



## L'EDITO DE LA NEWSLETTER

### Justiciabilité de l'article 2 TUE : de l'État de droit aux valeurs de l'Union

Léa NAVEL, Professeure de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon III

Avec son arrêt du 24 avril 2026 (CJUE, ass. plén., 24 avril 2026, *Commission c. Hongrie*, aff. C-769/22), la CJUE ouvre une nouvelle séquence dans l'histoire constitutionnelle de l'Union. En jugeant que l'article 2 TUE – selon lequel « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme » – a, à lui seul, un caractère juridiquement contraignant, la Cour transforme cette disposition en norme directement invocable de manière autonome. Le symbole est considérable. La Commission et la Cour disposent d'une nouvelle arme juridique pour mettre en cause des mesures nationales adoptées dans un contexte de démantèlement progressif des garanties de l'État de droit dans certains États membres. Certes, la Cour franchit ici un cap important, mais sa jurisprudence prépare en réalité le terrain en érigeant depuis plusieurs années les composantes de l'État de droit en normes de référence de son contrôle. Si les critiques portant sur l'activisme de la Cour ne devraient pas manquer, celles-ci peuvent selon nous être nuancées. Sans l'article 2 TUE, la Hongrie aurait, de toute façon, été condamnée sur le fondement d'autres textes dont la justiciabilité ne prête à aucune discussion : RGPD, directive « Services de médias audiovisuels », Charte des droits fondamentaux ou encore l'article 56 TFUE sur la libre prestation de services. Les développements relatifs à la violation des valeurs de l'Union n'occupent en effet qu'une place limitée dans l'arrêt, rendu à propos d'une législation hongroise restreignant l'accès à certains contenus liés à l'homosexualité, au changement de sexe ou aux identités de genre. Il n'en reste pas moins que la Cour s'engage sur un terrain glissant. Comment articuler cette justiciabilité des valeurs avec le respect des identités nationales garanti par l'article 4§2 TUE ? Comment apprécier la gravité d'une violation ? Surtout, cette disposition sera-t-elle utilisée au-delà des seuls États qualifiés d'illibéraux ? Finalement, si, à travers cet arrêt, la Cour s'érige en gardienne directe de l'État de droit face à l'impuissance des mécanismes de sanction politique, elle continue de progresser vers un contrôle plus politique des choix identitaires et sociétaux des États membres.

## L'ACTUALITE DU MOIS

### Chose promise, chose due

Loi n°2026-351 du 9 mai 2026 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite

Huit ans après le discours d'Ouagadougou du 28 novembre 2017 dans lequel le Président de la République appelait à réunir les conditions de restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain, la loi relative à la restitution des œuvres pillées durant la colonisation est (enfin !) adoptée. Après la loi relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 (L. n°2023-650 du 22 juill. 2023) puis celle relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques (L. n°2023-1251 du 26 déc. 2023), ce texte constitue le troisième volet d'un cadre général progressivement édifié par le législateur en matière de restitution. La loi du 9 mai 2026 instaure une procédure générale de déclassement permettant la restitution, par décret pris en Conseil d'État, de tout bien culturel entré dans les collections publiques entre le 20 novembre 1815 et le 23 avril 1972 dans des conditions révélant une appropriation illicite. Elle rompt avec la logique des lois spéciales adoptées au cas par cas qui venaient jusqu'alors déroger ponctuellement au principe

d'inaliénabilité du domaine public dépourvu de valeur constitutionnelle (Cons. const., 26 oct. 2018, n°2018-743 QPC). Là où chaque opération de déclassement supposait une intervention législative *ad hoc*, le pouvoir réglementaire bénéficie désormais d'un cadre général, unifié et pérenne – longtemps appelé de ses vœux par le Conseil d'État (CE, Avis, 7 oct. 2021, n°403728). Notons, à la lecture des débats parlementaires, un dialogue constructif entre les deux assemblées préservant l'esprit initial du texte ce qui est relativement rare pour être souligné. Après des années d'errances législatives en la matière, le législateur aura finalement réussi à maîtriser l'art du retour. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

