



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Nouvel acte de décentralisation ?

François-Xavier FORT, *Professeur à l'Université de Paris 8*

Alors que vient d'être adoptée la loi portant création d'un statut de l' élu local, un nouvel acte de décentralisation, de clarification et de liberté locale est envisagé par le gouvernement actuel. L'intitulé d'un tel projet ne peut que séduire, ce « *Roquelaure de la décentralisation* » est appelé des vœux du Premier ministre. Des lignes de consensus sur des objets semblent se dessiner à l'issue de la première réunion du 3 décembre : politique du logement, secteur social et médico-social, les grands axes de ce cette énième réforme seront présentés le 17 décembre. Ce consensus sur des objets limités, mais déterminants pour le vivre ensemble, est vraisemblablement en lien avec l'absence de majorité parlementaire au soutien de la politique gouvernementale.

La grande ambition initiale se serait-elle érodée en quelques semaines ? Les élus locaux regrettent, dans ce processus, l'absence de discussion sur les finances locales. C'est l'absence de réflexion d'ampleur sur la décentralisation qui est regrettable. Depuis deux décennies bientôt, la simplification des compétences est toujours invoquée par les différentes réformes mais jamais réalisée. Cette absence de dessein quant au rôle des collectivités territoriales doit être mise en perspective avec la série de décrets intervenus cette année renforçant le rôle du préfet. Sous couvert d'amélioration de l'action publique, ce retour de l'État territorial, « *un État fort au niveau local* », semble s'accompagner d'une politisation du représentant de l'État. Ces préfets « renforcés » disposent de moyens et de marges de manœuvre pour permettre à l'État d'agir au plus près du territoire. La conjugaison française de la décentralisation et de la déconcentration semble s'orienter vers la prééminence de la déconcentration au détriment de la liberté... locale.

L'ACTUALITE DU MOIS

Juge administratif, régularisateur en série

CE, 3 décembre 2025, *Association pour la sauvegarde de l'identité de la commune de Coudray-Rabut*, n°468964.

Face à la densité du maillage communal français, l'article 21 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a institué le statut de commune nouvelle permettant la fusion volontaire de plusieurs communes contiguës. De jurisprudence constante, la création d'une commune nouvelle requiert la consultation préalable de comités techniques prévus par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 (désormais dénommé « *comités sociaux territoriaux* ») avant délibération des conseils municipaux. Cette consultation constitue « *pour les personnels des communes concernées une garantie qui découle du 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* ». Dès lors, son omission caractérise un vice de procédure insusceptible de « *danthonyisation* » (CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthy*, n°335033). Toutefois, le Conseil d'État se rallie à l'appréciation de la cour administrative d'appel (CAA Nantes, 16 sept. 2022, n°21NT00349) en admettant une régularisation du vice de procédure. Il admet que lorsque la consultation des comités techniques des communes historiques est devenue « *impossible* », celle postérieure du comité technique de la commune fusionnée peut s'y substituer en offrant une

garantie équivalente pour les personnels des communes concernées. Cette approche pragmatique du juge administratifs'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel favorable à la régularisation (v. en ce sens : CE, 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, n°363047). Le rapporteur public, M. Arnaud SKYRYERBAK ne s'y trompe pas en observant que « *la régularisation est une nouvelle frontière de l'excès de pouvoir (...) et d'autres terres restent à défricher* ». – Cassandra GAVEN-JOLIMAY.

Au sommaire de ce numéro

- | | |
|----------------------------------|------|
| • Droit administratif général | p. 2 |
| • Citoyenneté de l'Union | P. 2 |
| • Responsabilité administrative | p. 3 |
| • Contentieux administratif | p. 4 |
| • Chronique du TA de Montpellier | p. 4 |

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite de bonnes fêtes de fin d'année.



Verdun, Pétain et l'ordre public... immatériel ?

TA Nancy, 14 novembre 2025, Association pour défendre la mémoire du Maréchal Pétain, n°2503618.

