

La Revue des **sections consultatives** du Conseil d'État

JANVIER 2026 - N°2

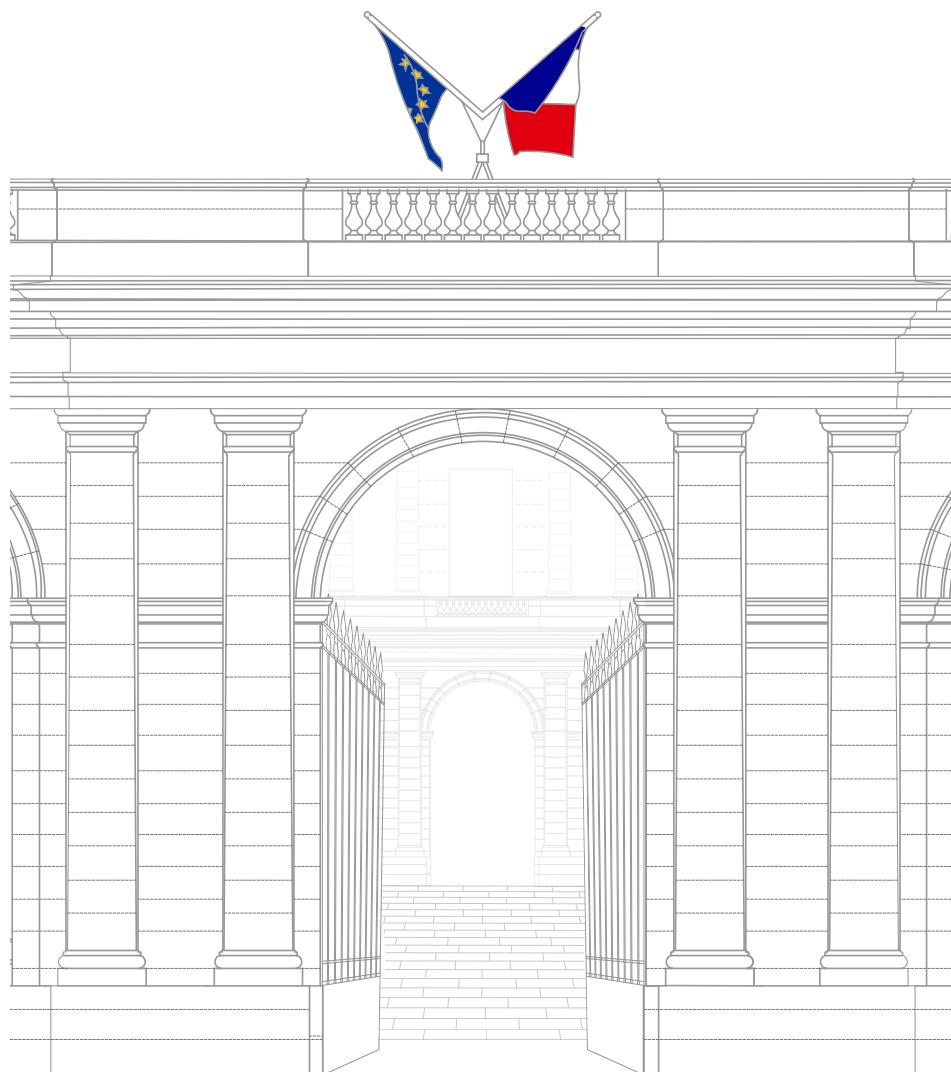
section de l'administration

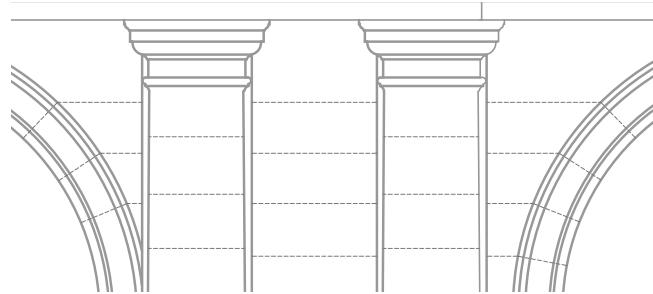
section des finances

section de l'intérieur

section sociale

section des travaux publics





Éditorial

La revue

RÉMY SCHWARTZ

Président de la section des études, de la prospective et de la coopération



Éclairer la genèse des normes pour mieux comprendre l'action des administrations publiques.

Depuis sa création par l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, soit le 13 décembre 1799, le Conseil d'État a pour mission de conseiller le Gouvernement dans l'élaboration des projets de lois et de décrets. La Constitution du 4 octobre 1958 a réaffirmé cette mission pour les projets de lois et d'ordonnances en ses articles 38 et 39. Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut également être saisi pour avis par le président d'une assemblée d'une proposition de loi déposée par l'un de ses membres avant son examen en commission.

La double fonction de juge et de conseil que porte le Conseil d'État, à laquelle s'est ajoutée la fonction de prospective, n'est pas unique dans le monde. D'autres cours suprêmes chargées du contentieux administratif, sous l'influence française, ont également une mission de conseil du Gouvernement comme les Conseils d'État belge, hollandais, colombien, italien ou grec.

La mission consultative du Conseil d'État reste peu connue du grand public même si depuis 2015 les avis sur les projets de loi non financiers sont rendus publics.

Pourtant, cette mission est indispensable. Le Conseil d'État cherche constamment à améliorer la norme qui lui est soumise. Il en vérifie la clarté et lisibilité, la cohérence et la « robustesse ». Il veille évidemment au respect de la hiérarchie des normes. Et en tant que conseil du Gouvernement, il évalue l'adéquation entre les fins et les moyens au regard des exigences de la bonne administration.

L'ampleur de cette fonction est tout autant peu connue. En 2024, le Conseil d'État a émis 981 avis dont 55 sur des projets de loi ou d'ordonnance et 1 sur une proposition de loi, le reste portant pour l'essentiel sur des projets de décrets réglementaires (562) et des mesures individuelles requérant l'avis du Conseil d'État (325). En 2025, bien que la production normative ait diminué compte tenu des évènements politiques qu'a connus notre pays, cette activité consultative est restée soutenue : le Conseil d'État a émis 875 avis dont 67 sur des projets de loi ou d'ordonnance, 5 sur des propositions de loi, 468 sur des décrets réglementaires et 279 sur des mesures non réglementaires.

L'ampleur de cette tâche se mesure également par les délais dans lesquels le Conseil d'État est amené à rendre ses avis. Les sections consultatives ont rendu 99 % de leurs avis en moins de 2 mois et 27 % en moins de 15 jours. L'Assemblée générale du Conseil d'État, qui examine les projets posant des questions juridiques particulières après un premier passage en section consultative, a rendu 94 % de ses avis en moins de 2 mois et 41 % en moins de 15 jours. Le Conseil d'État peut même, sur des projets urgents, rendre des avis en quelques jours.

Si, comme nous l'avons dit, les avis émis sur les projets de loi non financiers sont rendus publics, l'essentiel du travail des sections consultatives reste dans l'ombre. L'absence d'information sur ce travail consultatif du Conseil d'État conduit souvent à des interrogations, supputations ou commentaires parfois infondés.

L'objet de la revue des sections consultatives n'est bien évidemment pas de remettre en cause le secret

des délibérations du Gouvernement, ni des échanges entre celui-ci et le Conseil d'État. Comme l'avait déjà exposé dans le premier numéro de cette revue Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, « *Rien ne sera publié qui n'ait été accepté (par le Gouvernement), sans pour autant avoir été avalisé* ».

Il s'agit, dans cette revue, de permettre à des membres du Conseil d'État, sans qu'ils engagent l'institution et sans rien révéler du travail interne, de contribuer à éclairer le public pour lui permettre de mieux comprendre la genèse d'une réglementation et la problématique soulevée. Les sujets les plus variés sont abordés, révélateurs de la diversité du travail des administrations. Ainsi, dans le présent numéro, des membres du Conseil d'État exposent la genèse et l'élaboration de textes sur la réglementation de la circulation inter-files de véhicules à deux roues, la restitution de restes humains à des États étrangers ou sur des problématiques plus techniques révélatrices des questionnements juridiques de nos administrations telles que l'adaptation d'une réglementation de droit commun dans une collectivité d'outre-mer ou la réforme statutaire d'un établissement d'enseignement supérieur.

Cette revue, portée pour son élaboration par la section des études, de la prospective et de la coopération, est celle des cinq sections consultatives du Conseil d'État, la section de l'administration, la section des finances, la section de l'intérieur, la section sociale et la section des travaux publics. Elles espèrent que ce modeste éclairage sur leurs activités permettra au public de mieux appréhender l'apport de leur travail à un meilleur fonctionnement de nos services publics, dans le seul souci de l'intérêt général.

