



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Un anniversaire et de nombreuses incertitudes

Ludivine CLOUZOT, *Maître de conférences HDR à l'Université de Montpellier*

Le 19 octobre 1946 était adopté le premier statut démocratique de la fonction publique. Ce texte fondateur, installait en France un modèle de fonction publique de carrière et ancrant durablement les contours de la logique associée.

À l'heure de célébrer les 80 ans de ce statut, l'heure est au bilan et à la prospective.

Un bilan à la fois riche et déstabilisant, d'une part. Riche car 80 ans après, divers supports ont succédé à ladite loi jusqu'au Code général de la fonction publique entré en vigueur en mars 2022 (Ord. n°2021-1574 du 24 nov. 2021), pour sa partie législative. Déstabilisant, car le contenu du texte statutaire a profondément été transformé pour colorer la fonction publique française d'une logique d'emploi qui ne dit pas son nom. Fonctionnalisation de la haute administration, contractualisation individuelle et collective, cessation du lien de travail par la rupture conventionnelle (L. n°2026-103 de finances pour 2026) sont autant de traces de l'intense transformation en cours.

Une prospective incertaine, d'autre part. Encouragée par la DGAFP via le lancement, il y a quelques mois, de la Revue stratégique de la fonction publique, dont les conclusions doivent être remises en octobre 2026, cette prospective institutionnelle doit permettre de cerner la fonction publique de 2035-2050. La place et le champ du statut, l'unicité et la diversité de la fonction publique, les aspirations individuelles des agents sont notamment au cœur des axes de réflexion. Alors que la mauvaise maîtrise de certains instruments typiques de cette mutation ne cesse d'être mise en lumière (C. comptes, *La montée en puissance des agents contractuels*, 2026), il faut espérer que les résultats de cette consultation soient à la hauteur du texte qu'elle entend célébrer.

L'ACTUALITE DU MOIS

Au Palais-Royal, le gang bang passe à la casserole

CE, 15 juillet 2026, Société Z Machine, n°513080

Sur pourvoi, le Conseil d'État annule l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris qui avait suspendu la fermeture administrative, prononcée par le préfet de police, d'un établissement organisant contre paiement des rencontres sexuelles collectives, et, réglant l'affaire au titre du référé engagé, rejette la demande de suspension.

Il rappelle que la dignité de la personne humaine est une composante de l'ordre public, opposable même en l'absence de circonstances locales particulières (CE, Ass., 27 oct. 1995, *Morsang-sur-Orge*, n°136727), et que l'autorité de police doit également prévenir la commission d'infractions. Sur la dignité, le Conseil d'État censure l'erreur de droit par laquelle le tribunal administratif s'est arrêté à l'organisation permettant aux participantes de déterminer les conditions de l'événement et d'en demander l'arrêt à tout moment, et au caractère promotionnel des mentions invoquées par le préfet, sans rechercher si les caractéristiques propres de l'activité – allant des scénarios d'agressions, de violences et de séquestrations, à l'invitation faite aux participants d'« *utiliser le corps* » d'une femme qui consentirait « *à ne pas consentir* » – ne portaient pas par elles-mêmes atteinte à la dignité, quand bien même la mise en scène serait approuvée et les participantes non rémunérées. Sur le risque d'infractions pénales, le Conseil

d'État censure la dénaturation des pièces du dossier par laquelle le tribunal administratif a occulté que l'organisation des soirées n'offrait pas les garanties d'un consentement libre, éclairé et révoquant au sens de l'article 222-22 du code pénal.

Réglant l'affaire au titre de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'État écarte, en l'état de l'instruction, les moyens tirés de l'absence à la fois d'atteinte à la dignité de la personne humaine et de nécessité de prévenir la commission d'infractions pénales. Non sans prêter le flanc à la critique du puritanisme – que le rapporteur public prenait soin d'écarter dans ses conclusions sur l'affaire, en précisant que ne sont pas jugées les pratiques sexuelles à plusieurs mais les scénarisations ayant été retenues –, il rejette la demande de suspension sans examiner la condition d'urgence. – **Marianne MENAGER.**

Au sommaire de ce numéro

• Droits et libertés fondamentaux	p. 2
• Droit des contrats publics	p. 2
• Droit de l'expropriation	p. 3
• Actes administratifs	p. 3
• Responsabilité administrative	p. 4