Étudiants de 2^{ème} année de droit : le tribunal administratif de Nancy vous offre un exemple concret pour saisir le cœur de vos cours sur la police administrative.

Sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire de Verdun prend un arrêté interdisant une messe organisée pour le repos de l'âme de Philippe Pétain et des victimes de toutes guerres « *en raison de risques graves de troubles à l'ordre public ne pouvant être prévenus par des mesures moins restrictives* ». L'association à l'origine de la célébration saisit alors le juge des référés qui suspend l'arrêté municipal litigieux. Conformément à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le tribunal administratif va suivre la méthode d'examen classique du référé-suspension : il retient d'abord que la condition de l'urgence est remplie à l'aune de la jurisprudence *Confédération nationale des radios libres* (CE, 19 janv. 2001, n°228815) puis considère qu'il existe bel et bien un doute sérieux quant à la légalité de l'acte. Alors que la première condition ne pose guère de difficulté, la deuxième – relative au doute sérieux quant à la légalité de l'acte – révèle les limites pratiques du concept d'ordre public immatériel. En estimant que « *si un risque de désordre ne peut être exclu, il ne résulte pas de l'instruction que le maire de Verdun ne pourrait y faire face par de simples mesures de sécurité* », le juge des référés affirme qu'aucun trouble à l'ordre public « *matériel* » n'est établi. En effet, les divers éléments fournis par la commune se limitent à signaler des contestations survenues après l'édiction de l'arrêté litigieux et à évoquer un « *contexte national où l'antisémitisme connaît une augmentation sans précédent* » et ne peuvent dès lors, pas justifier une atteinte à la liberté de culte. On peut alors s'étonner que la discussion ne se soit pas déplacée vers un éventuel trouble à l'ordre public « *immatériel* » notamment à l'aune des « *principes et valeurs de la République* » invoqués par le maire de Verdun dans son courrier du 9 novembre adressé à l'association organisatrice – qui est également visé par le présent référé-suspension. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Citoyenneté de l'Union

Mariage homosexuel : l'histoire d'une interdiction impossible

CJUE, 25 novembre 2025, Wojewoda Mazowiecki, C-713/23

Une restriction à la liberté de circulation des citoyens de l'Union (art. 20 et 21 du TFUE), indépendante de leur nationalité, peut s'avérer justifiée si elle repose sur des considérations d'intérêt général et qu'elle est proportionnée à l'objectif poursuivi par le droit national. L'ordre public interne pourra alors être invoqué en ce sens, en cas de « *menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* » (v. CJUE, 5 juin 2018, *Coman e.a.*, C-673/16). À défaut, la libre circulation impliquera que tout citoyen puisse circuler librement dans l'Union et ce, semble-t-il, en conservant son statut juridique personnel. C'est, du moins, ce qu'affirme la Cour de justice de l'Union européenne à propos des règles relatives au mariage entre personnes de même sexe.