La revue

Sommaire

Éclairages

Les dernières analyses des sections consultatives

Les règles de la circulation en inter-files pour certains véhicules à deux ou trois roues motorisés À propos de décret n° 2025-33 du 9 janvier 2025 - Patrick Gandil	P.06
La restitution de restes humains à un État étranger À propos du décret n° 2025-309 du 2 avril 2025 portant restitution de restes humains à la République de Madagascar - Paul Bernard	P.10
Adaptation ne vaut pas dérogation À propos du décret n° 2024-1020 du 12 novembre 2024 relatif à la maison territoriale des personnes handicapées de Saint-Barthélemy - Julien Fradel	P.13
D'établissement public expérimental au grand établissement : le cas de l'université de Paris Sciences Lettres À propos du décret n° 2025-63 du 23 janvier 2025 - Reda Wadjinny-Green	P.17

Grand angle

Points de synthèse sur l'état du droit

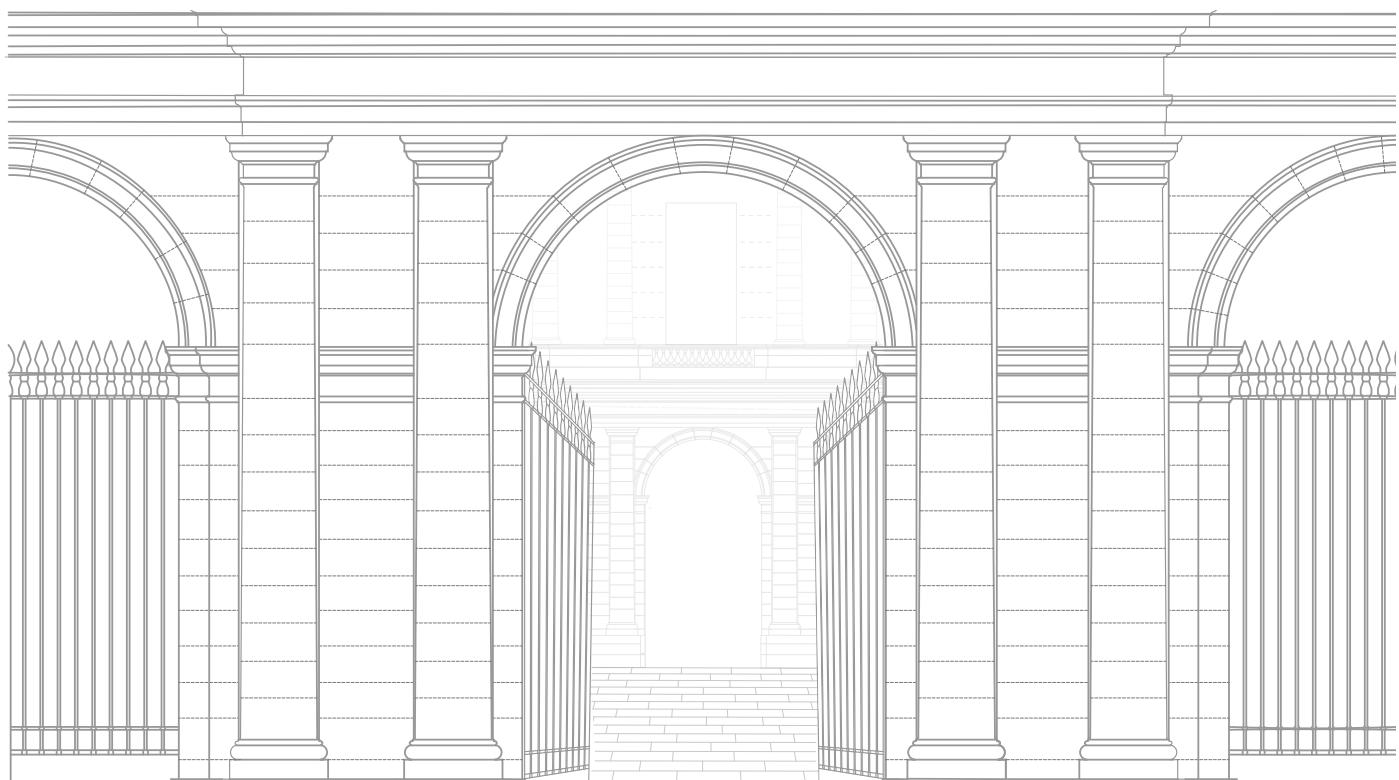
Les Ateliers de la simplification - Nicolas Labrune	P.23
-------------------------------------------------------------------	------

La revue

N° 2 - janvier 2026 - La Revue des sections consultatives du Conseil d'Etat - 1, place du Palais Royal 75100 Paris Cedex 01 - ISSN 3077-3989 - Directeur de la publication : Didier-Roland Tabuteau - Comité de rédaction : Lorraine Acquier, Benoît Bohnert, Nicolas Boulouis, Laurène François, Paquita Morellet-Steiner, Camille Pascal, Fabien Raynaud, Rémy Schwartz, Suzanne von Coester - Conception : Direction de la communication

Éclai- -rages

des sections consultatives



Les règles de la circulation en inter-files pour certains véhicules à deux ou trois roues motorisés

Décret n° 2025-33 du 9 janvier 2025

La question de la circulation inter-files des motos (CIF), largement pratiquée et objet de polémiques, vient de connaître un point final avec la publication du décret du 9 janvier 2025. Cette décision a connu une longue période de maturation. Il est intéressant de se pencher sur la genèse de cette décision et la méthode de sa préparation.

Genèse

La réflexion sur la CIF remonte au début des années 2000, car cette pratique prohibée se développait rapidement.

Dès 2002, les premiers échanges avec les associations de motocyclistes ont débouché sur un projet prévoyant d'autoriser cette pratique sur les voies à caractère autoroutier. Il ne s'est pas concrétisé.

En 2009, ce thème était l'une des pistes de travail de la concertation nationale engagée par la délégation à la sécurité routière pour la sécurité des usagers des deux-roues motorisés.

En 2012, le ministre de l'Intérieur a confié un rapport à une commission présidée par le préfet Régis Guyot. Celle-ci lui propose alors de légaliser et d'encadrer les pratiques existantes. Elle suggère d'étendre la possibilité de circuler entre les files aux trois-roues à moteur d'une largeur maximale d'un mètre. Elle souligne également l'accidentalité particulière de la circulation inter-files en cas de ralentissement du trafic et en conséquence l'intérêt de limiter le différentiel de vitesse autorisée par rapport aux files adjacentes à un maximum de 20 km/h.

Le Gouvernement a alors décidé de lancer une expérimentation sur la CIF après une recommandation du Conseil national de la sécurité routière (CNSR) en 2013.

Cette décision a enclenché un processus de travail approfondi avec deux expérimentations successives définies par décret en Conseil d'État.

Conduite des expérimentations

L'article 37-1 de la Constitution dispose que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Les deux décrets ont été pris sur le fondement de cet article.

Une évaluation a été prévue par les deux décrets, sous la forme de rapports annuels et d'un rapport final. Le second décret définit également les thèmes à évaluer.

Ces expérimentations étaient destinées à tester des règles nouvelles et très délicates de sécurité routière avant de les généraliser. Le dispositif a évolué en tenant compte des résultats de chacune des deux expérimentations. Il a débouché sur une décision définitive créant une nouvelle pratique de circulation routière qui concerne un très grand nombre d'usagers. Cette méthode basée sur une évaluation rigoureuse par un organisme reconnu (le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - CEREMA) peut être regardée comme exemplaire.

La première expérimentation

Le premier décret portant expérimentation de la circulation inter-files (n° 2015-1750) a été pris le 23 décembre 2015.

L'expérimentation se déroule dans les 11 départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Rhône et de la région Ile-de-France. La CIF est autorisée aux

conducteurs de motos et de tricycles à moteur de moins d'un mètre de large entre les deux voies les plus à gauche de la chaussée. Elle n'est possible que sur les autoroutes et les routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central où la vitesse maximale autorisée est supérieure ou égale à 70 km/h, lorsque la circulation s'y est établie en files ininterrompues.

La CIF s'effectue dans le respect de diverses conditions. Notamment la vitesse des véhicules en inter-files est limitée à 50 km/h et le conducteur en inter-files doit reprendre sa place dans le courant normal de la circulation lorsque les véhicules, sur au moins une des deux files, circulent à une vitesse supérieure à la sienne.

Le conducteur en CIF est dispensé de l'obligation de maintenir son véhicule près du bord droit de la chaussée (article R. 412-9 du code de la route), de l'interdiction de franchir des lignes séparatives de voies sauf en cas de dépassement (article R. 412-23) et de l'obligation de rester dans une même voie en cas de densification de la circulation (article R. 412-24).

Pour cette première expérimentation, le Gouvernement n'avait pas retenu la limitation du différentiel de vitesse et n'avait pas prévu de sanction spécifique pour la CIF.

La première expérimentation s'est déroulée entre le 1^{er} février 2016 et le 31 janvier 2021. Elle a fait l'objet d'un rapport d'évaluation par le CEREMA en janvier 2021. Ce rapport fait état de résultats mitigés. L'accidentalité des deux-roues motorisés a, par exemple, augmenté de 12 % sur les zones où s'applique la CIF alors qu'elle a diminué de 10 % tous réseaux confondus mais, pour les 16 accidents mortels, les règles de sécurité prévues par l'expérimentation n'avaient pas été respectées.

L'expérimentation a également présenté des effets positifs. Le rapport du CEREMA relève une amélioration générale de la maîtrise des vitesses des deux-roues motorisés en inter-files même si seule une minorité de conducteurs respecte la limite de 50 km/h.

De plus, l'expérimentation a permis de renforcer la pédagogie sur la circulation inter-files, notamment grâce à la formation des jeunes conducteurs. En effet, on ne peut faire de pédagogie que sur ce qui est légal. Enfin, la circulation inter-files telle que prévue par l'expérimentation est bien acceptée par tous les usagers de la route, y compris par les conducteurs de véhicules légers.