#### Au sommaire de ce numéro

- |                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| • Contentieux administratif         | p. 2 |
| • Contentieux de l'Union européenne | p. 3 |
| • Contentieux de l'exécution        | p. 3 |
| • Droit de la commande publique     | p. 4 |
| • Droits et libertés fondamentaux   | p. 4 |

### Double précision quant à la mise en œuvre des dispositions de l'article R. 611-8-1 du CJA

*CE, 10 avril 2026, société hôtelière Paris Les Halles, n°499246 et CE, 17 avril 2026, M. A... B..., n°500696*

Instauré par le décret JADE (art. 17 du décret n°2016-1480 du 2 nov. 2016), l'alinéa 2 de l'article R. 611-8-1 du CJA confère au juge administratif la faculté d'imposer aux parties, sous peine de désistement d'office, la production d'un mémoire récapitulatif dans un délai supérieur ou égal à un mois. La mise en œuvre de ce mécanisme appelle régulièrement des précisions de la part du Conseil d'État. En témoignent deux décisions d'avril 2026.

En premier lieu, par sa décision Société hôtelière Paris Les Halles du 10 avril 2026, le Conseil d'État rappelle que la clôture de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que le juge sollicite la production d'un mémoire récapitulatif (CE, 8 févr. 2019, *M. et Mme B...*, n°418599). Il précise en outre, de façon inédite, dans quels cas ce mémoire doit être versé au débat contradictoire et entraîner, le cas échéant, la réouverture de l'instruction. À cet égard, il se borne à transposer les règles applicables aux autres productions des parties. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article R. 611-1 du CJA, le juge est tenu, avant la clôture de l'instruction, de communiquer à la partie adverse tout mémoire récapitulatif contenant des éléments nouveaux – étant précisé que la méconnaissance de cette exigence n'entache d'irrégularité la procédure que dans l'hypothèse où cela aurait préjudicié aux droits des parties (v. CE, 10 oct. 2018, *Société Trane*, n°400807). En revanche, lorsque le mémoire récapitulatif est produit après la clôture de l'instruction, le juge ne saurait être tenu de rouvrir l'instruction et de soumettre celui-ci au débat contradictoire, sauf s'il contient une circonstance de fait ou un élément de droit que son auteur n'était pas en mesure de faire valoir avant cette clôture et qui serait susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire (v. CE, Sect., 5 déc. 2014, *Lassus*, n°340943). Ce choix de ne pas imposer au juge de communiquer un mémoire récapitulatif dépourvu de tout élément nouveau semble, à première vue, tout à fait compréhensible. Un tel mémoire n'a pas vocation à alimenter le débat contentieux et se limite en principe à reprendre des éléments déjà versés au débat contradictoire. Cette solution, bien que pragmatique, fait néanmoins abstraction d'une des raisons d'être du mécanisme. Celui-ci a en effet été conçu pour clarifier le débat contentieux (v. rapp. du groupe de travail « Réflexion pour la justice administrative de demain », nov. 2015, p. 31), en particulier dans des dossiers complexes, comportant, à l'issue de l'instruction, une multitude d'écritures. Or, si face à un tel dossier le juge éprouve le besoin de solliciter un mémoire récapitulatif de l'une des parties, rien n'indique que ce besoin ne soit pas pareillement ressenti par la partie adverse. La solution retenue revient dès lors à considérer que ce mécanisme ne sert que le juge, lequel conserve la faculté, en l'absence d'éléments nouveaux, d'en accorder ou non le bénéfice aux parties.

En second lieu, par sa décision M. A... B... du 17 avril 2026, le Conseil d'État apporte une nouvelle précision quant aux circonstances dans lesquelles le juge peut solliciter d'une partie la production d'un mémoire récapitulatif. De façon générale, ce dernier dispose d'une grande liberté : il n'est pas tenu de préciser les raisons pour lesquelles il estime une telle mesure nécessaire, et le contrôle exercé par les juges d'appel et de cassation demeure limité (CE, 25 juin 2018, *Société l'Immobilière Groupe Casino*, n°416720 ; CE, 24 juill. 2019, *Société Crédit Mutuel Pierre I*, n°423177). Ainsi, s'il lui est interdit de faire un usage abusif de cette faculté – notamment en sollicitant un mémoire récapitulatif alors que le dossier ne comporte pas d'autre écriture que la demande au tribunal ou la requête d'appel (CE, 25 juin 2018, préc.) –, rien ne s'oppose, et c'est là l'apport de la présente décision, à ce qu'il en exige la production par le requérant lorsque celui-ci est le seul à avoir produit des écritures au cours de l'instance. – **Cathy-Anne RHETY.**

