

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N^{os} 515183, 515238, 515251

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT FEDERATION SUD
COMMERCE ET SERVICES-
SOLIDAIRES et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 30 avril 2026

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 515183, par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 26, 28 et 29 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du communiqué de presse du Premier ministre du 17 avril 2026 ;

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

Il soutient que :

- le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de sa requête en premier et dernier ressort ;

- sa requête est recevable dès lors que, d'une part, ce communiqué de presse constitue une instruction révélant une ligne de conduite impérative à l'égard des services de contrôle de nature à produire des effets juridiques et économiques immédiats et, d'autre part, il justifie d'un intérêt à agir en ce que 150 000 des salariés représentés par ce syndicat sont susceptibles d'être impactés par ce communiqué de presse ;

- la condition d'urgence est satisfaite en ce que, d'une part, ce communiqué de presse a vocation à produire des effets dès ce vendredi 1^{er} mai et, d'autre part, il risque de contraindre des milliers de salariés à travailler en toute illégalité, exposant de fait les employeurs à des sanctions pénales et administratives ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du communiqué de presse contesté ;

- le Premier ministre a excédé sa compétence en invitant les entreprises et les services de l'Etat à ne pas faire application de l'article L. 3133-4 du code du travail ;

- il est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'il autorise les boulangers-pâtisseries artisanaux et les artisans fleuristes à occuper des salariés le 1^{er} mai 2026, ayant ainsi pour effet de contourner la loi, et encourage les services de l'Etat à ne pas faire

application des dispositions législatives du code de travail, en méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs.

Par un mémoire en intervention et un nouveau mémoire, enregistrés les 28 et 29 avril 2026, l'Union des syndicats CGT de Paris et le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle concluent à la recevabilité de leur intervention volontaire et demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Ils soutiennent qu'ils ont intérêt à intervenir et s'associent aux moyens et conclusions développés par les demandeurs.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 28 et 29 avril 2026, le ministre du travail et des solidarités conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer et, à titre subsidiaire, au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que le Gouvernement a retiré le communiqué contesté et l'a remplacé et, à titre subsidiaire, que la requête est irrecevable en ce que le communiqué de presse contesté ne fait pas grief, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2026, le Premier ministre conclut au non-lieu à statuer. Il soutient qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que le Gouvernement a retiré le communiqué contesté et l'a remplacé.

II. Sous le n° 515238, par une requête enregistrée le 28 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution du communiqué de presse du Premier ministre du 17 avril 2026.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir eu égard, en premier lieu, à la nature de ses activités telles que la mobilisation aux côtés de la société civile pour l'amélioration des conditions de travail et la défense des droits sociaux des travailleuses et travailleurs et, en second lieu, au fait qu'elle est composée de parlementaires, dès lors qu'une atteinte réelle, directe et certaine à l'exercice de la fonction législative ou de contrôle du Parlement est caractérisée ;

- l'acte attaqué est susceptible de recours, dès lors que la prise de parole du Premier ministre du 17 avril 2026 retranscrite sur le site info.gouv.fr et le communiqué de presse publié à la même date par son service de presse fixent une ligne directrice impérative à destination des administrations compétentes, révélant ainsi une décision administrative de nature à produire des effets économiques et juridiques immédiats tant pour les acteurs des secteurs concernés que pour les agents publics chargés de les contrôler ;

- la condition d'urgence est satisfaite en ce que, en premier lieu, le communiqué de presse contesté a vocation à produire des effets dès ce vendredi 1^{er} mai, en deuxième lieu, il risque de contraindre des milliers de salariés à travailler en toute illégalité, exposant de fait les employeurs à des sanctions pénales et administratives et, en dernier lieu, les agents qui réaliseraient des contrôles le 1^{er} mai sont susceptibles de recevoir des consignes contradictoires ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du communiqué de presse contesté ;

- le Premier ministre a excédé sa compétence en invitant les entreprises et les services de l'Etat à ne pas faire application de l'articles L. 3133-4 du code du travail alors que ni les fleuristes ni les boulangeries ne peuvent se prévaloir des dispositions de l'article L. 3133-6 de ce code ;