Le rapport conclut sur la nécessité de mieux contrôler les règles de conduite et de clarifier la pratique de la CIF en cas de voie réservée à droite ou à gauche.

Cette première expérimentation ne permettant pas de prendre une décision définitive sur la CIF, le Gouvernement a décidé une nouvelle expérimentation.

Notons que cette première expérimentation a donné lieu à un arrêt de la Cour de cassation, qui juge qu'une société d'assurance peut refuser de couvrir les dommages subis par un motard ou en réduire la couverture si ce dernier ne respecte pas les conditions de la CIF (Cass. Civ 2, 26.11.2020, Z 19-17.532).

En l'espèce, un motard qui dépassait une voiture par la droite, comme le permet la CIF, a été heurté par la voiture, qui se rabattait vers la droite dans un embouteillage. Or, l'accident est survenu dans un département où la CIF n'était pas expérimentée et où seul le dépassement par la gauche était autorisé, conformément aux règles générales de circulation prévue par le code de la route. La Cour de cassation a confirmé le caractère fautif du comportement du motard et validé la limitation de l'indemnisation à la moitié du préjudice subi pour tenir compte de la faute de ce dernier, à l'origine de l'accident.

La deuxième expérimentation

Le second décret portant expérimentation de la circulation inter-files (n° 2021-993) a été pris le 28 juillet 2021. Il prévoit de mener une seconde expérimentation de la CIF des deux roues motorisées avec des conditions nouvelles. L'expérimentation est prévue pour trois ans et elle est prorogeable dans la limite d'un an.

Le sujet a été retravaillé avec les organisations du comité interministériel de sécurité routière (CISR) qui ont des liens avec les deux roues. Trois réunions de concertation se sont tenues de janvier à mars 2021 avec la Fédération française de motocyclisme (FFM), la Fédération française des motards en colère (FFMC), la Mutuelle des motards (AMDM), la Fédération française des assureurs (FFA), Club14/AXA et la filière moto du Conseil National des Professions de l'Automobile (CNPA).

Le périmètre géographique est étendu à 21 départements en rajoutant la Haute Garonne, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Nord, le Var, les Alpes-Maritimes, la Drôme, le Vaucluse et les Pyrénées-Orientales. Ces départements représentent bien ceux où la taille des métropoles et l'activité touristique peuvent justifier la pratique de la CIF.

Les conditions de circulation sont les mêmes que dans la première expérimentation à une modification près : la vitesse des véhicules en inter-files ne pourra pas excéder de plus de 30 km/h celle des véhicules circulant dans les deux voies les plus à gauche.

Une signalisation spécifique est prévue.

Comme lors de la première expérimentation, il n'y a pas de peine spécifique liée à la CIF.

Le décret de généralisation et de pérennisation de la circulation inter-files

Un premier projet de décret était prêt fin juillet 2024 mais le Gouvernement a décidé de ne pas le publier dès lors que l'on était dans la période d'expédition des affaires courantes. Au surplus, depuis le 1^{er} octobre 2024, la vitesse maximale autorisée sur le boulevard périphérique de Paris a été réduite à 50 km/h, par décision de la maire de Paris. Avec la rédaction retenue pour les décrets d'expérimentation, cet abaissement aurait eu pour conséquence d'interdire la pratique de la circulation inter-files sur ce boulevard, alors qu'il est l'axe sur lequel la pratique est la plus répandue.

Le nouveau décret reprend pour l'essentiel les décrets

d'expérimentation en les complétant sur trois points : le cas du boulevard périphérique, la vitesse maximale qui est réduite à 30 km/h si l'une des files est arrêtée et la création d'une infraction spécifique.

Le boulevard périphérique

La difficulté provient du fait que la CIF est autorisée sur les autoroutes et les routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central et dotées d'au moins deux voies chacune où la vitesse maximale autorisée par le code de la route est supérieure ou égale à 70 km/h.

Cette limite de vitesse supérieure ou égale à 70 km/h n'est en rien une question de sécurité routière, c'est une façon de décrire les types de routes où la CIF est autorisée. En effet, la vitesse maximale par catégorie de voie est fixée de façon générale par les articles R. 413-2 et R. 413-3 du code de la route.

L'article R. 413-1 donne la primauté aux limites fixées par le détenteur du pouvoir de police sur les limites générales : « Lorsqu'elles sont plus restrictives, les vitesses maximales édictées par l'autorité investie du pouvoir de police prévalent sur celles autorisées par le présent code ».

Hors agglomération, la vitesse des véhicules est limitée :

- 130 km/h sur les autoroutes ;
- 110 km/h sur les routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central ;
- 80 km/h sur les autres routes. Toutefois, sur les sections de ces routes comportant au moins deux voies affectées à un même sens de circulation, la vitesse maximale est relevée à 90 km/h sur ces seules voies.

En agglomération, la vitesse des véhicules est limitée à 50 km/h. Toutefois, cette limite peut être relevée à 70 km/h sur les sections de route où les accès des riverains et les traversées des piétons sont en nombre limité et sont protégés par des dispositifs appropriés. La décision est prise par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, après consultation des autorités gestionnaires de la voie et, s'il s'agit d'une route à grande circulation, après avis conforme du préfet.

Sur le boulevard périphérique de Paris, cette limite est fixée à 70 km/h. Le décret de généralisation a donc maintenu la référence aux 70 km/h dans le cadre des articles R. 413-2 et R. 413-3 du code de la route en précisant « nonobstant la fixation d'une vitesse maximale autorisée plus faible par l'autorité de police de la circulation en application de l'article R. 413-1 ».

La vitesse maximale des véhicules en inter-files

Depuis la première expérimentation, la limite a été fixée à 50 km/h et cette vitesse convient puisque le nombre d'accidents mortels impliquant un usager de véhicule à deux-roues motorisé respectant les conditions de la CIF a varié entre 1 et 6 tués par an sur l'ensemble des réseaux CIF et des périodes expérimentales. De plus, 1 % seulement des accidents respectant les règles de la CIF sont mortels. Toutefois, la gravité des accidents est liée au différentiel de vitesse entre motos et autres véhicules et la difficulté des manœuvres de changement de files pour les automobilistes est augmentée par ce même différentiel. C'est ce qui a conduit à limiter le différentiel à 30 km/h dans la deuxième expérimentation. Malheureusement, ce différentiel est difficile à mesurer et quasi impossible à contrôler, c'est ce qui a conduit à retenir une limitation plus simple dans le décret de généralisation : la vitesse des véhicules en inter-files ne peut excéder 30 km/h si l'une des files est à l'arrêt.

Création d'une infraction spécifique

Une infraction spécifique est créée et punie, par une amende de la quatrième classe, la perte de trois points sur le permis de conduire et éventuellement la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus. De plus le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est redevable de l'amende et de la perte de points et peut éventuellement être condamné par le juge à la suspension du permis de conduire.

Un nouvel article du code de la route, l'article R. 412-11-3, définit les conditions de pratique de la CIF. Notons, en particulier, que, dorénavant, la CIF est autorisée sur toutes les voies répondant aux conditions

de cet article (notamment autoroutes et routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central). Ainsi, l'autorisation est la règle et l'interdiction l'exception, c'est pourquoi un arrêté ministériel définira une signalisation spécifique.

Il apparaît donc que l'autorisation de la CIF a été étudiée de manière approfondie avec une longue période expérimentale. Il appartiendra maintenant au Gouvernement d'examiner le bon fonctionnement de cette nouvelle pratique dans la durée et d'opérer d'éventuelles corrections nécessaires.



Patrick Gandil
rapporteur à la section
des travaux publics du Conseil d'État

La restitution de restes humains à un État étranger

Décret n° 2025-309 du 2 avril 2025
portant restitution de restes humains à la République de Madagascar

La loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques et le décret du 28 juin 2024 pris pour son application ont ouvert la possibilité de restituer, à des fins exclusivement funéraires, des restes humains à un Etat qui en fait la demande, en son nom propre ou au nom d'un groupe humain constitué sur son sol. Le décret du 2 avril 2025 portant restitution de restes humains à la République de Madagascar est le premier texte pris dans le cadre de ces dispositions.

On sait combien la restitution, à des pays qui en font la demande, de pièces appartenant à des collections des musées nationaux a occupé, troublé, parfois tourmenté le débat public français ces dernières années. On se rappelle avec quelle ardeur des pays issus d'anciennes colonies françaises ont voulu retrouver des biens dont ils estimaient qu'ils leur appartenaient et que la France ne les avait obtenus qu'à la suite de pillages. On connaît aussi les craintes, maintes fois exprimées, que, si l'on rentrait dans cette logique, le terme n'en fût jamais trouvé et que l'on finît, puisque ce débat n'a jamais été à l'abri de l'excès, par remettre la Joconde à l'Italie et l'obélisque de la place de la Concorde à l'Égypte... Les principes en cause, ceux de l'inaliénabilité et de l'imprécisibilité, ne sont pas subalternes. Il a fallu du temps pour que, dans ce débat tumultueux, la raison reprenne ses droits. Peut-être, au demeurant, ne les a-t-elle pas encore tout-à-fait repris.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée, le 24 décembre 2020, la loi relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal. Cette loi disposait que vingt-six œuvres provenant d'Abomey, conservées au musée du Quai Branly-Jacques Chirac et un sabre avec fourreau, détenu par le musée de l'Armée, seraient respectivement restitués au Bénin et au Sénégal.

