

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

DOUZIÈME RAPPORT ANNUEL 2001

SOMMAIRE

Préface de Guy Braibant, Vice-Président de la Commission supérieure de codification

BILAN

I. – UNE ANNEE DE TRANSITION.

- A. – Un rappel : une étape historique
- B. – Des résultats significatifs
 - 1) L’élaboration des parties réglementaires
 - 2) L’élaboration des parties législatives
- C. – Des retards regrettables
 - 1) Des retards de ratification
 - 2) Des retards administratifs
 - a) Des choix malheureux
 - b) Des moyens insuffisants
 - c) Des lenteurs d’organisation
 - d) L’instabilité législative

II. – LES ENSEIGNEMENTS

- A. – Accélérer l’élaboration des parties réglementaires
- B. – La maintenance des codes
- C. – Mettre à jour les codes
- D. – Structurer et renforcer des équipes de codification
- E. – Répondre à l’attente des usagers
 - 1) Le droit des étrangers
 - 2) Le droit des transports
 - 3) Le code de l’artisanat
 - 4) Le code de la commande publique

ÉTAT D’AVANCEMENT DES CODES

- le code de l'action sociale et des familles
- le code de l'administration
- le code de commerce
- le code de la défense
- le code de l'éducation
- le code de l'environnement
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France
- le code général de la fonction publique
- le code de l'organisation judiciaire
- le code du patrimoine
- le code de la recherche
- le code rural
- le code de la santé publique
- le code du tourisme
- le code général des transports

ANNEXES

1. Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié
2. Article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000
3. Maintenance des codes
4. Composition de la Commission supérieure de codification
5. Organigramme de la Commission supérieure de codification

PRÉFACE

L'année 2001 a été pour la codification française une année de transition entre l'achèvement d'une étape et la poursuite normale des travaux.

L'étape en cours d'achèvement est celle de l'intervention des neuf ordonnances contenant les parties législatives des codes énumérés dans la loi du 16 décembre 1999. L'adoption de ces textes dans les délais prévus impose aux pouvoirs publics deux obligations.

La première, qui est à la fois la plus impérative et la plus urgente, est de procéder dans les meilleurs délais à la ratification des ordonnances. C'est une exigence de sécurité juridique. En attendant, en effet, les parties législatives de ces codes seront affectées d'une certaine précarité, car leur conformité à la loi d'habilitation pourra être soumise au contrôle du juge, notamment en ce qui concerne le respect du principe du "droit constant". Ce risque ne doit pas être exagéré ; il y a eu en effet relativement peu de recours directs contre les ordonnances et la plupart, sauf sur les points de détail, ont déjà été rejetés par le Conseil d'État. Néanmoins, la nécessaire stabilité de notre droit commande une telle ratification.

Il faut d'ailleurs relever que de nombreuses dispositions des nouveaux codes ont déjà été ratifiées en fait par des modifications législatives ultérieures. Ainsi, les codes contiennent simultanément des dispositions ratifiées et non ratifiées, sans que quiconque puisse avec certitude distinguer les unes des autres.

La meilleure solution eut été, naturellement, que l'ensemble des ordonnances soient ratifiées en bloc par un texte unique, comme cela avait été le cas dans le passé avec la loi du 3 avril 1958 portant ratification d'une quinzaine de codes adoptés par décret. C'est ce que la Commission supérieure de codification avait suggéré au gouvernement. Il n'a pas été possible d'envisager une telle procédure, incompatible avec l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, singulièrement à la fin d'une session pré-électorale particulièrement chargée.

Il a tout de même été possible de ratifier sans difficulté deux codes importants par l'insertion d'une disposition spéciale dans des projets de lois se rapportant à leur objet : ce sont les codes de l'action sociale et des familles et de la santé publique.

Quoi qu'il en soit, il importe de sortir le plus rapidement possible de la période d'incertitudes dans laquelle nous nous trouvons. Il serait hautement souhaitable que le prochain gouvernement prenne rapidement l'initiative d'une ratification des sept ordonnances non encore dotées d'une valeur législative, si possible avant que le Parlement soit à nouveau encombré par une abondance de lois nouvelles.

La deuxième obligation qui s'impose aux pouvoirs publics, déjà évoquée par la Commission dans son précédent rapport, est l'intervention rapide des parties réglementaires des codes dont la partie législative a fait l'objet d'une ordonnance. Plusieurs d'entre elles sont déjà intervenues parce qu'elles avaient été préparées en même temps que la partie législative : code de justice administrative, code de la route. D'autres sont en cours de rédaction : codes de la santé publique, de l'éducation, de l'action sociale et des familles. D'autres enfin ont été retardées par l'insuffisance des moyens en personnel et en matériel des équipes de codification, à laquelle la Commission supérieure s'est efforcée de remédier avec le concours du Secrétariat général du gouvernement et des ministres concernés : code de l'environnement, code de commerce, code monétaire et financier et code rural. En ce qui concerne ce dernier code, il faut malheureusement

relever la lenteur du ministère de l'agriculture. La codification a débuté il y a plus de vingt ans et l'élaboration des dernières parties réglementaires du code rural a, sans raison objective valable, traîné en longueur. Le dernier livre du code rural, en sa partie réglementaire, est toujours en préparation.

Plus généralement, la Commission supérieure de codification est consciente des inconvénients pratiques et juridiques de la coexistence d'une partie législative codifiée et d'un ensemble de règlements dispersés, qui ont été également soulignés par des membres du Parlement. Elle continuera ses efforts, en liaison avec les ministères, pour renforcer les équipes de codification, comme viennent de le faire ceux de la justice et des finances. Elle estime souhaitable que toutes les parties réglementaires des codes adoptés par ordonnances soient publiées avant la fin de 2003.

Dans le même temps, la Commission continue l'œuvre de codification en procédant à la rédaction de codes nouveaux. Les codes du patrimoine et de la recherche ont été élaborés en leurs parties législatives et sont prêts à être soumis au Conseil d'État. Un code de l'entrée et du séjour des étrangers a été préparé. Il appartiendra au ministre de l'intérieur de décider s'il convient de valider ce travail. Les plans des codes de la défense, du tourisme et de la fonction publique ont été arrêtés et les équipes de codification concernées poursuivent leur travail.

A la rédaction de ces codes s'ajoutent des tâches nouvelles. La codification de notre droit doit être poursuivie dans un souci constant d'une meilleure intelligibilité et accessibilité de la règle de droit. Il conviendra de mettre à jour le programme général de codification dont le dernier état remonte à 1996. En effet, si de nombreux codes ont été réalisés, de nouveaux besoins sont apparus. Ce sera là encore une tâche pour le prochain gouvernement, à laquelle la Commission supérieure de codification prétera évidemment son concours. A cet égard, il apparaît nécessaire d'envisager l'élaboration d'un code des transports, déjà évoquée dans le passé, d'un code de l'artisanat et d'un code de la sécurité publique. Le code du domaine public mérite d'être entièrement revu et un code de la commande publique, intégrant le nouveau code des marchés publics, devra sans doute être conçu.

Parallèlement, il faudra veiller à ce que le travail fait ne soit pas remis en cause par l'adoption de textes hors codes ou par des insertions hâtives susceptibles de faire perdre aux codes leur cohérence. Est en cause la " maintenance des codes ", c'est-à-dire le respect de leur architecture et de leur cohérence. A terme, cette tâche de maintenance des codes est appelée à prendre une place prépondérante dans le travail de codification. Plus nombreux seront les codes, plus importante en sera la maintenance.

Poursuivre le processus de codification tout en veillant à la préservation du travail accompli, tels sont les objectifs que s'est fixée la Commission en vue de donner aux citoyens et aux entreprises une plus grande " sécurité juridique " que réclamait déjà le rapport annuel du Conseil d'État pour 1991.

Guy Braibant

Paris, le 10 mai 2002

B I L A N

La tradition française de la codification remonte à l’Ancien Régime. Henri III voulut ainsi rassembler en un seul code l’ensemble des ordonnances et édits royaux. L’intention était déjà de faciliter l’accès aux normes. Cette tradition s’est définitivement ancrée dans l’histoire de notre pays avec l’œuvre du Consulat et de l’Empire, première véritable phase de codification de notre droit. La création du code civil est le résultat le plus marquant de cette volonté de rassembler de façon intelligible et accessible les normes en vigueur.

La seconde phase de codification a débuté après la seconde guerre mondiale. Une Commission chargée d’étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires fut instituée le 10 mai 1948. En vingt ans, près d’une cinquantaine de codes fut adoptée. Mais l’entreprise systématique de codification s’arrêta dans les années 1970 alors même que notre droit entrait dans une période de profondes évolutions. La multiplication des normes nouvelles à un rythme de plus en plus soutenu a conduit à un vieillissement des codes existants. De plus, des textes en nombre toujours croissant ont été adoptés hors des codes existant alors même qu’ils relevaient de leur champ matériel. Des législations nouvelles sont nées dans les domaines monétaire, financier, éducatif et environnemental ; elles se sont accumulées et juxtaposées dans un véritable désordre juridique. L’accès au droit est devenu un enjeu de société.

La mise en œuvre d’une troisième phase de codification s’est avérée indispensable. Le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 a créé une Commission supérieure de codification chargée de relancer et conforter le processus de codification. Présidée par le Premier ministre et bénéficiant de l’appui de ses services, elle pouvait ainsi disposer de l’autorité nécessaire pour obtenir un engagement plein et entier des administrations centrales. Entre 1989 et 2000 une œuvre sans précédent de codification a été réalisée : 14 codes ont été adoptés en leurs parties législatives et 5 en leurs parties réglementaires. Le Conseil Constitutionnel a consacré cette œuvre par une décision du 16 décembre 1999. Pour le juge constitutionnel la finalité de la codification : " répond à l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi (...) l’égalité devant la loi énoncée par l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et la garantie des droits requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d’une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables (...) une telle connaissance est en outre nécessaire à l’exercice des droits et libertés garantis tant par l’article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n’a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel tout ce qui n’est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu’elle n’ordonne pas... ". L’année 2000 fut à elle seule une étape historique avec l’adoption de 9 parties législatives et 3 parties réglementaires, assurant ainsi une codification de la majorité de notre droit.

I - UNE ANNEE DE TRANSITION

Le bilan de l'année 2001 s'ordonne autour d'un rappel, de résultats et de retards.

A) Un rappel : une étape historique

Le bilan de l'année 2001 doit s'analyser en fonction de la situation existant au 31 décembre 2000.

Entre 1989 et 1999 les parties législatives de 5 codes avaient pu être adoptées : code de la propriété intellectuelle (loi n° 92-957 du 1 juillet 1992), code de la consommation (loi n° 93-949 du 26 juillet 1993), code rural (5 lois ont été nécessaires pour son adoption hors livres VII et IX : n° 91-363 du 18 avril 1991, n° 92-1283 du 11 décembre 1992, n° 93-934 et n° 93-935 du 22 juillet 1993, n° 98-565 du 8 juillet 1998), code général des collectivités territoriales (loi n° 96-142 du 21 février 1996) et code des juridictions financières (loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 et loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994). Dans la même période ont été adoptées les parties réglementaires des livres I, III, VIII du code rural (décrets n° 92-1290 du 11 décembre 1992, n° 96-205 du 15 mars 1996 et n° 96-405 du 26 avril 1996) ainsi que celle du code de la consommation (décret n° 97-298 du 27 mars 1997).

