Conseil d'État, 29 octobre 2026, n° 501105, Fédération française des entreprises de crèches

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055036754

Conseil d'État, 1ère et 4ème chambres réunies, 29 octobre 2026, n° 501105 et 501207, Fédération française des entreprises de crèches et association Crèche Entreprendre Mentionné aux tables du recueil Lebon ECLI:FR:CECHR:2026:501105.20261029

Résumé : 01-02 Dès lors que rien n'établit qu'un décret datant du jour de l'adoption par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraînant le retrait du Premier ministre et de son Gouvernement a été signé après que cette motion de censure a été adoptée, ce décret doit être regardé comme ayant été pris par un Gouvernement disposant de la plénitude de ses attributions, et qui n'était pas seulement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 501105, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 31 janvier, 29 avril et 28 octobre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française des entreprises de crèches demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-1136 du 4 décembre 2024 relatif aux mesures de police et sanctions administratives applicables aux établissements ou services mentionnés aux articles R. 2324-16 et R. 2324-17 du code de la santé publique ; 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le décret litigieux a été pris au terme d'une procédure irrégulière faute qu'il soit justifié, d'une part, qu'il ne comporte pas de dispositions différant à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par le Conseil d'Etat et, d'autre part, de la consultation de la Caisse nationale des allocations familiales, requise en application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale ;

- il est illégal dès lors que l'article L. 2324-2 du code de la santé publique, pour l'application duquel il est pris, est contraire au principe de légalité des délits et des peines, garanti notamment par les stipulations de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faute de caractériser suffisamment les obligations dont la méconnaissance peut faire l'objet des sanctions administratives qu'il institue ; à défaut, il est entaché d'« incompétence négative » et méconnaît lui-même ces stipulations en ne précisant pas les manquements pouvant être sanctionnés ;

- en ce que, d'une part, il permet des contrôles menés selon des critères aléatoires et, d'autre part, il rend applicable l'article L. 2324-3 du code de la santé publique qui empêche que des astreintes et des sanctions financières soient mises à la charge de services ou établissements publics, il est contraire au principe d'égalité et aux stipulations des articles 6, 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention, ainsi que de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

- il est entaché d'« incompétence négative » et méconnaît le principe du caractère contradictoire de la procédure de sanction ainsi que les droits de la défense en ce que l'article R. 2324-59 du code de la santé publique qu'il crée ne prévoit pas de procédure contradictoire préalable au prononcé de l'injonction qui peut être assortie d'un affichage ;

- il est entaché d'« incompétence négative » et méconnaît le principe général des droits de la défense en ce que l'article R. 2324-59 du code de la santé publique qu'il crée ne prévoit pas d'information sur le droit de se taire au bénéfice du gestionnaire susceptible d'être sanctionné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 septembre 2025, la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

2° Sous le n° 501207, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 février et 2 mai 2025 et le 8 septembre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Crèche Entreprendre demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ; 2°) 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 que :

- le décret attaqué est entaché d'incompétence en ce qu'il a été signé alors que le Gouvernement était démissionnaire ;

- il est entaché d'incompétence et méconnaît l'article L. 2324-3 du code de la santé publique en ce qu'il confie à l'administrateur provisoire des pouvoirs excédant ceux prévus par le législateur et s'abstient de préciser les qualifications professionnelles dont celui-ci doit disposer et en ce qu'il confie à une autorité privée un pouvoir de police et de sanctions administratives ;

- il méconnaît les droits de la défense, le principe du caractère contradictoire de la procédure de sanction et la liberté d'entreprendre en ce qu'il ne prévoit pas que la fixation de la rémunération de l'administrateur provisoire, qui est mise à la charge de l'établissement, est précédée d'une procédure contradictoire, que les licenciements et mouvements de personnels décidés par l'administrateur provisoire doivent être précédés d'une procédure contradictoire et que la notification de l'information sur le droit de se taire est obligatoire avant le prononcé des sanctions susceptibles d'être infligées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 septembre 2025, la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

- le code de l'action sociale et des familles ;

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Thomas Godmez, maître des requêtes en service extraordinaire ;

- les conclusions de Mme Leïla Derouich, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gouz-Fitoussi, avocat de la Fédération française des entreprises de crèches ;

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique du litige :

1. En vertu des articles L. 2324-1 et L. 2324-2 du code de la santé publique, le président du conseil départemental contrôle l'application de ce code dans les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et vérifie que les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement d'un établissement ou d'un service d'accueil ne présentent pas de risques susceptibles de compromettre ou menacer la santé, la sécurité, le bien-être physique ou mental ou l'éducation des enfants accueillis. Le représentant de l'Etat dans le département peut, à tout moment, diligenter les mêmes contrôles.