Par crainte que cette loi, qui se voulait isolée, ne soit la première d'une longue liste et ne devienne l'origine d'une suite sans fin de doléances, dont nul

ne maîtriserait ni les objets ni les effets, le législateur a adopté, trois ans plus tard, la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques. Ce texte d'initiative sénatoriale, qui n'a pas été examiné par le Conseil d'État, introduit une dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public, exclusivement réservée à la remise à un État étranger, à des fins funéraires, de restes humains appartenant aux collections publiques. Il autorise la sortie du domaine public des restes humains, y compris quand ceux-ci sont incorporés aux collections des musées de France par dons ou legs.

La loi a été complétée, quelques mois plus tard, par le décret n° 2024-632 du 28 juin 2024 relatif à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques et pris en application de l'article L. 115-9 du code du patrimoine. Ce décret-cadre a précisé la procédure à suivre pour sortir, sur le fondement de la loi du 26 décembre 2023, des restes humains des collections publiques nationales.

Sur la base de ces deux textes, a été pris, pour la première fois dans ce nouveau cadre juridique, le décret du 2 avril 2025 portant restitution de restes humains à la République de Madagascar. La section de l'intérieur du Conseil d'État l'a examiné dans sa séance du 11 mars 2025.

Il s'agit des restes présumés du roi Toera et de deux chefs de guerre, appartenant tous au groupe des Sakalavas qui occupe la majeure partie de la côte occidentale de l'île de Madagascar, depuis la région du Sambirano au nord jusqu'à celle de Tuléar au sud. Le roi Toera est mort dans le massacre d'Ambiky, commis en 1897 par les troupes commandées par le général Gérard sous l'autorité du général Gallieni. Les deux autres ont été tués lors d'une confrontation à Bosy en 1898 entre les troupes coloniales françaises et un groupe armé sakalava.

Ce décret a son importance, puisqu'aussi bien il constitue un précédent, auquel devront se conformer, sans nécessairement se calquer sur lui, les prochains décrets de restitution.

L'examen de ce texte qui, au regard, de son objet, de sa portée, de ses conséquences, a le caractère d'une décision d'espèce, a permis d'éclairer les conditions légales permettant la mise en œuvre d'une restitution de restes humains à un Etat étranger, en application de la loi du 26 décembre 2023 et le décret du 28 juin 2024.

Première condition : la demande de restitution a été formée par un État, agissant le cas échéant au nom d'un groupe humain. Dans ce dernier cas, il revient à l'administration française de vérifier que ce groupe humain se conçoit lui-même comme tel, que son histoire justifie cette dénomination et qu'il conserve une importance démographique : les Sakalavas sont, aujourd'hui, au nombre d'environ 400 000, sur 30 millions de Malgaches. La demande doit avoir été adressée au Gouvernement français par une personne apte à représenter l'État demandeur.

Deuxième condition : si l'identification des restes humains est incertaine, notamment en ce qui concerne leur date ou leur origine, un comité scientifique doit avoir été créé et consulté, dans les conditions prévues à l'article L. 115-7 du code du patrimoine. Le rapport de ce comité doit avoir été remis au Gouvernement, aux commissions permanentes chargées de la culture de

l'Assemblée nationale et du Sénat et à l'État demandeur ;

Troisième condition : les restes humains concernés sont ceux de personnes mortes après 1500. La date de leur mort présumée est attestée, le cas échéant, par le comité scientifique. Cette date de 1500, justifiée par des considérations scientifiques, permet de prendre en compte l'essentiel des cas de restes humains susceptibles de faire l'objet de demandes. Elle est supposée couvrir la période d'expansion européenne au cours de laquelle la plupart des restes humains ont été collectés. L'idée est aussi de préserver de toute menace d'expatriation hors de France des squelettes préhistoriques ou les momies égyptiennes.

Quatrième condition : Il est établi qu'il est porté atteinte :

- **soit au principe de la dignité de la personne humaine**

L'atteinte, qui concerne dans ce premier cas la collecte des restes et non pas leur conservation, s'apprécie selon le sens que la France donne à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, dont le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, a déduit du premier alinéa de la Constitution du 27 octobre 1946 qu'elle était un principe constitutionnel ;

- **soit au respect de la culture et des traditions du groupe humain concerné**

L'atteinte, qui porte dans ce second cas sur la conservation des restes et non pas sur leur collecte, s'apprécie selon le sens que l'État demandeur donne au respect de sa propre culture et de ses propres traditions. C'est alors à l'administration qu'il appartient de s'assurer de la portée que l'État demandeur, ou le groupe humain au nom duquel il agit, confère à cette qualification.

Cinquième condition : la sortie du domaine public est réalisée à des fins funéraires. Ce point est singulièrement délicat, parce que la loi et le règlement sont restés très elliptiques sur le sens qu'il convient de donner à cette formule. Le flou est entretenu par les travaux du Parlement sur la loi de 2023 ; il n'est

guère dissipé par ceux du Conseil d'État sur le décret de 2024. Qu'est-ce donc que ces « fins funéraires » ? Celles-ci s'apprécient à l'aune des pratiques de l'État demandeur ou du groupe humain concerné, vérifiées par l'administration française, qui en précise les modalités dans le dossier qu'elle adresse au Conseil d'État. Ces pratiques peuvent inclure notamment l'inhumation, la crémation ou l'embaumement. Elles peuvent aussi comporter, comme c'est le cas pour le roi Toera, un rituel tel que le « bain de reliques », c'est-à-dire l'immersion dans un fleuve aux évocations sacrées, des restes du défunt, à l'occasion d'une cérémonie que l'on pourrait qualifier, avec toutes les précautions que suppose l'emploi d'un tel adjectif, de religieuse.

Sixième condition : L'établissement où sont conservés les restes humains a été informé par les autorités françaises de la démarche de restitution. Cette information est attestée par une lettre adressée au président de l'établissement. C'est le cas en l'espèce, la lettre adressée au président du Muséum d'histoire naturelle figurant bien au dossier.

On voit que les exigences de la diplomatie culturelle, en conduisant le législateur et le pouvoir réglementaire à redéfinir la conception-même des principes de dignité humaine, d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, amènent le droit à se situer au confluent de deux époques : celle de la construction, par tous moyens, du patrimoine français et celle de la création, par des moyens strictement encadrés, de ce qui pourrait constituer, un jour, l'ébauche d'un patrimoine universel. C'est la noblesse, et c'est le défi, du décret portant restitution de restes humains à la République de Madagascar, que d'explorer cette piste nouvelle, en respectant les exigences de la conservation des trésors nationaux et en inventant les moyens de la rendre compatible avec le respect dû à l'histoire, aux coutumes, aux blessures et aux espérances des autres peuples du monde.



Paul Bernard

rapporteur à la section
de l'intérieur du Conseil d'État

Adapter n'est pas déroger

Décret n° 2024-1020 du 12 novembre 2024

relatif à la maison territoriale des personnes handicapées de Saint-Barthélemy

L'adaptation des normes nationales aux spécificités des collectivités d'outre-mer soulève des enjeux juridiques majeurs lorsqu'elles demeurent soumises au principe d'identité législative. À travers l'exemple du décret du 12 novembre 2024 relatif à la maison territoriale des personnes handicapées de Saint-Barthélemy, cet article éclaire les marges de manœuvre – et les limites – du pouvoir réglementaire dans l'aménagement du droit commun. Il illustre la distinction essentielle entre adaptation des conditions d'application de la loi et dérogation, au cœur de l'équilibre institutionnel entre législateur et pouvoir réglementaire.

Pour nous, fidèles à une doctrine républicaine constante, nous pensons que seule l'Assemblée nationale, dépositaire de la volonté de la nation, peut faire la loi et déterminer le champ géographique d'application de la loi, soit qu'elle l'étende, soit qu'elle le restreigne.

Par ces mots, Aimé Césaire rappelait la philosophie juridique sous-tendant l'assimilation législative dans son rapport au nom de la commission des territoires d'outre-mer de l'Assemblée nationale constituante sur les propositions de loi dont l'examen débouchera sur l'adoption de la loi du 19 mars 1946 dite de départementalisation de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

Territoire d'un peu plus de 10 500 habitants, désormais régi par l'article 74 de la Constitution, la collectivité de Saint-Barthélemy demeure soumise au principe d'identité législative, notamment dans le secteur du handicap. Les lois et règlements en vigueur en France hexagonale dans ce domaine s'y appliquent donc de plein droit. La réglementation de droit commun peut toutefois, en vertu de l'article L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales, faire l'objet d'adaptations pour son application dans la collectivité afin de tenir compte de son « *organisation particulière* ».

Si le code de l'action sociale et des familles prévoit que, dans chaque département, une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), assurant un guichet unique pour l'accès aux droits et prestations des personnes en situation de handicap, doit être constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public réunissant le département, l'État ainsi que les caisses locales d'assurance maladie et d'allocations familiales, cette organisation juridique a été considérée trop lourde et inadaptée aux spécificités de Saint-Barthélemy, au vu notamment de sa faible population et du nombre réduit de dossiers à traiter¹. L'ordonnance n° 2010-331 du 25 mars 2010² a ainsi introduit dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 581-6 disposant que la MDPH prend le nom, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, de « *maison territoriale des personnes handicapées* » (MTPH), ainsi qu'un article L. 581-7 dont le 3^e renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir, en tant que de besoin, « *les conditions particulières d'application* » dans ces deux collectivités des dispositions relatives aux MDPH.

La nécessité de sécuriser le fonctionnement de la maison territoriale des personnes handicapées à Saint-Barthélemy

Aucun décret n'était encore intervenu sur le fondement de ces dispositions, si bien que la collectivité de Saint-Barthélemy avait toujours, jusqu'en 2022, du moins en théorie, l'obligation légale de créer une maison

territoriale des personnes handicapées sous la forme d'un groupement d'intérêt public. Dans les faits cependant, le traitement des demandes déposées par des personnes en situation de handicap à Saint-Barthélemy obéissait à un fonctionnement dérogatoire du droit commun : en lieu et place d'un groupement, c'était le service chargé de l'action sociale de la collectivité qui, de longue date, assurait les missions de la MTPH.

Afin de sécuriser ce fonctionnement dérogatoire du droit commun, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », a introduit dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 582-2 qui permet de confier, à Saint-Barthélemy, les missions d'une MDPH à un service de la collectivité territoriale dans des conditions définies par une convention conclue avec l'État.

La collectivité et la préfecture de Saint-Barthélemy ont négocié, sur le fondement de ces dispositions, une convention actant l'exercice des missions de la MTPH par un service de la collectivité. Toutefois, certaines des adaptations nécessaires au bon fonctionnement de la MTPH de Saint-Barthélemy ne pouvaient être opérées par voie de convention et requéraient l'introduction dans le code de dispositions réglementaires spécifiques à la collectivité. Conformément au 3° de l'article L. 581-7 du code de l'action sociale et des familles précité, c'est donc à un décret en Conseil d'État qu'il revenait de déterminer « *les conditions particulières d'application* » à Saint-Barthélemy des dispositions relatives aux MDPH.

La section sociale du Conseil d'État a été saisie, à ce titre, d'un projet de décret qui comportait notamment des dispositions destinées à adapter à Saint-Barthélemy la composition de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), chargée de statuer sur les demandes présentées par des personnes en situation de handicap. Il s'agissait de resserrer cette composition afin de tenir compte des

contraintes locales particulières pour la constitution de certains collèges de membres, en s'inspirant, à cet égard, de ce qui était déjà prévu par l'article R. 532-4 du code de l'action sociale et des familles pour la composition de la CDAPH de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Quelle marge de manœuvre pour le pouvoir réglementaire dans l'adaptation de la réglementation nationale aux contraintes particulières d'une collectivité dans une matière régie par le principe d'identité législative ?

Le projet de décret posait la question de savoir dans quelle mesure le pouvoir réglementaire pouvait adapter, par la voie d'un décret en Conseil d'État, les dispositions de droit commun applicables aux MDPH aux contraintes particulières du territoire de Saint-Barthélemy. En particulier, le texte prévoyait de déroger à la condition posée par le premier alinéa de l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles selon laquelle les CDAPH doivent comporter des représentants des associations de personnes handicapées et de leurs familles pour au moins un tiers de leurs membres. La version initiale du texte soumise à la section sociale entendait ainsi limiter cette proportion à un peu plus d'un cinquième des membres de la CDAPH de Saint-Barthélemy, compte tenu du nombre restreint de représentants associatifs potentiels dans cette collectivité.

Dans le cas des collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution soumises au principe d'identité législative, le Conseil constitutionnel vérifie que les adaptations envisagées par le législateur sont justifiées par l'existence de « *caractéristiques et contraintes particulières* » au territoire (CC, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 18). Suivant la même logique, le Conseil d'État exerce, au contentieux, un entier contrôle sur l'appréciation au terme de laquelle le pouvoir réglementaire estime que des éléments propres aux départements d'outremer justifient qu'il soit procédé à une telle adaptation (CE, 10 novembre 2004, *Association Droit de cité*, n° 253670, aux Tables).

Cette approche est transposable aux adaptations du droit commun envisagées pour les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution pour les matières dans lesquelles elles sont soumises au principe d'identité législative, en application des dispositions organiques statutaires qui les régissent.

Une lecture restrictive par le Conseil constitutionnel du pouvoir réglementaire d'adaptation de la loi

Toutefois, il est apparu qu'une interprétation aussi souple de la marge de manœuvre du pouvoir réglementaire pour déterminer les conditions particulières d'application à Saint-Barthélemy des dispositions législatives en matière de politique du handicap n'était pas envisageable à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dans une décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983 sur la loi portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel avait notamment été saisi de la compatibilité avec l'article 73 de la Constitution d'une disposition législative prévoyant qu'« *un décret fixe les conditions d'application du présent article et notamment l'adaptation de ces dispositions au cas des tabacs manufacturés vendus dans les départements de Corse et les départements d'outre-mer* ». Les sénateurs à l'origine de la saisine y voyaient une violation de la Constitution au motif que la loi renvoyait à un décret le soin de fixer les conditions d'application de dispositions législatives en y incluant « l'adaptation » de ces dispositions législatives.

Le Conseil constitutionnel a écarté ce grief en rappelant que, « *s'agissant de simples mesures d'application d'une disposition législative, même si elles doivent comporter une certaine adaptation à la situation des départements d'outremer, c'est à l'autorité réglementaire qu'il appartient normalement de les prendre, sous le contrôle de la juridiction compétente, pour en apprécier la légalité* ». Le compte rendu de la séance du Conseil constitutionnel du 14 janvier 1983, désormais public, offre un éclairage intéressant sur ce que le Conseil entendait par « *simples mesures d'application d'une disposition législative* ».

Il y est notamment souligné que le pouvoir d'adaptation ainsi reconnu par la loi au pouvoir réglementaire pour l'application d'une disposition législative outre-mer ne saurait être regardé comme emportant une quelconque délégation de compétences par le législateur au pouvoir réglementaire. La décision du Conseil constitutionnel s'interprète ainsi comme impliquant que, si le pouvoir réglementaire dispose, pour l'application de la loi, d'une certaine marge d'adaptation à la situation particulière des collectivités soumises au principe de l'identité législative, il ne saurait pour autant déroger à une disposition législative dont il doit faire application.

Les limites de l'adaptation

Outre cette lecture de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il résulte des termes du 3° de l'article L. 581-7 du code de l'action sociale et des familles, le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de déterminer « *les conditions particulières d'application à Saint-Barthélemy et Saint-Martin* » de dispositions, législatives ou réglementaires, relatives aux MDPH, dans deux collectivités qui, bien qu'elles relèvent de l'article 74 de la Constitution, sont soumises au principe de l'identité législative en matière de politique du handicap.

Par suite, la section sociale du Conseil d'État a estimé que, si les dispositions du 3° de l'article L. 581-7 du code de l'action sociale et des familles permettent une adaptation, par décret en Conseil d'État, des dispositions législatives et réglementaires relatives aux MDPH pour leur application à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, elles n'autorisent pas, en revanche, le pouvoir réglementaire à déroger aux dispositions législatives dont il doit faire application, et notamment pas à la condition posée par le premier alinéa de l'article L. 241-5 du même code selon laquelle la CDAPH doit comporter des représentants des associations de personnes handicapées et de leurs familles pour au moins un tiers de ses membres.

Sur proposition de la section sociale, le Gouvernement a, en conséquence, dans le décret n° 2024-1020 du 12 novembre 2024 relatif à la maison territoriale des personnes handicapées de Saint-Barthélemy, doublé le nombre de représentants des associations au sein de la CDAPH du territoire en le portant à 6 sur un total de 17 membres.

S'il apparaissait qu'en pratique, et alors même que rien n'interdit *a priori* la désignation de plusieurs représentants issus d'une même association, l'état du tissu associatif dans la collectivité faisait obstacle à la désignation d'un nombre suffisant de ces représentants, il reviendrait alors au législateur d'exclure l'application du premier alinéa de l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles à Saint-Barthélemy et de déterminer lui-même la proportion dérogatoire de représentants d'associations que devrait comprendre la CDAPH de ce territoire, à charge pour le pouvoir réglementaire d'appliquer ensuite cette proportion au nombre total de membres de la commission qu'il aura défini pour la collectivité.



Julien Fradel
rapporteur à la section
sociale du Conseil d'État

1. En 2022, 116 demandes concernant des personnes handicapées ont été déposées auprès de la collectivité, contre 41 750 demandes reçues en moyenne par les MDPH au niveau national (sur la base du nombre total de demandes adressées aux MDPH mentionné dans la synthèse de juin 2024 par la CNSA des rapports d'activité 2022 des MDPH, divisé par les 103 MDPH sous statut GIP de France).

2. Portant extension et adaptation aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, à la Nouvelle-Calédonie, aux Terres australes et antarctiques françaises ainsi qu'à La Réunion et à la Guadeloupe de dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

D'établissement public expérimental au grand établissement : le cas de l'université Paris Sciences Lettres

Décret n° 2025-63 du 23 janvier 2025

A l'occasion d'un projet de décret modifiant les statuts de l'Université Paris sciences et lettres (PSL), le Conseil d'État s'est prononcé, pour la première fois, sur le cadre juridique applicable aux établissements publics expérimentaux constitués sur le fondement de l'ordonnance du 12 décembre 2018 et qui, en application de l'article 20 de cette ordonnance, voient leurs statuts pérennisés sous la forme d'un grand établissement relevant de l'article L. 717-1 du code de l'éducation.

