

N<sup>os</sup> 494487, 500440

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ORGANISATION DES  
TRANSPORTEURS ROUTIERS  
EUROPEENS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FEDERATION DES TRANSPORTEURS  
ROUTIERS DE LA REUNION

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies)

Mme Anne Villette  
Rapporteure

Sur le rapport de la 4<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

M. Jean-François de Montgolfier  
Rapporteur public

Séance du 16 mars 2026  
Décision du 8 avril 2026

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 494487, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 23 mai, 16 juillet, 21 octobre et 11 décembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 25 mars 2024 de la ministre du travail, de la santé et des solidarités portant extension d'un accord relatif à la garantie de l'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport public routier de voyageurs à La Réunion (n° 20305) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté attaqué :

- a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière faute d'avoir été précédé d'un avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

- est entaché d'illégalité dès lors qu'il étend un accord négocié sans qu'aient été préalablement déterminées les organisations syndicales représentatives dans son champ d'application ;

- est entaché d'illégalité en ce qu'il étend un accord qui n'a pas été négocié selon la procédure prévue à l'article L. 2261-19 du code du travail ;
- est entaché d'illégalité dès lors que l'accord du 15 novembre 2021 étendu ne pouvait trouver son fondement dans les dispositions de l'article L. 3317-1 du code des transports ;
- est entaché d'illégalité en ce qu'il étend un accord ne comportant ni stipulations spécifiques aux entreprises de moins de cinquante salariés ni justification de leur absence, en méconnaissance de l'article L. 2261-23-1 du code du travail ;
- est entaché d'illégalité dès lors qu'il étend un accord permettant aux sous-traitants exploitant un service de transport public routier de voyageurs de bénéficier du mécanisme de transfert des contrats de travail prévu à l'article L. 3317-1 du code des transports, en méconnaissance de ces dispositions ;
- a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière et est entaché d'une erreur d'appréciation en ce que la ministre n'a pas saisi le groupe d'expert mentionné à l'article L. 2261-27-1 du code du travail préalablement à son adoption et qu'il étend un accord qui porte une atteinte excessive à la libre concurrence ;
- est entaché d'illégalité dès lors que n'ont pas été exclues de l'extension les stipulations de l'accord prévoyant un transfert automatique des contrats de travail des salariés affectés à un service de transport public routier de voyageurs en cas de changement d'exploitant de ce service sans l'accord préalable de ces salariés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 16 septembre et 25 novembre 2024, la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) – Réunion conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'organisation requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient, à titre principal, que la requête est irrecevable, faute pour l'OTRE de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté qu'elle attaque et, à titre subsidiaire, que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 septembre 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que les effets dans le temps de l'annulation prononcée soient reportés. Elle soutient, à titre principal, que les moyens de la requête ne sont pas fondés et, à titre subsidiaire, qu'une annulation rétroactive aurait des conséquences manifestement excessives sur les salariés et les entreprises ayant mis en œuvre les stipulations de l'accord étendu depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 25 mars 2024.

2° Sous le n° 500440, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 janvier et 19 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle la ministre du travail et de l'emploi a refusé d'abroger l'arrêté du 25 mars 2024 de la ministre du travail, de la santé et des solidarités portant extension d'un accord relatif à la garantie de l'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport public routier de voyageurs à La Réunion (n° 20305) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève à l'encontre de l'arrêté que la ministre a refusé d'abroger les mêmes moyens que sous le n° 494487.

Par un mémoire en défense, enregistré 24 avril 2025, la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) – Réunion conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 mai 2025, la ministre du travail, de la santé et des solidarités conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que les effets dans le temps de l'annulation prononcée soient reportés. Elle soutient, à titre principal, que les moyens de la requête ne sont pas fondés et, à titre subsidiaire, qu'une annulation rétroactive aurait des conséquences manifestement excessives sur les salariés et les entreprises ayant mis en œuvre les stipulations de l'accord étendu depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 25 mars 2024.

Les requêtes ont été communiquées au Mouvement des entreprises de France (MEDEF), à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), à la Confédération générale du travail de La Réunion (CGTR), à l'Union départementale - Force Ouvrière de la Réunion, à l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), à l'Union régionale 974 (UR974) et la Confédération de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC), qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code du travail ;
- le code des transports ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Villette, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) – Réunion ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers que la Fédération nationale des transports de voyageurs de La Réunion (FNTVR) et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), d'une part, et, la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération générale du travail de La Réunion (CGTR), l'Union départementale - Force Ouvrière de La Réunion, l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), l'Union régionale 974 (UR974) et la Confédération de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC), d'autre

part, ont conclu le 15 novembre 2021 un accord relatif à la garantie de l'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport public routier de voyageurs à La Réunion (n° 20305). Par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre, l'Organisation des transporteurs routiers européens et la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion demandent, respectivement, l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté de la ministre du travail, de la santé et des solidarités du 25 mars 2024 portant extension de cet accord et de la décision implicite refusant d'abroger ce même arrêté.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté d'extension :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir soulevée par la FNTVR :

2. Eu égard à la portée de la décision par laquelle la ministre du travail, de la santé et des solidarités a étendu l'accord du 15 novembre 2021 relatif à la garantie de l'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport public routier de voyageurs à La Réunion, l'Organisation des transporteurs routiers européens, qui est une union de syndicats régie par les articles L. 2133-1 à L. 2133-3 du code du travail et à laquelle s'appliquent les dispositions de l'article L. 2132-3 du même code, justifie, alors même qu'existe un syndicat adhérent à cette union ayant pour objet de défendre les intérêts des entreprises implantées à La Réunion, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de cette décision. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la Fédération nationale des transports de voyageurs - Réunion doit être écartée.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté d'extension :

3. Aux termes de l'article L. 2261-15 du code du travail : « *Les stipulations d'une convention de branche ou d'un accord professionnel ou interprofessionnel, répondant aux conditions particulières déterminées par la sous-section 2, peuvent être rendues obligatoires pour tous les salariés et employeurs compris dans le champ d'application de cette convention ou de cet accord, par arrêté du ministre chargé du travail* ». La légalité d'un arrêté ministériel prononçant l'extension d'un accord collectif de travail est nécessairement subordonnée à la validité de cet accord.