- il porte atteinte au principe d'indépendance de l'inspection du travail dès lors qu'il impose un comportement spécifique à ses agents ;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'il autorise les boulangers-pâtisseries artisanaux et les artisans fleuristes à occuper des salariés le 1^{er} mai 2026, ayant ainsi pour effet de contourner la loi, et encourage les services de l'Etat à ne pas faire application des dispositions législatives du code de travail, en méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2026, le ministre du travail et des solidarités conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer et, à titre subsidiaire, au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que le Gouvernement a retiré le communiqué contesté et l'a remplacé et, à titre subsidiaire, que la requête est irrecevable en ce que, d'une part, l'association requérante n'a pas intérêt à agir contre le communiqué de presse contesté et, d'autre part, celui-ci ne fait pas grief et, à titre très subsidiaire, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2026, le Premier ministre conclut au non-lieu à statuer. Il soutient qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que le Gouvernement a retiré le communiqué contesté et l'a remplacé.

III. Sous le n^o 515251, par une requête enregistrée le 28 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des syndicats CGT de Paris et le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1^o) de suspendre l'exécution du communiqué de presse du Premier ministre du 17 avril 2026 ;

2^o) d'enjoindre au Premier ministre de rappeler la législation applicable s'agissant de l'interdiction faite aux employeurs des boulangeries-pâtisseries et des fleuristes artisanaux de mobiliser leurs salariés le 1^{er} mai 2026 ;

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

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors que la décision du Premier ministre révélée par le communiqué de presse contesté entraîne des effets notables tant sur la situation des salariés que sur celle des inspecteurs du travail ;

- la condition d'urgence est satisfaite en ce que, en premier lieu, la décision du Premier ministre révélée par le communiqué de presse contesté a vocation à produire des effets dès ce vendredi 1^{er} mai, en deuxième lieu, elle permet aux employeurs concernés d'ouvrir leur commerce et de faire travailler leurs salariés en méconnaissance des dispositions légales applicables et, en dernier lieu, elle crée une insécurité juridique quant aux dispositions applicables pour la journée 1^{er} mai 2026 ;

- le communiqué de presse contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale et à la liberté de manifestation en ce qu'il compromet la liberté des salariés de prendre part à la manifestation du 1^{er} mai à laquelle appellent traditionnellement les syndicats de travailleurs dès lors que nombre d'entre eux seront susceptibles d'être mobilisés par leur employeur ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'au droit du salarié de ne pas être astreint à accomplir un travail forcé dès lors qu'il remet en cause le droit à un jour chômé de repos de 200 000 salariés ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'indépendance de l'inspection du travail, qui doit être regardée comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative eu égard aux conséquences directes sur les droits des travailleurs que peut emporter une telle atteinte, en ce qu'elle entrave la liberté des inspecteurs du travail d'engager des poursuites à l'égard des employeurs méconnaissant la législation applicable au 1^{er} mai ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie des employeurs en ce qu'il incite les acteurs du secteur à exercer leur activité, les exposant à des sanctions pénales en méconnaissance des textes applicables ;

- le Premier ministre a excédé sa compétence en invitant les entreprises et les services de l'Etat à ne pas faire application de l'articles L. 3133-4 du code du travail ;

- il est entaché d'erreurs de droit en ce que, en premier lieu, il méconnaît les dispositions de l'article L. 3133-4 du code du travail dès lors qu'il incite et encourage les artisans à mobiliser leurs salariés le 1^{er} mai 2026, en deuxième lieu, il méconnaît le principe d'indépendance de l'inspection du travail et le principe d'indisponibilité des compétences dès lors que le Premier ministre a décidé de faire obstacle à la mise en œuvre, par les inspecteurs du travail, de leur pouvoir d'appréciation sur la possibilité d'engager des poursuites à l'encontre de ces employeurs et, en dernier lieu, il méconnaît le principe à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme en ce qu'il fragilise la sécurité juridique des employeurs qui restent exposés à un risque contentieux et pénal.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 28 avril 2026, la Fédération nationale agroalimentaire et forestière de la CGT (FNAF-CGT) conclut à la recevabilité de son intervention volontaire et demande au juge des référés du Conseil d'Etat, d'une part, de faire droit aux conclusions de la requête et, d'autre part, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient qu'elle a intérêt à intervenir et s'associe aux moyens et conclusions développés par les demandeurs.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2026, le ministre du travail et des solidarités conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer et, à titre subsidiaire, au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que le Gouvernement a retiré le communiqué contesté et l'a remplacé et, à titre subsidiaire, que la requête est irrecevable, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2026, le Premier ministre conclut au non-lieu à statuer. Il soutient qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que le Gouvernement a retiré le communiqué contesté et l'a remplacé.

