

Décision n° 2015 - 260 L

**Nature juridique de dispositions du dernier alinéa de l'article
L. 1432-1 du code de la santé publique**

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Table des matières

I. Normes de référence	2
1. Constitution du 4 octobre 1958	2
- Article 34	2
- Article 37	2
II. Dispositions déférées	3
A. Dispositions en cause	3
Code de la santé publique	3
- Article L. 1432-1	3
B. Autres dispositions	3
Code de la santé publique	3
- Article L. 1432-2	3
- Article L.1432-3	4
- Article L. 1432-4	5
III. Jurisprudence en matière de règles relatives aux établissements publics	6
- Décision n° 67-47 L du 12 décembre 1967, Nature juridique de certaines dispositions de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne	6
- Décision n° 87-150 L du 17 mars 1987, Nature juridique des dispositions de l'article 77 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 concernant les caisses de crédit municipal	6
- Décision n° 87-152 L du 24 novembre 1987 – Nature juridique de la dénomination "Office national d'immigration"	7
- Décision n° 2008-214 L du 04 décembre 2008 – Nature juridique de la dénomination "Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations"	7
- Décision n° 2012-236 L du 22 novembre 2012, Nature juridique de dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation	7
- Décision n° 2014-250 L du 9 juillet 2014, Nature juridique de la dénomination « Agence foncière et technique de la région parisienne »	7
- Décision n° 2015-255 L du 21 avril 2015, Nature juridique de la dénomination « assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie »	7
- Décision n° 2015-258 L du 15 octobre 2015, Nature juridique de certaines dispositions des articles L. 222-1 et L.822-3 du code de l'éducation	8

I. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- la création de catégories d'établissements publics ;

(...)

- Article 37

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

II. Dispositions déferées

A. Dispositions en cause

Code de la santé publique

Partie législative

Première partie : Protection générale de la santé

Livre IV : Administration générale de la santé

Titre III : Agences régionales de santé

Chapitre II : Organisation et fonctionnement des agences régionales de santé

Section 1 : Organisation des agences

- Article L. 1432-1

Créé par Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires - art. 118

Les agences régionales de santé sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif. Elles sont placées sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées.

Les agences régionales de santé sont dotées d'un conseil de surveillance et dirigées par un directeur général.

Après de chaque agence régionale de santé sont constituées :

1° Une conférence régionale de la santé et de l'autonomie, chargée de participer par ses avis à la définition des objectifs et des actions de l'agence dans ses domaines de compétences ;

2° Deux commissions de coordination des politiques publiques de santé, associant les services de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes de sécurité sociale. Ces commissions, dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret, sont compétentes pour assurer la cohérence et la complémentarité des actions déterminées et conduites par leurs membres, respectivement :

- dans les domaines de la prévention, de la santé scolaire, de la santé au travail et de la protection maternelle et infantile ;

- dans le domaine des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux.

Les agences régionales de santé mettent en place des **délégations territoriales dans les départements**.

B. Autres dispositions

Code de la santé publique

Sous-section 1 : Directeur général

- Article L. 1432-2

Créé par LOI n°2009-879 du 21 juillet 2009 - art. 118

Le directeur général de l'agence régionale de santé exerce, au nom de l'Etat, les compétences mentionnées à l'article L. 1431-2 qui ne sont pas attribuées à une autre autorité.

Au moins deux fois par an, il rend compte au conseil de surveillance, dont une fois après la clôture de chaque exercice, de la mise en œuvre de la politique régionale de santé et de la gestion de l'agence. Cette communication est rendue publique.

Au moins une fois par an, il rend compte à la conférence régionale de la santé et de l'autonomie de la mise en œuvre de la politique régionale de santé et l'informe des suites qui ont été données à ses avis. Cette communication est rendue publique.

Il prépare et exécute, en tant qu'ordonnateur, le budget de l'agence. Il arrête le compte financier.

Il arrête le projet régional de santé mentionné à l'article L. 1434-1.

Il conclut avec les collectivités territoriales, pour le compte de l'Etat, les conventions prévues aux articles L. 1423-2, L. 3111-11, L. 3112-2 et L. 3121-1 et procède à l'habilitation des organismes mentionnés aux articles L. 3111-11, L. 3112-3 et L. 3121-1 ; l'agence verse aux organismes et collectivités concernés les subventions afférentes, sous réserve de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le directeur général délivre les autorisations mentionnées au chapitre II du titre II du livre Ier de la sixième partie du présent code, ainsi que la licence mentionnée à l'article L. 5125-4.