En effet, à la lumière de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le droit au respect de la vie privée et familiale, un État membre ne saurait, sans méconnaître le droit à la liberté de circulation et de séjour, refuser la reconnaissance d'un mariage conclu par des citoyens de l'Union du même sexe dans un autre État membre, en ce sens que cela leur imposerait « *de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé* » (v. par analogie CJUE, 12 mai 2011, *Runevič-Vardyn et Wardyn*, C-391/09 ; et CJUE, 4 octobre 2024, *Mirin*, C-4/23). Certes, les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour prévoir les modalités de reconnaissance des mariages entre citoyens de l'Union, conclus dans un autre État membre – ce qui fait qu'une obligation de reconnaissance ne méconnaîtrait pas l'identité nationale, ni ne menacerait l'ordre public de l'État visé. En revanche, constitue une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle interdite aux termes de l'article 21§1 de la Charte l'existence d'une différence de modalités de reconnaissance selon que le couple concerné est de même sexe, ou de sexe opposé. Partant, si un État membre décide de ne prévoir qu'une seule modalité de reconnaissance pour lesdits mariages, cette modalité doit être appliquée de manière indifférenciée aux couples mariés de même sexe, ou de sexe opposé. Étant donné que la Pologne ne prévoit que la transcription de l'acte de mariage dans son registre d'état civil, elle est tenue de faire droit à une telle demande lorsqu'elle lui est formulée, comme c'est le cas dans l'affaire au fond. En clair, s'il ne revient pas au juge de l'Union de statuer sur le fond de l'affaire lorsqu'il est saisi d'un renvoi préjudiciel, en l'espèce, les mesures que devra prendre le juge polonais pour l'exécution de l'arrêt commenté ne posent pas véritablement question. Alors, si la marche vers un état civil européen n'est pas encore engagée, il semble en aller différemment de celle conduisant à la reconnaissance automatique de droits acquis dans un autre État membre. Quoi qu'il en soit, ainsi est née d'une idylle entre deux citoyens polonais mariés en Allemagne, l'obligation pour tout État membre de reconnaître le statut marital de citoyens de l'Union de même sexe, légalement acquis dans un autre État membre. – **Marianne MENAGER.**

Droit à réparation de la victime indirecte : le juge administratif date le meilleur comme le pire

CE, avis, 6 novembre 2025, M. B..., n°500904

En l'absence d'indications jurisprudentielles – tant de la part du juge administratif que du juge judiciaire – et dans le silence des textes, le Conseil d'État a été amené à préciser si le fait que la victime directe d'un préjudice lié à sa vaccination contre la grippe H1N1 ait noué une relation après la date de sa vaccination et l'apparition des troubles qui en ont découlé, fait obstacle au droit à l'indemnisation du préjudice d'affection et des troubles dans les conditions d'existence subis par le proche avec lequel elle a noué cette relation. Si tel n'était pas le cas, il s'agissait encore de déterminer si la connaissance – ou, inversement, l'ignorance – par ce dernier, de l'ensemble des conséquences dommageables en lien avec le préjudice de la victime directe, avait une incidence sur l'ouverture de son droit à réparation. Enfin, le Conseil d'État devait dire si les réponses à ces questions différaient selon que le régime de responsabilité applicable est un régime de responsabilité pour faute, sans faute ou un régime d'indemnisation par la solidarité nationale.

À plusieurs égards, le Conseil d'État opère une unification des principes qu'il érige. D'une part, il se prononce sur le droit à réparation tant des préjudices extrapatrimoniaux – qui seuls étaient concernés par les questions posées – que patrimoniaux des proches entretenant des « *liens affectifs étroits* » (v. CE, Sect., 3 juin 2019, n°414098) avec la victime directe d'un dommage corporel. D'autre part, de manière inédite en la matière, il précise que les principes qu'il pose s'appliquent à la fois aux « *régimes de responsabilité pour faute ou sans faute, ainsi qu'aux régimes d'indemnisation au titre de la solidarité nationale* ». Pour autant, survivent à cette clarification du droit de la responsabilité certaines zones d'ombre obscurcissant les modalités d'exécution de l'avis commenté par les juges du fond.

Tout d'abord, est à préciser que le Conseil d'État s'éloigne de la solution pour le moins souple qui était préconisée par le rapporteur public, Florian ROUSSEL. Il retient, à la place et avec plus de modération, celle consistant à dire que, dans ces cas où la victime indirecte intente une action concomitamment à la victime directe en réparation de ses préjudices personnels, le droit à réparation de la victime indirecte lui est ouvert dès lors qu'elle entretenait déjà des liens affectifs étroits avec la victime directe à la date de la consolidation du dommage. Dans l'hypothèse de l'aggravation du dommage, la victime indirecte ayant noué de tels liens après la consolidation du dommage mais avant son aggravation aurait tout de même droit à la réparation, mais uniquement des préjudices qu'elle aurait subis du fait de cette aggravation.