Droits et libertés fondamentaux

CNews à nouveau éconduite par la CEDH

CEDH, 18 juin 2026, CNews c. France, n°41355/23

Voici le dernier arrêt dans lequel CNews a, une nouvelle fois – et sans succès – invoqué une violation de sa liberté d'expression à la suite d'une mise en demeure de l'ARCOM. Il met en lumière une fois encore que les détracteurs de la Cour n'éprouvent pas de scrupules à la saisir lorsqu'il en va de leur intérêt. La société, qui semble décidément éprouver quelques difficultés à tirer des enseignements des précédentes décisions de la Cour, avait déjà été confrontée à plusieurs constats d'irrecevabilité pour défaut manifeste de fondement après s'être plainte de mises en demeure répétées de l'ARCOM, suite à la diffusion de propos pour le moins controversés : comparaison du pass vaccinal aux camps de concentration (CEDH, 16 janv. 2025, *SESI CNews c. France*, n°41121/23), comparaison du pape à un baron de la drogue (CEDH, 12 mars 2026, *C8 c. France*, n°33272/24), propos d'Éric Zemmour sur les mineurs isolés (CEDH, 23 janv. 2025, *CNews c. France*, n° 52837/22) et sur la légitimation des exactions du général Bugeaud en Algérie (CEDH, 7 nov. 2023, *SESI CNews c. France*, n°60131/21).

Cette fois, la requête franchit la recevabilité, mais se solde par un constat de non-violation de l'article 10. La Cour rappelle que la liberté d'expression bien que fondamentale, comporte aussi des devoirs et responsabilités. Étaient en cause des propos tenus durant la pandémie par un professeur contestant l'existence de la nouvelle vague de Covid, préconisant l'hydroxychloroquine et affirmant que les vaccins modifiaient les cellules. Sur le fond, la Cour considère que l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait les buts légitimes de protection de la santé et des droits d'autrui. Toutefois, sur le terrain de la proportionnalité, la mise en demeure ne visait pas la diffusion de ces propos, mais l'absence de contradiction suffisante pendant l'émission sur une question controversée, sans compter qu'elle ne constituait pas une sanction et était donc proportionnée. La société a ainsi manqué à ses obligations d'assurer « l'honnêteté et la rigueur » de l'information, de « veiller à l'expression des différents points de vue » et de « conserver en toutes circonstances la maîtrise de son antenne ». – **Philomène CALVEZ**.

Droit des contrats publics

Marché public d'assurance : précisions d'articulation contentieuse

CE, 17 juillet 2026, Département de l'Hérault, n°513226

Le marché public d'assurance dénote dans la partition bien cadencée du régime des contrats administratifs qui réserve habituellement à la seule personne publique l'usage de pouvoirs unilatéraux. Le législateur autorise un assureur, d'une part, à résilier unilatéralement un contrat d'assurance passé un délai d'un an suivant la conclusion du contrat (art. L. 113-12 du code des assurances) et, d'autre part, à suspendre la police d'assurance puis résilier le contrat à défaut de paiement de la prime par l'assuré (art. L. 113-3 du même code). Si la seconde disposition a été jugée applicable telle quelle aux marchés publics d'assurance (CE, 24 nov. 2025, *Cne de Tsingoni*, n°504129), la première a fait l'objet d'une adaptation : la personne publique assurée peut s'opposer à la résiliation pour un motif d'intérêt général et imposer à l'assureur de poursuivre l'exécution du contrat, mais uniquement pour la durée nécessaire à la passation d'un nouveau marché (CE, 12 juill. 2023, *GPM de Marseille*, n°469319). C'est dans cette dernière configuration que s'inscrit l'affaire commentée. Fin juin 2025, l'assureur du département de l'Hérault lui a notifié sa volonté de résilier le contrat à compter du 31 mars 2026, ce à quoi s'est opposé le département par des courriers restés sans réponse, avant de saisir la juridiction montpelliéraine d'un référé mesures utiles. C'est là la particularité contentieuse. En principe, la simple opposition d'un motif d'intérêt général suffit à faire échec à la résiliation, de même qu'elle suffit à bloquer l'exception d'inexécution dans le cadre de la jurisprudence *Grenke* (CE, 8 oct. 2014, n°370644). Par conséquent, il devrait plutôt appartenir au cocontractant de la personne publique de saisir la juridiction pour contester le motif d'intérêt général opposé (ce que souligne d'ailleurs la décision de 2023), l'intervention de la juridiction à la demande de la personne publique ne présentant *a priori* aucune « utilité ». Le Conseil consent toutefois à regarder l'opposition du département à la résiliation comme constituant en même temps une mise en demeure adressée au cocontractant de poursuivre l'exécution de ses obligations contractuelles. Ce faisant, peut être convoquée cette classique jurisprudence en vertu de laquelle, en matière contractuelle, malgré les pouvoirs de contrainte dont dispose la personne publique, celle-ci est autorisée à saisir le juge administratif afin d'obtenir la condamnation de ses partenaires contractuels à des obligations de faire (CE, Sect., 13 juill. 1956, *OPHLM de la Seine*, n°37656). Ainsi admis dans son principe, le recours du département est en revanche rejeté en l'espèce, notamment à défaut d'urgence, la continuité du service public n'étant pas en péril et la collectivité ayant manqué de diligence pour organiser une procédure en vue de la passation d'un nouveau marché. – **Léon BOIJOUT**.

