ; qu'il revient dès lors aux collectivités concernées d'en déterminer le contenu ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'en autorisant seulement à ouvrir le dimanche et les jours fériés, parmi les commerces à prédominance alimentaire, ceux dont la surface de vente est inférieure à 1 000 m², la commune a entendu distinguer, d'une part, les commerces de proximité maillant l'espace urbain, constitués des petits commerces, des supérettes et des petits supermarchés de centre-ville à prédominance alimentaire, répondant à des besoins plus immédiats de la population, et, d'autre part, les grands supermarchés et hypermarchés ; que ce faisant, la commune de Strasbourg a pu, sans erreur de droit, regarder une telle catégorie de commerces comme constituant une « branche d'activité » au sens de l'article L. 3134-4 du code du travail précité ; que ce moyen doit, par suite, être écarté ;

11. Considérant en revanche qu'en opérant une distinction entre les commerces à prédominance alimentaire d'une surface de vente inférieure ou égale à 1 000 m² ou à 2 000 m² hors « drive » selon qu'ils sont ou non situés en zones franches urbaines ou en quartiers prioritaires de la ville, la commune ne justifie pas avoir caractérisé une branche d'activité au sens et pour l'application de l'article L. 3134-4 du code du travail précité ; qu'ainsi, la requérante est fondée à soutenir que la commune a commis une erreur de droit en tant qu'elle a considéré que les commerces à prédominance alimentaire dont la surface de vente est comprise entre 1 000 m² et 2 000 m² hors « drive » situés en zones franches urbaines et en quartiers prioritaires de la ville pouvaient constituer une branche d'activité et les a en conséquence autorisés à déroger à l'interdiction d'ouvrir les dimanches et jours fériés ;

12. Considérant, en troisième lieu, que si la société Supermarchés Match soutient également qu'une distinction entre commerces selon la surface ne pouvait être opérée sans que la loi le prévoie expressément, il ressort précisément des dispositions précitées de l'article L. 3134-4 du code du travail que ces dernières ont autorisé les communes et les départements à réduire ou interdire complètement le travail le dimanche et les jours fériés, selon les branches d'activité ; qu'ainsi, nonobstant la liberté laissée par le troisième alinéa de cet article aux autorités compétentes pour prévoir les dispositions à insérer dans ce statut local, la distinction entre branches d'activité, au regard de ces dispositions, repose sur une habilitation législative ; que ce moyen doit être écarté ;

13. Considérant, en quatrième lieu, que si les pouvoirs ainsi conférés par l'article L. 3134-4 du code du travail aux communes et départements, ainsi qu'aux autorités administratives compétentes, ont nécessairement pour objet d'assurer une protection aux travailleurs en matière de repos hebdomadaire, cet impératif de protection ne saurait exclure la poursuite d'autres objectifs d'intérêt général compte tenu en particulier de la marge d'appréciation dont ces autorités disposent en vertu de ces mêmes dispositions ; qu'il ressort des pièces du dossier que la distinction du droit à ouvrir le dimanche et les jours fériés selon la surface des exploitations commerciales vise, outre à préserver le repos dominical des salariés, à répondre aux besoins essentiels de la population, locale et touristique, à permettre la pratique d'un culte, et à préserver le rôle des commerces de proximité, les plus à même de répondre aux besoins minimaux de la population ces jours-là ; que ces objectifs d'intérêt général ne sont pas étrangers à ceux que la loi autorise les statuts locaux à poursuivre ;

14. Considérant, en cinquième lieu, que la société requérante soutient que le statut communal, en ce qu'il accorde une dérogation aux seuls commerces d'alimentation générale de moins de 1 000 m² ou 2 000 m², porte atteinte au principe de libre-concurrence, sans qu'aucun motif d'intérêt général ne le justifie ;