2. Aux termes de l'article L. 2324-3 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 18 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi : « I.

- Lorsqu'il estime que les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement d'un établissement ou d'un service d'accueil méconnaissent les dispositions du présent code ou présentent des risques susceptibles de compromettre ou menacer la santé, la sécurité, le bien-être physique ou mental ou l'éducation des enfants accueillis : / 1° Le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'Etat dans le département peut enjoindre au gestionnaire d'un établissement ou d'un service mentionné au premier alinéa de l'article L. 2324-1 d'y remédier, dans un délai qu'il fixe. Ce délai doit être raisonnable et adapté à l'objectif recherché ; / 2° Le représentant de l'Etat dans le département peut enjoindre au gestionnaire d'un accueil collectif à caractère éducatif hors du domicile parental mentionné au troisième alinéa du même article L. 2324-1 d'y remédier. / Le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'Etat dans le département en informe le conseil d'établissement ou de service. Il peut également prévoir les conditions dans lesquelles le responsable de l'établissement ou du service assure l'affichage de l'injonction à l'entrée des locaux. / L'injonction peut inclure des mesures de réorganisation des locaux ou du fonctionnement de l'établissement ou du service, y compris de limitation de la capacité d'accueil. / Toute injonction est suivie d'un contrôle à l'expiration du délai fixé. / II.

- Simultanément ou consécutivement à la décision d'injonction, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'Etat dans le département peut désigner un administrateur provisoire pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois, renouvelable une fois. Celui-ci accomplit, au nom de l'autorité compétente et pour le compte du gestionnaire, les actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux difficultés constatées. Il dispose à cette fin de tout ou partie des pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil, dans des conditions précisées par l'acte de désignation. / III.

- En cas de non-respect de l'injonction et tant qu'il n'est pas remédié aux risques ou aux manquements constatés, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer une astreinte, pour chaque jour de retard, dont le montant est proportionné à la gravité des faits ou des irrégularités et ne peut être supérieur à 1 000 euros par jour. Simultanément ou alternativement, il peut prononcer une interdiction de gérer tout nouvel établissement ou service pour une durée déterminée. La durée de cette interdiction est proportionnée à la gravité des faits et ne peut excéder trois ans. / IV.

- En cas de non-respect des dispositions applicables aux modes d'accueil du jeune enfant, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer une sanction financière, dont le montant est proportionné à la gravité des faits constatés et ne peut être supérieur à 5 % du chiffre d'affaires réalisé, en France et dans le champ d'activité en cause, par le gestionnaire lors du dernier exercice clos. A défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction financière ne peut être supérieur à 100 000 euros. / Lorsque la sanction financière est susceptible de se cumuler avec une amende pénale infligée en raison des mêmes faits, le montant global des amendes et des sanctions financières prononcées ne dépasse pas le maximum légal le plus élevé. / V.

- Les astreintes et les sanctions financières mentionnées aux III et IV du présent article ne peuvent être prises en charge sous quelque forme que ce soit par des financements publics. Ces financements publics s'entendent de ceux qu'apportent, directement ou indirectement, en application de dispositions législatives ou réglementaires, les personnes morales de droit public ou les organismes débiteurs de prestations familiales en vue de supporter tout ou partie des dépenses de fonctionnement. / VI.

- Lorsqu'il n'a pas été satisfait aux injonctions, soit pendant le délai mentionné au 1° du I du présent article, soit, le cas échéant, pendant la durée de l'administration provisoire : / 1° Le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'Etat dans le département peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités des établissements ou des services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1 ; / 2° Le représentant de l'Etat dans le département peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités des accueils collectifs à caractère éducatif hors du domicile parental mentionnés au troisième alinéa du même article L. 2324-1. / En cas d'urgence, le président du conseil départemental ou le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer, par arrêté motivé, la fermeture immédiate, à titre provisoire, des établissements ou des services mentionnés au premier alinéa dudit article L. 2324-1. Ils se tiennent informés de ces décisions. / En cas d'urgence, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer, par arrêté motivé, la fermeture immédiate, à titre provisoire, des accueils collectifs à caractère éducatif hors du domicile parental mentionnés au troisième alinéa du même article L. 2324-1. Il en informe le président du conseil départemental. / La fermeture définitive vaut abrogation des autorisations prévues aux premier et troisième alinéas du même article L. 2324-1. / VII.