### Le plein contentieux, une voie sans issue pour les autocars sanctionnés

*CE, 21 avril 2026, Société Autocars Telleschi, n°497393*

Sur le fondement des articles L. 3452-1 et L. 3452-2 du code des transports, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur prend un arrêté prononçant l'immobilisation de cinquante autocars d'une société de transport ainsi que le retrait des copies conformes de leur licence de transport pendant la durée de l'immobilisation. La société sanctionnée s'engage sur la longue et périlleuse voie contentieuse en contestant ledit arrêté devant le tribunal administratif de Marseille qui rejette sa demande (v. TA Marseille, 29 nov. 2021, n°1907638). Ce jugement va faire l'objet d'une annulation par la cour administrative d'appel de Marseille qui reproche aux juges de première instance d'avoir statué en tant que juges de l'excès de pouvoir alors qu'ils auraient dû, selon elle, se prononcer comme juges de plein contentieux. Statuant par la voie de l'évocation, la cour administrative d'appel rejette néanmoins la demande au fond (v. CAA Marseille, 1<sup>er</sup> juill. 2024, n°22MA00348). Le Conseil d'État remet alors la jurisprudence sur la bonne voie... En matière de sanctions professionnelles infligées aux transporteurs routiers sur le fondement des articles précités du code des transports, c'est bien le recours pour excès de pouvoir qui s'applique – et non le recours de plein contentieux. Si les sanctions infligées aux usagers relèvent du plein contentieux (CE, Ass., 16 févr. 2009, *Sté Atom*, n°274000), le juge de l'excès de pouvoir tient toujours le volant pour les sanctions infligées à des professionnels (CE, Sect., 22 juin 2007, n°272650). Deux catégories, deux régimes. L'affaire est renvoyée devant la cour administrative d'appel de Marseille. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

## Contentieux de l'Union européenne

### En matière d'incompétence, tous les chemins ne mènent pas à Rome

CJUE, 16 avril 2026, *Mincu Pătrașcu Brâncuși c/ Parquet européen*, C-328/24 P

Par ordonnance en date du 28 février 2024, le Tribunal de l'Union européenne (ci-après « Tribunal ») s'est déclaré incompétent, sur le fondement de l'article 42 du règlement n°2017/1939 attribuant aux juridictions nationales la compétence pour contrôler les actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers, pour connaître du recours en annulation dirigé contre un acte de procédure du Parquet européen, assorti d'une exception d'illégalité visant ce même article. Toutefois, sur pourvoi, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « Cour ») affirme que le Tribunal ne pouvait se déclarer incompétent sans avoir préalablement examiné l'ensemble des arguments tendant à établir cette compétence et, là où elle a semblé déceler une pétition de principe, elle précise utilement que lorsqu'une exception d'illégalité est dirigée contre la disposition même de droit dérivé qui fonde le constat d'incompétence, le juge ne peut écarter cette exception en se contentant d'invoquer l'irrecevabilité du recours principal. Malgré tout, la Cour reconnaît la validité du dispositif de l'ordonnance attaquée et rejette le pourvoi dirigé contre elle. D'une part, la Cour retient une interprétation large de l'article 86, § 3, TFUE au titre de laquelle l'habilitation donnée au législateur de l'Union de fixer « *les règles applicables au contrôle juridictionnel* » des actes de procédure du Parquet européen l'autorise notamment à établir des règles spécifiques de compétence juridictionnelle, sans qu'une mention expresse de dérogation à l'article 263 TFUE soit nécessaire. Cette répartition se justifierait par l'intégration poussée du Parquet européen dans les systèmes procéduraux nationaux et par le fait que les effets juridiques de ces actes sont principalement déterminés par le droit national, ce qui rend les juges nationaux les mieux à même d'opérer le contrôle. D'autre part, la Cour rappelle que l'article 47 CDFUE garantissant le droit à une protection juridictionnelle effective ne saurait créer une compétence du juge de l'Union exclue par les traités. Elle ajoute, à titre surabondant, que l'article 42 du règlement satisfait par lui-même aux exigences de protection juridictionnelle effective, par l'articulation entre le contrôle des juridictions nationales (§ 1) et le mécanisme préjudiciel de l'article 267 TFUE (§ 2), qui réserve à la Cour toute question d'interprétation ou de validité du droit de l'Union, y compris du règlement 2017/1939 lui-même. Ainsi que le remarque la Cour, les compétences résiduelles du juge de l'Union prévues aux paragraphes 3 et 8 du même article – notamment pour les classements sans suite, dans lesquels le pouvoir décisionnel final revient au Parquet européen et non à une juridiction nationale – confirment, au demeurant, la cohérence systémique de cet agencement. – **Marianne MENAGER**.