4. Lorsque, à l'occasion d'un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative, une contestation sérieuse s'élève sur la validité d'une convention ou d'un accord collectif de travail faisant l'objet d'un arrêté en prononçant l'extension ou l'agrément, il appartient au juge saisi de ce litige de surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité judiciaire se soit prononcée sur la question préjudicielle que présente à juger cette contestation. Toutefois, eu égard à l'exigence de bonne administration de la justice et aux principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable, il en va autrement s'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal.

5. Il résulte d'une jurisprudence établie de la Cour de cassation que si les partenaires sociaux, en application du principe de la liberté contractuelle, sont libres de décider du champ d'application des accords qu'ils entendent conclure, ils doivent, s'ils souhaitent négocier dans un champ professionnel qui n'a pas donné lieu à l'établissement d'une liste des syndicats représentatifs par arrêté du ministre chargé du travail en application de l'article L. 2122-11 du code du travail ou à l'issue d'une enquête de représentativité en application de l'article L. 2121-2 du même code, obtenir, préalablement à la négociation, que soient déterminées

les organisations représentatives dans le champ de négociation pour s'assurer que toutes les organisations syndicales représentatives dans ce périmètre sont invitées à la négociation.

6. Il ressort des pièces du dossier que si l'accord du 15 novembre 2021 doit être regardé comme un accord conclu dans la branche des transports routiers et des activités auxiliaires du transport pour l'application de l'article L. 3317-1 du code des transports relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'exploitant d'un service ou d'une partie de service de transport public routier de voyageurs, le champ des transports routiers et des activités auxiliaires du transport à La Réunion, qui n'est inclus ni dans le champ d'application de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport du 21 décembre 1950, exclusivement métropolitain, ni dans celui de l'accord du 3 juillet 2020 portant révision de l'accord du 7 juillet 2009 relatif à la garantie d'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport interurbain de voyageurs, n'a pas donné lieu, préalablement à l'engagement des négociations de cet accord, à l'établissement d'une liste des syndicats représentatifs par arrêté du ministre chargé du travail ou à l'issue d'une enquête de représentativité. Par suite, au vu de la jurisprudence établie mentionnée au point 4, il apparaît manifestement que l'accord du 15 novembre 2021 a été négocié et signé dans des conditions l'entachant d'illicéité. Il s'ensuit que l'arrêté attaqué, qui procède à l'extension de cet accord, doit être annulé.

7. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la requérante est fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 25 mars 2024 de la ministre du travail, la santé et des solidarités.

En ce qui concerne la modulation dans le temps des effets de l'annulation prononcée :

8. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

9. Compte tenu des conséquences manifestement excessives qu'emporterait une annulation rétroactive de l'arrêté du 25 mars 2024 eu égard aux transferts des contrats de travail des salariés affectés aux services de transports publics routiers à La Réunion intervenus depuis son entrée en vigueur, il y a lieu de prévoir que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision, les effets produits par cet arrêté antérieurement à son annulation doivent être regardés comme définitifs.

Sur les conclusions tendant à l'annulation du refus d'abroger l'arrêté d'extension litigieux :

10. L'annulation de l'arrêté du 25 mars 2024 de la ministre du travail, de la santé et des solidarités prive d'objet la requête de la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion tendant à l'annulation du refus implicite d'abroger ce même arrêté. Dès lors, il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à l'Organisation des transporteurs routiers européens, ainsi qu'une même somme à verser à la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font, en revanche, obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Organisation des transporteurs routiers européens, qui n'est pas, dans l'instance n° 494487, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au même titre par la FNTVR dans l'instance n° 500440.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté de la ministre du travail du 25 mars 2024 portant extension d'un accord relatif à la garantie de l'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport public routier de voyageurs à La Réunion est annulé. Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision, les effets produits par cet arrêté antérieurement à son annulation sont réputés définitifs.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête de la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 000 euros à l'Organisation des transporteurs routiers européens et une même somme à la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'Organisation des transporteurs routiers européens, à la Fédération des transporteurs routiers de La Réunion, à la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) – Réunion, au Mouvement des entreprises de France (MEDEF), à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), à la Confédération générale du travail de La Réunion (CGTR), à l'Union départementale - Force Ouvrière de La Réunion, à l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), à l'Union régionale 974 (UR974), à la Confédération de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et au ministre du travail et des solidarités.

Délibéré à l'issue de la séance du 16 mars 2026 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, président ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Julien Boucher, M. Jean-Luc Nevache, M. Jean-Dominique Langlais, Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, M. Raphaël Chambon, conseillers d'Etat et Mme Anne Villette, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 8 avril 2026.

Le président :  
Signé : M. Christophe Chantepy

La rapporteure :  
Signé : Mme Anne Villette

La secrétaire :  
Signé : Mme Laureen Le Bras

La République mande et ordonne au ministre du travail et des solidarités en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :