

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

TREIZIÈME RAPPORT ANNUEL 2002

ISBN 2-11-075624-1
ISSN 0767-4538

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2002)

SOMMAIRE

Préface de Guy Braibant, vice-président de la Commission supérieure de codification

I. - L'INCONTOURNABLE NÉCESSITÉ

- A. - L'intelligibilité et l'accessibilité de la norme
- B. - Des acquis
- C. - L'instabilité de la norme

II. - DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT ATTEINTS

- A. - Une satisfaction : la validation des ordonnances par le juge
- B. - Un regret persistant : la lenteur de l'élaboration des parties réglementaires des codes par les administrations
- C. - Les résultats
 - 1. Les ratifications
 - 2. La poursuite de la codification
 - a) Les parties réglementaires
 - b) Les parties législatives
 - 3. La coopération internationale

III. - UNE NOUVELLE MISSION : LE CONSEIL JURIDIQUE EN MATIÈRE DE MISE À JOUR DES TEXTE

IV. - LES PERSPECTIVES

- A. - Les conséquences de la loi d'habilitation en matière de simplification et de codification
 - 1. Une consultation possible de la Commission supérieure de codification
 - 2. Une intervention différée de la Commission supérieure de codification
 - 3. Une intervention initiale
 - a) Une intervention initiale nécessaire
 - b) Une intervention initiale obligatoire
- B. - La poursuite du programme de codification
 - 1. Les parties réglementaires
 - 2. Les nouveaux codes

CONCLUSION

ANNEXES

- N° 1. Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification
- N° 2. Composition de la Commission supérieure de codification
- N° 3. Organigramme de la Commission supérieure de codification
- N° 4. Note relative à la coopération internationale
- N° 5. Note relative à certaines difficultés de mise à jour des textes codifiés

PRÉFACE

Avec le recul du temps et compte tenu des développements actuels, on peut considérer que l'année 1999 a été une année charnière de la nouvelle codification française. Dix ans plus tôt, des décisions importantes avaient été prises concernant le renforcement de la Commission supérieure de codification, la définition des missions, l'annonce d'un premier programme.

A l'époque, il avait été décidé de procéder à la codification par la loi ; cette procédure a bien fonctionné pendant quelques années, avec l'adoption de codes importants comme ceux de la propriété intellectuelle, de la consommation et surtout le code général des collectivités territoriales ; mais, à partir de 1996, cette procédure n'a pu être maintenue en raison de l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement ; il en résultait une situation particulièrement préoccupante.

A terme, cette situation ne pouvait que dévaloriser la codification et, à la limite, mettre en cause son existence même. C'est pourquoi la décision a été prise de recourir à la formule des ordonnances. Cette solution n'était pas extrêmement satisfaisante, car l'intervention des assemblées parlementaires permettait d'apporter aux codes tout à la fois des améliorations techniques et une plus grande légitimité politique, mais elle était la condition du maintien de la codification.

Cette procédure n'exclut pas toutefois un double contrôle du Parlement, en amont par la loi d'habilitation qui lui permet d'intervenir sur le choix des codes et, en aval, par les lois qui en soumettent le contenu à son approbation.

Cette solution a été inscrite dans une loi du 16 décembre 1999 dont la conformité à la Constitution a été reconnue par une décision du Conseil constitutionnel du même jour, fondée sur quatre dispositions de la déclaration des droits de l'homme ; cette décision a consacré la codification comme « objectif à valeur constitutionnelle ». Ce système a permis à la codification française de prendre un nouvel essor, par la publication de neuf nouvelles parties législatives de codes dans les délais prévus par la loi d'habilitation, c'est-à-dire avant la fin de l'année 2000.

La poursuite de l'œuvre de codification exigeait qu'une réponse soit apportée à trois exigences : la ratification des ordonnances par le Parlement, afin de les mettre à l'abri de toutes les contestations contentieuses, dans un souci de clarté et de sécurité juridique ; la réalisation et la publication des parties réglementaires des codes, dont les parties législatives avaient été adoptées par des ordonnances ; le lancement d'un nouveau programme de codification.

Ces objectifs ont été largement atteints au moment où le présent rapport est rédigé, c'est-à-dire au milieu de l'année 2003.

Les ratifications sont intervenues, avec les corrections de forme nécessaires, soit par des lois dont c'était le seul objet, soit par des lois nouvelles se rapportant à la matière codifiée, soit par la loi générale sur la simplification du droit adoptée en 2003.

Cette loi comporte en outre un nouveau programme de codification : quatre codes à droit constant (patrimoine, recherche, tourisme, refonte du code de l'organisation judiciaire) et quatre codes comportant des innovations d'importance variable (code des métiers et de l'artisanat, domaine des propriétés publiques, défense, compléments au code monétaire et financier). Cette deuxième catégorie est nouvelle et complique un peu l'architecture de la codification. Elle se fonde sur l'application rigoureuse de la notion de « droit constant » telle qu'elle a été définie par l'article 3 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dans les termes suivants : « 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.

A partir du moment où la codification ne se fait plus directement par la loi, mais par des ordonnances prises par le gouvernement et soumises au contrôle du juge avant leur ratification, il a paru légitime d'encadrer plus étroitement le pouvoir de codifier. Cette formule pourrait avoir pour effet de limiter l'obligation de la consultation de la Commission supérieure de codification qui ne s'applique, en vertu d'un décret du 16 juin 2000 modifiant le décret du 12 septembre 1989 sur la Commission, qu'aux codes à droit constant. Mais si cette consultation n'est pas obligatoire pour les autres codes, elle n'est pas interdite pour autant, et tout porte à croire que le gouvernement y procédera lorsqu'il ne s'agit pas de simples modifications des codes existants ; c'est en tout cas ce qui s'est fait pour le code de la défense examiné par la Commission supérieure de codification en 2003.

Au demeurant, il faudra sans doute revenir à une application plus souple de la notion de droit constant. De nombreux textes ne peuvent plus être considérés comme en vigueur en raison de l'évolution des principes et des techniques.

C'est ainsi que les dispositions de la célèbre loi Jules Ferry sur l'enseignement primaire, qui imposaient aux garçons des exercices militaires et aux filles des travaux d'aiguille, n'ont pas été reprises dans le code de l'éducation, bien qu'elles n'aient jamais été formellement abrogées. De même, les textes militaires relatifs au rôle des chevaux dans les armées du XIXe siècle ne sauraient être repris aujourd'hui dans le code de la défense.

La troisième condition d'une application correcte de la politique de codification tient à la nécessité d'achever dans les meilleurs délais les parties réglementaires des codes dont les parties législatives ont été publiées. C'est là le principal défaut de notre système actuel. Dans certains cas, pour des codes qui ne sont pas trop volumineux, leurs rédacteurs ont réussi à préparer les deux parties en même temps, qui peuvent ainsi entrer en vigueur simultanément : ce fut le cas du code de justice administrative et du code de la route. Mais pour d'autres codes également importants, il s'est écoulé jusqu'à plusieurs années entre la parution des deux parties ; les usagers se trouvent

ainsi en présence d'un droit « dissymétrique », à moitié codifié ; si cette situation se prolonge, elle peut devenir pire qu'une absence de codification, en particulier en raison du caractère instable et proliférant des textes.

Un exemple particulièrement grave est fourni par le code de commerce. Celui-ci est le premier des grands codes napoléoniens dont le gouvernement a décidé la réfection. Sa partie législative a fait l'objet d'une ordonnance du 18 septembre 2000. Dans son rapport pour 2002, la Commission supérieure de codification avait pris acte de la volonté de la Chancellerie de publier la partie réglementaire de ce code au cours du premier semestre de l'année 2003. Or ce semestre s'achève sans même que le travail ait commencé. Ce retard est d'autant plus fâcheux que le code de commerce avait été élaboré en liaison étroite avec le code monétaire et financier, dont la partie réglementaire est en bonne voie d'achèvement. Il en résultera, dans un domaine essentiel de notre droit, une faiblesse grave, à laquelle il devrait être remédié le plus tôt possible.

Ce constat appelle une réflexion plus générale : l'insuffisance des moyens consacrés par l'Etat à l'activité régaliennes par excellence qu'est la codification.

L'appareil de la Commission elle-même est extrêmement léger. De leur côté, le secrétariat général du gouvernement, le Conseil d'Etat et les assemblées parlementaires consacrent à la codification un temps considérable, qui ne pourrait sans doute pas être accru. La faiblesse principale se trouve au sein des administrations centrales, qui sont chargées de la préparation des codes. Un ministère ne peut pas y procéder s'il ne dispose pas d'une mission de codification composée de plusieurs juristes de haut niveau. Or, dans un grand nombre de cas, il n'y a pas du tout de mission de codification, ou bien elle est à éclipses : c'est-à-dire qu'elle disparaît pendant quelques mois sans même que la Commission supérieure en soit informée, parfois entre la partie législative et la partie réglementaire. Une telle mission est indispensable non seulement pour la rédaction intégrale du code mais aussi pour sa maintenance au fur et à mesure de l'édiction de nouvelles lois que malheureusement la codification ne suffit pas à endiguer.

Les ministres, ou leurs collaborateurs, ont souvent l'idée de faire un nouveau code, ou de faire refondre un code ancien. Mais le succès d'une telle entreprise nécessite la réunion de deux éléments : une forte volonté politique et la mise en place de moyens suffisants en personnel, en matériel et en cadres. Il n'est rien de plus pénible, dans ce domaine, qu'un code dont l'élaboration s'éternise, comme le nouveau code rural, qu'il aura fallu vingt ans pour achever, malgré des rappels incessants.

Si ce problème de la durée est aujourd'hui en partie résolu par le recours aux ordonnances, qui imposent aux codificateurs des délais impératifs et relativement brefs, cette amélioration ne s'étend pas aux parties réglementaires.

Quant au programme de codification, il est lui-même affecté par les retards accumulés par certaines administrations. Il est désolant de constater que des codes aussi importants que ceux de la fonction publique et de l'administration, à l'étude depuis de nombreuses années, n'ont même pas pu être inscrits dans le nouveau programme de codification car ils n'étaient pas assez avancés pour être adoptés dans les délais prévus

pour les ordonnances ; l'Etat s'est montré ainsi incapable de codifier des matières qui le concernent au premier chef, c'est-à-dire son personnel, son organisation, son fonctionnement et ses relations avec les citoyens.

Malgré ces difficultés, dont il faut espérer qu'elles seront rapidement surmontées, la France est sans doute le pays dont le droit est le plus et le mieux codifié. Nos méthodes et nos programmes constituent un élément du rayonnement juridique français, comme nous aurons l'occasion de le rappeler dans les publications, les colloques et les commissions auxquels donnera lieu l'an prochain le deuxième centenaire du code civil.

Ce sont des raisons de plus pour ne pas relâcher notre effort.

Guy BRAIBANT

Vice-président de la Commission supérieure de codification

Paris, le 15 juin 2003

I. - L'INCONTOURNABLE NÉCESSITÉ

A. - *L'intelligibilité et l'accessibilité de la norme*

Les avantages de la codification sont multiples et unanimement reconnus. Elle permet de rassembler des textes épars, dispersés, dont l'accès est difficile. Il est vrai que la compilation de textes par les éditeurs permet aussi d'atteindre cet objectif. Mais la codification va bien au-delà d'une simple compilation.

En effet, la codification permet, en premier lieu, une remise en ordre du droit par une synthèse de la règle en vigueur. Souvent, plusieurs textes sont venus régir, au fil du temps, une situation donnée. Il est alors difficile pour les usagers mais aussi les praticiens, de dégager de ce cumul de textes la règle en vigueur. La codification est d'abord une synthèse par fusion de textes, afin de dégager une règle claire. L'apport de la codification est, sur ce seul plan, considérable. Elle permet, en second lieu, de clarifier le droit applicable par regroupement synthétique de l'ensemble des règles applicables à une matière. Elle permet, en troisième lieu, de donner une homogénéité à cette matière, notamment lors de la création de codes nouveau, comme le code de l'environnement ou de l'éducation. Ces droits ont acquis, grâce à la codification, une homogénéité. Elle permet, en quatrième lieu, de regrouper ces normes selon un plan cohérent, conçu pour les usagers. Le plan du code est construit afin de leur permettre de trouver rapidement et aisément les normes recherchées, logiquement classées. Elle permet, en cinquième lieu, de supprimer les dispositions obsolètes et les incompatibilités car la codification à droit constant permet « d'améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés (...) et d'harmoniser l'état du droit » (article 3 de la loi du 12 avril 2000). Elle permet, en sixième lieu, de corriger les illégalités découlant d'un manquement à la hiérarchie des normes en assurant « le respect de la hiérarchie des normes » (même texte).

Les apports considérables de la codification dont « la finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » (Conseil

constitutionnel 16 décembre 1999), expliquent pourquoi elle a été une des priorités de tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 1989.

B. - Des acquis

Depuis 1989, date de la relance du processus de codification par la création de la Commission supérieure de codification, ont été élaborés en partie législative les codes de la propriété intellectuelle (loi du 1er juillet 1992), le code de la consommation (loi du 26 juillet 1993), sept livres du code rural (lois des 18 avril 1991, 11 décembre 1992, 22 juillet 1993 et 8 juillet 1998), le code des juridictions financières (lois des 2 et 27 décembre 1994), le code général des collectivités territoriales (loi du 21 février 1996), deux autres livres du code rural (ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000), le code de la santé publique (ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000), le code de l'éducation (ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000), le code de justice administrative (ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000), le code de la route (ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000), le code de commerce (ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000), le code monétaire et financier (ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000), le code de l'environnement (ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000) et le code de l'action sociale et des familles (ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000). Ont été publiées les parties réglementaires des livres I, III et VIII du code rural (entre 1992 et 1996), du code de la consommation (1997), du code général des collectivités territoriales (décret du 7 avril 2000), du code des juridictions financières (décret du 14 avril 2000), du code de justice administrative (décret du 4 mai 2000) et du code de la route (décret du 22 mars 2001).

Compte tenu de ce travail de codification, il est possible d'évaluer l'importance acquise par les normes codifiées. Selon les statistiques de la Direction des Journaux officiels, au 1^{er} semestre 2002 notre droit serait codifié à hauteur de 36 %. Mais en prenant en compte les seules normes législatives, le pourcentage de normes codifiées s'élevait à 64 %. Certes, ce chiffre devrait être légèrement relativisé, car il prend en compte quelques « faux » codes, tel le code des marchés publics. En effet, ce code, qui n'a pas été élaboré par la Commission supérieure, ne regroupe qu'une partie des règles applicables à la matière sans distinguer le législatif du réglementaire. Par ailleurs, il est des codes qui ont mal vieilli et qui nécessiteraient une réfection, tel le code général des impôts. Cependant, compte tenu des perspectives de codification, d'ici la fin de 2003, entre 42 % et 45 % de l'ensemble de nos normes législatives et réglementaires auront été codifiées.

C. - L'instabilité de la norme

L'inflation normative de ces dernières décennies a été amplement critiquée. Mais son corollaire, l'instabilité de la norme, est devenu sans doute le problème majeur, auquel la codification ne peut et ne pourra remédier. Nous sommes dans une période de « bougisme juridique ». Sitôt adoptée, une loi (ou un règlement) est immédiatement modifiée. Ainsi, dans l'année qui a suivi son adoption, le code général des collectivités territoriales a vu plus d'une centaine de ses dispositions être modifiées. Le lendemain de leur adoption, les codes de la santé publique et de l'action sociale et des familles étaient sérieusement modifiés. Et le Conseil d'État a décidé de différer l'examen de la

partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles dans l'attente d'une saisine imminente de projets de décrets modifiant profondément ce texte soumis à son examen. L'instabilité de la norme affecte, de par son importance, l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme.

II. - DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT ATTEINTS

A. - Une satisfaction : la validation des ordonnances de codification par le juge

Les neuf ordonnances adoptant les parties législatives de neuf codes, prises sur le fondement de la loi du 16 décembre 1999, ont franchi l'épreuve du contentieux.

Au cours de l'année 2000, neuf ordonnances ont été prises pour adopter les parties législatives du code de justice administrative (4 mai 2000), du code de la santé publique (15 juin 2000), du code de l'éducation (15 juin 2000), des livres VII à IX du code rural (15 juin 2000), du code de commerce (18 septembre 2000), du code de l'environnement (18 septembre 2000), du code de la route (22 septembre 2000), du code monétaire et financier (14 décembre 2000) et du code de l'action sociale et des familles (21 décembre 2000). Tant que ces ordonnances n'avaient pas été ratifiées par le Parlement, elles pouvaient faire l'objet de recours en excès de pouvoir. Tel a été le cas puisque la légalité de six des neuf ordonnances a été contestée au contentieux : ordonnances relatives aux code de la santé publique, code de commerce, code de la route, livres VII à IX du code rural, code de l'environnement et code de l'éducation. Deux points essentiels ont été soumis au contrôle du Conseil d'État.

a) En premier lieu et principalement, le Conseil d'État a exercé son contrôle sur le respect d'une codification à droit constant. La loi d'habilitation du 16 décembre 1999 a fixé le cadre de ce principe : « Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes et harmoniser l'état du droit. » Le Conseil constitutionnel, par sa décision du 16 décembre 1999, a précisé la portée de cette faculté d' « harmoniser l'état du droit » dans le cadre d'une codification à droit constant : cette dernière doit « se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification ». Le Conseil d'État a écarté les moyens remettant en cause le respect du droit constant par les codificateurs, sous réserve notamment des modifications rendues nécessaires pour harmoniser l'état du droit, qu'il s'agisse du code de la santé publique (29 décembre 2000 Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs req. n° 223.331 et pour l'essentiel 26 novembre 2001 Association Liberté Information Santé et autres req. n° 222.741), du code de l'éducation (5 novembre 2001 Société des agrégés des universités req. n° 224.380), du code de l'environnement (11 février 2002 Union de la publicité extérieure req. n° 227.273), du code rural, exception faite, comme nous le verrons, d'une rectification opérée par le juge lui-même (25 mars 2003 Caisse d'assurance accidents agricole du Bas-Rhin req. n° 224.055 et autres).

Sur des milliers d'articles codifiés, seuls deux ont fait l'objet d'une censure par le juge.

Le juge du référé, par une ordonnance du 20 mars 2001 (req. n° 230.462), a suspendu l'application de l'article L. 112-9 du code monétaire et financier au motif tiré de ce qu'il avait repris des dispositions relatives à l'interdiction de l'usage des cartes de crédit pour le règlement des transactions d'un montant supérieur à 10 000 francs portant sur les bijoux, piergeries, objets d'art, de collection et d'antiquités, qui n'étaient plus alors en vigueur. Et par la décision Association Liberté Information Santé et autres du 26 novembre 2001 (req. n° 222.741), le Conseil d'Etat a annulé l'article L. 3116-1 du code de la santé publique dans la mesure où il étendait la compétence des inspecteurs de salubrité à l'ensemble des manquements aux obligations vaccinales.

Pour être complet sur cette question du respect d'une codification à droit constant, il faut relever une décision innovante du Conseil d'Etat. L'article L.761-21 du code rural était entaché d'une simple erreur matérielle : il procédait à un renvoi à l'article L.761-18 au lieu de renvoyer à l'article L.761-19. Le Conseil a estimé que « cette erreur matérielle est normalement de nature, eu égard notamment à l'objet de la codification, à entraîner l'annulation des dispositions erronées de l'article L.761-21 ; que toutefois, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu tant de l'absence de tout doute sur la façon dont les auteurs de l'ordonnance auraient dû transcrire les dispositions antérieures à la codification, que de l'impossibilité - la durée de l'habilitation prévue par la loi du 16 décembre 1999 étant expirée - de prendre une ordonnance qui rectifierait l'erreur entachant l'article L.761-21, il y a lieu pour le Conseil d'Etat, pour donner le meilleur effet à sa décision, non pas d'annuler les dispositions erronées de cet article mais de conférer aux dispositions codifiées leur exacte portée et de prévoir que le texte ainsi rétabli sera rendu opposable par des mesures de publicité appropriées ». Dans le dispositif de l'arrêt, le Conseil a indiqué : « L'article L. 761-21 du code rural s'entend comme renvoyant à l'article L. 761-19 et non L.761-18 » et a ordonné la publication d'un extrait de sa décision au *Journal officiel* dans le délai d'un mois à compter de sa notification au Premier ministre (25 mars 2002 Caisse d'assurance accidents agricole du Bas-Rhin et autres req. nos 224.055, 224.177, 224.254, 224.327 et 224.371).

b) En second lieu, la loi d'habilitation du 16 décembre 1999 a autorisé le gouvernement à étendre l'application des dispositions codifiées aux territoires d'outre-mer, avec les adaptations nécessaires. Le contentieux a porté également sur ce pouvoir d'extension conféré au gouvernement. Le Conseil d'Etat a indiqué que « la faculté d'extension ainsi ouverte ne peut être mise en oeuvre que dans le respect tant des dispositions de l'article 74 de la Constitution qui réservent à la loi organique la fixation du statut de chaque territoire d'outre-mer, que des règles de répartition des compétences entre l'Etat et un territoire telles qu'elles résultent de son statut, qu'il n'appartient ni à la loi, ni à une ordonnance de régir des matières relevant de la compétence statutaire d'un territoire d'outre-mer » (24 octobre 2001 Président du gouvernement de la Polynésie française req. n° 227.331). C'est la raison pour laquelle il a annulé l'arrêté du Haut Commissaire de la République en Polynésie française du 6 octobre 2000 en tant qu'il avait promulgué sur le territoire des dispositions de la partie législative du code de la route relevant de la compétence des autorités de la Polynésie française (même décision). En revanche, le Conseil d'Etat a validé l'extension en Polynésie de dispositions du code de l'éducation relatives à la lutte contre l'illettrisme, à l'usage du français comme langue d'enseignement et de concours, au contrôle de l'obligation scolaire, ses principes et sa

durée minimale, au respect des droits de l'enfant à travers l'éducation civique, le droit à l'orientation ou le respect du principe d'égalité par les collectivités territoriales lorsqu'elles mettent en oeuvre des mesures à caractère social quel que soit l'établissement, public ou privé sous contrat, que l'enfant fréquente. Ces dispositions respectaient la répartition des compétences entre l'État et le territoire assurée par la loi organique (29 mars 2002 Gouvernement de la Polynésie française req. n° 224.574). Les codificateurs ont puisé dans l'issue de ces contentieux un réel motif de satisfaction.

Les règles fixées par le législateur pour réaliser à droit constant l'élaboration de neuf codes ont pu être respectées dans les délais relativement brefs prévus par la loi. La rectitude du travail de codification a été validée par le contentieux, appelé d'ailleurs à perdre son objet dès que toutes les ordonnances auront été ratifiées (23 octobre 2002 Société Laboratoire Juvasanté req. n° 232.945 pour un recours contre un refus de modifier des articles du code de la santé publique ayant perdu son objet en raison de la ratification de l'ordonnance de codification par le législateur, donnant rétroactivement au code une valeur législative).

Néanmoins, cette satisfaction quant à la qualité du travail accompli ne doit pas cacher les problèmes purement matériels qui ont affecté certaines ordonnances. Les documents arrêtés par la Commission supérieure de codification ont fait l'objet d'un long processus itératif : transmission aux ministères concernés pour dernières rectifications puis au secrétariat général du gouvernement ; envoi des projets d'ordonnances au Conseil d'État ; élaboration de nouveaux documents par le Conseil d'État siégeant en formation administrative ; documents finaux adoptés par le gouvernement puis envoi à la Direction des Journaux officiels pour publication. A la fin de ce processus, des ordonnances dont le projet originel avait été plusieurs fois modifié ont été publiées avec des coquilles et erreurs purement matérielles. En ce qui concerne le code de commerce et le code de l'éducation, le gouvernement a même été conduit à faire voter par le Parlement une loi comportant la rectification de ces coquilles et erreurs matérielles.

B. - Un regret persistant : la lenteur de l'élaboration des parties réglementaires des codes par les administrations

Sur les neuf codes adoptés en partie législative par ordonnances, deux seulement avaient bénéficié d'une adoption concomitante de la partie réglementaire : le code de la route et le code de justice administrative. Le gouvernement et les autorités responsables de cette codification, respectivement ministères de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et Conseil d'État, avaient souhaité que les usagers disposent immédiatement d'un code complet. Ce choix était bien évidemment le bon. Les ministères responsables de l'élaboration des sept autres codes avaient préféré dissocier l'élaboration des parties législatives et réglementaires. Mais à ce choix étaient associés les engagements de publier les parties réglementaires de ces codes au plus tard en 2002. Les engagements pris n'ont pas été respectés pour une raison simple. Après l'adoption des parties législatives par ordonnances, les équipes de codification ont bien souvent perdu des forces vives, voire l'essentiel de leurs capacités de travail. Des agents ont souhaité légitimement prendre d'autres responsabilités et n'ont pu être remplacés. Des retards ont ainsi été pris, notamment pour l'achèvement

du code rural et des codes monétaire et financier, de l'éducation, de l'environnement. Le ministère de la justice a même perdu tout personnel susceptible de mener à bien l'élaboration de la partie réglementaire du code de commerce. Le « ministère du droit » n'a pas été apte à trouver les quelques juristes nécessaires au travail de codification qui s'est complètement arrêté en 2001 et 2002. Or la codification est d'abord l'oeuvre des services compétents des ministères. Ce sont eux qui élaborent les projets de code, en liaison avec la Commission supérieure, sous son contrôle et avec son aide. Sans cette intervention des services compétents, aucune codification ne peut être menée à bien. La Commission supérieure a perdu du temps et de l'énergie tout au long de l'année 2002 pour leur rappeler leurs obligations.

Cette situation est d'autant plus grave que le défaut de parties réglementaires, même limité dans le temps, diminue considérablement l'utilité sociale de la codification et le service rendu à nos usagers ; à la limite il vaut mieux ne pas avoir de code qu'un code amputé de sa partie réglementaire pendant des années.

Cette difficulté est révélatrice d'un problème structurel. Alors que l'élaboration de la norme de droit est au cœur des missions régaliennes de l'État, nombre d'administrations centrales souffrent d'une atrophie de leurs compétences juridiques. Les services juridiques sont bien souvent sous-dimensionnés et les cadres ayant des compétences juridiques peu nombreux. Pris par les urgences du quotidien, ces services n'ont absolument pas les moyens de mener à bien un projet ponctuel et important tel que la codification. Celle-ci a révélé les carences de l'État dans la mise en oeuvre d'une de ses missions fondamentales alors même qu'elle requiert des effectifs fort limités. Si un débat récurrent porte sur le nombre de fonctionnaires et d'agents publics, il faut malheureusement constater que l'État ne semble plus toujours avoir au niveau de ses administrations centrales les quelques agents indispensables à la réalisation de l'ensemble des missions juridiques qui lui incombent.

Une des priorités serait de constituer au sein des directions juridiques de chaque ministère une équipe de codification chargée de mener à bien ces tâches, puis de veiller à la maintenance des codes. La proposition faite par la Commission, l'an passé, de création de telles équipes est plus que jamais d'actualité.

C. - Les résultats

1. Les ratifications

La Commission supérieure de codification avait insisté l'an passé sur la nécessité de ratifier les ordonnances adoptant les parties législatives des codes. La sécurité juridique commande en effet une telle ratification. Les interventions ponctuelles du législateur pour modifier des dispositions d'un code adopté par ordonnance n'ont pu avoir pour effet de ratifier implicitement l'ensemble de l'ordonnance (Conseil d'État 16 décembre 1999 S.A. Transolver Service). Une ratification expresse des ordonnances restait donc une exigence. En 2002 et 2003, seules quatre des neuf ordonnances ont été ratifiées : l'ordonnance du 21 décembre 2000 portant partie législative du code de l'action sociale et des familles a été ratifiée par l'article 87 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sanitaire et sociale ; l'ordonnance du 15 juin 2000 portant partie législative du code de la santé publique a été ratifiée par l'article 92 de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits

des malades et à la qualité du système de santé ; l'ordonnance du 18 septembre 2000 portant partie législative du code de commerce a été ratifiée par l'article 50 de la loi du 3 janvier 2003 modifiant le livre VIII du code de commerce ; l'ordonnance du 15 juin 2000 portant partie législative du code de l'éducation a été ratifiée par l'article 1er de la loi du 14 avril 2003. L'ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 relative à la partie législative du code de la route a été ratifiée par l'article 39 de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

Quatre autres ordonnances (n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres 7 à 9 du code rural, n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 relative à la partie législative du code monétaire et financier, n° 2000-387 du 4 mai 2000 concernant la partie législative du code de justice administrative), ont été ratifiées par la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit votée définitivement le 10 juin 2003.

2. La poursuite de la codification

a) Les parties réglementaires

L'année 2002 a permis de progresser dans l'achèvement de la codification des parties réglementaires des codes sanitaires et sociaux. La partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles, achevée, a été réactualisée en vue de son examen par le Conseil d'État. Les deux tiers de la partie réglementaire du code de la santé publique ont été examinés par la commission. Compte tenu du volume des textes codifiés, leur examen par le Conseil d'Etat et leur publication seront échelonnés : d'ores et déjà, les première, deuxième et troisième parties ont été publiées (décrets n° 2003-461 et 2003-462 du 21 mai 2003). La codification de ce code sera achevée à l'automne 2003 et sa partie réglementaire transmise au Conseil d'État. A cette date, la réalisation des codes sanitaires et sociaux aura été achevée.

De même, la codification du code rural est en voie d'achèvement. D'ici à l'automne 2003, le dernier livre du code rural aura été adopté par la Commission supérieure. Les quatre autres parties réglementaires en phase de réalisation ont connu des sorts variables. Deux des neuf livres du code de l'éducation ont pu être adoptés par la Commission supérieure le 26 novembre 2002. La codification réglementaire du code de l'environnement a faiblement progressé, en raison des retards pris par le ministère, et la Commission n'a pu en examiner les premiers livres. Les travaux de codification de la partie réglementaire du code monétaire et financier ont été retardés. Mais la direction du Trésor, avec l'appui du secrétaire général du ministère, a constitué une solide équipe de codification qui a démarré ses travaux au début de 2003 de façon tout à fait satisfaisante. Reste la situation critique du code de commerce : non seulement la Chancellerie a été incapable de commencer les travaux de codification de la partie réglementaire du code de commerce, mais elle a été aussi incapable de constituer une équipe de codification, sans laquelle rien ne peut se faire.

b) Les parties législatives

En 2002, la codification de dispositions législatives s'est poursuivie. L'état d'avancement de ces travaux est lui aussi variable.

Les codes dont la rédaction n'était pas suffisamment avancée n'ont pas été retenus dans le nouveau programme de codification, mais ils le seront sans doute dans le suivant.

Le projet de code général de la fonction publique avance lentement. Le plan de ce code a été finalisé à l'automne. Les travaux de codification sont ralents en raison du manque de moyens consacrés à cette mission.

Le code de la défense avance quant à lui de façon satisfaisante. Le ministère de la défense, autour de sa direction des affaires juridiques, lui a consacré des effectifs adéquats. Le code pourra en conséquence être examiné en 2003 par la Commission supérieure de codification.

Le travail de codification des parties législatives du code du tourisme et du code de la recherche est quant à lui presque achevé.

Enfin, le code du patrimoine est achevé en sa partie législative. La Commission l'a définitivement adopté lors des réunions des 5 février 2002 et 12 mars 2002.

3. La coopération internationale (annexe n° 4)

La Commission supérieure a des échanges et contacts réguliers avec des partenaires étrangers. Le prestige acquis par la France en matière de codification, l'influence de son droit, induisent des sollicitations constantes. Au-delà des réponses qui ont pu être apportées ponctuellement au cours de l'année 2002, tels l'accueil d'une mission éthiopienne ou la formation d'un expert albanais, la France a eu un investissement plus marqué avec trois pays.

Des relations ont ainsi été nouées avec les autorités estoniennes, désireuses de procéder à une codification de certaines branches de leur droit. Une coopération directe s'est ainsi engagée entre les deux pays via les services de l'ambassade de France.

Sous la responsabilité de la Chancellerie, une coopération est en oeuvre avec le Cambodge en vue de l'élaboration d'un code pénal et d'un code de procédure pénale. Il est intéressant de relever que ces travaux de codification sont menés en langue khmère et en français. Enfin, la Commission supérieure travaille en rapport direct avec le ministre luxembourgeois du travail sur l'élaboration du code du travail.

Il faut relever que, pour répondre à des demandes spécifiques, le gouvernement français a fait traduire dix codes en langues anglaise et espagnole et que ceux-ci sont consultables en ligne : il s'agit des code de procédure civile, code de propriété intellectuelle, code des postes et télécommunications, code des assurances, code des marchés publics, code pénal, code de commerce, code de la consommation, code de procédure pénale et code civil.

III. - UNE NOUVELLE MISSION : LE CONSEIL JURIDIQUE EN MATIÈRE DE MISE À JOUR DES TEXTES

Le gouvernement a relevé les faiblesses de la mise à jour des textes. Normalement, la Direction des Journaux Officiels assure la mise à jour des codes, lois et décrets, notamment sur Internet. Mais en pratique, des failles étaient apparues : non-prise en compte des effets d'annulations contentieuses, difficultés de mise en cohérence de textes affectés de plusieurs modifications concomitantes, problèmes des textes comportant des références ou renvois à d'autres textes lorsque ces références ou renvois changent, problèmes des entrées en vigueur et abrogations différées.

Profitant de la création du service public de diffusion du droit par Internet par décret du 7 août 2002, le gouvernement a voulu donner une totale sûreté à la mise à jour des textes. La Commission supérieure de codification est désormais appelée à résoudre les difficultés juridiques qui se posent à la Direction des Journaux Officiels dans son travail de mise à jour des textes. L'article 6 du décret du 7 août 2002 a donc modifié le décret du 12 septembre 1989 constitutif de la Commission supérieure de codification afin de compléter ses missions. La Commission est ainsi saisie « par la Direction des Journaux officiels des difficultés que soulève la mise à jour » de la Constitution, des codes, des lois, des actes réglementaires émanant des autorités de l'État, des conventions collectives nationales ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension, « ainsi que de toute question liée à cette activité. Elle formule toute proposition utile dans ce domaine ».

La Commission a été saisie par la Direction des Journaux officiels d'une série de questions de doctrine ou de techniques rédactionnelles en décembre 2002, auxquelles elle a répondu par note du 20 janvier 2003 (voir annexe n° 5). A cette occasion, elle a appelé de ses voeux l'élaboration d'une nouvelle circulaire constituant un guide des bonnes pratiques de rédaction, tout en rappelant qu'il n'était pas possible de remédier à nombre de malfaçons de textes dont la correction impose malheureusement une nouvelle intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire. Les difficultés les plus sérieuses de mise à jour des textes viennent en réalité de ces malfaçons imputables aux auteurs des textes et que seuls ces derniers peuvent a posteriori corriger.

Le même article 6 du décret du 7 août 2002 a prévu que la Commission puisse, pour cette nouvelle mission, s'appuyer « sur les travaux d'un groupe d'experts constitué auprès d'elle dont la composition est fixée par arrêté du Premier ministre ». A ce jour, ce groupe d'experts n'a pas été constitué.

Cette mission va devenir de plus en plus importante avec l'apparition et le développement de lois « suspendues » jusqu'à une date fixe ou indéterminée, ou « expérimentales », applicables pendant une durée limitée, et éventuellement modifiées. Pour être utiles, les codes doivent sans doute indiquer clairement les exceptions aux règles.

IV. - LES PERSPECTIVES

Pour l'année 2003, les objectifs de la Commission découlent de la loi d'habilitation en

matière de simplification et de codification et de la poursuite de son programme de codification.

A. - *Les conséquences de la loi d'habilitation en matière de simplification et de codification*

1. Une consultation possible de la Commission supérieure de codification

Le gouvernement va être habilité à compléter par ordonnances les parties législatives du code rural, du code général des collectivités territoriales dans les six mois de la publication de la loi. Il est certain que la Commission pourrait, le cas échéant, être consultée afin que soit assurée la cohérence de ces codes. Il s'agira en effet de compléments intervenant à droit constant, c'est-à-dire dans le cadre de la compétence dévolue à la Commission supérieure.

2. Une intervention différée de la Commission supérieure

Les compétences de la Commission supérieure de codification sont fixées par le décret du 12 septembre 1989. Elle a notamment pour mission de transmettre au gouvernement les codes « élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », c'est-à-dire « 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 ».

La Commission supérieure ne peut donc intervenir en principe qu'à droit constant. C'est la raison pour laquelle elle ne pourrait donner un avis sur le code de l'artisanat et des métiers ainsi que sur le code des domaines publics et privés des personnes publiques, que la loi habilite le gouvernement à prendre dans un délai de dix-huit mois. Le gouvernement est appelé à codifier dans le cadre d'une simplification de l'état de droit. Cependant, la Commission devrait sans doute intervenir dans un second temps, puisque le gouvernement pourra procéder aux simplifications et adaptations voulues. Ces choix politiques étant faits et le droit étant stabilisé, la Commission pourrait être ensuite impliquée. Dès que le droit sera redevenu « constant », c'est-à-dire stabilisé, la Commission pourra retrouver son rôle d'autorité compétente pour contrôler et coordonner l'élaboration des codes.

3. Une intervention initiale

a) Une intervention initiale nécessaire

Deux codes seront élaborés à droit non totalement constant avec une implication pourtant certaine de la Commission. Il s'agit en premier lieu du code de la défense. La loi habilite le gouvernement à modifier l'état du droit, devenu obsolète et contradictoire, en ce qui concerne l'organisation de la nation en temps de guerre, l'état d'urgence et l'organisation générale de la défense. Pour le reste, c'est-à-dire 90 % au moins des dispositions concernant la défense, la codification s'opérera à droit constant. La Commission élaborera donc un code de la défense, qui intégrera directement les nouvelles dispositions relatives à l'organisation de la nation en temps de guerre ou à l'état d'urgence. Ce code pourra lui aussi être adopté par ordonnance dans les dix-huit mois de la publication de la loi.

De même, le gouvernement va être habilité à compléter par ordonnance, dans les dix-huit mois de la publication de la loi, la partie législative du code monétaire et financier. L'essentiel se fera à droit constant, justifiant une intervention, sur ce point également, de la Commission.

b) Une intervention initiale obligatoire

Le gouvernement va enfin être habilité à adopter par ordonnance les parties législatives des codes du patrimoine et de la recherche dans les douze mois suivant la publication de la loi, ainsi que du tourisme et de l'organisation judiciaire dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi. L'intervention de la Commission est à cet égard incontournable, tous ces codes étant réalisés à droit constant. Et comme nous l'avons indiqué, la Commission a achevé son travail en ce qui concerne le code du patrimoine, quasiment terminé le code de la recherche, très largement vu le code du tourisme et commencé l'examen du code de l'organisation judiciaire.

B. - *La poursuite du programme de codification*

1. *Les parties réglementaires*

La Commission doit bien évidemment veiller à l'achèvement, qui a trop tardé, des parties réglementaires en cours. Est prévu l'achèvement de la partie réglementaire du code de la santé publique à l'automne 2003 ainsi que du dernier livre du code rural. Les travaux de codification des parties réglementaires vont se poursuivre tout au long de l'année 2003 pour être achevés à l'automne 2004. Quant à la partie réglementaire du code de commerce, la Commission ne peut que constater la carence persistante du ministère de la justice et ne peut donc dégager une quelconque perspective ; elle doit s'en remettre au gouvernement pour qu'une solution soit enfin apportée à ce grave problème.

2. *Les nouveaux codes*

La Commission poursuit l'accomplissement du programme de codification qui lui avait été fixé. Se continuent ainsi les travaux de codification d'un code de l'entrée et du séjour des étrangers et d'un code général de la fonction publique. Les travaux d'élaboration d'un code général des transports et d'un code du sport vont être lancés ainsi que du code de la sécurité intérieure, récemment décidé par le Gouvernement. Quant au code de l'administration, la Commission y a provisoirement renoncé, faute de structure ministérielle pour mener à bien sa réalisation.

CONCLUSION

Aujourd'hui, près des deux tiers de notre droit législatif sont codifiés. L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme est donc, sur ce plan, de mieux en mieux assuré. Il sera plus encore satisfait demain, compte tenu de l'ampleur du travail de codification confié par le gouvernement à la Commission. L'exigence d'une codification de la norme

est devenue une priorité au niveau international, comme le montrent les coopérations nouées par la Commission supérieure de codification ainsi que les projets de codification mis en oeuvre par la Commission.

Restent deux difficultés majeures. La première tient dans la perte de compétence juridique de nombre de ministères. Il est souvent difficile de trouver les quelques juristes capables de mener à bien le travail de codification. La seconde difficulté majeure vient de l'instabilité de la norme. Il est devenu courant qu'un texte fasse l'objet de ses premières modifications dès le lendemain de son adoption. Ces deux facteurs conjugués sont des obstacles à l'élaboration d'une norme de qualité, intelligible et claire, auxquels la codification ne peut à elle seule remédier.

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. Composition de la Commission supérieure de codification
3. Organigramme de la Commission supérieure de codification
4. Note relative à la coopération internationale
5. Note relative à certaines difficultés de mise à jour des textes codifiés.

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'oeuvrer 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.
- *Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, art. 6*) « Enfin, la commission est saisie par la Direction des Journaux officiels des difficultés que soulève la mise à jour des textes mentionnés au 1° de l'article 1er du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet ainsi que de toute question liée à cette activité. Elle formule toute proposition utile dans ce domaine. »

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'État ;
- 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.
- le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, *Journal officiel* du 9 août 2002.

ANNEXE N° 2

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Vice-président : Guy BRAIBANT

Rapporteur général : Rémy SCHWARTZ

Rapporteurs généraux adjoints : Nicolas BONNAL, Luc MACHARD

Secrétaire générale : Nicole GOUËFFIC

TITULAIRES

M. Philippe SAUZAY, conseiller d'État

M. Jean BUFFET, président de chambre honoraire à la Cour de cassation

Mme Anne-Marie FROMENT-MEURICE, conseillère maître à la Cour des comptes

Mme Maryse JOISSAINS-MASINI, députée

M. Patrice GÉLARD, sénateur

M. Marc GUILLAUME, directeur des affaires civiles et du sceau

M. Jean-Claude MARIN, directeur des affaires criminelles et des grâces

M. Jacky RICHARD, directeur général de l'administration et de la fonction publique

M. Serge LASVIGNES, directeur au secrétariat général du gouvernement

M. Jean-Paul BOLUFER, directeur des Journaux officiels

Mme Anne BOQUET, directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer

SUPPLÉANTS

M. Jacques ARRIGHI de CASANOVA, conseiller d'État

M. Jean-Claude LAPLACE, conseiller doyen honoraire à la Cour de cassation

M. Jean-Yves BERTUCCI, conseiller référendaire à la Cour des comptes

M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député

M. Henri de RICHEMONT, sénateur

M. Dominique-Henri MATAGRIN, chargé de mission à la direction des affaires civiles et du sceau

M. Jean-Baptiste CARPENTIER, sous-directeur

M. Frédéric MION, directeur adjoint au directeur général

M. Jacques-Henri STAHL, maître des requêtes au Conseil d'État

M. Olivier GARNIER, chef de service à la Direction des Journaux officiels

Mme Pascale COMPAGNIE, bureau des affaires juridiques

35, rue Saint-Dominique - 75700 Paris - téléphone : 01-42-75-85-83

télécopie : 01-42-75-72-06 - mail : g.braibant@sgg.pm.gouv.fr

ANNEXE N° 3

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 CATTA, chargée de mission, magistrate

Mme Nicole GOUËFFIC, secrétaire générale, attachée principale d'administration centrale

Mme France GENIN, secrétaire

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)

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

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. Francis DONNAT, maître des requêtes au Conseil d'État (code de sécurité intérieure)

Mme Gaëlle DUMORTIER, auditrice au Conseil d'État (code de la santé publique)

M. Emmanuel GLASER, maître des requêtes au Conseil d'État (code du patrimoine)

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)

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. Bernard PIGNEROL, maître des requêtes au Conseil d'État (code des transports)

M. Denis PIVETEAU, maître des requêtes au Conseil d'État (code de la santé publique)

ANNEXE N° 4

NOTE RELATIVE À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Relations avec des pays étrangers

1. Ethiopie

Le 6 septembre 2002, la Commission supérieure de codification a organisé une « journée codification » pour trois visiteurs éthiopiens à l'occasion d'une mission en France. Il s'agissait de M. Ameha Mekonnen, procureur adjoint du tribunal d'Addis-Abbeba, de M. Teshome Kassie, responsable informatique au ministère de la justice, et de M. Dawwit Bekele, ingénieur informatique.

Ces derniers souhaitaient s'informer sur les méthodes de classification et de consolidation du droit. Ils ont été reçus à la Commission supérieure de codification puis sur un site technique de codification (direction générale des collectivités locales).

L'Ethiopie, qui est dotée d'une nouvelle Constitution depuis une dizaine d'années, doit faire face à une profusion législative dans laquelle se mêlent et se contredisent des lois antérieures à cette Constitution et qui auraient dû être abrogées et des lois nouvelles en vigueur. La confusion est telle que les juristes, avocats et juges invoquent ou appliquent quotidiennement des lois abrogées.

Une des difficultés majeures à résoudre, avant de faire le point sur la validité et l'organisation des textes, est de disposer de textes numérisés. Tel n'est pas le cas actuellement. Les textes anglais pourraient être scannés, mais cette solution n'est pas envisageable pour les caractères amhariques, car il n'existe pas à ce jour de logiciel de reconnaissance de caractères.

L'intérêt de la codification pour les représentants de cette mission éthiopienne venait de la simultanéité des opérations de codification : saisie, organisation, vérification et publication des textes.

2. Albanie

A la demande du ministère de la justice (S.A.E.I) agissant dans le cadre d'un accord de coopération technique avec l'Albanie, la CSC a programmé un stage sur la codification pour M. Haxhimihali. Ce dernier était chargé par son gouvernement de réfléchir à l'élaboration d'un programme de codification du droit albanais. L'Albanie doit donc gérer la production de nouvelles normes, résoudre la question de leur publication, de leur organisation et de leur communication.

En conséquence, le premier objet du stage a été de permettre à M. Haxhimihali de comprendre le cadre institutionnel et juridique français de la codification par des rencontres avec des membres de la Commission supérieure de codification et des

services administratifs du Parlement. Ensuite, une démonstration et une initiation aux solutions techniques et informatiques ont été organisées au sein de deux missions de codification (ministère de l'intérieur et ministère de la défense), l'une plutôt centrée sur les techniques d'écriture du droit et l'autre sur les techniques de codification.

Les enjeux de la publication des normes et de leur diffusion ont été évoqués lors de la présentation des services des Journaux officiels.

L'attente de l'Albanie à l'égard de la France, dans le domaine de la codification, porte sur la recherche de méthodes et de structures adaptées au cadre juridique de ce pays en pleine évolution. Simultanément, l'Albanie cherche à définir et à mettre en oeuvre des techniques de rédaction des textes juridiques (lois et règlements) lui permettant d'accéder aux standards européens.

C'est donc dans ces deux directions que devraient se dessiner les lignes d'une coopération juridique entre la France et l'Albanie.

3. Royaume du Cambodge

3.1. Le Cambodge a fait le choix de s'engager dans la codification pour fixer les règles du droit dans une société en voie de stabilisation. De ce processus est né un nouveau projet de code pénal.

Après les accords de Paris, un nouveau cadre pénal avait été tracé dès 1992 : création d'infractions, loi sur la procédure pénale, loi sur l'organisation des tribunaux. Toutefois le système présentait des lacunes et le dispositif manquait de principes généraux. Le concours de la coopération française a alors été sollicité par le gouvernement royal du Cambodge et a abouti à la remise d'un projet en mars 2001 et à la création d'une commission de codification pénale.

Le projet a été établi en tenant compte de la Constitution de 1993 et des textes internationaux ratifiés par le Cambodge. Il s'inscrit dans la tradition du droit romano-germanique et de l'ancien code pénal de 1953.

Le projet de code se caractérise d'une part par une sévérité particulière pour toutes les infractions portant atteinte à l'Etat de droit (protection de la personne du roi, interdiction des armées privées, lutte contre la corruption) et pour les infractions issues des nouvelles formes de délinquance (tourisme sexuel, blanchiment, atteintes à l'environnement).

Le nouveau code opte parallèlement pour un système d'individualisation de la peine fondée sur des outils traditionnels comme les circonstances atténuantes, ou novateurs comme le travail communautaire.

Enfin, le projet a pris en compte la protection des victimes et traité la responsabilité des mineurs dans le sens de la Charte sur les droits de l'enfant.

L'adoption de ce code et la diffusion des principes généraux du droit qu'il initiera permettra d'accompagner une autre réforme consacrée à l'Ecole royale de la

magistrature nouvellement créée avec l'aide de l'Ecole nationale de la magistrature de Bordeaux.

3.2. Sur le plan technique, la mission française, qui s'est rendue au Cambodge en janvier 2003 pour finaliser le projet, a mis en oeuvre une méthode de codification assistée par ordinateur (Cambocode) inspirée des principes et méthodes de codification en France et de l'expérience informatique acquise sur plusieurs codes. En dépit des difficultés présentées par les caractères et les chiffres khmers, un projet bilingue en miroir a été réalisé article par article. La commission du code pénal a travaillé à partir de la projection du texte bilingue de chaque article sur grand écran, permettant l'intégration en temps réel de toutes les modifications ou des ajustements de traduction dans les deux langues.