Au cours de cette période des codes avaient été mis en chantier. Mais ils n'avaient pu être finalisés, faute notamment de perspectives de débouchés législatifs.

Afin d'accélérer le processus de codification de notre droit, le Parlement a confié à l'exécutif, par la loi du 16 décembre 1999, la codification des parties législatives de 9 codes avec un strict échéancier : devaient être publiées avant le 22 juin 2000 les ordonnances relatives aux livres VII et IX du code rural, au code de la santé publique et au code de l'éducation ; avant le 22 septembre 2000 les ordonnances relatives au code de justice administrative, au code de commerce et au code de l'environnement ; avant le 22 décembre 2000 les ordonnances relatives au code de la route, au code de l'action sociale et au code monétaire et financier. Compte tenu du travail de préparation accompli les années précédentes, la mobilisation des administrations centrales et du Conseil d'État, sous l'impulsion de la Commission de codification, a permis d'atteindre tous les objectifs. Au 31 décembre 2001 les 9 parties législatives avaient été publiées, auxquelles s'étaient ajoutées les parties réglementaires du code général des collectivités territoriales (décret n° 2000-318 du 7 avril 2000), du code des juridictions financières (décrets n° 2000-337 et n° 2000-338 du 14 avril 2000), du code de justice administrative (décrets n° 2000-388 et n° 2000-389 du 4 mai 2000) et du code de la route (décrets n° 2000-250 et n° 2000-251 du 22 mars 2001).

Le gouvernement ne disposait plus d'habilitation pour adopter en 2001 d'autres parties législatives. Mais surtout, devaient être élaborées les parties réglementaires des 9 codes adoptés en leurs parties législatives. L'année 2001 ne pouvait donc qu'être une phase de transition pourachever le travail précédemment accompli, comme le sera aussi l'année 2002 compte tenu des délais nécessaires pour réaliser ces parties réglementaires. Elle pouvait aussi permettre de lancer la préparation de nouvelles parties législatives.

B) Des résultats significatifs

1) L'ELABORATION DES PARTIES REGLEMENTAIRES

La Commission a pu examiner et adopter l'avant dernier livre du code rural encore en chantier, l'ancien livre IX (santé publique vétérinaire et protection des végétaux) qui deviendra le livre II du nouveau code.

Les 3 premiers des 6 livres fort denses du code de la santé publique ont été également examinés et adoptés par la Commission ainsi que l'ensemble de la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles.

Le Conseil d'État doit examiner ces parties en 2002 en vue de l'adoption du décret portant codification. Il est envisagé notamment une publication en deux temps de la partie réglementaire du code de la santé publique, pour prendre acte dès que possible de cet achèvement des livres I à III.

Relevons enfin que le ministère de l'éducation a commencé, en collaboration avec la Commission, le travail de codification de la partie réglementaire du code de l'éducation. L'examen de cette partie réglementaire pourra intervenir en 2002.

2) L'ELABORATION DES PARTIES LEGISLATIVES

La Commission supérieure de codification a adopté le plan du code de la défense ce qui a permis à l'équipe de codification du ministère d'en commencer effectivement la rédaction. Les travaux ont remarquablement progressé et permettent d'envisager l'adoption de la partie législative de ce code en 2002, conformément à l'objectif fixé.

Le projet de code du tourisme, en sa partie législative, a fait l'objet d'un premier examen par la Commission. Elle a souhaité réexaminer ce code ultérieurement, compte tenu notamment de la nécessité d'arbitrages avec le ministère de l'intérieur. Se pose en effet la question de l'intégration dans ce code de dispositions actuellement codifiées au code général des collectivités territoriales.

Le code du patrimoine dont le projet avait été décidé en septembre 1991, lancé en décembre 1994, relancé en août 1996 puis en 2000, a enfin pu être achevé en sa partie législative. Il a été examiné par des groupes de travail restreints. La Commission l'a adopté le 12 mars 2002. Il reviendra ensuite au gouvernement de transmettre le projet de code au Conseil d'État puis de saisir le Parlement en vue de son adoption.

Enfin, la Commission a adopté la partie législative du code de la recherche. Des arbitrages interministériels restent à faire et la transmission au Conseil d'État de ce code sera alors possible. Le gouvernement devra ensuite faire adopter la partie législative de ce code par le Parlement.

C) Des retards regrettables

1) DES RETARDS DE RATIFICATION

Les 9 ordonnances adoptées en 2000 auraient dû être ratifiées avant la fin de l'année 2001. Le respect des engagements pris à l'égard du Parlement, la nécessité de stabiliser les situations juridiques ainsi créées et d'assurer une pleine sécurité juridique, imposaient une rapide ratification. Or, l'encombrement du calendrier parlementaire, la multiplicité des textes que le Parlement a dû examiner et voter en priorité, n'ont pas permis l'examen d'un texte portant ratification globale de l'ensemble de ces ordonnances.

Une seconde formule, consistant en la ratification séparée de chacune des ordonnances, était envisageable. Le gouvernement pouvait inscrire à l'ordre du jour du Parlement 9 projets de loi portant ratification de chacune de ces ordonnances, en fonction du calendrier parlementaire et en étaillant dans le temps le dépôt de ces textes. Mais la même surcharge d'un calendrier parlementaire perturbé par l'examen de réformes prioritaires a fait obstacle à un tel processus de

ratification.

Restait alors la voie des ratifications ordonnance par ordonnance, en profitant de l'examen par le Parlement d'un texte entrant dans le champ d'un code. L'examen par le Parlement d'un projet de réforme législative donnait au législateur l'occasion de s'approprier le code concerné ou d'ajointre au texte en débat un simple article portant ratification de ce code. Sans modifier le calendrier parlementaire, il suffisait de profiter des occasions offertes. Deux parties législatives de codes ont ainsi pu être ratifiées fort simplement. L'examen du projet de loi rénovant l'action sociale et médico-sociale a offert l'occasion de ratifier le code de l'action sociale et des familles. Un simple article 87 a été ajouté à la loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002 ainsi rédigé : " Est ratifiée l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles, prise en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes ". De la même façon, la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative au droit des malades et à la qualité du système de santé a ratifié, en son article 92, le code de la santé publique.

A défaut d'une loi globale de ratification, l'examen de textes par le Parlement au cours de l'année 2002 devrait permettre de faire ratifier au cas par cas, selon la procédure la plus simple de l'ajout d'un article à un texte en débat, les 7 autres ordonnances publiées au cours de l'année 2000 relatives aux livres VII et IX du code rural, au code de l'éducation, au code de commerce, au code de l'environnement, au code de la route, au code monétaire et financier et au code de justice administrative.

Il n'est pas possible de considérer que le législateur, par les modifications introduites dans les codes depuis la publication des ordonnances, ait entendu s'approprier ces ordonnances et donc implicitement ratifier l'ensemble de ces 7 codes. La question d'une ratification implicite globale pourrait éventuellement se poser pour le seul code de commerce. Depuis la publication de l'ordonnance portant code de commerce, le législateur a en effet apporté près d'une centaine de modifications à ce code. Par le nombre et la diversité de ces modifications, il serait possible de s'interroger sur une éventuelle ratification globale de ce code par le législateur. Il reviendra au Conseil d'État, à l'occasion d'un contentieux, de se prononcer sur cette éventuelle ratification implicite de l'ensemble du code de commerce.

Les autres ratifications implicites n'ont pu être que ponctuelles. Il est ainsi certain que le code de justice administrative a bénéficié d'une ratification implicite d'un de ses livres. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative aux procédures d'urgence a donné une valeur législative à l'ensemble du livre V du code de justice administrative. Le livre VII du code rural a été, en très grande partie, implicitement mais nécessairement ratifié par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Cette loi a, en effet, complété et modifié les articles 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 37 du livre VII du code rural. Quand au code de la route et au code de l'éducation, ils n'ont bénéficié que de très ponctuelles ratifications implicites. Les lois n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ont modifié les dispositions relatives à la mise en fourrière des véhicules (articles L. 325-1 à L. 325-12), à la suspension du permis de conduire pour les dépassements de vitesse égale ou supérieure à 40 km/h (articles L. 224-1 à L. 224-3), et celles relatives au dépistage des drogues au volant (articles L. 234-3, L. 234-4 et L. 235-1). Seules ces dispositions du code de la route pourraient être considérées aujourd'hui comme implicitement ratifiées.

De même, seules les dispositions du code de l'éducation relatives au troisième cycle des études médicales et aux études pharmaceutiques pourraient être regardées comme implicitement ratifiées. Les articles 60 et 64 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ont en effet modifié respectivement d'une part les articles L. 632-2 et L. 632-5 du code de l'éducation relatifs au troisième cycle des études médicales et, d'autre part, l'article L. 633-1 relatif aux études pharmaceutiques.

Il est indispensable de sortir d'une telle incertitude juridique. Au 1er avril 2002, 66 recours étaient d'ailleurs pendants devant le Conseil d'État contre des ordonnances portant codification (entre le 1er décembre 2001 et le 28 février 2002, 5 décisions concernant les codes avaient été rendues ainsi que deux ordonnances du juge des référés du Conseil d'État).

La ratification expresse de ces 7 ordonnances doit être une des priorités de l'année 2002.

2) DES RETARDS ADMINISTRATIFS

a) Des choix malheureux

Le début des travaux de codification du code de la fonction publique a été retardé en raison des priorités données à la création d'un groupement d'intérêt public pour la constitution d'une banque de données. Ses concepteurs imaginaient un lien entre la constitution de ce GIP et la codification. Or, étaient en cause deux processus différents et autonomes. Les premiers travaux de codification ont fini par commencer avant la constitution de ce GIP-banque de données, confortant l'indépendance de ces deux activités distinctes.

Par ailleurs, les premiers choix faits en matière de plan du code de la fonction publique se sont avérés contestables. La recherche d'un plan distinguant les dispositions statutaires des autres dispositions à codifier a entraîné un retard significatif dans son élaboration. Un tel plan s'est finalement révélé impossible à mettre en œuvre, dès lors que la nature statutaire des dispositions ne ressort pas clairement du droit codifiable mais résulte, pour l'essentiel, des décisions de la juridiction administrative, par définition non codifiables. Un tel plan aurait d'ailleurs eu pour effet de répartir entre plusieurs livres des dispositions ayant le même objet. Le débat autour du plan du code général de la fonction publique, engagé dès la fin de l'année 1997, n'a finalement été tranché que lors de la réunion interministérielle de lancement de ce projet de code, le 17 novembre 2000, retardant d'autant le début des travaux, qui ont pâti, en outre, du départ, sans remplacement pendant plusieurs mois, du chef de la mission de codification. De la même façon, les travaux de codification sur le patrimoine ont été retardés de plusieurs années en raison du choix premier d'un plan transversal, ne correspondant pas aux grands domaines d'intervention des pouvoirs publics. Il s'est révélé impraticable et a conduit, après plusieurs années, à une reprise complète des travaux de codification.

b) Des moyens insuffisants

La codification suppose la constitution, dans chaque ministère, d'une petite équipe spécialisée, dotée de quelques agents et de moyens informatiques. De tels moyens humains et matériels sont fort modestes. Pourtant certains ministères n'ont pas consacré le minimum nécessaire à la réalisation des priorités affichées.