Droit de l'expropriation

Précision constitutionnelle sur la qualification de « terrain à bâtir »

Cons. const., 19 juin 2026, M. Olivier de L. et autre, n°2026-1206 QPC

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » (article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789).

À son point 5, le Conseil constitutionnel rappelle que la procédure d'expropriation comporte deux phases distinctes : d'abord, une phase administrative destinée à constater l'utilité publique de l'opération puis une phase judiciaire chargée de fixer l'indemnité due à l'exproprié laquelle doit revêtir un caractère juste et préalable. C'est dans cette seconde phase que s'inscrit la décision du 19 juin 2026. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur le 2° de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, tel qu'interprété par la Cour de cassation, le Conseil est appelé à se prononcer sur les conditions dans lesquelles un bien peut être qualifié de « terrain à bâtir ». Une telle qualification conditionne directement le calcul de l'indemnité d'expropriation. Si le dispositif contesté avait déjà été déclaré conforme à la Constitution (Cons. const., 17 juill. 1985, n°85-189 DC, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*), il s'inscrit dans un contentieux marqué par l'évolution des règles d'urbanisme et de la jurisprudence judiciaire notamment depuis la loi dite « SRU » du 13 décembre 2000 ce qui justifie son réexamen au regard des exigences de l'article 17 de la Déclaration (v. la décision de renvoi : Cass., 3^{ème} civ., 10 avr. 2026, n°26-40.002). Sans remettre en cause la constitutionnalité du dispositif, le Conseil constitutionnel en encadre toutefois l'interprétation par une réserve d'interprétation à son point 15 visant les zones d'aménagement concerté (ZAC) multi-sites. Il met ainsi un terme à l'appréciation globale de la Cour de cassation quand la desserte en réseaux de l'ensemble de la ZAC regroupe des sites éloignés et présentant des situations différentes. Désormais l'appréciation de la capacité des réseaux ne pourra être effectuée à l'échelle de l'ensemble de la zone que lorsque les différents sites sont effectivement desservis par les mêmes réseaux ou dépendent d'une capacité commune. À défaut, cette appréciation devra être réalisée site par site, ou par groupes de sites partageant les mêmes infrastructures. Par cette réserve, le Conseil constitutionnel renforce alors les garanties entourant l'exigence d'une juste indemnité d'expropriation tout en confirmant que son contrôle ne se limite pas au texte de la loi mais s'étend également aux interprétations jurisprudentielles qui en déterminent la portée effective. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Actes administratifs

L'acte de Gouvernement, dernier poste-frontière

CE, Ass., 16 juillet 2026, M. A... B... c. ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, n°503858

Saisi de demandes tendant au rapatriement des familles françaises retenues en Syrie, le juge des référés avait décliné toute compétence (CE, ord. réf., 23 avr. 2019, n°429668). Condamnée à Strasbourg, la France s'est ensuite vu imposer un « *examen individuel approprié, par un organe indépendant et détaché des autorités exécutives de l'État* », sans que celui-ci doive être juridictionnel (CEDH, 14 sept. 2022, *H. F. et a. c. France*, n°s24384/19 et 44234/20). Faute d'un tel organe, la CAA de Paris s'était alors reconnu, en présence de circonstances exceptionnelles, un contrôle circonscrit portant notamment sur l'absence d'arbitraire des motifs du refus (CAA Paris, plén., 27 févr. 2025, n°23PA05180).

Le juge administratif ne suit pas cette voie et reprend la question à sa racine. Seule une nécessité impérieuse de sauvegarde de l'ordre public peut faire échec au « *droit fondamental qu'a tout Français de rejoindre le territoire national* », et lorsqu'un titre suffit à franchir la frontière, il appartient aux autorités d'y veiller sous le contrôle du juge (cons. 2 – CE, 28 janv. 2022, n°454927). Mais, si le retour exige des pourparlers avec des autorités étrangères ou une opération menée sur un sol étranger, la décision « *n'est pas détachable de la conduite des relations internationales* » et échappe, par nature, à toute juridiction (cons. 3 – CE, 25 mars 1988, *Sté Sapvin*, n°65022). Ce motif, d'ordre public, se substitue à celui qu'avait retenu la Cour, rendant inopérants les moyens soulevés.