Par un mémoire en réplique, enregistré le 29 avril 2026, l'Union des syndicats CGT de Paris et le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle persistent dans leurs conclusions et demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution de la décision révélée par les communiqués des 17 et 28 avril 2026. Ils soutiennent qu'il n'y a pas lieu de faire droit à l'exception de non-lieu à statuer dès lors que le communiqué du 28 avril 2026 ne comporte aucune remise en cause de la position du Premier ministre autorisant le travail des salariés au sein des entreprises de fleuristes et de boulangerie-pâtisserie le jour du 1^{er} mai 2026.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

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

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires, l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale, l'Union des syndicats CGT de Paris, le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre du travail et des solidarités ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 29 avril 2026, à 12 heures :

- Me Comolet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires ;

- Me Mathonnet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale ;

- les représentants du syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires ;

- les représentants de l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale ;

- les représentants de l'Union des syndicats CGT de Paris et du syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle ;

- le représentant du Premier ministre ;

- les représentants du ministre du travail et des solidarités ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 29 avril 2026 après la clôture de l'instruction, présentée par l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale ;

Considérant ce qui suit :

1. Il y a lieu de joindre les requêtes visées ci-dessus, qui présentent à juger de questions semblables, pour statuer par une seule décision.

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité*

de la décision ». Selon l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)* ».

Sur les interventions :

3. L'Union des syndicats CGT de Paris et le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des conclusions présentées par le syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires sous le n° 515183, de même que la Fédération nationale agroalimentaire et forestière de la CGT (FNAF-CGT) pour intervenir au soutien des conclusions présentées par l'Union des syndicats CGT de Paris et le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle sous le n° 515251. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur les requêtes en référé :

4. Le Premier ministre a fait publier, le 17 avril 2026, un communiqué de presse où, après avoir rappelé l'état du droit selon lequel le 1^{er} mai est jour férié et chômé, seuls les établissements qui, en raison de la nature de leur activité, ne peuvent interrompre le travail étant alors autorisés à occuper des salariés, dans les conditions définies à l'article L. 3133-6 du code du travail, il annonce le dépôt d'un projet de loi visant à autoriser l'emploi de salariés par les boulangers-pâtisseries artisanaux et les artisans fleuristes le 1^{er} mai à condition que l'accord de branche dont relèvent ces salariés le prévoie, qu'il réserve cette possibilité à des salariés volontaires et qu'il leur donne droit à l'indemnité définie par les dispositions actuelles de l'article L. 3133-6. Déclarant souhaiter l'adoption de ce projet de loi pour une application à compter du 1^{er} mai 2027, le Premier ministre ajoute dans ce même communiqué : « S'agissant du 1^{er} mai 2026, le Gouvernement appelle toutes les parties prenantes au pragmatisme et à la modération pour permettre un fonctionnement apaisé des boulangeries-pâtisseries et des fleuristes artisanaux ce jour-là. Les services de l'Etat vont recevoir des instructions pour que les artisans de ces deux secteurs ne souffrent d'aucune conséquence d'une ouverture le 1^{er} mai 2026 dans les règles fixées par la future loi ».

5. Les requérants soutiennent que par les énonciations de ce communiqué de presse relatives à la journée du 1^{er} mai 2026 et ses déclarations orales sur le même sujet, le Premier ministre a fixé une ligne directrice impérative à destination des administrations compétentes, susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des employeurs et des salariés des secteurs concernés et pouvant par suite être déférée au juge de l'excès de pouvoir, par laquelle il instaure une tolérance administrative autorisant les boulangers-pâtisseries artisanaux et les artisans fleuristes à employer des salariés le 1^{er} mai 2026 s'ils respectent les conditions de volontariat et d'indemnisation prévues dans le projet de loi, en méconnaissance de la loi qui, à cette date, n'autorisera à employer des salariés que dans les hypothèses définies à l'article L. 3133-6 dans sa version actuellement en vigueur. Ils demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative pour le syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires et l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale et sur celui de son article L. 521-2 pour l'Union des syndicats CGT de Paris et le syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle, de suspendre dans cette mesure l'exécution du communiqué de presse du 17 avril 2026.