- Sauf en cas d'urgence, le représentant de l'Etat dans le département prend les décisions mentionnées aux II à VI du présent article après avis du président du conseil départemental. » L'article L. 2324-4 du même code prévoit que : « Sauf disposition contraire, les modalités d'application du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. »

3. Le décret du 4 décembre 2024 relatif aux mesures de police et sanctions administratives applicables aux établissements ou services mentionnés aux articles R. 2324-16 et R. 2324-17 du code de la santé publique, correspondant sous réserve de certaines exceptions aux établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, pris pour l'application de l'article 18 de la loi du 18 décembre 2023, complète notamment la section 3 du chapitre IV du titre II du livre III de la deuxième partie de ce code, par une sous-section 10 « Contrôle, mesures de police et sanctions administratives » avec un paragraphe 4 « Mesures de police et sanctions administratives » comportant six articles R. 2324-56 à R. 2324-61. Par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre pour y statuer par une seule décision, la Fédération française des entreprises de crèches et l'association Crèche Entreprendre demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret.

Sur la légalité externe :

4. En premier lieu, il résulte des termes mêmes du décret attaqué qu'il a été signé par le Premier ministre le 4 décembre 2024. Si, le même jour, l'Assemblée nationale a adopté une motion de censure entraînant le retrait du Premier ministre et de son Gouvernement, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette signature ait été donnée après que la motion de censure eut été adoptée. Dès lors, l'association Crèche Entreprendre n'est pas fondée soutenir que le décret aurait été pris par une autorité incompétente.

5. En deuxième lieu, il ressort du relevé de décisions de la commission d'action sociale du 17 septembre 2024, agissant par délégation du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales, versé au dossier par la ministre, que le projet de décret lui a été soumis pour avis. Dès lors, le moyen tiré du défaut de consultation de la Caisse nationale des allocations familiales manque en fait.

6. En troisième lieu, lorsqu'un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce

dernier. En l'espèce, il ressort de la copie de la minute de la section sociale du Conseil d'Etat, versée au dossier par la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, que le texte publié ne contient pas de disposition qui diffèrerait à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par la section sociale le 26 novembre 2024. Par suite, les règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret n'ont pas été méconnues.

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'administrateur provisoire :

7. Il résulte des dispositions de l'article L. 2324-3 du code de la santé publique, citées au point 2, que lorsqu'une injonction est prononcée par le président du conseil départemental ou le représentant de l'Etat dans le département à l'égard du gestionnaire d'un établissement ou service accueillant des enfants de moins de six ans, un administrateur provisoire peut être désigné pour accomplir, au nom de l'autorité compétente et pour le compte du gestionnaire, les actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux difficultés constatées.

8. En premier lieu, l'article R. 2324-56 du code de l'action sociale et des familles, créé par le décret attaqué, prévoit que l'administrateur provisoire est choisi en raison de ses compétences dans le domaine des établissements ou services accueillant des enfants de moins de six ans ou dans celui des établissements sociaux ou médico-sociaux. L'association requérante ne peut utilement soutenir que le pouvoir réglementaire aurait dû préciser que l'administrateur provisoire devait satisfaire aux qualifications professionnelles exigées par l'article R. 2324-34 du code de la santé publique pour exercer les fonctions de directeur d'un tel établissement. Elle n'est pas plus fondée à soutenir qu'il méconnaîtrait, faute de l'avoir fait, l'intérêt supérieur de l'enfant.

9. En deuxième lieu, dès lors que l'administrateur provisoire agit au nom de l'autorité compétente et pour le compte du gestionnaire de l'établissement ou du service d'accueil, l'article R. 2324-57 du code de la santé publique, issu du décret attaqué, pouvait légalement prévoir, sans organiser de procédure contradictoire préalable, que sa rémunération est assurée par les établissements ou services qu'il administre au prorata des charges d'exploitations de chacun d'eux et que le montant de cette rémunération est déterminé par le président du conseil départemental ou le représentant de l'Etat dans le département qui le désigne.