De deux choses l'une. Premièrement, le Conseil d'État élude la deuxième question posée par la juridiction de renvoi et ne dit rien de l'incidence que pourrait avoir l'ignorance, par la victime indirecte, de la consolidation ou de l'aggravation du dommage de la victime directe. Il laisse donc planer le doute quant à l'appréciation par les juges du fond de la date à laquelle la consolidation ou l'aggravation du dommage doit être retenue. Deuxièmement, la détermination de la date à laquelle une relation devient « *étroite* » s'avère quant à elle, à la fois difficile pour les juges du fond, mais encore et surtout, passablement intrusive dans la vie intime des intéressés.

En somme, par son avis, le Conseil d'État renonce à une extension certainement trop laxiste du droit à réparation des victimes indirectes qui consisterait à dire, comme l'entendait le rapporteur public, que le droit à réparation de la victime par ricochet est ouvert, quelle que soit la date à laquelle sa relation affective aurait débuté avec la victime directe, pour autant que la première témoigne d'un préjudice d'affection en lien avec l'état de santé de la seconde. Mais il n'est pas certain, en revanche, que la question « *présentant une difficulté sérieuse* » (art. L. 113-1 du code de justice administrative) à laquelle le Conseil d'État se devait répondre au titre de la procédure d'avis contentieux dont il était saisi, ne pose pas désormais aux juges du fond, encore plus de difficultés. – **Marianne MENAGER.**

Droit à réparation de la victime indirecte : le juge administratif date le meilleur comme le pire

CE, 27 novembre 2025, Mme A..., n°469793

Il y a 24 ans, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État affirmait que, dans une « *situation extrême* », un médecin pouvait, contre la volonté de son patient, choisir « *dans le seul but de tenter de le sauver, d'accomplir un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état* » (CE, Ass. 26 oct. 2001, n°198546). Aujourd'hui, les évolutions du cadre juridique en la matière (v. notamment l'article R. 4127-36 du code de la santé publique) semblent avoir commandé une réactualisation de la jurisprudence. Le Conseil d'État reconnaît désormais que méconnaître le refus exprimé par un patient de recevoir une transfusion sanguine – malgré l'urgence vitale de la situation – est constitutif d'une faute dès lors que ce refus a été exprimé par lui en toute connaissance de cause (v. par analogie CEDH, 10 juin 2010, *Témoins de Jéhovah de Moscou c. Russie*, n°302-02). En l'absence évidente de préjudice lié aux troubles dans les conditions d'existence, le préjudice moral, quant à lui, reste indemnisable (v. en ce sens les conclusions du rapporteur public, Florian ROUSSEL, sur l'affaire). – **Marianne MENAGER.**

Contentieux administratif

Nouveau cas de « non-lieu à abroger »

CE, avis, 13 novembre 2025, M. A... F..., n°506583

Dans le présent avis, les juges du Palais-Royal étaient amenés à se prononcer sur la recevabilité du REP intenté à l'encontre d'une décision de refus de procéder à l'abrogation d'un arrêté portant refus de titre de séjour et obligation de quitter le territoire français (OQTF). Si jusque-là, ces derniers avaient admis un tel recours tant s'agissant du refus d'abroger une décision portant refus de titre de séjour (CE, 5 mai 2010, n°316140) que du refus d'abroger une décision portant OQTF (v. CE, 30 déc. 2016, n°404383), il convient désormais de distinguer les deux hypothèses. S'agissant du refus d'abroger une décision portant refus de titre de séjour, le Conseil d'État opère un revirement de jurisprudence et estime, dans la lignée de sa décision *Association Pupu here ai'a te nunaa ia'ora* (CE, 20 avr. 2023, n°458602), qu'une demande d'abrogation d'un arrêté portant refus de titre de séjour doit être regardée comme dépourvue d'objet dès lors que l'arrêté produit intégralement ses effets directs au jour de son entrée en vigueur. Ce « non-lieu à abroger » (v. A. LE BRUN, « La création du "non-lieu à abroger" », *AJDA* 2023, p.1663) conduit, sur le plan contentieux, au prononcé d'un non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation du refus d'abrogation. S'agissant en revanche du refus d'abroger une décision portant OQTF, les juges maintiennent leur position antérieure. En effet, et contrairement à la décision portant refus de titre de séjour, la décision portant OQTF continue de produire ses effets directs à l'égard de la personne qu'elle vise postérieurement à son édicton et jusqu'à son exécution par son destinataire. Un changement de circonstances de droit ou de fait intervenant entre temps et rendant illégale la décision oblige l'Administration à mettre fin pour l'avenir à ses effets (v. art. L. 243-2 al. 2 du CJA). Dès lors, le recours contentieux tendant à l'annulation de la décision portant refus d'abrogation de l'OQTF reste recevable. – **Cathy-Anne RHETY**.