Il peut recruter, sur des contrats à durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels de droit public ou des agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale.

Il désigne la personne chargée d'assurer l'intérim des fonctions de directeur et de secrétaire général dans les établissements publics de santé, à l'exception des établissements mentionnés aux articles L. 6147-1 et L. 6141-5.

Il peut ester en justice. Il représente l'agence en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il peut déléguer sa signature.

Sous-section 2 : Conseil de surveillance

- **Article L.1432-3**

Créé par LOI n°2009-879 du 21 juillet 2009 - art. 118

I.-Le conseil de surveillance de l'agence régionale de santé est composé :

1° De représentants de l'Etat ;

2° De membres des conseils et conseils d'administration des organismes locaux d'assurance maladie de son ressort dont la caisse nationale désigne les membres du conseil de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. Pour les organismes relevant du régime général, ces membres sont désignés par des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel au sens de l'article L. 2122-9 du code du travail ;

3° De représentants des collectivités territoriales ;

4° De représentants des patients, des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi qu'au moins d'une personnalité choisie à raison de sa qualification dans les domaines de compétence de l'agence.

Des membres du conseil peuvent disposer de plusieurs voix.

Des représentants des personnels de l'agence, ainsi que le directeur général de l'agence, siègent au conseil de surveillance avec voix consultative.

Le conseil de surveillance est présidé par le représentant de l'Etat dans la région.

Le conseil de surveillance approuve le budget de l'agence, sur proposition du directeur général ; il peut le rejeter par une majorité qualifiée, selon des modalités déterminées par voie réglementaire.

Il émet un avis sur le plan stratégique régional de santé, le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens de l'agence, ainsi qu'au moins une fois par an, sur les résultats de l'action de l'agence.

Il approuve le compte financier.

Chaque année, le directeur général de l'agence transmet au conseil de surveillance un état financier retraçant, pour l'exercice, l'ensemble des charges de l'Etat, des régimes d'assurance maladie et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie relatives à la politique de santé et aux services de soins et médico-sociaux dans le ressort de l'agence régionale de santé concernée.

Il lui transmet également un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé placés sous administration provisoire.

II.-Nul ne peut être membre du conseil de surveillance :

1° A plus d'un titre ;

2° S'il encourt l'une des incapacités prévues par les articles L. 5 et L. 6 du code électoral ;

3° S'il est salarié de l'agence ;

4° S'il a, personnellement ou par l'intermédiaire de son conjoint, des liens ou intérêts directs ou indirects dans une personne morale relevant de la compétence de l'agence ;

5° S'il exerce des responsabilités dans une entreprise qui bénéficie d'un concours financier de la part de l'agence ou qui participe à la prestation de travaux, de fournitures ou de services ou à l'exécution de contrats d'assurance, de bail ou de location ;

6° S'il perçoit, à quelque titre que ce soit, des honoraires de la part de l'agence.

Toutefois, l'incompatibilité visée au 3° du présent II ne peut être opposée aux personnes mentionnées au septième alinéa du I siégeant au conseil de surveillance avec voix consultative.

Les incompatibilités visées au 4° du présent II ne sont pas opposables aux représentants des usagers.

III.-Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Sous-section 3 : Conférence régionale de la santé et de l'autonomie

- **Article L. 1432-4**

Créé par LOI n°2009-879 du 21 juillet 2009 - art. 118

La conférence régionale de la santé et de l'autonomie est un organisme consultatif composé de plusieurs collèges qui concourt, par ses avis, à la politique régionale de santé. Sont notamment représentés au sein de ces collèges les collectivités territoriales, les usagers et associations œuvrant dans les domaines de compétence de l'agence régionale de santé, les conférences de territoire, les organisations représentatives des salariés, des employeurs et des professions indépendantes, les professionnels du système de santé, les organismes gestionnaires des établissements et services de santé et médico-sociaux, les organismes de protection sociale.

L'agence régionale de santé met à la disposition de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie des moyens de fonctionnement.