Les « établissements publics expérimentaux », des établissements d'enseignement supérieur aux statuts dérogatoires et à l'autonomie renforcée

L'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche a institué un nouveau type d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Aux termes de l'ordonnance, ces établissements, qualifiés « d'établissements publics expérimentaux » peuvent, à titre expérimental et pendant dix ans, regrouper ou fusionner des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics ou privés concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le régime juridique applicable aux établissements publics expérimentaux se caractérise par deux dérogations majeures au droit commun.

D'une part, en vertu de l'article 6 de l'ordonnance, leurs statuts peuvent déroger à diverses règles prévues par le livre VII de la partie législative code de l'éducation (règle de majorité statutaire, limite d'âge du directeur de l'établissement, par exemple).

D'autre part, et surtout, les établissements publics expérimentaux peuvent regrouper des établissements

qui conservent leur personnalité morale. En offrant aux « établissements-composantes » d'un établissement public expérimental la faculté de conserver leur personnalité morale, l'ordonnance permet de lever une partie des réticences qui avaient pu se manifester au cours des précédentes tentatives de regroupements d'établissements d'enseignement supérieur. Ce faisant, elle vise à faciliter la structuration de pôles d'excellence autonomes et à la visibilité internationale renforcée.

Les statuts de chaque établissement public expérimental régissent les relations entre celui-ci et ses établissements-composantes. A cet égard, une grande autonomie est laissée à chaque établissement. Les statuts ont ainsi vocation à définir le périmètre de l'établissement public expérimental, les compétences partagées entre l'établissement et ses établissements-composantes ou encore les modalités de représentation de l'établissement au sein des conseils d'administration de ses établissements-composantes.

Le dispositif de sortie de l'expérimentation, régi par l'article 20 de l'ordonnance du 12 décembre 2018

L'article 20 de l'ordonnance prévoit que, deux ans après l'entrée en vigueur de ses statuts, un établissement public expérimental peut demander sa sortie du régime d'expérimentation. Sa demande fait alors l'objet d'une évaluation par le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Trois suites peuvent être données à la demande ainsi formulée par l'établissement :

1. la pérennisation de ses statuts dans l'un des types d'EPSCP prévus par l'article L. 711-2 du code de l'éducation (universités ; écoles et instituts extérieurs aux universités ; écoles normales supérieures, écoles françaises à l'étranger et grands établissements ; communautés d'universités et établissements) ;
2. la poursuite de l'expérimentation ;
3. la fin anticipée de l'expérimentation.

Le I du même article 20 prévoit par ailleurs que les établissements publics expérimentaux précisent, dans leur demande, s'ils souhaitent également obtenir le statut de « grand établissement » à l'occasion de leur pérennisation. C'est là une dérogation aux dispositions de l'article L. 717-1 du code, aux termes desquelles la qualification de grand établissement ne peut normalement être reconnue qu'à des établissements de fondation ancienne et présentant des spécificités liées à leur histoire ou à des établissements dont l'offre de formation ne comporte pas la délivrance de diplômes pour les trois cycles de l'enseignement supérieur.

Suivant cette procédure, le décret n° 2022-1475 du 14 novembre 2022 a pérennisé les statuts de l'Université PSL, annexés au décret n° 2019-1130 du 5 novembre 2019, et lui a attribué la qualification de « grand établissement ».

Le régime de sortie de l'expérimentation qui vient d'être décret soulevait des questions de quatre ordres, relatives :

1. au niveau de norme requis pour modifier les statuts d'un ancien établissement public expérimental ;
2. aux possibilités de maintenir les dérogations au droit commun des « grands établissements » prévues par les statuts pérennisés d'un tel établissement ;
3. à la possibilité d'introduire de nouvelles dérogations dans ces statuts ;

4. à la possibilité d'élargir le périmètre de cet établissement en lui adjoignant de nouveaux établissements-composantes conservant leur personnalité juridique, possibilité qui n'est normalement reconnue qu'aux établissements publics expérimentaux relevant de l'ordonnance.

Quel est le niveau de norme requis pour modifier les statuts d'un établissement public expérimental adoptés et pérennisés par décret simple ?

Ni le décret portant création de l'Université PSL et approuvant ses statuts, ni celui les pérennisant et conférant à cette université le statut de grand établissement n'avaient été soumis au Conseil d'Etat. En effet, l'ordonnance du 12 décembre 2018 prévoit respectivement à ses articles 2 et 20 que la création d'un établissement public expérimental et les dispositions pérennisant ses statuts et lui conférant le statut de grand établissement relèvent du décret simple.

Toutefois, le troisième alinéa de l'article L. 717-1 du code de l'éducation dispose que : « *Des décrets en Conseil d'Etat fixent les règles particulières d'organisation et de fonctionnement des grands établissements* ». Dès lors que l'Université PSL a acquis, par le décret du 24 novembre 2022, le statut de grand établissement, la section de l'administration en a déduit que seul un décret en Conseil d'Etat peut modifier les statuts pérennisés de cet établissement.

Est-il possible de maintenir les dispositions des statuts d'un établissement public expérimental qui dérogent au droit commun une fois celui-ci constitué en grand établissement ?

Le II de l'article 20 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 prévoit que l'établissement public expérimental peut demander la « *pérennisation de ses statuts* » tandis que le III du même article précise que les « *établissements-composantes* » d'un établissement public expérimental se voyant conférer le statut de grand établissement peuvent « *conserver leur*

personnalité morale ». La section de l'administration en a logiquement déduit que, lorsqu'un établissement public expérimental fait le choix de sortir du régime expérimental et opte pour la pérennisation de ses statuts et sa constitution en grand établissement relevant de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, cela emporte nécessairement le maintien des dispositions dérogatoires au droit commun prévues par ses statuts, adoptés sur le fondement de l'ordonnance, à la date de leur pérennisation.

Les statuts pérennisés d'un grand établissement issu d'une expérimentation peuvent-ils être modifiés dans un sens dérogatoire au droit commun selon les modalités prévues par l'ordonnance ?

S'agissant de l'évolution des statuts postérieurement à leur pérennisation, la question de la possibilité d'en prévoir une modification dans un sens dérogatoire aux règles applicables aux grands établissements, mais conforme aux possibilités ouvertes par l'ordonnance pour les établissements relevant de son champ, soulevait de sérieuses interrogations.

En effet, le dispositif de sortie de l'expérimentation porte en lui une contradiction entre, d'une part, une pérennisation de statuts dérogatoires au droit commun et, d'autre part, un rattachement à un type d'EPSCP dont les statuts sont légalement insusceptibles de prévoir de telles dérogations.

Deux solutions étaient envisageables.

Une lecture restrictive des dispositions de l'ordonnance conduisait à regarder les statuts d'un grand établissement issu d'une expérimentation comme étant figés à la date de leur pérennisation. Passée cette date, il aurait été impossible au grand établissement nouvellement constitué, d'une part, d'intégrer de nouveaux établissements-composantes et, d'autre part, de prévoir de nouvelles dérogations au droit commun des grands établissements sur le fondement des dispositions des articles 3 à 15 de l'ordonnance ;

La seconde lecture possible consistait à estimer que, tant que le délai de l'expérimentation prévu par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 12 décembre 2018 n'était pas échu, les statuts d'un grand établissement constitué à la suite de la pérennisation des statuts d'un établissement public expérimental pouvaient être modifiés, sur le fondement de l'ordonnance, dans un sens dérogatoire aux dispositions législatives applicables aux grands établissements de droit commun¹.

La première interprétation présentait un inconvénient majeur. En interdisant l'évolution des statuts d'un grand établissement issu d'une expérimentation, elle introduisait des effets fortement désincitatifs à la sortie du dispositif expérimental et empêchait ces établissements, ayant pourtant vocation à devenir les fers de lance de l'enseignement supérieur français, d'adapter leurs règles de fonctionnement aux évolutions de leur environnement. Au surplus, rien n'aurait empêché, en droit, les établissements-composantes d'un grand établissement de se reconstituer sous la forme d'un établissement public expérimental sur le fondement de l'ordonnance pour adopter des statuts dérogatoires au droit commun et conformes à leurs objectifs. Alors même que la pérennisation des établissements publics expérimentaux dans une forme prévue par le code de l'éducation visait à sanctuariser un fonctionnement dérogatoire adapté aux spécificités de chaque établissement, limiter les possibilités de dérogation pour les établissements pérennisés aurait paradoxalement conduit à rendre préférable le maintien dans l'expérimentation.

La seconde interprétation a été privilégiée, malgré la difficulté qu'emporte la consécration d'un nouveau type d'EPSCP, celle des grands établissements issus d'une expérimentation, qui peuvent continuer à bénéficier des possibilités ouvertes par l'ordonnance tant que les règles qu'elle institue demeurent dans l'ordonnancement juridique.

Un ancien établissement public expérimental peut-il intégrer de nouveaux établissements-composantes ?

Après avoir estimé que les statuts d'un grand établissement issu d'une expérimentation étaient susceptibles d'évoluer, sur le fondement de l'ordonnance du 12 décembre 2018, dans un sens dérogatoire aux règles applicables aux EPSCP de droit commun, la section de l'administration en a logiquement déduit que le périmètre de ces grands établissements d'un genre particulier pouvait se voir élargi sur le fondement de la même ordonnance.