Actuellement, des travaux sont en cours pour compléter le projet en établissant la filiation historico-juridique de chaque article ; cet aspect du travail est important car il permet d'enraciner le texte dans une tradition juridique cambodgienne datant de plusieurs décennies, voire des siècles précédents. D'autres outils, comme la définition des objets des articles, un glossaire, un index, des commentaires, devraient, par leur contenu pédagogique, faciliter l'adoption, l'usage et la connaissance du document.

Avant de partir, la mission a laissé sur place un site Internet retraçant les travaux de la commission et permettant de consulter le texte du projet.

Le vice-premier ministre du Cambodge a exprimé publiquement sa satisfaction et a demandé que soit établi un programme global de codification qui reprendrait les principes et techniques mis en oeuvre pour le code pénal.

4. Luxembourg

Le gouvernement du Luxembourg élabore un code du travail. Depuis plusieurs années, le ministère du travail du Luxembourg est en contact avec la Commission supérieure de codification afin de bénéficier de l'expérience française.

En mars 2003 s'est tenue à Paris une réunion entre le ministre du travail du Luxembourg, plusieurs de ses collaborateurs et des membres de la Commission supérieure de codification qui avait pour objet d'aborder les notions de plan, de périmètre et les méthodes de codification. D'autres réunions interviendront au fur et à mesure de l'élaboration des parties du code. Une collaboration technique est à l'étude.

ANNEXE N° 5

NOTE AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT RELATIVE À LA MISE À JOUR DES TEXTES CODIFIÉS (1)

Monsieur le directeur,

Vous avez bien voulu, en application de l'article 1er du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, la saisir de difficultés que soulève la mise à jour des textes mentionnés à l'article 1er du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002. Cette saisine pose une première série de questions liées à la codification qui nous paraissent devoir donner lieu à l'élaboration d'une doctrine (I). Elle pose également des questions plus techniques, spécifiques à la codification (II). L'ensemble appelle les réponses suivantes :

I. - LES QUESTIONS DE « DOCTRINE »

1. Vous relevez tout d'abord que, dans un certain nombre de cas, des textes législatifs postérieurs à la publication par voie d'ordonnance d'un nouveau code sont venus, par erreur, modifier l'un des textes abrogés par le code. Sans nier qu'une telle situation « pathologique » ait pu se produire à la suite immédiate de la publication des codes, il apparaît nécessaire de procéder à un inventaire des difficultés rencontrées dont seul un petit nombre de cas a été jusqu'à présent porté à ma connaissance.

Il conviendra d'ailleurs de distinguer entre différentes situations : ainsi du cas où des dispositions figurant dans des textes particuliers ont été purement et simplement codifiées sous une forme peu différente de celle dans laquelle elles figuraient précédemment. Tel est le cas pour l'hypothèse que vous évoquez du code des débits de boissons initialement modifié par l'article 15 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 publiée postérieurement à l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 portant partie législative du code de la santé publique. Dans la mesure où le code des débits de boisson est désormais repris au livre III. - Lutte contre l'alcoolisme - du code de la santé, les dispositions prévues par la loi de finances précitée paraissent pouvoir s'insérer sans difficulté à l'article L. 3334-2 qui a repris les dispositions modifiées de l'article 48 de l'ancien code des débits de boissons. Ces cas

peuvent relever d'une simple actualisation par le *Journal officiel*. Mais en l'espèce on a cru devoir modifier le texte par la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

Cependant la consolidation de certains textes peut dans certains cas s'avérer délicate. Il apparaît que, dans ces hypothèses, un examen par la Commission supérieure de codification peut s'avérer utile afin de proposer au Gouvernement soit un simple rectificatif, soit de prendre par voie législative les mesures rendues nécessaires par le changement de support législatif. Mais, compte tenu des délais écoulés depuis la publication des ordonnances, seule la seconde solution est désormais concevable.

2. La question du remplacement des références rendu nécessaire par les modifications de nomenclature résultant des codes récemment publiés se trouve normalement facilitée par l'application de la disposition des ordonnances prévoyant que les dispositions abrogées sont remplacées par les dispositions correspondantes issues de la codification. Mais il est de fait que ce renvoi automatique ne saurait régler l'ensemble des cas dès lors qu'il peut, comme vous le soulignez, ne pas exister une identité absolue entre le texte antérieurement cité et celui résultant de la codification. Les adaptations et interprétations nécessaires paraissent, dans ce cas, relever de la responsabilité des départements ministériels qui doivent être invités à alerter le secrétariat général du gouvernement si une difficulté se présente. Nous considérons que ce problème n'est pas spécifique à la codification et que des problèmes de même nature se posent chaque fois qu'une loi de quelque importance se trouve modifiée sans qu'on ait pu prendre en compte la totalité de son « système de références ». La question des changements de terminologie est de même nature et suppose, là encore, un examen au cas par cas auquel doit procéder l'administration responsable.

3. La traduction réglementaire des modifications ou abrogations de dispositions législatives intervenues par voie de codification peut présenter des difficultés particulières. Elle n'implique aucune automatичité dès lors que des dispositions réglementaires « dépassées » ne disparaissent pas pour autant de l'ordre juridique.

Dès lors que la disposition réglementaire demeure dans l'ordonnancement juridique, il faut s'interroger sur les effets de l'abrogation de la loi sur la légalité du règlement pris sur son fondement. Et à ce titre, il faut rappeler que l'abrogation d'une disposition législative peut ne pas rendre pour autant le texte réglementaire illégal dès lors que celui-ci peut se rattacher au pouvoir réglementaire autonome. Il importe aussi de distinguer selon que les dispositions législatives nouvelles sont ou non suffisamment précises pour que leur application soit possible sans l'intervention d'un décret. C'est dire qu'il ne m'apparaît pas possible de trancher ces questions, qui là encore ne sont pas spécifiques à la codification, autrement qu'au cas par cas.

Une telle initiative doit normalement revenir au service ayant la responsabilité du suivi des législations en cause.

4. Votre question concernant la prise en compte des annulations contentieuses de dispositions des principaux actes administratifs publiés au *Journal officiel* est particulièrement importante. Il va de soi, comme vous l'indiquez d'ailleurs, que les annulations de dispositions positives ou de parties d'entre elles doivent être prises en

compte immédiatement. Il se peut qu'à la suite d'une telle annulation le gouvernement souhaite procéder à la modification de l'ensemble du règlement au sein duquel la disposition annulée se trouvait. Toutefois, tant qu'un nouveau texte n'a pas été publié, la disposition annulée n'a pas à figurer dans le texte consolidé, qui dans ce cas peut faire mention de l'annulation (comme c'est le cas par exemple pour les dispositions législatives déclarées non conformes par le Conseil constitutionnel).

Il convient, en revanche, de reconnaître que certaines techniques d'annulation peuvent poser des problèmes de consolidation du texte. Ces cas pourraient me sembler-t-il être soumis à la Commission supérieure de codification dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues par le décret du 7 août 2002 précité.

II. - DIFFICULTÉS LIÉES AUX TECHNIQUES RÉDACTIONNELLES UTILISÉES

La plupart des difficultés soulevées résultent de dysfonctionnements intervenant en amont, imputables aux administrations. La veille juridique est le seul véritable remède. Pour autant, les corrections a posteriori deviennent souvent délicates et impliquent de nouvelles modifications des textes.