Chronique du tribunal administratif de Montpellier

Fort sort Boyard de son bras de fer avec l'Université

TA Montpellier, ord., 7 novembre 2025, *Syndicat de combat universitaire de Montpellier*, n°2507941

« Permettre aux acteurs sociaux de se réfléchir de façon critique » (M. CUNHA, C. LAVAL, N.-K. OTA, P. SAUVETRE, « Changer l'université par l'expérimentation démocratique : l'atelier des pratiques utopiques », in M. DUCLOS et A. FJELD (dir.), *Liberté de la recherche : Conflits, pratiques, horizon*, Ed. Kimé, 2019, p. 281-290) suggère, de la part de l'Université, qu'elle garantisse son indépendance intellectuelle et scientifique, de même qu'elle maintienne entre ses murs, l'ordre nécessaire aux débats qui l'animent. Dans cette perspective, deux jours avant sa tenue à Béziers, l'Université Paul-Valéry de Montpellier décide d'annuler une conférence consacrée à la précarité étudiante, la sécurité sociale et au projet de loi de financement afférent. L'événement, prévu le 7 novembre à 17 heures, devait notamment accueillir le député Louis Boyard, membre du groupe La France insoumise. Pour justifier sa décision, le vice-président de l'université invoque un risque de troubles à l'ordre public, fondé sur une publication Instagram du député – « à vendredi Ménard » – au ton vraisemblablement provocateur, et sur les critiques exprimées dans la presse par le maire de Béziers, Robert Ménard, quant à l'organisation de cette conférence. Saisi en référé-liberté par le Syndicat de combat universitaire de Montpellier, le tribunal administratif rejette toutefois cette analyse. Il relève que ni la publication, ni les déclarations du maire ne justifient la crainte de débordements exprimée. Le juge note en particulier que Louis Boyard était déjà intervenu dans cet établissement sans qu'aucun incident ne soit à déplorer, et que le thème de la conférence n'avait pas été modifié depuis son annonce initiale. En clair, l'université ne démontrait pas que la tenue de la conférence présentait un risque suffisant de trouble à l'ordre public. Dans ces conditions, le tribunal estime que l'annulation opposée par l'université porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression. On peut néanmoins regretter, à la marge, l'emploi dans l'ordonnance de formulations empruntées à une précédente ordonnance du Conseil d'État (CE, ord., 6 mai 2024, n°494003), relative aux conditions dans lesquelles la liberté d'expression des étudiants peut ou non justifier certaines manifestations organisées par eux, et leur mise à disposition de locaux à cet effet. Ces références apparaissent moins ajustées au cas d'espèce, où l'atteinte retenue concerne la liberté d'expression du député invité – et non celle des étudiants – et qu'elle ne se manifeste pas par la problématique de la mise à disposition d'un local. Mais cette transposition s'explique sans doute par l'urgence propre au référé-liberté, qui commande parfois la concision, au prix de quelques approximations terminologiques. – **Marianne MENAGER**.