La conférence régionale de la santé et de l'autonomie peut faire toute proposition au directeur général de l'agence régionale de santé sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de santé dans la région. Elle émet un avis sur le plan stratégique régional de santé. Elle organise en son sein l'expression des représentants des usagers du système de santé. Elle procède à l'évaluation des conditions dans lesquelles sont appliqués et respectés les droits des personnes malades et des usagers du système de santé, de l'égalité d'accès aux services de santé et de la qualité des prises en charge.

Elle organise le débat public sur les questions de santé de son choix.

Les avis de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie sont rendus publics.

Un décret détermine les modalités d'application du présent article.

III. Jurisprudence en matière de règles relatives aux établissements publics

- **Décision n° 67-47 L du 12 décembre 1967, Nature juridique de certaines dispositions de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne**

1. Considérant que l'article 34 de la Constitution a réservé à la loi la fixation des règles concernant la création de catégories d'établissements publics ;

2. Considérant que le Syndicat des transports parisiens constitue une catégorie particulière d'établissement public, sans équivalent sur le plan national ; que, dès lors, le législateur est seul compétent pour fixer ses règles de création, lesquelles comprennent nécessairement ses règles constitutives ; qu'au nombre de ces dernières il y a lieu de ranger les dispositions qui déterminent la personnalité juridique de cet établissement public ainsi que celles qui fixent le cadre général de la mission qui lui est impartie dans l'organisation des transports en commun de voyageurs dans la région parisienne ;

3. Considérant que relèvent de la compétence du législateur, par application des principes ci-dessus rappelés, les dispositions édictées par l'article premier, 1er alinéa, de l'ordonnance susvisée du 7 janvier 1959 en tant que, par cette disposition, le Syndicat des transports parisiens est "doté de la personnalité morale" ;

4. Considérant, au contraire, que ne présentent pas le caractère de règles constitutives ni, par suite, le caractère législatif :

1° Les dispositions contenues dans le deuxième alinéa (2e et 3e phrases) du même article, relatif à l'établissement et à la coordination des plans d'investissement ainsi qu'aux conventions que le Syndicat peut être appelé à passer avec les exploitants, lesdites dispositions n'ayant trait qu'à des modalités d'exécution de la mission confiée à cet organisme dans l'organisation générale des transports en commun de voyageurs dans la région parisienne ;

2° Les dispositions contenues au quatrième alinéa du même article, en tant qu'elles fixent à trois le nombre des représentants de l'Etat et celui des représentants des collectivités locales intéressées au conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens, le nombre de ces représentants ne pouvant, en dehors du principe de la parité, être regardé comme relevant d'une des règles constitutives de la création de cet établissement ;

5. Considérant, enfin, que dans la mesure où elles comprennent les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de l'Oise dans l'énumération des collectivités publiques constituant le Syndicat des transports parisiens, les dispositions du 1er alinéa de l'article premier de ladite ordonnance ne touchent à aucun des principes fondamentaux ni à aucune des autres règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi sous réserve que l'aire géographique dans laquelle s'exerce l'activité du Syndicat ne soit étendue à d'autres collectivités territoriales que celles énumérées à l'article premier, 1er alinéa, de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 ; que, dès lors, ces dispositions ressortissent aussi à la compétence du pouvoir réglementaire ;

- **Décision n° 87-150 L du 17 mars 1987, Nature juridique des dispositions de l'article 77 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 concernant les caisses de crédit municipal**

3. Considérant que la nature juridique de ces dispositions n'est recherchée qu'en ce qui concerne le caractère administratif attribué aux caisses de crédit municipal ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi fixe " les règles concernant la création de catégories d'établissements publics " ;

5. Considérant que, pour l'application de ces dispositions, il n'y a pas lieu de retenir parmi les critères déterminant l'appartenance d'établissements publics à une même catégorie la condition qu'ils présentent le même caractère, administratif, industriel et commercial, scientifique et technique, scientifique et culturel ou autre ; qu'il en va ainsi quelle que soit la collectivité territoriale de rattachement d'un établissement public ; que l'indication du caractère de l'établissement ne figure pas davantage au nombre des règles constitutives qui ressortissent à la compétence du législateur ; que, dès lors, il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer ce caractère sauf à ne pas dénaturer les règles constitutives de l'établissement telles qu'elles sont définies par la loi ;