1. Décompte des alinéas

Il est certain que le décompte des alinéas est à l'origine de difficultés d'interprétation au moment de réaliser la consolidation des textes. On observera que le Parlement et le Conseil d'Etat ont adopté un mode de comptage identique, ce qui devrait faciliter le repérage en cas de modification. Il n'en demeure pas moins que la plus grande précision dans l'écriture d'un projet de texte reste éminemment souhaitable et quelques règles de base pourraient être suggérées aux administrations :

- a) Bien que cela puisse paraître évident, il faut, afin d'éviter toute erreur ultérieure, que le rédacteur du projet travaille sur un texte dont il a vérifié l'actualité, car, pour compter juste, encore faut-il avoir un texte à jour, surtout si des projets de textes sont en concurrence d'adoption ou de publication ;
- b) Ensuite, la technique de la projection - ou simulation - de texte, c'est-à-dire la production littérale du résultat escompté, pourrait être généralisée. Ainsi, parmi les documents fournis lors de l'examen d'un projet de loi ou de décret, et au même titre que l'étude d'impact, devrait être produit un document permettant de visualiser le texte tel qu'il devrait se lire et se comprendre après modifications et donc de contrôler par anticipation la technique d'écriture utilisée, la justesse de ciblage des alinéas, et les effets d'une future consolidation. En visualisant la rédaction finale du texte, tel qu'il sera après intégration de modification, l'auteur peut rectifier ses erreurs ou permettre à d'autres de les rectifier. On ne peut que préconiser l'adoption généralisée de cette technique, qui en dépit d'un travail supplémentaire, augmente la qualité des textes et simplifie le travail d'interprétation. Il peut être d'ailleurs utile de réécrire entièrement un article ;
- c) Enfin, on ne peut que recommander aux rédacteurs d'apporter par leur propre texte toutes les précisions destinées à faciliter le repérage d'une modification, notamment s'il

s'agit d'une modification intervenant dans une structure complexe, par exemple dans le cas d'un article divisé en paragraphes et autres subdivisions (exemple : paragraphe II, alinéa 4, 3[°]B).

Ces règles rappelées, il est évident qu'en cas de problème ponctuel la Commission de codification pourrait être saisie.

2. Entrée en vigueur d'un texte subordonnée à la réalisation de conditions particulières

Certaines dispositions législatives ou réglementaires n'entrent en vigueur que sous condition suspensive, par exemple à compter du renouvellement d'une assemblée locale ou à la date de composition ou de désignation d'une institution. Ces conditions, parfois difficilement maîtrisables, sont des sources de confusion et d'incertitudes sur le moment de l'entrée en vigueur - et donc d'intégration de modification - du texte applicable. En l'absence d'acte constatant la réalisation de cette condition, il est fort difficile de déceler le moment où ces textes entrent en vigueur.

La prévention de cette difficulté nécessite, là encore, un rappel à l'ordre des administrations. Un guide des bonnes pratiques est indispensable :

- a) Pour résoudre ces difficultés, il serait souhaitable tout d'abord d'éviter ou de limiter l'occurrence de ces dispositions sous condition ;
- b) Un moyen de limiter les interrogations sur la réalisation de la condition serait de substituer lors de l'élaboration du texte l'événement à une date-butoir de manière systématique. En quelque sorte, c'est à la loi de créer l'événement et non l'inverse ;
- c) La pose de balises informatiques dans les bases du *JO* devrait permettre de faire la liste de ces dispositions, liste qui pourrait ensuite être apurée et remplacée par la fourniture d'informations par les services compétents ou par des modifications adéquates des textes ;
- d) Au moment de la codification, il a été recommandé aux codificateurs de remplacer ces conditions par des dates précises, tout en rappelant le fait générateur. Exemple : « à la date du 7 avril 2002, date de publication du décret portant, etc. » ;
- e) Enfin, dans ce domaine comme dans d'autres, il s'avère que le maintien des missions de codification dans les ministères permettrait de suivre au plus près ce type de modification et donc d'informer l'usager au besoin par des notes ou des renvois.

3. Références à des articles inexistants

La référence que fait un texte à un article inexistant, au moment de sa publication, ne peut se comprendre que comme étant soit une erreur « de plume », soit une erreur conceptuelle.

Dans le premier cas, une correction de l'erreur matérielle doit suffire ; dans le second cas, il conviendra que le ministère compétent propose la modification nécessaire. La

distinction de la simple erreur matérielle et de l'erreur supposant l'intervention d'un texte rectificatif peut être faite le cas échéant après consultation de la Commission de codification.

4. Les numérotations illogiques

Il y a peu à dire sur ce point à partir du moment où les rédacteurs des ministères s'éloignent d'un consensus des règles dont les principes ont été posés par la circulaire du Premier ministre sur l'écriture des textes législatifs et réglementaires.

De même que la numérotation décimale doit respecter la numérotation issue de la structure du plan dans l'intérêt même de la bonne maintenance d'un code, de même les chiffres devraient être réservés aux numérotations des articles et les lettres aux divisions au sein du texte des articles (à l'exception des LO et des LF précédant les articles). Tout autre type de numérotation risque d'engendrer des difficultés de traitement informatique et être source d'erreurs et doit donc être évitée.

5. L'abrogation de toutes les dispositions contraires

La formule générale d'abrogation de « toutes dispositions contraires » au nouveau texte a été proscrite à de nombreuses reprises ; toutefois cette formule est encore parfois utilisée comme principe général d'abrogation. Sa mise en oeuvre contient de toute évidence une source considérable d'incertitudes et un risque non négligeable d'erreurs : quelles sont les dispositions assurément contraires et qui peut en décider ?

Le principe en la matière est qu'il appartient à l'auteur d'un texte - législateur ou gouvernement - d'en borner le champ et donc d'indiquer clairement quelles sont les dispositions qui ne peuvent plus coexister avec ce dernier, et qui doivent être abrogées. Il s'agit ici de la finalité du projet politique porté par le texte, de son efficacité et de son application.

a) Dans la pratique, on rappellera les recommandations faites par la circulaire sur les études d'impact. L'impact juridique du texte existe, et il doit être évalué et précisé par la liste des textes à abroger le cas échéant ;

b) Sans doute cette formule très générale d'abrogation était-elle inspirée autrefois par la peur légitime « d'oublier » l'abrogation de certains textes. Cette crainte est beaucoup moins justifiée aujourd'hui par l'utilisation de l'outil informatique qui permet de croiser des recherches sur les bases de données et donc une analyse plus fine des effets attendus ;

c) Il revient donc à l'auteur - législateur ou gouvernement - de tirer les entières conséquences de ses novations ou modifications de règles, c'est-à-dire d'exprimer sa volonté. A défaut, il appartient au juge d'interpréter cette volonté.

Il faut insister sur la nécessité d'éviter cette formule. En cas de difficulté, il convient de

saisir les administrations concernées, afin qu'elles dressent, en liaison avec les JO, la liste de tous les textes dits contraires et regardés comme abrogés. Une saisine de la Commission pourrait ensuite intervenir en cas de doute.

6. Les abrogations partielles de dispositions sous réserve de parution ou d'entrée en vigueur d'un texte

Cette question traite en réalité de l'adoption des parties législatives de codes avec abrogation partielle de dispositions jugées de nature réglementaires, étant précisé que ladite abrogation n'entrera en vigueur qu'à compter de l'adoption de la partie réglementaire ; certes le texte n'est guère compréhensible à la lecture, mais le processus est clair et les opérations tout à fait identifiables.

De fait, il s'agit là d'une solution réclamant une grande finesse de précision de la part du rédacteur pour isoler les mots, les phrases ou les alinéas qui connaîtront une abrogation différée dans le temps. Mais, mis à part cette technique de précision, les opérations de consolidation sont loin d'être insurmontables. Les moyens informatiques dont on dispose doivent permettre aux JO. le jour venu de publier le texte en vigueur compte tenu des abrogations devenues effectives.

7. La lisibilité des textes

La lisibilité des textes se vérifie par le plan qui est un guide pour l'usager et par le libellé des intitulés. Il est évident que tout texte en cours de transformation doit être inséré dans son contexte.

A cet égard, il appartient au rédacteur de vérifier :

- la cohérence d'une disposition avec le libellé de la division où il s'insère en envisageant la modification ou la suppression du libellé ;
- en réorganisant le plan si nécessaire ;
- en vérifiant les références dites « inverses » de l'article modifié ou supprimé, c'est-à-dire le libellé des articles où le texte est cité ;
- en vérifiant les tables des matières et les tables de concordance (on rappellera à cet égard la nécessité de disposer de tables de concordance quasi identiques d'un code à l'autre).

Cette lisibilité des textes dépend donc des rédacteurs, qu'il convient une fois encore de rappeler à l'ordre.

Voici quelques réponses aux questions posées. La nécessité de l'élaboration d'une nouvelle circulaire, guide des bonnes pratiques en matière de rédaction des textes, s'avère aujourd'hui indispensable.

Dans la plupart des cas, la Commission ne pourra intervenir qu'a posteriori pour essayer de lever des doutes ou ambiguïtés. Mais elle ne pourra remédier à nombre de malfaçons de textes dont beaucoup imposent une nouvelle intervention du législateur ou de l'autorité réglementaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

(1) Lettre adressée le 20 janvier 2003 par le vice-président de la commission supérieure de codification au secrétariat général du Gouvernement.

344530000-000503 –
Direction des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