Dès lors que l'article 5 de l'ordonnance prévoit que les statuts de l'établissement public expérimental fixent « *la liste de ses établissements-composantes* » et les modalités « *selon lesquelles un établissement peut intégrer l'établissement public expérimental ou fusionner avec lui* », cette liste et ces modalités sont toujours régies par les statuts de l'établissement une fois celui-ci pérennisé sous la forme d'un grand établissement. Par conséquent, l'Université PSL pouvait intégrer de nouveaux établissements-composantes conservant leur personnalité juridique, selon les règles prévues par ses statuts.

Alors que le projet de décret examiné prévoyait d'associer l'ENSA Paris-Malaquais et l'ENSAD à l'Université PSL en qualité d'établissements-composantes, demeurait une interrogation sur la compatibilité de cette association avec les dispositions des articles L. 752-2 et L. 759-1 du code de l'éducation, qui précisent respectivement que les écoles d'architecture et les établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastique, dont relèvent l'ENSA Paris-Malaquais et l'ENSAD, participent ou peuvent participer aux « *regroupements d'établissements d'enseignement supérieur* mentionnés

au 2° de l'article L. 718-3 » du code, lequel ne mentionne pas la participation à un grand établissement ou à un établissement public expérimental sous la forme d'un établissement-composante parmi les types de regroupements qu'il énonce.

Selon la même logique conduisant à accepter des dérogations aux règles applicables aux grands établissements pour ceux d'entre eux issus d'une expérimentation, il a été considéré que ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que les deux écoles rejoignent l'Université PSL. En effet, dès lors que de tels établissements peuvent toujours rejoindre un établissement public expérimental sur le fondement de l'ordonnance du 12 décembre 2018, ils devaient également pouvoir rejoindre un grand établissement issu d'une expérimentation.

La solution dégagée est constructive. Elle donne son plein effet à l'ordonnance du 12 décembre 2018 et aux possibilités de dérogation qu'elle offre aux établissements publics expérimentaux. Elle procède aussi d'une prise en compte de l'intention de l'auteur de l'ordonnance, qui ne cherchait pas à décourager la pérennisation des statuts des établissements publics expérimentaux et leur transformation en grands établissements.

Cette solution n'en reste pas moins fragile et seul un texte législatif permettra de donner une sécurité juridique durable au statut des grands établissements issus d'une expérimentation au-delà du délai mentionné à l'article 1^{er} de l'ordonnance. Ce texte devrait notamment préciser la notion d'établissement-composante, organiser les relations que peuvent entretenir établissements-composantes et grands établissements et prévoir que les statuts des grands établissements pourront déroger aux règles de droit commun dans des proportions équivalentes à celles prévues par l'ordonnance

1. Une autre solution aurait pu consister à n'autoriser que les seules dérogations nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement (règles relatives aux relations entretenues entre grand établissement et établissements-composantes par exemple) à l'exclusion de celles n'étant pas commandées par le statut particulier de grand établissement doté d'établissements-composantes conservant leur personnalité juridique (dérogations aux dispositions du livre VII de la partie législative du code de l'éducation autorisées par l'article 6 de l'ordonnance) mais cette solution était susceptible d'entraîner des contentieux quant à la qualification de mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'établissement et a été regardée comme excessivement complexe.

du 12 décembre 2018. A défaut, les statuts et le périmètre des grands établissements issus d'une expérimentation ne pourront plus être modifiés au-delà de 2028.

Une autre solution aurait pu consister à n'autoriser que les seules dérogations nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement (règles relatives aux relations entretenues entre grand établissement et établissements-composantes par exemple) à l'exclusion de celles n'étant pas commandées par le statut particulier de grand établissement doté d'établissements-composantes conservant leur personnalité juridique (dérogations aux dispositions du livre VII de la partie législative du code de l'éducation autorisées par l'article 6 de l'ordonnance) mais cette solution était susceptible d'entraîner des contentieux quant à la qualification de mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'établissement et a été regardée comme excessivement complexe.



Réda Wadjinny-Green
rapporteur à la section
de l'administration du Conseil d'État

Grand angle

Points de synthèse sur l'état du droit



Les « Ateliers de la simplification »

Face à l'inflation et à la complexité des normes, le Conseil d'État est engagé de longue date dans un effort constant d'amélioration de la qualité du droit. Mais, en 2024, cette ambition a été renouvelée avec le lancement des *Ateliers de la simplification*, un dispositif inédit visant à faire des propositions opérationnelles de simplification du « stock » de normes existantes. Cette contribution revient sur la genèse, la méthode et les premiers résultats de cette démarche, qui renforce le rôle du Conseil d'État dans la simplification du droit, enjeu central d'efficacité de l'action publique et de respect de l'État de droit.

La question de la complexité de la norme n'est évidemment pas nouvelle pour le Conseil d'État ni d'ailleurs pour l'ensemble de la juridiction administrative.

Le Conseil d'État, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et les juridictions spécialisées se trouvent très souvent confrontés, dans l'exercice de l'ensemble de leurs missions, à la profusion, la complexité et l'imperfection de règles législatives et réglementaires.

Et il n'est pas non plus nouveau que la juridiction administrative tâche de contribuer à l'effort d'amélioration de la qualité de la norme et en particulier à sa simplification, laquelle constitue, à la vérité, un travail de Sisyphe.

Les juridictions administratives le font au quotidien, en particulier la section du contentieux du Conseil d'État, dans son office de juge suprême : bien sûr, le juge n'est pas toujours libre de retenir une interprétation facilitatrice de la norme sans méconnaître l'esprit ou la lettre de celle-ci, mais, quand il a une marge d'interprétation de la norme, généralement, il essaie d'en retenir une interprétation facilitatrice.

Les cinq sections consultatives du Conseil d'État travaillent elles aussi quotidiennement à la qualité de la réglementation et à sa simplification, en travaillant sur le flux de nouvelles normes. C'est ainsi le quotidien du travail de conseil sur les textes de loi et de décret que de rechercher des solutions aussi simples, claires et robustes que possible. Travail difficile au demeurant,

tant est forte la tendance à vouloir prévoir par avance tous les cas de figure. Et l'on se trouve souvent devant une sorte d'engrenage infernal, dans lequel le texte appelle le texte sans que l'on puisse prendre du recul à chaque modification.

Enfin, le travail du Conseil d'État sur la simplification est aussi un travail d'étude et de prospective : cela a pris la forme de plusieurs études générales ces trente dernières années. Pour ne citer les plus marquantes rappelons *De la sécurité juridique* en 1991, *Sécurité juridique et complexité du droit* en 2006 et enfin *Simplification et qualité du droit* en 2016. Encore récemment, dans l'étude annuelle 2023, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, il soulignait à nouveau comment la complexité de l'action administrative et l'inflation normative peuvent peser sur l'usager.

Ces études ont exploré les ressorts de la complexité comme les pistes pour simplifier et elles ont bien montré le rapport entre qualité de la norme et État de droit. C'est par exemple dans l'étude de 1991 qu'on trouve la formule devenue depuis célèbre : « quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite », qui illustre bien qu'une norme est d'autant plus respectée qu'elle est bien faite.

Il n'est pas question ici de revenir sur tout cela aujourd'hui. Il s'agit seulement de présenter une novation de l'année 2024, qui complète les efforts du Conseil d'État pour simplifier la norme : « les Ateliers de la simplification ».

Ces « ateliers » ne sont pas arrivés de nulle part. Depuis longtemps le Conseil d'État a la conviction qu'en matière de simplification, il ne lui suffit pas de faire de grandes études dans sa tour d'ivoire.

C'est d'ailleurs pour cette raison que, dans l'étude annuelle *Simplification et qualité du droit* de 2016, le Conseil d'État ne s'était pas contenté de formuler des propositions à l'attention des pouvoirs publics mais avait pris lui-même six engagements, pour travailler à la simplification dans son travail quotidien, lorsqu'il travaille sur le « flux » de nouvelles normes. Par ailleurs, le Conseil d'État a déjà participé, par le passé, à des chantiers de simplification de certains pans du droit, par exemple l'élaboration d'un régime juridique pour les groupements d'intérêt public ou la création du code général de la propriété des personnes publiques.

Mais, en 2024, la démarche de simplification sur le « stock » de normes a pris une autre ampleur, et s'est systématisée.

Le point de départ est une lettre du Premier ministre du 20 mars 2024 demandant au Conseil d'État, sous une nouvelle forme, très opérationnelle, d'œuvrer à la simplification de pans du droit existant. Il s'agit pour le Conseil d'État, selon cette lettre, « *d'aider le Gouvernement à identifier, en lien avec les administrations concernées, des cas concrets de complexité normative appelant une simplification (...) puis à procéder avec elles à un exercice de simplification* ».

Cette mission se distingue assez nettement des travaux habituels du Conseil d'État dans ses formations consultatives - conseil sur les projets de textes, avis sur des questions de droit ou études.

Le travail a été engagé très rapidement, de sorte que certains ateliers ont débouché dès les mois de juin et juillet 2024.

Il y avait, dans la lettre du Premier ministre, une seule demande précise, qui était de recenser les mesures d'allègement ou assouplissement des normes adoptées

pendant la crise sanitaire de la COVID qui pourraient être pérennisées si elles ne l'avaient pas déjà été. Ce travail, déjà largement avancé dans le cadre de l'étude sur le « dernier km », a donc été tout de suite entrepris.

Pour le reste il s'est agi, pour le Conseil d'État, de rechercher, avec ses interlocuteurs dans les ministères et avec le secrétariat général du Gouvernement, des sujets, des segments du droit, correspondant à cet exercice, pour lesquels il existe un constat partagé de complexité excessive et inutile. Il n'en manque pas...