15. Considérant que, ainsi qu'il vient d'être dit au point 13, sont des motifs d'intérêt général justifiant l'atteinte à la concurrence la préservation du repos dominical des travailleurs, la réponse aux besoins essentiels de la population locale et touristique et la pratique d'un culte ; que, nonobstant l'atteinte à l'égalité de traitement qu'elle implique entre les commerces à prédominance alimentaire, la mesure critiquée d'ouverture du dimanche et des jours fériés, distincte selon la surface des établissements en tant que cette surface peut, dans les conditions précisées aux points 10 et 11, définir une branche d'activité, est de nature à y répondre sans disproportion ; qu'au surplus, la différence de situation entre la requérante et les autres commerces à prédominance alimentaire autorisés à ouvrir ne porte que sur les dimanches et certains jours fériés et sur une tranche horaire limitée de quatre heures au plus ; qu'il n'est d'ailleurs pas démontré par la requérante que ces circonstances affecteraient durablement son activité alors même, qu'eu égard notamment à la surface concernée, la société Supermarchés Match ne relève pas du même marché pertinent que celui dans lequel se situent les commerces dont l'ouverture est ainsi autorisée ; que le moyen doit par suite être écarté ;

16. Considérant, en sixième lieu, que la société requérante soutient que le statut local attaqué porte atteinte à la liberté d'entreprendre ; que toutefois, elle n'assortit pas son moyen de précisions permettant d'en apprécier le bien fondé ;

17. Considérant, en septième lieu, que la requérante soutient que le statut strasbourgeois attaqué lui serait particulièrement préjudiciable dans la mesure où elle est la seule enseigne à n'avoir qu'un seul établissement à Strasbourg et que l'impossibilité dans laquelle elle se trouve d'ouvrir le dimanche et les jours fériés la pénalise ainsi particulièrement tant en termes de chiffre d'affaires qu'en termes d'image ; que cependant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, compte tenu de l'équilibre que permet de trouver, entre les différents objectifs d'intérêt général, le statut local, sans que ses modalités en soient disproportionnées, la commune de Strasbourg n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;

18. Considérant, en dernier lieu, qu'au vu de ce qui vient d'être dit, la seule déclaration dans la presse de deux élus municipaux selon lesquels « si Match peut ouvrir, cela banalise le dimanche, ce que nous ne voulons pas » ne peut suffire à démontrer que les seuils choisis ont eu pour objet d'exclure l'établissement de la requérante de la possibilité de déroger à l'interdiction d'ouverture posée par le statut communal ; qu'il ressort en outre des pièces du dossier que

plusieurs autres commerces situés à Strasbourg et relevant d'autres enseignes sont également concernés par cette interdiction d'ouverture ; qu'il s'ensuit que le détournement de pouvoir ainsi allégué n'est pas établi ;

19. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la délibération du conseil municipal de Strasbourg du 12 décembre 2016 doit être annulée en tant qu'elle permet aux commerces à prédominance alimentaire dont la surface de vente est comprise entre 1 000 m² hors « drive » et 2 000 m² hors « drive » de déroger à l'interdiction d'ouverture le dimanche et certains jours fériés en zones franches urbaines et en quartiers prioritaires de la commune ; que le surplus des conclusions à fin d'annulation doit être rejeté ;

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

20. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SAS Supermarchés Match, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Strasbourg, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

21. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la société Supermarchés Match présentées sur le fondement de ces mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1 : L'arrêté du maire de Strasbourg du 22 décembre 2016 est annulé.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de Strasbourg du 12 décembre 2016 est annulée en tant qu'elle a autorisé les commerces à prédominance alimentaire dont la surface de vente est comprise entre 1 000 m² et 2 000 m² hors « drive » situés en zones franches urbaines et en quartiers prioritaires de la commune à déroger à l'interdiction d'ouvrir le dimanche et certains jours fériés.

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

Article 4 : Les conclusions de la commune de Strasbourg présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Supermarchés Match et à la commune de Strasbourg. Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 31 mai 2017, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,
M. Pin, premier conseiller,
Mme Grandjean, conseiller.

Lu en audience publique, le 14 juin 2017.

Le rapporteur,

Le président,

G. GRANDJEAN

P. DEVILLERS

Le greffier,

P. HAAG

La République mande et ordonne au préfet du Bas-Rhin, en ce qui le 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 de la présente décision.

Strasbourg, le
Le greffier,