Le terme d'« acte de Gouvernement » n'apparaît nulle part dans la décision. Le rapporteur public Frédéric Puigserver invitait pourtant le Conseil d'État à consacrer les fondements constitutionnels de la théorie (concl. F. Puigserver, §§ 15 et 17) et à en accepter le coût : un « *splendide isolement* » parmi les cours européennes (concl. préc., § 19, reprenant M. Guyomar, concl. sur CE Ass., 30 oct. 2009, *Mme Perreux*, n°298348). En refusant que l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne fonde à elle seule une compétence qu'il n'a pas reçue, le Conseil d'État résiste, et laisse aux pouvoirs publics le soin d'organiser ailleurs la garantie exigée. – **David GONCALVES.**

Responsabilité administrative

Périmètre de l'indemnisation des préjudices causés par la naissance d'un enfant atteint d'un handicap : des mystères de l'interprétation

CE, 19 juin 2026, M. et Mme A c. Groupe hospitalier public du sud de l'Oise, n°499128

Située au cœur de l'office du juge, l'interprétation des textes demeure l'un des mystères les mieux gardés de la pensée juridique. L'arrêt rendu le 19 juin dernier par le Conseil d'Etat, aux conclusions contraires de sa rapporteure publique, illustre bien toute la subtilité – et l'opacité – de l'exercice. Était en cause l'interprétation des dispositions de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles encadrant l'indemnisation des préjudices causés par la naissance d'un enfant atteint d'un handicap. Si ces dispositions, adoptées en réaction à la polémique suscitée par l'arrêt *Perruche* (Cass., Ass. plén., 17 nov. 2000, n°99-13.701), règlent de façon relativement claire la question de l'indemnisation des préjudices propres à la personne née avec un handicap, restait en suspens celle de l'indemnisation des préjudices subis par ses proches du fait de sa naissance, et en particulier par ses frères et sœurs. C'est sur ce dernier point que le Conseil d'Etat était en l'espèce amené à se prononcer, afin de mettre définitivement un terme à un conflit d'interprétation entre les juridictions du fond (v. par ex., à titre comparatif, CAA Nancy, 7 avr. 2016, n°14NC01294 et CAA Bordeaux, 4 déc. 2018, n°16BX02831).

A cet égard, le texte prévoit que « *Lorsque la responsabilité d'un professionnel ou d'un établissement de santé est engagée vis-à-vis des parents d'un enfant né avec un handicap non décelé pendant la grossesse à la suite d'une faute caractérisée, les parents peuvent demander une indemnité au titre de leur seul préjudice* ». Se posaient ainsi diverses questions d'interprétation. D'abord, le terme « parents » doit-il être regardé comme désignant uniquement les père et mère de l'enfant, ou plus largement les membres de sa famille, incluant ainsi ses frères et sœurs ? Surtout, l'intervention du législateur sur la question de l'indemnisation des parents de l'enfant, vient-elle *de facto* exclure toute indemnisation, en application des règles communes de la responsabilité administrative relative aux victimes par ricochet, des personnes non expressément visées par le texte ?

En se fondant sur la lettre du texte et son objet, Marie SIRINELLI proposait, dans ses conclusions sur cette affaire (disp. sur ArianeWeb), de lire ses dispositions comme régissant la situation des parents, entendus au sens strict – c'est-à-dire les seuls géniteurs –, mais comme ne traitant pas, et donc ne limitant pas, les catégories de personnes susceptibles d'être indemnisées des préjudices découlant d'une faute caractérisée liée au diagnostic prénatal. Le Conseil d'Etat retient la position inverse. Il estime en effet que le régime de responsabilité institué par le législateur présente un caractère « *exclusif et dérogatoire* » qui ne permet qu'aux « *deux parents de l'enfant* » de rechercher la responsabilité des professionnels et établissements de santé en vue de la réparation des leurs préjudices propres.

Outre le fait que la motivation de l'arrêt ne laisse en rien transparaître, le raisonnement conduit par le juge pour aboutir à une telle solution, celle-ci semble aller à rebours de la tendance, observée depuis quelques années par les commentateurs de la jurisprudence administrative, à l'augmentation des préjudices indemnifiables et à l'élargissement des bénéficiaires du droit à indemnisation (v. par ex. A. JACQUEMET-GAUCHE, « Responsabilité et préjudice », *DA* 2018, n°8-9, étude 2). – **Cathy-Anne RHETY**.

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite une bonne rentrée !