La codification du code rural traîne en longueur depuis 20 ans pour cette raison. Elle avait été entreprise initialement par voie réglementaire et il a fallu ainsi 5 lois et une ordonnance, entre le 18 avril 1991 et le 22 juin 2000, pour que la partie législative de ce code soit adoptée. Cette

codification est devenue l'exemple même de ce qu'il ne faut plus faire. La codification de la partie réglementaire du code rural se fait lentement, livre par livre, en raison de la même insuffisance des moyens consacrés à cette codification. Quant au ministère de l'environnement, il n'a pas été à même de dégager les quelques moyens matériels qui permettraient de faire avancer normalement la rédaction de la partie réglementaire du code de l'environnement. Et le ministère de l'intérieur, après la suppression de sa mission de préparation du code général des collectivités territoriales, n'a toujours pas dégagé, au bout d'un an, un agent à même de participer à la réalisation du code de la fonction publique, au titre de la fonction publique territoriale.

c) Des lenteurs d'organisation

La codification suppose donc la mise en place au sein d'un ministère d'une équipe ou mission de codification. En l'absence d'une telle structure, la codification repose sur des agents qui ont par ailleurs d'autres activités. Des changements de personnes ou la venue de nouvelles priorités peut interrompre le processus de codification. Les retards pris pour le simple début de la codification des parties réglementaires des codes monétaire et financier d'une part, et de commerce d'autre part, s'expliquent par cette absence de missions de codification pérennes.

Après l'achèvement de la partie législative du code monétaire et financier, le ministère de l'économie et des finances a relâché son effort. Plus personne n'était en charge de la partie réglementaire. Grâce à l'engagement et à la persévérance du secrétariat général du ministère, des moyens ont fini par être dégagés et une équipe reconstituée auprès de la direction du trésor. Elle était opérationnelle au 1er janvier 2002, soit avec un an de retard.

Le retard pris par le ministère de la justice a été encore plus grand. Après la codification de la partie législative du code de commerce, la magistrate qui avait la responsabilité du code à la chancellerie a dû faire face à d'autres priorités. Aucune mission n'existe alors pour mener les travaux de codification. En dépit de la volonté et de la décision prise par la ministre de nommer un " chef de projet " codification, en dépit de l'engagement de son cabinet, ce chef de projet n'avait pas été nommé au 1er janvier 2002. Ainsi, un an après la publication de la partie législative du code de commerce, personne n'avait encore la charge, à la chancellerie, de la codification de la partie réglementaire. Or celle-ci est une priorité, compte tenu de son importance pour la vie économique. Avocats, spécialistes, magistrats, notaires, universitaires sont plus que jamais dans l'attente d'un code du commerce complet.

On peut aujourd'hui se féliciter que la direction des affaires civiles ait pris les dispositions nécessaires pour que commencent les travaux de codification de la partie réglementaire du code de commerce en 2002.

d) L'instabilité législative

Les bouleversements et changements incessants de la loi perturbent considérablement le travail de codification des parties réglementaires. La codification de la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles, sitôt achevée, a dû être reprise compte tenu de l'intervention de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et de la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État. Et la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative au droit des malades et à la qualité du système de santé a imposé un réexamen des trois premiers livres de la partie réglementaire du code de la santé publique qui avaient été adoptés par la Commission supérieure de codification.

II - LES ENSEIGNEMENTS

Comme l'an passé, la Commission souhaite rappeler la nécessité d'une publication des tables de concordance, entre les anciennes et les nouvelles dispositions, en même temps que les codes. Ces tables de concordance sont indispensables pour les usagers.

Cette année, la Commission insiste plus particulièrement sur cinq priorités.

A) Accélérer l'élaboration des parties réglementaires

Les usagers ont besoin d'avoir à leur disposition des codes complets, c'est-à-dire comportant une partie législative avec la partie réglementaire correspondante. Le maintien des dispositions réglementaires de l'ancien code, alors que la partie législative du nouveau code est entrée en vigueur, peut générer des difficultés de compréhension pour l'usager. La codification concomitante des deux parties d'un code est donc souhaitable. L'entrée en vigueur du nouveau code de la route a répondu à ce schéma idéal.

Toutefois, la publication des parties réglementaires est généralement différée. Les équipes de codification n'ont pas toujours les moyens de préparer la partie réglementaire du code en même temps que la partie législative. Cette publication différée reste acceptable si la codification des dispositions réglementaires intervient dans un délai raisonnable. Or, tel n'a pas été le cas dans le passé pour nombre de codes ; l'écart entre la publication des parties législatives et réglementaires étant de deux à trois ans. Et ce délai sera encore dépassé pour les parties réglementaires des codes rural, monétaire et financier et de commerce.

A l'avenir, la Commission lancera la codification de parties législatives uniquement lorsqu'elle aura les garanties d'une codification parallèle des parties réglementaires, afin d'éviter les inconvénients résultant des retards de celles-ci.

B) La maintenance des codes

Une fois qu'un code a été adopté, il faut veiller à sa maintenance. Cette veille débute dès la publication du code et doit demeurer permanente. La finalité de la maintenance des codes est de conserver les acquis du travail de codification. La production législative et réglementaire ne doit pas se faire au détriment de la lisibilité et de la simplification du droit. Les règles nouvelles doivent s'insérer dans la logique et l'architecture des codes existant sans les remettre en cause.

Maintenir un code ne signifie pas le rendre rigide et intangible. C'est le faire évoluer en lui permettant de conserver sa logique et son architecture : domaine, périmètre, cohérence juridique, plan ou lien entre parties législatives et réglementaires. La maintenance d'un code vise donc à concilier d'une part les évolutions législatives et réglementaires inéluctables et, d'autre part, la logique et la cohérence juridique du code.

Il faut donc rechercher en permanence une exacte insertion des dispositions nouvelles dans les codes existants. Cette tâche incombe aux administrations chargées de la préparation des textes et au législateur. Pour cela, plusieurs règles doivent être respectées.

En premier lieu, il faut réfléchir en amont à l'insertion des nouvelles dispositions dans les codes existants.

En deuxième lieu, il faut impérativement respecter la logique du code et son plan. Celui-ci doit pouvoir évoluer sans être remis en cause.

En troisième lieu, doit être prohibée la dénumérotation qui consiste à changer le numéro d'un article pour lui en attribuer un autre. La dénumérotation déstabilise en effet les usagers. Les praticiens mémorisent et appliquent les normes dont ils ont l'usage. Changer une numérotation est source de confusion et d'incertitude. Par ailleurs, changer le numéro d'un seul article peut avoir des effets en cascade et induire un changement de numérotation de dizaines d'articles qui suivent. En outre, dénuméroter un article impose un travail de modification de l'ensemble des codes et textes qui y font référence. Ce travail n'est pas fait automatiquement, ce qui induit des erreurs. Il vaut mieux ajouter un numéro complémentaire que de changer la numérotation. Ainsi, il est préférable d'ajouter un article 222-20-1 entre les articles 222-20 et 222-21 que de procéder à des dénumérotations.

En quatrième lieu, il faut préférer la création de sections au sein de chapitres existants à l'introduction de nouveaux chapitres, source de déstabilisation du plan. La numérotation des articles suit celle des parties, livres, titres et chapitres. L'article 1111-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi le premier article du chapitre premier du titre premier du livre premier de la première partie du code. Toute insertion d'un chapitre nouveau, voire d'un livre, déstabilise l'ensemble en imposant une nouvelle numérotation. A moins qu'il s'agisse de l'ajout d'un chapitre nouveau à la fin d'un titre, qui n'entraîne pas une renumérotation, l'insertion de sections nouvelles au sein de chapitres existants est préférable.

En cinquième lieu, l'organisation habituelle du code et la place des textes, notamment la place des dispositions pénales et des renvois à des mesures d'application, doivent être respectées. Ces quelques règles doivent permettre d'assurer une maintenance optimale des codes.

En application des dispositions du décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, la Commission supérieure de codification peut être consultée en cas de modification significative d'un code. L'intervention de la Commission pourrait à l'avenir s'inscrire dans ce cadre de la maintenance des codes.

C) Mettre à jour les codes

Des codes contiennent des références à d'autres codes ou à d'autres dispositions. Lorsque les articles auxquels il est fait référence changent, normalement ces changements affectent automatiquement tous les codes "suiveurs".

Or, si la mise à jour des codes est normalement automatique, il faut constater que, formellement, elle n'est pas réalisée. Les Journaux officiels n'éditent pas de mise à jour des codes. Les éditeurs privés hésitent à mettre à jour intégralement les codes qu'ils publient. Leurs hésitations sont compréhensibles. Si la grande majorité des changements des références ne posent pas de problèmes, certains supposent une interprétation et une analyse. Il n'appartient pas aux éditeurs de faire de tels choix.

Deux solutions sont envisageables. Lorsqu'une loi ou un décret modifie des dispositions codifiées, il pourrait être prévu une modification formelle de tous les textes ou codes faisant référence à ces dispositions. Une telle orientation ne peut être systématique compte tenu de l'ampleur des corrections formelles auxquelles il faudrait procéder. La deuxième solution, préférable, est une intervention régulière des administrations pour mettre à jour les codes. Périodiquement, les administrations chargées du suivi des codes pourraient, par simple circulaire, éditer les codes mis à jour.

Le Secrétariat général du gouvernement pourrait inviter les administrations à procéder de la sorte.

D) Structurer et renforcer des équipes de codification

Les ministères doivent assurer une permanence des équipes de codification. Il est nécessaire qu'auprès des directeurs intéressés soit installée officiellement une équipe ou mission de codification, sous l'autorité d'un " responsable " ou " chef de projet ". Elle doit comporter plusieurs cadres spécialisés bénéficiant de l'appui d'un secrétariat et dotés des équipements informatiques nécessaires. L'officialisation d'une telle structure doit permettre d'assurer une continuité du travail de codification.

Lorsque la codification est confiée à un agent, chargé par ailleurs d'autres responsabilités, elle est fragilisée. Il suffit que cet agent soit confronté à d'autres priorités ou appelé à d'autres fonctions pour que le travail prenne du retard ou même s'arrête. L'existence d'une structure administrative spécialisée et permanente permet d'éviter cet écueil. La codification peut alors être réalisée en continu, sans rupture.