10. En troisième lieu, l'article R. 2324-58 de ce code, issu du décret attaqué, prévoit que : « Lorsqu'il met en œuvre les injonctions prévues au I de l'article L. 2324-3, l'administrateur provisoire procède, en matière de gestion des personnels, au licenciement individuel, à la remise à disposition ou à la mutation des personnels dans les conditions précisées par l'acte de désignation mentionné au II de l'article L. 2324-3, si la prise de ces mesures se révèle urgente ou nécessaire, afin de permettre le retour à un fonctionnement normal de l'établissement ou du service. » En faisant figurer les mesures de licenciement individuel, de remise à disposition ou de mutation des personnels au nombre des actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux difficultés constatées qui peuvent être accomplis par l'administrateur provisoire, dans les conditions précisées par l'acte de désignation mentionné au II de l'article L. 2324-3, le pouvoir réglementaire, qui n'a nullement dispensé l'administrateur provisoire de respecter, en pareil cas, les règles de droit commun applicables à de telles décisions et n'a, en particulier, pas créé de nouveau motif de licenciement, n'a pas ajouté aux dispositions de la loi ni, dès lors, porté atteinte à la liberté d'entreprendre. Il n'a pas plus investi l'administrateur provisoire lui-même d'un pouvoir de police ou de sanction administrative.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux astreintes et sanctions administratives :

11. En premier lieu, les dispositions de l'article L. 2324-2 du code de la santé publique combinées avec celles de l'article L. 2324-3 de ce code assortissent le pouvoir de police administrative qu'elles confient au président du conseil départemental et au représentant de l'Etat dans le département lorsque les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement d'un établissement ou d'un service

d'accueil méconnaissent les dispositions du code de la santé publique ou présentent des risques susceptibles de compromettre ou menacer la santé, la sécurité, le bien-être physique ou mental ou l'éducation des enfants accueillis, de la possibilité de prononcer des astreintes et des sanctions en cas de non-respect de l'injonction et tant qu'il n'est pas remédié aux risques ou aux manquements constatés ou en cas de non-respect des dispositions applicables aux modes d'accueil du jeune enfant.

12. Contrairement à ce que soutient la Fédération française des entreprises de crèches, ces dispositions sont suffisamment claires et précises et n'exposent pas les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, dont les obligations sont précisées par d'autres dispositions, telles que l'article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant et le référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant qu'il prévoit, à être sanctionnés pour des manquements qui n'auraient pas été raisonnablement prévisibles, en méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, garanti notamment par l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle n'est, en conséquence, pas davantage fondée à soutenir que le décret attaqué serait contraire au même principe faute d'apporter lui-même ces précisions ou que, pour la même raison, tant ces dispositions législatives que le décret attaqué exposeraient les établissements à faire l'objet de sanctions aléatoires, selon des pratiques insuffisamment harmonisées et qu'ils seraient, partant, contraires au principe d'égalité et aux stipulations des articles 6, 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention ou de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant.

13. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la fédération requérante, l'article L. 2324-3 du code de la santé publique ne fait pas obstacle à ce que des astreintes ou des sanctions financières soient mises à la charge d'établissements ou de services d'accueil publics. Il s'ensuit qu'elle n'est pas fondée à soutenir qu'il serait, pour ce motif, contraire au principe d'égalité ou aux stipulations des articles 6, 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention ou de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant.

14. En deuxième lieu, si l'article R. 2324-59 du code de la santé publique, créé par le décret attaqué, ne prévoit de procédure contradictoire que lorsqu'il est envisagé de prononcer, à l'encontre d'une personne physique ou morale gestionnaire d'un établissement ou d'un service d'accueil, une astreinte, une interdiction de gérer tout nouvel établissement ou service pour une durée déterminée ou une sanction financière, et non lorsque l'autorité de contrôle qui adresse une injonction au gestionnaire prévoit que cette injonction, en plus d'être communiquée au conseil d'établissement ou de service, doit faire l'objet d'un affichage à l'entrée des locaux, l'injonction adressée par l'autorité compétente dans les conditions mentionnées au I de l'article L. 2124-3 du code de la santé publique ne présente pas le caractère d'une sanction. La fédération requérante ne peut dès lors utilement soutenir qu'il serait entaché pour ce motif d'« incompétence négative », qu'il méconnaîtrait le principe du caractère contradictoire de la procédure de sanction ou les droits de la défense.

15. En troisième lieu, si les requérantes font également valoir que le droit de se taire, découlant du principe, résultant de l'article 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, implique que l'intéressé ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire, la circonstance que le pouvoir réglementaire ne l'ait pas précisé n'est pas de nature à entacher le décret d'illégalité dès lors qu'il appartient à l'administration d'assurer, même sans texte, le respect de ce principe.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret qu'elles attaquent. Leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être également rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de la Fédération française des entreprises de crèches et de l'association Crèche Entreprendre sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française des entreprises de crèches, à l'association Crèche Entreprendre, au Premier ministre et à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 octobre 2026, où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d'Etat ; Mme Anne Redondo, maîtresse des requêtes et M. Thomas Godmez, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 29 octobre 2026.

Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl Le rapporteur : Signé : M. Thomas Godmez Le secrétaire : Signé : M. Hervé Herber