6. Il résulte de l'instruction que, postérieurement à l'introduction des requêtes, le Premier ministre a fait publier, le 28 avril 2026, un communiqué de presse relatif à la présentation en conseil des ministres du projet de loi mentionné au point 4. Dans ce communiqué, dont il est expressément indiqué qu'il « remplace le communiqué diffusé en date du 17 avril 2026 », les énonciations relatives au 1^{er} mai 2026 citées plus haut ne figurent plus et le Premier ministre déclare : « S'agissant du 1^{er} mai 2026, le Gouvernement souhaite que les boulangeries-pâtisseries et les fleuristes artisanaux puissent sereinement ouvrir leurs commerces, comme de coutume. / Le Gouvernement veillera à apporter une réponse aux éventuelles difficultés que rencontreraient ces artisans ».

7. Il ressort des termes de ce communiqué de presse, comme des explications fournies par les représentants de l'administration au cours de l'audience publique, que le Gouvernement n'entend donner aucune instruction par laquelle il ferait obstacle à l'application des dispositions législatives actuellement en vigueur. Le Premier ministre doit par suite être regardé comme ayant retiré les énonciations litigieuses du communiqué de presse du 17 avril 2026.

8. Les requérants soutiennent, il est vrai, que la décision d'instaurer une tolérance administrative révélée selon eux par ce communiqué de presse continue de produire ses effets malgré l'intervention de celui du 28 avril 2026, dès lors qu'elle a été comprise dans le public comme une garantie d'absence de sanction pénale en cas d'infraction aux dispositions législatives actuelles relatives à l'emploi de salariés le 1^{er} mai, si les conditions prévues dans le projet de loi étaient par ailleurs respectées par l'employeur, et que des déclarations d'autres membres du Gouvernement continuent d'entretenir cette compréhension. Toutefois, ni les énonciations du communiqué de presse du 28 avril, dont le Premier ministre indique qu'il est le seul à exprimer sa position, ni les propos relevés par les requérants n'ont pour objet, et ne sauraient légalement avoir pour effet, de prescrire aux inspecteurs du travail d'exercer, cas par cas, dans un sens déterminé, leur mission de contrôle de la législation du travail, ni de restreindre les prérogatives dont disposent les magistrats du parquet qui seraient saisis de constats d'infractions pour apprécier, au regard des circonstances propres à chaque espèce, l'opportunité d'engager des poursuites. Dans ces conditions, et quelque regrettable que soit la confusion persistant dans le public sur la portée de la communication gouvernementale, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le Premier ministre n'aurait pas, en réalité, procédé au retrait de la décision qu'ils contestent.

9. Il résulte de ce qui précède que les conclusions des requêtes aux fins de suspension et d'injonction ont perdu leur objet et qu'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 :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, au titre de ces dispositions, une somme de 1 000 euros, à verser au syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires, et une somme de 3 000 euros, à verser à l'Union des syndicats CGT de Paris et au syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle. Ces mêmes dispositions font en revanche obstacle à ce soit mise à la charge de l'Etat la somme que demande à ce titre la Fédération nationale agroalimentaire et forestière de la CGT (FNAF-CGT), qui a uniquement la qualité d'intervenante et n'est pas partie à l'instance.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Les interventions de l'Union des syndicats CGT de Paris et du syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle, au soutien de la requête n° 515183, et de la Fédération nationale agroalimentaire et forestière de la CGT (FNAF-CGT), au soutien de la requête n° 515251, sont admises.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les requêtes du syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires et autres.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros au syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires et celle de 3 000 euros à l'Union des syndicats CGT de Paris et au syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la Fédération nationale agroalimentaire et forestière de la CGT (FNAF-CGT) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat Fédération SUD Commerces et Services-Solidaires, à l'association Groupe écologiste et social de l'Assemblée nationale, à l'Union des syndicats CGT de Paris, au syndicat CGT Travail emploi formation professionnelle, à la Fédération nationale agroalimentaire et forestière de la CGT (FNAF-CGT), au Premier ministre et au ministre du travail et des solidarités.

Fait à Paris, le 30 avril 2026

Signé : Philippe Ranquet

La République mande et ordonne au Premier ministre et au ministre du travail et des solidarités chacun 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,


La secrétaire,
Agnès Hoarau