Une des causes des retards pris pour la codification des parties réglementaires était précisément cette absence d'équipe ou mission permanente et spécialisée. Des personnels, qui avaient assumé la charge de la codification des parties législatives tout en assumant d'autres responsabilités, ont dû faire face à d'autres priorités. Plus personne n'avait alors la charge de la codification des parties réglementaires.

L'existence d'une équipe structurée de codification dans un ministère est la garantie d'un travail continu de codification. Elle doit aussi permettre d'assurer, après l'élaboration d'un code, l'indispensable suivi nécessaire à sa maintenance.

E) Répondre à l'attente des usagers

La codification suscite en elle-même des attentes et demandes. Elles sont exprimées par la doctrine mais aussi par les professionnels. Elles se manifestent dans des colloques, revues ou magazines. Quatre domaines sont plus particulièrement concernés.

1) LE DROIT DES ETRANGERS

Le droit des étrangers, et plus particulièrement celui de leur entrée et de leur séjour, nécessite une codification. Le désordre et l'accumulation des textes ne permettent pas une compréhension toujours aisée de la norme applicable. Les réformes se sont succédées, les modifications se sont multipliées, sans même qu'une simple remise en forme intervienne. De plus, la mise en œuvre de ce droit des étrangers donne lieu à de très nombreuses contestations. Des milliers de décisions de justice sont rendues chaque année en ce domaine. Magistrats, policiers, services préfectoraux, avocats et associations de défense des étrangers aimeraient pouvoir disposer d'un outil juridique complet et cohérent, c'est-à-dire d'un code. Les éditeurs privés ont tenté de pallier la carence de l'État en publiant des compilations des textes existants, qui ne peuvent cependant se substituer à un véritable code. Or, les services du ministère de l'intérieur, en liaison avec la Commission, ont élaboré un projet de code d'entrée et de séjour des étrangers, dont le précédent rapport annuel de la Commission supérieure se faisait l'écho. Seule l'impulsion finale manque, c'est-à-dire la décision politique de faire adopter ce code.

2) LE DROIT DES TRANSPORTS

Depuis plusieurs années les acteurs du monde des transports souhaitent une codification des règles applicables en ce domaine. L'ambition est de codifier les règles communes à tous les modes de transports ainsi que l'ensemble des règles particulières à chacun de ces modes. L'an passé, la Commission supérieure avait inscrit le code des transports à son programme, compte tenu des premiers travaux menés par le conseil général des ponts et chaussées. Depuis les services intéressés n'ont pas avancé dans leur réflexion en l'absence de décision politique de lancement d'un code des transports. Une telle décision est attendue. Elle devrait être suivie de la constitution d'une équipe effective de codification.

3) LE CODE DE L'ARTISANAT

Le monde de l'artisanat est sans doute un des plus réglementés. Les normes sont souvent disparates et anciennes. La lisibilité et l'intelligibilité de la règle applicable sont difficiles alors même que les acteurs n'ont pas, dans leur grande majorité, les structures leur permettant un accès aisément au droit. La codification est attendue et souhaitée.

Or, la réfection du code actuel, qui est dépassé, a débuté il y a déjà une vingtaine d'années. Elle a été interrompue faute d'impulsion politique et de moyens administratifs. Il faut donc aujourd'hui tirer les conséquences des échecs passés, alors même que la codification est plus que jamais nécessaire en ce domaine. Il serait souhaitable que le ministre compétent et le gouvernement prennent les décisions qui s'imposent et fixent une orientation claire.

4) LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Un code des marchés publics entièrement nouveau a été élaboré par le gouvernement, hors toute codification de l'existant. L'ancien code a disparu et une nouvelle réglementation a été adoptée par décret n° 2001-210 du 7 mars 2001, complétée par la loi du 11 décembre 2001. Il ne s'agit absolument pas d'un travail à "droit constant" et c'est la raison pour laquelle ce nouveau code a été réalisé sans être examiné par la Commission supérieure de codification.

Cependant, la question de l'élaboration d'un code de la commande publique, déjà évoquée dans le passé, reste posée pour deux raisons. D'une part, le nouveau code des marchés publics doit être complété par des décrets d'application auxquels il renvoie. Il faudra bien, lorsque tous ces décrets auront été pris, opérer une codification de l'ensemble des règles applicables aux marchés publics. D'autre part, les autres dispositions concernant les commandes publiques qui sont demeurées en dehors du code des marchés publics pourraient être intégrées dans cette codification. Tel est le cas des lois des 3 janvier 1991 et 11 décembre 1992 relatives aux organismes soumis aux règles de concurrence posées par les directives communautaires, ainsi que leurs textes d'application. Pourraient également être codifiés le décret du 26 mars 1993 relatif aux sociétés d'économie mixte. La codification de l'ensemble des règles applicables à la commande publique est plus que jamais souhaitable. Le ministre de l'économie et des finances a d'ailleurs demandé que ce projet de code soit inscrit au programme de la Commission supérieure de codification.

D'autres projets de code doivent certainement être envisagés, notamment un nouveau code des douanes. Mais ces quatre codes, entrée et séjour des étrangers, transports, artisanat et commande publique, sont les priorités de demain.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES CODES

- code de l'action sociale et des familles
- code de l'administration
- code de commerce
- code de la défense
- code de l'éducation
- code de l'environnement
- code de l'entrée et du séjour des étrangers en France
- code général de la fonction publique
- code de l'organisation judiciaire
- code du patrimoine
- code de la recherche
- code rural
- code de la santé publique
- code du tourisme
- code général des transports

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

La partie législative du code de l'action sociale et des familles, adoptée par l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000, a été ratifiée par l'article 87 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Grâce à l'effort soutenu de la cellule, pourtant réduite, chargée, à la Direction générale de l'action sociale, de la codification de la partie réglementaire de ce code, la Commission a pu examiner dès le mois d'octobre 2001 le projet qui avait été préparé ; il devait être complété, avant son envoi au Premier ministre, par les décrets d'application de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées, qui ont été pris le 20 novembre suivant.

Cependant de très importantes modifications de la partie législative du code étaient en cours de discussion au Parlement ; elles ont abouti au vote de trois lois :

- la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui redéfinit le régime des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui modifie la partie législative du code sur plusieurs points : obligation alimentaire, consultation des personnes handicapées, appartements de coordination thérapeutique, introduction du régime spécifique d'Alsace-Moselle ;
- la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État.

En conséquence, c'est une véritable refonte du projet initial qui a dû être entreprise.

Le plan du livre III du code relatif aux établissements ayant été largement remanié, les dispositions réglementaires ont dû être reclasées selon le même plan.

En outre et surtout, la compatibilité de certaines dispositions du projet avec les lois récentes pose des questions juridiques difficiles : l'incompatibilité est parfois évidente mais plus souvent elle prête à discussion, dès lors que les dispositions législatives nouvelles n'ont pas encore fait l'objet de textes d'application. Il faut donc examiner dans le détail la pertinence de nombreuses dispositions qui avaient fait l'objet d'une codification et, de plus, aménager la subdivision du plan (sections, sous-sections, etc....) pour permettre aux décrets à venir d'y trouver ultérieurement leur place. Ces opérations nécessitent un certain délai. La Commission ne propose cependant pas de différer l'adoption de la partie réglementaire du code jusqu'à ce que tous les textes d'application des lois récentes soient intervenus. Elle estime préférable de mettre à la disposition des usagers, dans les tout prochains mois, un code réglementaire qui connaîtra ultérieurement des ajustements plutôt que de laisser s'écouler une longue période entre la parution de la partie législative du code et celle de sa partie réglementaire.

CODE DE L'ADMINISTRATION

Ce code doit grouper les dispositions générales sur les procédures et les structures administratives qui ne sont pas reprises par ailleurs dans des codes spécifiques (fonction publique, marchés publics, propriétés publiques, collectivités territoriales, comptabilité publique, juridictions administratives et financières, etc...).

Il sera articulé autour des deux thèmes des relations des administrations avec le public et de leur organisation. Sous couvert du premier, il a vocation à codifier les règles de portée générale s'imposant à l'ensemble des activités administratives, par opposition aux règles particulières résultant des législations ou réglementations sectorielles, c'est-à-dire aussi bien les grands textes de la fin des années 1970 et du début des années 1980, qui sont habituellement rattachés aux thématiques de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ou de la transparence administrative, que ceux régissant ce que l'on a coutume de désigner sous le terme de procédures administratives non contentieuses. La seconde partie regroupera les textes relatifs à l'organisation des administrations civiles de l'État, présentant d'abord les principes et règles générales régissant celle-ci avant de détailler les attributions de leurs échelons les plus importants.

La délégation interministérielle à la réforme de l'État (ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État) a été chargée de l'élaboration de ce code. Une première version de la première partie relative aux relations entre les administrations et le public est disponible. Elle prend en compte les ajouts et modifications résultant de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de ses décrets d'application. Une première version du livre Ier de la seconde partie du code qui comporte les principes et règles générales relatifs à l'organisation des administrations civiles de l'État a été également établie. En revanche, l'élaboration du second livre qui, eu égard à son objet, nécessite le concours des différents ministères, est toujours en cours.

CODE DE COMMERCE

La partie législative de ce code a fait l'objet de l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000. Le projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement dans les délais prévus par la loi d'habilitation. Il n'a cependant pas encore été examiné.

La préparation de la partie réglementaire du code, qui n'avait pu être menée en parallèle avec celle de la partie législative, n'a pas véritablement commencé depuis la publication de cette dernière. Les difficultés de moyens rencontrées par la direction des affaires civiles et du sceau de la Chancellerie, responsable de ce code, expliquent cette situation regrettable. Cependant, l'affectation de moyens supplémentaires en personnel au bureau du droit commercial, comme la création au sein de la direction d'une cellule de codification en cours de mise en place, permettent maintenant d'envisager un démarrage très prochain des travaux, ce dont il convient de se féliciter vivement.

La situation actuelle du droit commercial se caractérise en effet par une grande hétérogénéité entre le législatif et le réglementaire. D'un côté, les textes de nature législative : ils régissent une matière qui avait fait l'objet d'un mouvement ancien et profond de décodification, de sorte que le code de commerce initial ne comportait plus que quelques articles et ne rassemblait ni la législation sur les sociétés, ni le droit du bail commercial ou celui des procédures collectives (qui figuraient dans des textes autonomes), mais ils ont subi, avec l'ordonnance du 18 septembre 2000, une profonde réorganisation ; cette entreprise de refonte d'un des codes napoléoniens a

suscité un grand intérêt, parfois critique, de la doctrine (il faut noter à cet égard que d'autres publications sont venues s'ajouter à celles qui étaient énumérées dans le précédent rapport). De l'autre, les textes réglementaires : ils restent encore largement dispersés, quand ils n'ont pas de surcroît perdu leur lisibilité de par le caractère inachevé du travail de codification (ainsi du décret du 30 septembre 1953 sur le bail commercial, dont la majeure partie, de valeur législative, a déjà été codifiée, et dont ne subsistent qu'une vingtaine d'articles dispersés).