6. Considérant que si les caisses de crédit municipal en raison notamment de leur vocation sociale et du monopole des prêts sur gages corporels qui leur est conféré, constituent une catégorie d'établissements publics dont il appartient au législateur de fixer les règles de création, la mention de leur caractère administratif, qui est

seule soumise au Conseil constitutionnel, ne touche, par elle-même, ni aux règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics, ni aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, non plus qu'aux autres matières qui sont du domaine de la loi ; qu'elle est, par suite, du domaine du règlement,

- **Décision n° 87-152 L du 24 novembre 1987 – Nature juridique de la dénomination "Office national d'immigration"**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi fixe " les règles concernant la création de catégories d'établissements publics " ;

2. Considérant que les règles concernant la création d'une catégorie d'établissements publics, qui ressortissent à la compétence du législateur, n'englobent pas la dénomination même d'un établissement public ; qu'en conséquence le choix de la dénomination d'un établissement public, sous réserve de ne pas dénaturer les règles constitutives définies par la loi, ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire ;

3. Considérant que l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 en instituant l'Office national d'immigration a, en raison notamment du monopole qui lui est attribué tant pour l'introduction en métropole de travailleurs originaires des territoires d'outre-mer et des étrangers que du recrutement en France de travailleurs pour l'étranger, créé une catégorie particulière d'établissements publics ;

Mais 4. Considérant que la dénomination qui a été conférée à cet établissement ne touche pas, par elle-même, à ses règles constitutives ; que cette dénomination est par suite du domaine du règlement,

- **Décision n° 2008-214 L du 04 décembre 2008 – Nature juridique de la dénomination "Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations"**

1. Considérant que les dispositions de forme législative soumises à l'examen du Conseil constitutionnel se bornent à dénommer un établissement public de l'État ; qu'elles ne mettent en cause ni les règles concernant "les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques" ou "la création de catégories d'établissements publics", qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, dès lors, elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2012-236 L du 22 novembre 2012, Nature juridique de dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation**

1. Considérant que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour seul objet de déterminer les ministres compétents pour exercer des pouvoirs de tutelle sur l'École des hautes études en santé publique, établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et professionnel ; qu'elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2014-250 L du 9 juillet 2014, Nature juridique de la dénomination « Agence foncière et technique de la région parisienne »**

1. Considérant que les dispositions de forme législative soumises à l'examen du Conseil constitutionnel se bornent à dénommer un établissement public de l'État ; qu'elles ne mettent en cause ni les règles concernant « la création de catégories d'établissements publics », qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, dès lors, elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2015-255 L du 21 avril 2015, Nature juridique de la dénomination «assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie»**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant... la création de catégories d'établissements publics » ; que le choix de la dénomination d'un établissement public ne met pas en cause ces règles et ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire ;
2. Considérant que le douzième alinéa de l'article L. 710-1 du code de commerce dispose que l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est un établissement public ; que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont relatives à sa dénomination ; qu'en conséquence elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2015-258 L du 15 octobre 2015, Nature juridique de certaines dispositions des articles L. 222-1 et L.822-3 du code de l'éducation**

1. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 222-1 du code de l'éducation « La France est divisée en circonscriptions académiques » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de ce même article « Chacune des académies est administrée par un recteur » ; que ces dispositions, qui se bornent à organiser les services de l'administration de l'éducation, ne constituent et ne mettent en cause ni les principes fondamentaux de l'enseignement, qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni les garanties de l'indépendance des enseignants-chercheurs, ni aucun autre principe ou règle placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, dès lors, elles ont le caractère réglementaire ;
2. Considérant, en second lieu, que l'article L. 822-3 du code de l'éducation dispose que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, qui sont des établissements publics, fonctionnent au siège de chaque académie ; que ces dispositions se bornent à déterminer le siège des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires et les modalités de leur répartition sur le territoire national ; qu'elles ne mettent en cause ni les règles concernant « la création de catégories d'établissements publics », qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ;
3. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les deux premiers alinéas de l'article L. 222-1 du code de l'éducation et les mots « et fonctionnent au siège de chaque académie » figurant à l'article L. 822-3 du même code ont le caractère réglementaire,