Une liste de sujets a ainsi été arrêtée d'un commun accord, sur des sujets ciblés ou sur des sujets plus larges, mais en gardant bien présent à l'esprit que la simplification administrative véritable n'est que rarement spectaculaire et qu'une mesure de simplification modeste peut être bien plus efficace qu'une mesure plus ambitieuse et plus visible qu'il ne sera pas forcément possible de mettre en œuvre et dont les effets de bord peuvent être problématiques. Souvent, la vraie simplification, celle qui change les choses pour l'usager, c'est une modification technique, et la simplification « qui fait le 20h » est une fausse simplification.

Par ailleurs, si la simplification vise toujours, *in fine*, l'intérêt du citoyen, elle peut, en pratique, soit concerner directement l'usager soit, plus indirectement, consister en une simplification du travail de l'administration, qui, par là-même, en deviendra plus efficace et plus efficiente. On ne saurait donc, par principe, exclure une mesure de simplification pertinente au seul motif qu'elle n'a pas d'impact direct sur la situation de l'usager.

Bien sûr, la frontière entre simplification et réforme de fond est parfois ténue, mais l'essentiel, dans le choix des sujets, est que l'on parte d'un constat de complexité excessive et que l'objectif principal soit de la résorber, quitte à étudier et signaler aussi, mais de manière distincte, les changements de fond pouvant être envisagés dans le prolongement de l'exercice de simplification.

On s'est abstenu de définir d'emblée une organisation et une méthode précises, de façon à pouvoir s'adapter à chaque sujet traité. En matière de simplification, on s'est dit qu'il fallait faire... simple. En tout cas, pragmatique et adapté.

Par exemple, la durée des ateliers est variable, de quelques semaines à quelques mois voire plus si nécessaire.

Mais il y a des invariants ou points communs, en particulier la constitution d'une équipe pour chaque atelier, avec :

- un conseiller d'État chevronné désigné généralement au sein de la section administrative principalement concernée pour animer et coordonner les travaux ;
- d'autres membres du Conseil d'État, ne provenant pas nécessairement tous de cette section, avec un renfort éventuel - cela a déjà été le cas dans au moins l'une des équipes - de membres d'autres juridictions administratives ;
- des représentants des administrations concernées ;
- le cas échéant - cela a été déjà le cas aussi - d'autres personnes dont le concours est utile, comme des membres de la Cour de cassation. En tout cas, plutôt des profils de personnalités qualifiées, pas d'acteurs directement impliqués dans le secteur objet de la simplification.

Enfin, dans la plupart des cas, on a procédé, dans le cadre de ces ateliers, à des auditions de personnes extérieures à l'administration et aux institutions publiques. Il y a eu ainsi des auditions d'organisations professionnelles, d'universitaires, de groupes de réflexion...

Ce travail de simplification ne saurait, en effet, être réalisé « en chambre » et confié aux seuls soins de quelques experts. Le Conseil d'État ne peut pas simplifier tout seul ; il doit le faire avec les administrations concernées, et construire, dans la mesure du possible, un consensus avec les usagers et les divers acteurs concernés.

Les travaux des ateliers sont coordonnés et soutenus

par un groupe placé auprès de la Section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), ce qui est naturel puisque ces travaux, malgré leur forme particulière, se rattachent à la mission d'études dont elle a la charge. Un délégué aux « Ateliers de la simplification », rattaché à cette section, vient d'ailleurs d'être nommé : Martin Hirsch.

Ce groupe, présidé par le président de la SEPCO et animé par le délégué aux « *Ateliers de la simplification* », comporte des représentants de chaque section, trois représentantes des juridictions du fond, un universitaire et un représentant du secrétariat général du Gouvernement.

Le résultat de ces ateliers est une note de 10 à 30 pages destinée au Gouvernement, énonçant des propositions précises de manière très opérationnelle, en laissant éventuellement ouvertes des options. Le choix a été fait de ne pas aller jusqu'à la rédaction d'un texte.

Ces notes sont validées par la ou les sections concernées avec la SEPCO ou directement par le groupe de travail et la SEPCO lorsqu'une section administrative n'est pas pilote, puis par l'Assemblée générale du Conseil d'État.

A la demande du Gouvernement, les travaux des ateliers de la simplification restent confidentiels sauf s'il décide de rendre publique la note qui en est issue. Le Gouvernement l'a déjà fait à trois reprises : sur les nullités en droit des sociétés (livre II du code de commerce), les entreprises en difficulté (livre VI du code de commerce) et le « RETEX COVID ». Ces notes sont consultables sur le site internet du Conseil d'État.

On peut mentionner aussi, car il en a été question publiquement, un atelier sur les statuts des associations et fondations reconnues d'utilité publique. D'autres sujets ont été traités, certains sont en cours actuellement et d'autres enfin vont prochainement débuter.

Il est trop tôt pour faire un véritable bilan, mais dès à présent cette nouvelle mission paraît prometteuse.

Dans un cas, elle a déjà connu un débouché effectif : l'atelier sur les nullités en droit des sociétés a trouvé sa

concrétisation dans une ordonnance du 12 mars 2025 qui porte réforme de ces nullités.

Au-delà de ce premier résultat, les administrations se sont montrées très satisfaites de cette nouvelle forme de travail collaboratif au sein des ateliers de la simplification, le Conseil d'État en a eu de nombreux échos. Pour les ateliers qui ont déjà été rendus publics, les retours sont bons de la part des commentateurs intéressés.

L'expérience confirme donc que le Conseil d'État peut avoir un rôle à jouer dans la simplification de notre droit positif de cette façon-là, parce qu'il se situe à un carrefour entre les administrations, d'une part, et entre les administrations et le politique, d'autre part. C'est un lieu central et neutre, disposant d'une expertise juridique et de compétences pluridisciplinaires, où tout le monde peut se retrouver autour de la même table, et dégager ensemble un consensus.

Et la suite ?

Bien sûr, la simplification va continuer à être une préoccupation quotidienne des formations juridictionnelles et administratives du Conseil d'État dans leurs missions habituelles, il n'y a pas de changement à signaler à ce propos.

Mais le travail plus direct de simplification est désormais une mission pérenne du Conseil d'État, sous l'égide de la SEPCO : les « Ateliers de la simplification » lancés en 2024 ont fait figure de prototype, de nouveaux ont déjà été lancés et vont continuer à être lancés.

D'où viendront les sujets de ces nouveaux ateliers ? Comme précédemment, de propositions du Conseil d'État et de choix des administrations, exprimés via le secrétariat général du Gouvernement.

Enfin, il convient également de faire état d'un dispositif d'alerte prenant la forme de remontées de toute la juridiction administrative. Dans la lettre du Premier ministre du 20 mars 2024, il était en effet demandé au Conseil d'État « *de réfléchir à un dispositif qui permettrait à l'avenir de signaler*

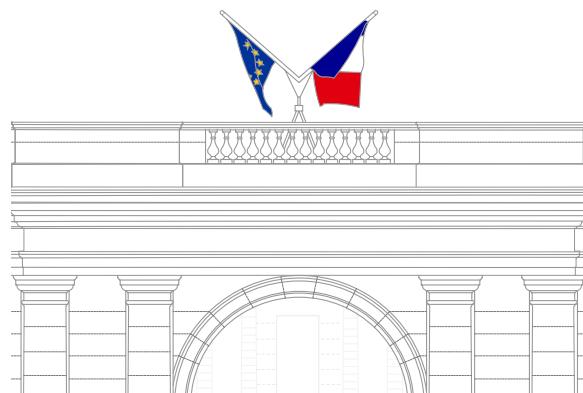
régulièrement au SGG les complexités inutiles qui (...) seraient apparues ».

Un dispositif simple et unique a donc été mis en place sous l'égide de la SEPCO : tant les sections administratives que la section du contentieux, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et les autres juridictions administratives, peuvent signaler, par de brèves fiches centralisées par la SEPCO puis transmises périodiquement au secrétariat général du Gouvernement, les nœuds ou nids de complexité rencontrés au fil de leur activité contentieuse ou consultative, comme par exemple des dispositions contradictoires, obscures, impossibles à appliquer ou inutilement détaillées. Il s'agit dans ce cadre de signaler tant de petites difficultés, assez faciles à régler, que des complexités de plus grande ampleur. Certains de ces signalements ne nécessiteront pas d'instruction approfondie – par exemple les toutes petites difficultés, les malfaçons qu'il est possible de corriger aisément dans un texte. Mais d'autres pourront donner sans doute lieu à l'ouverture d'un nouvel atelier de simplification...

S'il faut, pour finir, ne retenir qu'une idée, soulignons ainsi que le Conseil d'État est, bien sûr, garant de l'État de droit, et que son rôle est d'appliquer la norme et de la faire respecter, mais que cela ne lui interdit pas de réfléchir à cette norme, et de chercher, à sa juste place, à l'améliorer. Sa nouvelle mission de simplification est ainsi complémentaire de ses traditionnelles missions juridictionnelles et consultatives : en contribuant à l'amélioration de la norme, comme il le fait aujourd'hui et comme il le fera encore plus demain, il contribuera ainsi à ce que la norme soit mieux respectée par tous et toutes.



Nicolas Labrune
ancien rapporteur général
des Ateliers de la simplification du Conseil d'État



Retrouvez les éclairages sur :

conseil-État.fr/avis-consultatifs/eclairages-sur-la-production-normative