Cette situation, que déplorent tous les praticiens, ne pourra perdurer très longtemps.

Il est pourtant prématuré d'envisager dès maintenant un calendrier précis, mais la Chancellerie, qui est parfaitement consciente de l'urgence de mener à bien l'œuvre entreprise, devrait pouvoir achever le travail qui commence en vue d'une publication de la partie réglementaire du code de commerce au cours du premier semestre de l'année 2003.

CODE DE LA DÉFENSE

Le projet de code de la défense avait fait l'objet d'une réunion interministérielle de lancement le 18 avril 2000 qui a permis de fixer les grandes lignes de son périmètre. La réunion du 18 juin 2001 de la Commission supérieure de codification a donné lieu à un échange de vue sur diverses questions plus précises relatives au périmètre du futur code et sur la manière dont il conviendrait, le cas échéant, d'envisager que soient rappelées certaines dispositions constitutionnelles intéressant la défense.

Parmi les difficultés qui devront être surmontées, deux d'entre elles méritent d'être soulignées :

- l'existence de textes édictés à des périodes remontant jusqu'au XVIII^e siècle soulève notamment la question de leur maintien en vigueur, de leur place dans l'ordonnancement juridique actuel au regard du partage entre la loi et le règlement, et bien souvent, de leur réécriture dans un style contemporain ;
- subsiste également une interrogation sur la compatibilité de certains textes publiés à des époques différentes, procédant d'inspirations différentes.

La Commission supérieure de codification a en outre validé le plan détaillé des parties législative et réglementaire qui lui était proposé.

Le futur code de la défense comprendra cinq livres ; le plan se présente à ce stade de la manière suivante :

- livre Ier - Principes généraux de la défense
- livre II - Les régimes juridiques de la défense
- livre III - Le ministère de la défense et les organismes sous tutelle
- livre IV - Les personnels de la défense
- livre V - Les moyens de la défense

Les dispositions législatives seront nettement moins nombreuses que celles de nature réglementaire.

La partie législative du projet de code de la défense pourrait être soumise à la Commission supérieure de codification au cours du second semestre 2002.

CODE DE L'ÉDUCATION

L'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 a adopté la partie législative du code de l'éducation nationale.

Au cours de l'année 2001, ont débuté les travaux de codification de la partie réglementaire du code. L'équipe de codification du ministère, en liaison avec la Commission, a d'abord procédé au recensement des textes codifiables. Elle a ensuite commencé le travail de codification dont l'ampleur est considérable : des milliers de dispositions doivent faire l'objet d'une codification. Les premières parties réglementaires du code pourront cependant être soumises à la Commission au cours du deuxième trimestre 2002. La Commission rappelle que les statuts particuliers des personnels ne devront pas faire l'objet d'une codification (voir rapport général). Par contre, un recensement de ces statuts par une publication du ministère est certainement envisageable.

CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE

La décision de lancer ce code et les grandes lignes de sa composition ont été arrêtées lors d'une réunion interministérielle.

Le travail de collecte des textes et de rédaction du projet est pratiquement achevé ; on notera que les deux parties - législative et réglementaire – ont été menées de front et pourront, lorsque le temps en sera venu, être publiées simultanément.

Ce code contiendra les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et celles qui régissent le droit d'asile. Dans sa partie législative il reprendra donc les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France et celles de la loi du 25 juillet 1952 sur le droit d'asile.

Certaines dispositions seront ajoutées selon la formule du code suiveur pour la complète information du lecteur : il s'agit notamment de dispositions du code du travail (autorisation de travail des étrangers), du code pénal (peine complémentaire d'interdiction du territoire susceptible d'être prononcée à l'encontre des étrangers coupables de crimes ou de délits), du code de procédure pénale (régime particulier de libération conditionnelle des étrangers) et du code de justice administrative (règles de procédure contentieuse en matière de reconduite à la frontière).

Il reste à régler le sort de trois questions : d'une part celle de la composition d'un livre dédié aux dispositions relatives aux territoires d'outre-mer, d'autre part celle de la place à donner aux dispositions relatives au droit communautaire et, enfin, le sort réservé aux conventions internationales.

Concernant ces dernières, particulièrement nombreuses, un travail de récapitulation et de consolidation est en cours afin qu'elles puissent être jointes, le cas échéant, en annexe au futur code.

Les travaux sont en état d'être soumis à la Commission supérieure de codification et il ne reste qu'à attendre désormais l'intervention d'une décision politique.

CODE DE L'ENVIRONNEMENT

La partie législative du code de l'environnement a été adoptée par ordonnance le 18 septembre 2000. Il était d'abord prévu d'achever la partie réglementaire au cours de l'année 2001.

L'élaboration de cette partie est désormais bien avancée : trois livres (sur six) sont d'ores et déjà achevés, les autres sont en cours d'élaboration. Il a toutefois été impossible de tenir les délais et la partie réglementaire ne sera adoptée qu'au cours de l'année 2002.

Les raisons de ce retard tiennent aux insuffisances numériques du personnel mis à la disposition de la mission de codification du ministère de l'environnement et à des difficultés dans le traitement informatique des données, que les crédits du ministère n'ont pas permis de résoudre au cours de l'exercice 2001.

Le travail de codification proprement dit a toutefois pu reprendre au début de l'année 2002 et les perspectives d'un achèvement prochain sont encourageantes.

CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le principe d'un code de la fonction publique a été arrêté lors d'une réunion interministérielle le 17 novembre 2001. Plusieurs choix ont été faits à cette occasion :

- le regroupement des dispositions communes aux trois fonctions publiques ainsi que de celles propres à chacune d'entre elles ;
- la codification des dispositions générales relatives aux non titulaires ;
- la codification des dispositions générales relatives aux ouvriers d'État, les règles particulières étant, le cas échéant, codifiées dans les codes spécifiques (défense, ...) ;
- la non-codification des statuts particuliers.

Un premier projet de plan du code a été présenté le 27 novembre 2001 à la Commission supérieure de codification. La Commission a souhaité que, sur la base des orientations arrêtées en réunion interministérielle, des clarifications soient apportées par une meilleure précision des notions et un éventuel regroupement des dispositions générales applicables aux non titulaires dans un livre autonome. La Commission a également souhaité que soit simplifiée la présentation des dispositions spécifiques en évitant, dans la mesure du possible, l'utilisation conjointe des termes de statuts particuliers, spéciaux ou dérogatoires. Un nouveau plan de code doit être soumis à la Commission en 2002.

CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Un projet de partie législative a été élaboré, qui comprend six livres, consacrés respectivement aux dispositions communes (livre Ier), aux juridictions du premier degré (livre II), aux juridictions du second degré (livre III), à la Cour de cassation (livre IV), aux dispositions applicables à certains auxiliaires de justice ou du juge (livre V) et enfin aux dispositions particulières applicables à certaines circonscriptions territoriales (livre VI). Ce projet, déjà ancien, est actuellement en cours de mise à jour.

La difficulté essentielle de ce code réside dans la délimitation de son périmètre.

Au terme d'un arbitrage interministériel rendu le 17 avril 1996, les juridictions civiles spécialisées n'ont pas vocation à figurer dans le code. Cette décision a cependant été inégalement

mise en œuvre. D'un côté, la juridiction prud'homale fait bien l'objet d'une codification dans le code du travail, de même que les dispositions relatives aux juridictions de sécurité sociale, qui figurent dans le code de la sécurité sociale, et le code de l'organisation judiciaire se contente de renvoyer purement et simplement à ces codes. De l'autre, figurent toujours dans le code de l'organisation judiciaire les tribunaux paritaires des baux ruraux, mais également les dispositions relatives aux tribunaux de commerce.

La refonte de ce code pose également la question de l'opportunité d'y intégrer ou non les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions pénales, qui figurent actuellement dans le code de procédure pénale. Cette question n'a pas encore été tranchée. Ce n'est qu'une fois que ces difficultés auront été résolues que le travail de préparation de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire pourra utilement commencer.

CODE DU PATRIMOINE

Lors de ses séances des 5 février et 12 mars 2002, la Commission supérieure de codification a examiné la partie législative du code du patrimoine qui avait fait l'objet de deux comités restreints en novembre 2001. Les points suivants ont retenu son attention :

1.- Le plan du code du patrimoine d'inspiration " verticale ", conforme à ce que la Commission avait recommandé fin 1997, a été adopté sous réserve de faire figurer le titre relatif au dépôt légal, eu égard à son objet, non dans le livre III " Bibliothèques " mais dans le livre Ier consacré aux dispositions générales.

2.- La Commission s'est interrogée sur le mode d'adoption du futur code et a recommandé, de préférence à une ordonnance, une adoption par la loi permettant au législateur de se prononcer sur le bien fondé des extensions proposées par les auteurs du code, tant pour la Métropole que pour l'Outre-mer. Le rapprochement des diverses législations patrimoniales d'inspiration et d'histoire différentes a fait, en effet, apparaître un certain nombre d'harmonisations souhaitables qui sont recensées en colonne " Observations " du projet.

Les dérogations au droit constant seront présentées dans l'exposé des motifs.

3.- Le partage entre la loi et le règlement s'agissant de la désignation de l'autorité administrative a fait l'objet d'un débat. Cette dernière est en effet nommée de manière très hétérogène et très détaillée dans le code et tout particulièrement dans les textes les plus anciens : ministre de la culture, ministre des beaux-arts, ministère chargé de la culture, directeur des Musées, administration de la culture, administration des archives,.....

Il se révèle difficile d'appliquer strictement le principe du renvoi au décret dès lors que le législateur lui-même a voulu par ces désignations que l'on trouve parfois dans des lois culturelles très récentes attribuer des compétences aux autorités ainsi précisées.

La Commission a recommandé de garder les termes précis employés par les textes codifiés lorsqu'ils renvoient dans les lois anciennes à un partage de compétence et de le maintenir pour les lois récentes, postérieures au décret n° 97-34 du 15 janvier 1997. Partout ailleurs les diverses appellations seront remplacées par l'expression unique d'" autorité administrative " avec renvoi à la partie réglementaire pour sa désignation.

4.- L'articulation avec le code général des collectivités territoriales qui, depuis 1996, contient les dispositions relatives aux services publics locaux culturels (bibliothèques, musées, archives) a été examinée. La Commission, s'appuyant sur la volonté exprimée par le législateur, notamment dans l'exposé des motifs de la loi de codification du CGCT (voir Rapport Sénat n° 33 1995/96), de ne pas faire de ce code un code de compétences et de réintroduire les dispositions en cause

dans le futur code du patrimoine, a décidé que ces articles figureraient en code pilote dans le code du patrimoine et en code suiveur dans le CGCT. Ce choix, ainsi que la rédaction modifiée du CGCT, seront présentés au Premier ministre.

