CE 29 juillet 2026 n 509495

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054592582

Conseil d'État, 5ème chambre, 29 juillet 2026, n° 509495 (inédit au recueil Lebon) - CETATEXT000054592582

Vu la procédure suivante : Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 5 novembre 2025 et le 8 mai 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... B... demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande, reçue le 31 juillet 2025, tendant à l'abrogation de l'article 25-1 du décret du 2 août 2005 portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 5 du code général de la fonction publique, en tant qu'il limite à deux ans la durée pendant laquelle un fonctionnaire peut être placé en recherche d'affectation et, à titre subsidiaire en tant que ce délai de deux ans s'applique lorsque le placement en recherche d'affectation a été décidé sans consultation de la commission administrative paritaire nationale dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique ; 2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger ces dispositions dans un délai de six mois ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les dispositions attaquées du décret du 2 août 2005, qui permettent le placement en recherche d'affectation d'un fonctionnaire pour une durée maximale de deux ans, méconnaissent les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'elles prévoient une sanction sans l'assortir des garanties de la procédure disciplinaire. Par un mémoire en défense, enregistré le 3 février 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que le moyen soulevé par le requérant n'est pas fondé. La requête a été communiquée au ministre de l'action et des comptes publics, qui n'a pas produit de mémoire. Par deux mémoires, enregistrés les 8 mai et 8 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, M. B... demande au Conseil d'Etat, à l'appui de sa requête, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique. Il soutient que les dispositions de cet article, applicables au litige, méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines protégées par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la présomption d'innocence garantie par l'article 9, le droit à un recours effectif et les droits de la défense garantis par son article 16, le principe d'égalité garanti par les articles 1er et 6 de cette Déclaration et le champ de compétence du législateur défini à l'article 34 de la Constitution. Par un mémoire, enregistré le 2 juin 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut à ce que la question de constitutionnalité ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel. Elle soutient que les conditions de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies. Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ; - l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ; - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; - le code général de la fonction publique ; - le code de la santé publique, notamment son article L. 6143-3-1 ; - la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ; - le décret n° 2005-921 du 5 août 2005 ; - le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de Mme Coralie Albumazard, maîtresse des requêtes ; - les conclusions de Mme Marie Sirinelli, rapporteure publique. Considérant ce qui suit : 1. Par un courrier du 26 juillet 2025, reçu le 31 juillet, M. B... a saisi le Premier ministre d'une demande tendant à l'abrogation des dispositions de l'article 25-1 du décret du 2 août 2005 portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 5 du code général de la fonction publique en tant qu'elles limitent à deux ans la durée pendant laquelle un fonctionnaire peut être placé en recherche d'affectation, et, à titre subsidiaire, en tant que cette limite s'applique lorsque le placement en recherche d'affectation a été décidé sans consultation de la commission administrative paritaire nationale

dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique, à la suite de la mise sous administration provisoire d'un établissement de santé. M. B... demande, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre sur cette demande et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre d'abroger ces dispositions dans un délai de six mois. Sur la question prioritaire de constitutionnalité : 2. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux. 3. L'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique dispose que : " Par décision motivée et pour une durée n'excédant pas douze mois, le directeur général de l'agence régionale de santé place l'établissement public de santé sous administration provisoire soit d'inspecteurs du corps de l'inspection générale des affaires sociales ou de l'inspection générale des finances, soit de personnels de direction des établissements mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, soit de toutes autres personnalités qualifiées, désignés par le ministre chargé de la santé, en cas de manquement grave portant atteinte à la sécurité des patients ou lorsque, après qu'il a mis en œuvre la procédure prévue à l'article L. 6143-3, l'établissement ne présente pas de plan de redressement dans le délai requis, refuse de signer l'avenant au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ou n'exécute pas le plan de redressement, ou lorsque le plan de redressement ne permet pas de redresser la situation de l'établissement. / (...) / Pendant la période d'administration provisoire, les attributions du conseil de surveillance et du directeur, ou les attributions de ce conseil ou du directeur, sont assurées par les administrateurs provisoires. Le cas échéant, un des administrateurs provisoires, nommément désigné, exerce les attributions du directeur. Le directeur de l'établissement est alors placé en recherche d'affectation auprès du Centre national de gestion mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, sans que l'avis de la commission administrative compétente soit requis (...) ". 4. D'une part, il résulte des dispositions précitées que la décision de placer un établissement public de santé sous administration provisoire est prise par le directeur général de l'agence régionale de santé lorsque certains manquements sont constatés dans le fonctionnement et la gestion de cet établissement. Aux termes de ces mêmes dispositions, la décision de placement en recherche d'affectation du directeur est prise en conséquence du placement sous administration provisoire de l'établissement, dans le cadre de laquelle les fonctions de directeur sont assurées par des administrateurs provisoires. La décision de placement en recherche d'affectation, qui n'a ni pour objet de sanctionner d'éventuelles fautes, ni pour effet, en elle-même, de conduire au placement de l'intéressé en disponibilité ou à la retraite d'office, ne revêt donc pas le caractère d'une sanction. Par suite, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines protégé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la présomption d'innocence garantie par l'article 9, le droit au recours effectif et des droits de la défense garantis par les articles 8, 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 au motif qu'elles ne prévoient pas, au stade du placement sous administration provisoire de l'établissement comme à celui du placement en recherche d'affectation de son directeur, les garanties inhérentes à toute procédure de sanction doit, en tout état de cause, être écarté. 5. D'autre part, les griefs tirés de ce que la procédure de placement en recherche d'affectation d'un directeur après le placement sous administration provisoire de l'établissement public de santé dont il assure la direction porterait atteinte au principe d'égalité et de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient le champ de compétence du législateur défini à l'article 34 de la Constitution et seraient ainsi entachées d'incompétence négative ne sont pas assortis des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé. 6. Enfin, si l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques,

sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution. 7. Il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Il n'y a dès lors pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel. Sur les conclusions à fins d'abrogation de l'article 25-1 du décret du 2 août 2005 : 8. Aux termes de l'article 50-1 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière applicables au litige, désormais reprises à l'article L. 544-20 du code général de la fonction publique : " Les personnels de direction et les directeurs des soins des établissements mentionnés à l'article 2 peuvent être placés en recherche d'affectation auprès du Centre national de gestion (...) pour une période maximale de deux ans. / Pendant cette période, ils sont rémunérés par cet établissement, qui exerce à leur égard toutes les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination (...) ". Aux termes de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique : " Pendant la période d'administration provisoire, les attributions du conseil de surveillance et du directeur, ou les attributions de ce conseil ou du directeur, sont assurées par les administrateurs provisoires. (...) / Le directeur de l'établissement est alors placé en recherche d'affectation auprès du Centre national de gestion mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, sans que l'avis de la commission administrative compétente soit requis (...) ". Aux termes de l'article 25-1 du décret du 2 août 2005 dans sa rédaction applicable au litige : " La recherche d'affectation est la situation dans laquelle les personnels de direction sont placés, compte tenu des nécessités du service, auprès du Centre national de gestion, soit sur leur demande, soit d'office, en vue de permettre leur adaptation ou leur reconversion professionnelle ou de favoriser la réorganisation ou la restructuration des structures hospitalières ou de favoriser leur retour à l'emploi dans la fonction publique hospitalière lorsqu'ils n'ont pas trouvé d'affectation à l'issue d'un détachement. / Le placement d'un fonctionnaire en recherche d'affectation est prononcé, après avis de la commission administrative paritaire nationale et pour une durée maximale de deux ans, par arrêté du directeur général du Centre national de gestion qui exerce à son égard toutes les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination (...) ". Aux termes de l'article 25-4 du même décret, dans le cadre de ce placement en recherche d'affectation : " Au cours de la période de recherche d'affectation, le directeur général du Centre national de gestion adresse au fonctionnaire des propositions d'offres d'emploi public fermes et précises, correspondant à son grade et à son projet personnalisé d'évolution professionnelle et tenant compte de sa situation de famille et de son lieu de résidence habituel. (...) / Le fonctionnaire qui refuse successivement trois offres d'emploi formulées dans les conditions définies ci-dessus est placé en position de disponibilité d'office (...) ou admis à la retraite s'il remplit les conditions nécessaires ". 9. Il résulte des dispositions citées au point 8 que les dispositions attaquées de l'article 25-1 du décret du 2 août 2005 se bornent à reprendre, s'agissant de la limitation à deux ans de la durée de placement en recherche d'affectation d'un fonctionnaire, les dispositions législatives de l'article 50-1 de la loi du 9 janvier 1986 applicables au litige et désormais codifiées à l'article L. 544-20 du code général de la fonction publique, dont le requérant ne fait pas valoir qu'elles méconnaîtraient l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par suite, le requérant, dont la question prioritaire de constitutionnalité, dirigée contre les dispositions de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique précité, n'est pas sérieuse ainsi qu'il est dit au point 7, ne peut utilement demander l'annulation des dispositions de l'article 25-1 du décret du 2 août 2005. 10. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. B... doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. D E C I D E : ---------- Article 1er : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B.... Article 2 : La requête de M. B... est rejetée. Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A... B..., au Premier ministre, à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et au ministre de l'action et des comptes publics. Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel. Délibéré à l'issue de la séance du 18 juin 2026 : où siègeaient : M. Marchand-Arvier, assesseur, présidant ; Mme Laurence Helmlinger, conseillère d'Etat et Mme Coralie Albumazard, maîtresse des requêtes-rapporteure. Rendu le 29 juillet 2026 Le président : Signé : M. Jérôme Marchand-Arvier La rapporteure : Signé : Mme Coralie Albumazard Le secrétaire : Signé : M. Mickaël Lemasson La République mande et ordonne à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des

personnes handicapées en ce qui la 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 : N° 509495- 2 - ECLI:FR:CECHS:2026:509495.20260729