## Contentieux de l'exécution

### Obligation de port du RIO : du chemin reste à faire pour se mettre au pas

CE, 29 avril 2026, *LDH et a*, n°507239

Dans un récent rapport intitulé « Le droit au juge », le Défenseur des droits alerte sur les difficultés que rencontrent certains justiciables à obtenir l'exécution des décisions de justice (v. [Rapport - Le droit au juge | Défenseur des Droits](#)). Si la problématique n'est pas nouvelle, le rapport relève, s'agissant des juridictions administratives, une hausse du taux global d'inexécution entre 2017 et 2024. Cette tendance se manifeste tout particulièrement dans le cadre des contentieux systémiques, au sein desquels les requérants sollicitent du juge le prononcé d'injonctions tendant à contraindre l'administration à prendre des mesures – définies de façon plus ou moins précise – pour mettre fin à une carence structurelle (v. par ex., en matière de contentieux climatique, C. RHETY, « *Saga Commune de Grande-Synthe : le juge de l'exécution n'a pas rendu l'épilogue du siècle* », *NL du CREAM n°75*, nov. 2025, p.2). La décision rendue le 29 avril 2026 par le juge de l'exécution du Conseil d'État en offre une nouvelle illustration.

Par une décision d'Assemblée du 11 octobre 2023 (n°467771 et 467781), le Conseil d'État avait constaté la carence de l'autorité administrative à assurer le respect, par les forces de l'ordre, de l'obligation de port du numéro d'identification individuel (RIO). Il avait en conséquence enjoint au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer de prendre, dans un délai de douze mois, toute mesure utile pour y remédier, ainsi que de modifier les caractéristiques de cet identifiant de sorte à le rendre plus lisible. Plus d'un an après l'expiration de ce délai, le juge de l'exécution constate que ces injonctions demeurent insuffisamment exécutées. Il relève, d'une part, que si diverses mesures ont été prises pour garantir le respect du port du RIO par les agents de police et de gendarmerie (rappel de l'obligation via des notes et instructions internes, intégration dans les programmes de formation, inscription parmi les manquements déontologiques susceptibles de sanction, etc.) leur mise en œuvre effective reste, en pratique, limitée. D'autre part, si un processus de modification des caractéristiques du RIO, destiné à en améliorer la visibilité, a bien été engagé, le calendrier de déploiement des nouveaux équipements demeure trop incertain pour permettre de regarder cette seconde injonction comme pleinement exécutée. Le Conseil d'État enjoint dès lors au ministre de l'Intérieur d'assurer la mise en œuvre effective des mesures annoncées dans le meilleur délai s'agissant des premières, et avant le 31 décembre 2026 s'agissant des secondes. Il refuse néanmoins d'assortir cette injonction de l'astreinte sollicitée par l'association requérante, eu égard au commencement d'exécution de la décision du 11 octobre 2023. – **Cathy-Anne RHETY**.