5.- Les dispositions pénales ont été harmonisées et parfois réécrites avec l'aide de la Chancellerie pour tenir compte des nouvelles règles instaurées postérieurement aux lois patrimoniales par le code pénal et le code de procédure pénale.

6.- Le Livre VII relatif à l'outre-mer se trouvant dans un état de rédaction moins avancé que le reste de la partie législative du code, la Commission a souhaité qu'il puisse, par une étroite collaboration entre le ministère de la culture et le secrétariat d'État à l'outre-mer, être transmis au Conseil d'État en même temps que les autres livres. La Commission s'est prononcée pour de larges extensions de la matière patrimoniale à l'outre-mer et a, en outre, décidé le principe de l'extension simultanée à Mayotte. Les consultations obligatoires des assemblées territoriales devront être menées rapidement.

L'examen du détail des articles a révélé peu de difficultés.

CODE DE LA RECHERCHE

Le 6 juillet 1999, la Commission supérieure de codification a adopté le plan du code de la recherche. Ce plan a dû évoluer compte tenu, d'une part, des changements législatifs, notamment de l'adoption de la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 et, d'autre part, de l'adoption des codes de l'éducation, de l'environnement ou de la santé publique. En effet, des dispositions ont été codifiées dans ces codes alors qu'avait été envisagée leur codification dans le code de la recherche.

Le ministère de la recherche a, en conséquence, adopté trois orientations :

- les dispositions relatives à la recherche qui ne sont pas déjà codifiées doivent bien évidemment l'être dans le code de la recherche ;
- les dispositions déjà codifiées mais indispensables pourront être reproduites dans le code de la recherche en qualité de " code suiveur " ;
- d'autres dispositions déjà codifiées pourront faire l'objet de simples renvois.

Le plan du code de la recherche, qui ne posait pas de problème particulier, a été soumis à un groupe de travail restreint de la Commission, qui l'a validé. Le projet de code a pu être adopté par la Commission supérieure de codification lors de sa séance du 23 novembre 2001. La Commission a consacré les orientations adoptées par le ministère. Elle a néanmoins souhaité limiter le nombre de dispositions reproduites en " suiveur " par le code de la recherche, afin de ne pas altérer sa lisibilité. Globalement, le code de la recherche serait ainsi composé à plus de 80% de dispositions propres, le reste étant composé des dispositions " suiveuses " ou des renvois à d'autres codes.

Le code de la recherche, après un dernier arbitrage interministériel, sera bientôt prêt. Son adoption dépendra d'une décision du législateur. Celui-ci pourrait habiliter le gouvernement à procéder à une codification par ordonnance. Il pourrait plus simplement adopter directement le code sur proposition du gouvernement.

CODE RURAL

Après l'adoption par l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 des parties législatives des livres VII et IX du code rural, trois livres réglementaires doivent encore être publiés pour que soit achevée la codification du droit rural entreprise il y a plus de vingt ans.

Après avoir examiné, en dernier lieu le 16 janvier 2001, le livre VI (Production et marchés) issu, pour sa partie législative, de la loi du 8 juillet 1998, la Commission a transmis le projet qu'elle a adopté au Premier ministre ; le texte est actuellement en cours d'étude au Conseil d'État.

La partie réglementaire du Livre II (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux), a été examinée par la Commission le 10 juillet 2001 et transmise, après actualisation, au Premier ministre le 11 octobre 2001 ; elle est également en cours d'examen par le Conseil d'État. Une difficulté – qui a été résolue – s'est présentée dans la mesure où il existe encore formellement dans le code rural un livre II réglementaire (Protection de la nature) alors que le livre II législatif a été transféré dans le code de l'environnement par l'ordonnance du 18 septembre 2000.

La mise au point de la partie réglementaire du livre VII (Dispositions sociales) nécessite, comme cela avait d'ailleurs été le cas pour la partie législative correspondante, un important travail de recensement et de clarification des textes dont un certain nombre, qui n'ont plus d'application, n'avaient pas été abrogés. En outre, plusieurs modifications importantes de cette partie législative du code rural remettent en cause la validité de dispositions dont la codification était prévue : dix lois modifiant le livre VII sont intervenues depuis le 15 juin 2000, l'une des plus importantes étant celle du 30 novembre 2001 portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles ; la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a également modifié plus de 30 articles de ce livre. La nécessité de tenir compte, dans la partie réglementaire, de ces substantielles modifications explique le retard pris par la cellule de codification, trop peu étoffée, du ministère de l'agriculture et de la pêche ; de ce fait, le projet n'a pu être présenté à la Commission dans les délais prévus.

CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

La partie législative du code de la santé publique, adoptée par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000, a été ratifiée par l'article 92 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002.

Les travaux de codification des dispositions réglementaires se sont poursuivis tout au long de l'année et ont abouti à l'examen par la Commission de trois des six parties réglementaires, ce qui représente à peu près le tiers du volume total des dispositions appelées à figurer dans le code.

Le processus classique de la codification - c'est-à-dire le recensement exhaustif des textes réglementaires qui, pour le plus grand nombre, ne figurent pas dans les actuelles parties R et D du code de la santé publique, l'actualisation de ces textes, l'examen éventuel de leur légalité, l'abrogation de dispositions caduques - s'est compliqué du fait de l'intervention, depuis l'ordonnance du 20 juin 2000, de nombreuses dispositions législatives modifiant le code de façon plus ou moins étendue : au total ont été publiées six ordonnances de transposition de directives communautaires et seize lois, dont celle du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale, celle du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception et surtout l'importante loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

La Commission a estimé, d'une part, que l'examen de la partie réglementaire du code devrait, compte tenu de son volume prévisible qui dépassera 6 000 articles, se faire en deux étapes et

d'autre part, en dépit du caractère évolutif de la législation en matière de santé publique, il n'était pas possible, sous peine de retarder indéfiniment l'aboutissement de la codification, d'attendre pour adopter le projet de code que tous les textes réglementaires d'application des dispositions récentes soient intervenus. Il est en effet nécessaire de fixer l'état du droit applicable à un certain moment, les mesures réglementaires nouvelles pouvant ainsi être prises directement sous forme de dispositions codifiées.

La Commission a donc examiné l'important ensemble que constitue la codification des textes réglementaires figurant dans les première, deuxième et troisième parties, relatives respectivement à la protection générale de la santé, à la santé de la famille, de la mère et de l'enfant et à la lutte contre les maladies et dépendances.

Le projet adopté par la Commission lors de sa séance du 23 octobre 2001 doit faire l'objet d'une mise à jour avant sa transmission au Premier ministre.

La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'attendre que les trois autres parties soient prêtes pour transmettre les trois premières au Conseil d'État et pour les publier. En effet, des délais seront encore nécessaires - compte tenu notamment de la loi précitée relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé qui apporte de sensibles modifications à la quatrième partie législative du code - pour mettre au point les quatrième, cinquième et sixième parties. Or les usagers ont le plus grand intérêt à avoir accès, dès que possible, aux parties réglementaires du code déjà élaborées.

CODE DU TOURISME

A la suite de la décision, prise en réunion interministérielle le 30 octobre 2000, d'engager la préparation d'un code du tourisme, un groupe de travail a été installé le 3 mai 2001 au sein du ministère compétent.

Un projet de plan détaillé a été élaboré, après avoir donné lieu à une large concertation interministérielle : il a été débattu, en réunions de groupe restreint, au sein des quatre groupes de travail constitués, pour chacun des quatre Livres du projet, et en réunions élargies, notamment le 21 juin au Sénat, y compris avec les personnalités qualifiées dans ce secteur d'activité.

Il a été présenté à la Commission supérieure de codification le 2 octobre 2001.

Lors de cette première réunion, la Commission, sans remettre en cause les grandes lignes du projet de plan détaillé, a demandé que certains intitulés du plan soient revus et précisés, que les dispositions non nécessaires, suiveuses ou sous forme de renvois, soient retirées, et enfin qu'une décision, le cas échéant après arbitrage du cabinet du Premier ministre, intervienne sur la question des stations classées et des casinos.

Afin de prendre en compte les orientations ainsi fixées par la Commission supérieure de codification, plusieurs actions ont été entreprises au cours du dernier trimestre 2001 :

1. Une concertation interministérielle a été engagée, afin de recueillir les propositions d'allègement de chacun des départements ministériels concernés par l'insertion de dispositions suiveuses dans le premier projet.
2. Un examen, article par article, des dispositions retenues dans le projet du 2 octobre a eu lieu, sur la base des réponses obtenues ; il en résulte un projet modifié par la suppression de plusieurs dispositions suiveuses, la transformation de dispositions de position pilote en suiveuse, la transformation de certaines dispositions suiveuses en renvois simples.

3. En outre les intitulés de certains titres, chapitres et sections du plan détaillé ont été modifiés dans le sens des préconisations de la Commission supérieure de codification.

S’agissant des dispositions relatives aux stations classées et aux casinos, la question de leur inscription, sous forme de dispositions pilotes ou suiveuses, a commencé à faire l’objet de premiers contacts entre les cabinets des deux ministères concernés, tourisme et intérieur. Ce dernier point ne conditionne pas l’adoption à venir du projet de plan détaillé par la Commission supérieure de codification, mais concerne en revanche les étapes suivantes que seront l’examen des parties législative et réglementaire.

CODE GÉNÉRAL DES TRANSPORTS

Ce code, dont l’élaboration incombe au Conseil général des ponts et chaussées, qui a déjà accompli un travail considérable de recensement et de mise en ordre des textes, pourrait être prochainement lancé. Il s’est heurté à une difficulté initiale : un code général ou des codes par mode de transport ? Un accord est intervenu en 1998 entre les responsables du Conseil général des ponts et chaussées et de la Commission supérieure de codification sur une formule de compromis : une partie commune précédera les parties relatives aux différents modes de transport. Cet accord a été entériné par le ministre compétent.

ANNEXES

1. Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification
2. Article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
3. Maintenance des codes
4. Composition de la Commission supérieure de codification
5. Organigramme de la Commission supérieure de codification

ANNEXE n° 1

Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, modifié *, relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de Codification

(Journal officiel du 13 septembre 1989)

Article 1er

Il est institué une Commission supérieure de codification chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit qui prend la suite de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires créée par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948. Elle a pour mission de :

- procéder à la programmation des travaux de codification ;
- fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;
- susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées ;
- (Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 1er) "recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole" ;
- adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes (Décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, art. 1er) "élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Elle peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants".

Article 2

La Commission supérieure de codification comprend sous la présidence du Premier ministre : Un vice-président, président de section ou président de section honoraire au Conseil d'État ;

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur au secrétariat général du Gouvernement ;
- (Décret n° 90-732 du 10 août 1990, art. 1er) "le directeur des Journaux officiels" ;
- (Décret n° 93-172 du 5 février 1993, art. 1er) "le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer" ;

Des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné :

- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'Etat ;
- un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;
- le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné ;

Un rapporteur général ;

(Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-I) "Deux rapporteurs généraux adjoints".

Article 3

Le vice-président de la Commission supérieure de codification est nommé pour quatre ans par arrêté du Premier ministre.

Les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes sont désignés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans, sur proposition des institutions qu'ils représentent.

En vue de la désignation et de la présence des membres non permanents, le vice-président sollicite les institutions ou les ministères concernés par le code examiné.

Le rapporteur général (Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-II) "et les rapporteurs généraux adjoints" sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président.

Article 4

Les membres de la Commission supérieure de codification peuvent être suppléés par des membres désignés dans les mêmes conditions. Les directeurs d'administration centrale peuvent être suppléés par un haut fonctionnaire ou magistrat placé sous leur autorité et désigné par le ministre.

Article 5

La Commission peut entendre toute personnalité qualifiée par ses travaux antérieurs.

Article 6

Des rapporteurs particuliers et des personnalités qualifiées pour l'élaboration des codes peuvent être désignés par le vice-président pour participer aux groupes de travail chargés de la codification.

(Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 3) "Trois au moins des rapporteurs particuliers mentionnés ci-dessus sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer".

Article 7

Le secrétariat de la Commission supérieure de codification est assuré par le secrétariat général du Gouvernement.

Article 8

Dans la limite des crédits ouverts au budget des services du Premier ministre au titre de la Commission supérieure de codification, des indemnités peuvent être allouées dans les conditions fixées aux articles ci-après :

- au vice-président ;
- au rapporteur général (Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-III) "et aux rapporteurs généraux adjoints" ;
- aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

Article 9

(Décret n° 98-598 du 15 juillet 1998, art. 1er, et décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998, art. 1er)

"Les indemnités allouées au vice-président, au rapporteur général et aux rapporteurs généraux adjoints ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget".

Article 10

Les indemnités allouées aux rapporteurs particuliers ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par le Premier ministre sur proposition du vice-président dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du budget.

Article 11

Le montant des indemnités allouées aux personnalités qualifiées a un caractère forfaitaire. Il est fixé par le vice-président dans la limite d'un plafond établi par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du budget. Cette indemnité est payée en deux versements.

Article 12

Les décrets n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, n° 61-652 du 20 juin 1961

relatif à la composition de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires et n° 73-246 du 7 mai 1973 relatif à l'attribution d'indemnités à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires sont abrogés.

* Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié par :

- le décret n° 90-732 du 10 août 1990, Journal Officiel du 17 août 1990 ;
- le décret n° 93-172 du 5 février 1993, Journal Officiel du 7 février 1993 ;
- le décret n° 93-904 du 15 juillet 1993, Journal Officiel du 17 juillet 1993 ;
- le décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, Journal Officiel du 4 octobre 1997 ;
- le décret n° 98-598 du 15 juillet 1998, Journal Officiel du 17 juillet 1998 ;
- le décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998, Journal Officiel du 11 novembre 1998 ;
- le décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, Journal Officiel du 17 juin 2000.

ANNEXE n° 2

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

(Journal officiel du 13 avril 2000)

.....

Article 3

La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes.

Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.

ANNEXE n° 3

ÉLEMENTS DE REFLEXION SUR LA MAINTENANCE ET L'ACTUALISATION DES CODES

Le programme de codification générale du droit, largement mis en œuvre sous l'égide de la CSC depuis 1989, pose une nouvelle question, celle de la gestion des codes, qui doit être assurée avec une grande rigueur juridique.

En effet, la codification est une démarche qui a pour objet de répondre à la complexité du droit par la simplification de l'accès aux normes. Mais un code une fois publié exerce une contrainte sur la production et l'organisation des nouvelles règles. Deux difficultés apparaissent désormais, qu'il faut tenter de résoudre afin de conserver aux codes leur finalité et leur efficacité :

- la maintenance ;
- l'actualisation.

I - LA MAINTENANCE

1. " Maintenir " un code, ce n'est pas le rendre fixe ou rigide, c'est simplement l'entretenir de telle sorte qu'il conserve son utilisation optimale, qu'il garde ses caractéristiques essentielles et fondamentales : domaine de droit, périmètre, cohérence juridique, plan, lien entre les parties législative et réglementaire, etc.... Or, dès qu'un code a été publié, la production législative et réglementaire remet en cause la logique et la cohésion du droit codifié. Les nouveaux textes ajoutent, modifient, remplacent et déplacent les articles codifiés, à un rythme souvent rapide. Bien que ces mouvements soient inéluctables, ils risquent à court terme d'altérer la structure et la cohérence de l'ensemble du système. Enfin, il n'est pas certain que les techniques utilisées pour la confection des codes soient adaptées à leur maintenance.

2. On peut donc s'interroger sur ce qui compose les attributs essentiels d'un code et sur ce qu'il faudrait prioritairement protéger. Puisqu'un code repose sur la logique, on citera notamment :

- le classement et la hiérarchisation des concepts ;
- l'adéquation nécessaire entre dispositions législatives et réglementaires ;
- le caractère indissociable des composants de l'article (numéro et texte) ; le numéro permet à la fois de localiser le texte et de symboliser le contenu ;
- l'organisation similaire des dispositions d'un code à l'autre (principes, dispositions pénales, outre-mer, etc....) destinée à faciliter la consultation des usagers.

3. Exemples de difficultés :

Dans le CGCT

3.1 Exemple d'articles dénumérotés : Les modifications apportées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont été sources de difficultés car de nombreux articles ont été ajoutés ou dénumérotés dans le but d'obtenir une cinquième partie plus lisible, par exemple :

L. 5211-49-1 (créé par : Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, article 43-III)

L. 5211-50 (ancien L. 5211-21 renuméroté par : Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, article 43-I)

L. 5211-51 (ancien L. 5211-22 renuméroté par : Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, article 43-I)
(modifié par : Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, article 43-II)

3.2 Exemple de dispositions supplémentaires : L'article 43 de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer a inséré les articles L. 4433-4-1 à L. 4433-4-8 dans le chapitre III du Titre III du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales . Ici le problème concerne l'objet des dispositions. L'insertion ne présente pas d'unité conceptuelle, les dispositions nouvelles ne sont pas précédées d'intitulés indicatifs et cet ajout a conduit à une difficulté pour l'intégration dans la partie réglementaire des deux décrets d'application publiés ultérieurement.

3.3 Exemple de modification de plan : La loi sur Mayotte : il a finalement été décidé, pour des motifs politiques, d'insérer dans les différentes parties du CGCT les nombreuses dispositions de cette loi, alourdissant ainsi la consultation et la maniabilité du code, plutôt que de créer une sixième partie, initialement prévue en 1996.

Dans le code de la santé publique :

3.4 A l'évidence, la question de la maintenance s'amplifie avec les modifications de plan qui comportent l'insertion d'un nouveau chapitre, d'un nouveau livre ou d'un nouveau titre entre deux divisions existantes. Que proposer alors ? Récemment, à propos d'une modification législative du code de la santé publique concernant la création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale par insertion d'un chapitre additionnel au sein du livre III de la première partie de ce code, le Sénat a considéré que, dans un souci de lisibilité, il convenait d'insérer un chapitre numéroté V bis entre le chapitre V et le chapitre VI. Le nouveau chapitre est composé d'articles additionnels L. 1335-3-1 à L. 1335-3-5 faisant suite à l'article L. 1335-2 du chapitre V. Cette numérotation, comme on le voit, ne tient pas compte de la numérotation du chapitre et s'appuie sur une numérotation différente de l'article initial, 3 en l'espèce. Elle pourrait donc nuire, le cas échéant, à la création d'un article L. 1335-3 au sein du chapitre V et par la suite, au sein de ce même chapitre, à la création d'un article L. 1335-3-1.

De tels exemples révèlent le risque de perte de repères pour le lecteur et démontrent la difficulté mais aussi la nécessité de maintenir la lisibilité du code.

4. Les inconvénients de la dénumérotation

La technique employée pour insérer des dispositions nouvelles pourrait consister à appliquer les principes retenus lors de la codification, c'est-à-dire que, d'une part, les dispositions sont insérées à la place commandée par la logique et que, d'autre part, il n'y a ni trou (en cas d'abrogation d'un ou de plusieurs articles, les articles suivants remontent d'un ou de plusieurs crans) ni bosse (pas d'article bis, pas d'insertion d'article grâce à la technique du deuxième tiret précédent l'ajout d'un chiffre supplémentaire comme par exemple L. 1111-1-8).

L'inconvénient majeur de ce système est, dès lors qu'il s'agit d'un projet qui comporte plusieurs modifications d'un code, d'obliger le législateur à intervenir pour dénuméroter des séries d'articles, ce qui alourdit la loi de dispositions formelles et nuit considérablement à sa lisibilité. Au lieu d'accroître le sentiment de sécurité juridique que doit apporter la codification, les dénumérotations déstabilisent profondément les usagers, multiplient les incertitudes sur les textes applicables à un moment déterminé, constituent un obstacle à toute mémorisation d'articles par les praticiens, rendent inexactes les références faites par le code ou par d'autres textes à ces articles dénumérotés.

L'entreprise de codification risque de se trouver totalement décrédibilisée car il faut songer non seulement aux utilisateurs mais aux éditeurs des codes, des jurisclasseurs et des manuels, contraints à des mises à jour coûteuses et contraignantes, non seulement des numéros d'articles mais aussi des tables de concordances.

A vrai dire cette conception de la numérotation glissante suppose que le support papier ne soit plus utilisé et que l'usager se réfère uniquement aux versions successives des codes disponibles

sur support informatique, qui devraient lui permettre de reconstituer l'historique de chaque article pour savoir quel était son contenu applicable à telle ou telle date. Cette vision futuriste paraît prématuée et doit pour l'heure être écartée.

Il faut remarquer que cette dénumérotation se répercuterait sur les livres consacrés à l'outre-mer dans certains codes, ce qui alourdirait encore les projets de loi.

5. Esquisses de solutions

Le recours aux dénumérotations devant donc être, par principe, écarté, les solutions doivent être amorcées dès l'élaboration d'un nouveau projet destiné à s'insérer dans un ou plusieurs codes.

Elles se déterminent au regard des modifications proposées et dépendent de plusieurs facteurs :

- thème du projet (vise-t-il un ou plusieurs codes ?) ;
- impact du texte (s'agit-il de modifications ciblées sur une seule division ou au contraire dispersées ?) ;
- effet des dispositions (abrogations, créations, modifications, substitutions, ...) ;
- nature du concept (inédit, restreint, élargi, ...) ;
- conséquences sur d'autres normes (au sein du code, sur d'autres textes, codes ou lois, sur la partie réglementaire, les arrêtés, ...) ;
- prise en compte éventuelle des codes suiveurs (leur plan, le contenu des dispositions, ...).