## Droit de la commande publique

### Précisions sur l'organisation de mesures de publicité et de mise en concurrence pour les marchés publics en dessous des seuils

CE, 17 avril 2026, Commune de Tilly-sur-Seulles, n°503412

La commune de Tilly-sur-Seulles a conclu un marché public de travaux avec l'entreprise Jones TP dans le but de réaliser des travaux de voirie, pour un montant de 72 934,58 euros. Deux conseillers municipaux ont demandé l'annulation du contrat devant le tribunal administratif de Caen puis devant la Cour administrative d'appel de Nantes. Les requêtes n'ayant pas su convaincre les juges, ils se pourvoient en cassation devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État rappelle que le fait pour l'acheteur de mettre en place des procédures concurrentielles, portant sur des devis ou quelconque autre forme de publicité et mise en concurrence préalable à la conclusion d'un marché, dont le montant est inférieur aux seuils fixés par le code de la commande publique, n'entraîne pas la qualification de la procédure en procédure adaptée ou formalisée ; les règles du code de la commande publique y étant relatives ne s'appliquent pas. Cependant, certaines règles du code de la commande publique, communes à tous les marchés, s'appliquent. Il s'agit notamment de l'obligation de sélectionner une offre pertinente, l'interdiction du favoritisme, l'interdiction des fractionnements abusifs d'opérations de travaux. Ainsi, l'acheteur a la possibilité d'effectuer une mise en concurrence et une publicité en dessous des seuils, dans le respect des principes de la commande publique qui garantissent la légalité de la passation. – **Gabin SANTIBANEZ**.

## Droits et libertés fondamentaux

### Pas de liberté pour les ennemis de la liberté

CE, 30 avril 2026, groupement de fait « Jeune Garde antifasciste » et a., n° 506860

« Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ». Cet adage de Louis Antoine DE SAINT-JUST a reçu une traduction juridique récente, par la dissolution du 12 juin 2025 du groupement de fait « La Jeune Garde » par décret en Conseil des ministres, sur le fondement de l'article L. 212-1 et L. 212-1-1 du Code de la sécurité intérieure. Ce groupement de fait ayant pour objectif de lutter contre l'extrême droite a été créé en 2018 à Lyon par le député LFI Raphaël Arnault. En raison de l'atteinte grave que cette mesure de dissolution porte à la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République (CE, Ass., 11 juill. 1956, *Amicale des annamites de Paris*, n°26638 ; CC, 16 juill. 1971, *Liberté d'association*, n°71-44 DC), le Conseil d'État rappelle que les dispositions précitées sont d'interprétation stricte, et sont mises en œuvre en cas de troubles graves à l'ordre public (CE, Sect., 9 nov. 2023, *Les Soulèvements de la Terre et autres*, n°476384). Le Conseil d'État, exerçant un triple test de proportionnalité sur les mesures de dissolution en tant que mesures de police administrative (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n°17413 ; CE, 2 juin 2021, *Association Génération Identitaire*, n°451741), juge que la dissolution est adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des atteintes portées à l'ordre public. En premier lieu, le groupement litigieux menait des actions dites de « vigilance antifasciste » afin d'exclure physiquement de l'espace public ou empêcher de manifester sur la voie publique des personnes ou des mouvements considérés comme « fascistes » – tout en préparant ses membres à des affrontements violents par des stages « d'auto-défense ». En second lieu, le groupement a soutenu des comptes dénommés « Antifa Squads » en réagissant par une mention « J'aime » à des publications qui lui imputait des actions violentes contre des personnes dites « fascistes », sans mettre en œuvre des moyens pour contester l'imputation de ces actions ou se désolidariser de ces messages. En dernier lieu, les provocations du groupement étaient régulièrement suivies d'effets, puisque ses membres prenaient souvent l'initiative de l'utilisation de la violence dans l'espace public, sans que le groupement ait condamné de telles actions. En outre, des événements postérieurs à l'édiction de l'acte (notamment la mort de Quentin Deranque) ont pu être pris en compte par le Conseil d'État dès lors qu'ils éclairaient des faits passés (CE 29 oct. 2008, *Société Laboratoire Glaxosmithkline*, n°307035). Pour ces différentes raisons, le Conseil d'État rejette la requête du groupement litigieux. – **Sofia BANGA**.

#### À NOTER

- Colloque « Les biens publics culturels immatériels » -- Vendredi 29 mai 2026, 8h30 – Université de Montpellier – Amphithéâtre Paul Valéry (1.1.C) – [Programme](#)
- Colloque annuel du Magistère de droit public appliqué – Vendredi 19 juin 2026 – Université de Montpellier – Amphithéâtre Pétrarque (2.1.01) – Programme à venir