Quelques règles peuvent être esquissées à partir de ces éléments :

a) Le principe de base est que l'on ne peut transiger ni avec la logique du code ni avec la hiérarchisation des concepts (le général avant le particulier par exemple). On peut toutefois réorganiser les concepts, par exemple :

Avant la loi n° 99-586

Livre 4 : Services publics locaux

Titre 1er : Les délégations de service public

Chapitre unique : articles L. 1411-1 à L. 1411-18

Après la loi n° 99-586

Livre 4 : Services publics locaux

Titre 1er : Principes généraux

Chapitre 1 : Les délégations de service public : articles L. 1411-1 à L. 1411-18

Chapitre 2 : Gestion directe des services publics : articles L. 1412-1 et L. 1412-2

b) Il est toujours plus facile de modifier la rédaction que la numérotation : autant que faire se peut, il est donc préférable de ne pas bousculer les livres, titres ou chapitres qui ont une incidence sur la numérotation. Ainsi, si leur caractère solennel ou général s'y prête, on peut créer des chapitres ou des titres préliminaires. Dans cette perspective il vaut mieux tenter de créer des sections à l'intérieur de chapitres existants que d'introduire des chapitres nouveaux entre des chapitres déjà existants.

c) L'organisation des dispositions habituellement pratiquée doit être respectée, comme la place des dispositions pénales ou le renvoi à des dispositions réglementaires.

d) La surnumérotation n'est pas en soi un problème : par exemple il vaut mieux créer un article L. 5211-49-1 entre le L. 5211-49 et le L. 5211-50 plutôt que dénuméroter dix articles à suivre, car il est préférable d'ajouter à la lecture et dans un ordre logique une disposition que de déstabiliser le lecteur en dissociant le numéro de l'article de son contenu non modifié.

e) On peut aussi envisager, à titre exceptionnel, de compléter les articles existants par des paragraphes (I, II, etc....) ou de restructurer un ou plusieurs articles afin d'éviter l'ajout d'un

numéro intermédiaire.

f) Enfin, il faut garder à l'esprit l'insertion des décrets à venir dans le plan de la partie réglementaire.

II - L'ACTUALISATION

La publication récente par ordonnances de plusieurs codes oblige à remplacer les références figurant dans des lois ou codes aux anciens textes, désormais codifiés, par les références aux articles correspondants des nouveaux codes. Ce remplacement est en principe automatique en vertu même de la loi ou de l'ordonnance de codification. Automatique signifierait donc que le processus de mise à jour n'a pas besoin d'être acté ou validé par un décideur habilité. Et pourtant, à l'expérience, en raison des difficultés d'interprétation qu'elle comporte, il s'avère qu'une telle procédure ne peut être gérée par une machine parce qu'elle n'est pas automatisable.

1. Exemples de difficultés : CGCT

Article L. 5215-20 – paragraphe I d) :

I - La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :....

d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au chapitre Ier de la section 2 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Observation : Ici la référence à la loi de 1983 doit être actualisée compte tenu de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation. A strictement parler, le chapitre 1er compte quelque 40 articles qui ont été codifiés - mais pas dans leur intégralité - et qui sont répartis sur l'ensemble du code de l'éducation en quelque 70 articles.

En fait les seuls articles du chapitre Ier de la section 2 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui auraient dû être cités sont : articles 13, 14-VII bis et ter et 15 à 15-IV ; ces derniers qui fixaient une date limite au 31 décembre 1999 sont désormais caducs. Reste donc à effectuer la traduction des articles 13 (L. 211-2, L. 213-1 et L. 214-5 du code de l'éducation), articles 14-VII bis (L. 216-5) et 14-VII ter (L. 216-6).

Il y a donc impossibilité à traduire la référence à la loi n° 83-663 sans avoir au préalable fait un choix pertinent des articles à citer. Comment et par qui faire valider cette sélection ? Par ailleurs, il est certain que le législateur aurait pu faire le choix a priori plutôt que citer largement la loi de 1983.

Article L. 2321-2 :

Les dépenses obligatoires comprennent notamment : ...

12° Les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé dans les conditions prévues par le titre premier du livre I du code de la santé publique ;

Observation : Etant donné que les compétences des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé sont définies à l'article L. 1422-1 du code de la santé, il paraît plus simple de faire directement référence à cet article, mais il s'agit d'un choix et non d'une référence automatiquement traduite. On observera en outre que l'article L. 1422-1, alinéa 2, précise que les services communaux d'hygiène et de santé sont chargés de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique énumérées, notamment, " au titre 1er du livre III de la présente (première) partie " et relevant des autorités municipales. On pourrait donc tout aussi bien choisir de viser le titre 1er du livre III de la première partie du code de la santé publique.

Par suite de la modification d'une référence à un titre entier du code de la santé publique, il y a un choix à opérer pour rendre exacte et pertinente la mise à jour d'un renvoi.

2. Ces exemples montrent que la mise à jour ne peut être que rarement automatique. Reste donc la question de savoir quelle sera l'autorité habilitée à valider la consolidation qui dépasse la simple mise à jour automatique et éditoriale.

Sur cette question encore, certaines solutions doivent être mises en œuvre en amont de la publication de la loi :

- Une plus grande rigueur devrait être exercée sur les renvois d'ordre général. Par exemple, au lieu de viser les conditions fixées par une loi dans son intégralité, il devrait être possible de cibler précisément les articles utiles.
- Un contrôle plus efficace pourrait être opéré sur les références aux textes et sur les impacts des modifications au moment de l'élaboration du texte. Ce type de contrôle est désormais facilité par l'existence des bases de données et des outils informatiques. Le texte nouveau pourrait balayer les inadéquations et abroger ou corriger les erreurs de références.

En conclusion, il n'existe pas de règles uniformes et normalisables qui permettraient de maintenir la composition et la lisibilité des codes après leur publication. Les techniques utilisables doivent être inspirées par la logique et le bon sens et s'adapter à chaque cas d'espèce. Néanmoins, toutes les solutions préconisables doivent se situer dans l'histoire et la genèse du code, des choix retenus lors de sa conception et des décisions ou des analyses qui ont présidé à son élaboration. A cet égard, il est nécessaire que soient maintenues dans les ministères les missions de codification qui ont contribué à la fabrication des codes. Le rôle de ces missions est de prévenir les malfaçons, de contrôler la cohérence des plans ou des liaisons entre les articles, de faciliter l'actualisation des références et des mises à jour, de maintenir la logique et la cohérence du droit codifié. Ces missions doivent contribuer à trouver les solutions adaptées à l'insertion des nouveaux textes dans le code dont elles ont la mémoire et la charge.

Le maintien des missions de codification semble donc actuellement un élément de solution important pour la maintenance de la qualité d'un droit codifié.

ANNEXE n° 4

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Vice-Président : Guy BRAIBANT

Rapporteur général : Rémy SCHWARTZ

Rapporteurs généraux adjoints : Nicolas BONNAL - Luc MACHARD

Chargées de mission : Colette MEME - Élisabeth CATTA

Secrétaire générale : Nicole GOUËFFIC

Secrétaire générale adjointe : Martine GUILLAUMOND

Secrétaire : Monique JEAN

T I T U L A I R E S	S U P P L E A N T S
M. Philippe SAUZAY, Conseiller d'Etat	M. Jacques ARRIGHI de CASANOVA, Conseiller d'Etat
M. Jean BUFFET, Président de la deuxième chambre civile à la Cour de Cassation	M. Jean-Claude LAPLACE Conseiller doyen honoraire à la Cour de Cassation
Mme Anne-Marie FROMENT-MEURICE, Conseillère maître à la Cour des Comptes	M. Jean-Yves BERTUCCI, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes
M. Alain VIDALIES, Député	M. Gérard GOUZES, Député
M. Patrice GÉLARD, Sénateur	M. Henri de RICHEMONT, Sénateur
M. Jean-Louis GALLET, Directeur des affaires civiles et du Sceau	N...
M. Robert FINIELZ, Directeur des affaires criminelles et des grâces	M. Jean-Baptiste CARPENTIER, Sous-directeur
M. Jacky RICHARD, Directeur général de l'administration et de la fonction publique	M. Frédéric MION, Directeur adjoint au directeur général
M. Serge LASVIGNES, Directeur au Secrétariat général du gouvernement	M. Jacques-Henri STAHL, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
M. Jean-Paul BOLUFER, Directeur des Journaux officiels	M. Olivier GARNIER, Chef de Service à la Direction des Journaux officiels
M. Marc ABADIE, Directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer (Outre-mer)	Mme Pascale COMPAGNIE, Bureau des affaires juridiques et de l'état civil (Outre-mer)

72, rue de Varenne - 75700 PARIS – téléphone : 01.42.75.85.83

(secrétariat téléphone : 01.42.75.58.40)

télécopie : 01.42.75.72.06 – mail : G.braibant@sgg.pm.gouv.fr

ANNEXE n° 5

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Comité de pilotage

M. Guy BRAIBANT, vice-président, président de section honoraire au Conseil d'État
M. Rémy SCHWARTZ, rapporteur général, maître des requêtes au Conseil d'État
M. Nicolas BONNAL, rapporteur général adjoint, magistrat
M. Luc MACHARD, rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la Cour des Comptes
Mme Colette MÊME, chargée de mission, conseillère d'État honoraire
Mme Elisabeth CATTÀ, chargée de mission, magistrate
Mme Nicole GOUËFFIC, secrétaire générale, attachée principale d'administration centrale
Mme Martine GUILLAUMOND, secrétaire générale adjointe, secrétaire administrative de classe exceptionnelle

Rapporteurs particuliers

Mme Frédérique AGOSTINI, conseillère référendaire à la Cour de Cassation (partie outre-mer des codes)
M. Gilles BARDOU, maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'action sociale et des familles)
M. Guy BARREY, Conseiller à la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie (code du tourisme)
M. Nicolas BONNAL, magistrat (code de l'organisation judiciaire)
M. Nicolas BOULOUIS, maître des requêtes au Conseil d'État (code général de la fonction publique)
M. Didier CHAUVAUX, maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'entrée et du séjour des étrangers et livre VII du code rural)
M. Stéphane DIÉMERT, Conseiller de tribunal administratif (partie outre-mer des codes)
Mme Gaëlle DUMORTIER, auditrice au Conseil d'État (code de la santé publique)
M. Guillaume GOULARD, maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'environnement)
M. Mattias GUYOMAR, maître des requêtes au Conseil d'État (partie outre-mer des codes)
Mme Martine JODEAU-GRYMBERG, maître des requêtes au Conseil d'État (code de la recherche)
Mme Marianne LAIGNEAU, maître des requêtes au Conseil d'État (code du patrimoine)
M. François LOLOUM, maître des requêtes au Conseil d'État (code monétaire et financier)
M. Luc MACHARD, conseiller référendaire à la Cour des Comptes (code de l'administration)
M. Ghislain de MONTEYNARD, conseiller référendaire à la Cour de Cassation (code de commerce)
M. Laurent OLLÉON, auditeur au Conseil d'État (code monétaire et financier)
M. Terry OLSON, maître des requêtes au Conseil d'État (code de la défense)
Mme Marie PICARD, maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'éducation)
M. Denis PIVETEAU, maître des requêtes au Conseil d'État (code de la santé publique)