

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

**QUINZIÈME
RAPPORT ANNUEL
2004**

LE RAPPORT EST ACCOMPAGNÉ DE DISCOURS
ET DE TÉMOIGNAGES RELATIFS À LA CODIFICATION FRANÇAISE

ISBN 2-11-076111-3
ISSN 0767-4538

PLAN GÉNÉRAL

	Pages
DISCOURS ET TÉMOIGNAGES	3
15^e RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (ANNÉE 2004)	53

DISCOURS ET TÉMOIGNAGES

SOMMAIRE

	Pages
■ Le Président de la République	5
■ Le secrétaire général du Gouvernement	7
■ Le vice-président du Conseil d'État.....	21
■ Le secrétaire général du Conseil constitutionnel	27
■ Les rapporteurs généraux de la Commission supérieure de codification depuis 1989	39
■ Allocution prononcée par le Premier ministre, Dominique de Villepin.....	49
■ Réponse du président Braibant au Premier ministre.....	51

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Deux cents ans après la rédaction du code civil, la codification s'est répandue dans le monde entier et continue à étendre son influence, y compris dans les pays de *common law*. Ce succès n'est pas seulement celui d'une technique juridique ; il revêt une signification politique.

Codifier, c'est d'abord faire le choix d'une norme claire et facile d'accès, pour mieux garantir la sécurité juridique et l'égalité devant la loi. L'exigence d'une loi accessible et compréhensible par tous a d'ailleurs été élevée au rang d'objectif à valeur constitutionnelle.

Codifier, c'est aussi introduire davantage de cohérence au sein des règles de droit, en faisant apparaître l'esprit des lois par-delà l'empilement des textes.

La loi acquiert ainsi une nouvelle dimension et s'affirme véritablement comme la traduction juridique des valeurs qui fondent la cohésion d'une société.

C'est pourquoi, du recueil d'Hammourabi à ceux de Justinien et de Napoléon, la codification s'est si souvent faite l'auxiliaire de mouvements d'unification nationale ou de refondation de l'État. Elle se développe aujourd'hui partout où la communauté des citoyens entend signifier ses valeurs, manifester son unité et prendre en main son avenir, comme en Afrique après la décolonisation ou, plus récemment, chez nos partenaires de l'Est de l'Union européenne.

Simplifier l'accès au droit, assurer sa cohérence, dégager ses valeurs fondatrices : ces impératifs auxquels toutes les démocraties sont confrontées rendent plus que jamais nécessaire la codification.

Elle évoluera sans doute avec le progrès technique : derrière le vieux code, fils de l'imprimerie, enserré dans sa reliure, de nouveaux serveurs laissent déjà entrevoir le code virtuel, avec son espace potentiellement illimité, ses mises à jour permanentes et ses liens hypertexte multipliant les références juridiques. Plus ou moins réformatrice, plus ou moins systématique, plus ou moins détaillée, elle revêt nécessairement des formes diverses. Elle ne conduit que trop rarement encore à reformuler la règle de droit dans un vocabulaire plus simple. Mais elle s'impose à toutes les sociétés modernes.

La codification est en effet le contrepoids naturel de l'inflation législative, d'un monde où chacun bénéficie de davantage de garanties, mais se trouve également confronté à plus de complexité. À l'heure de l'ouverture des frontières et de la concurrence des systèmes juridiques, c'est aussi un moyen d'assurer le rayonnement de notre droit et de défendre son influence.

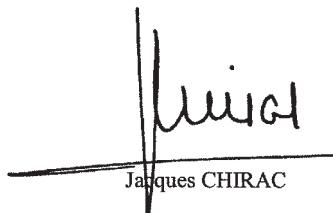
C'est pourquoi la France doit maintenir et développer une haute exigence en matière de codification. Affirmée dès 1948, cette ambition a pris un nouveau départ avec l'instauration en 1989 de la Commission supérieure de codification. Elle a encore été renforcée, depuis trois ans, par les textes habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et comprenant un important volet de codification.

Dans le renouveau et l'accélération de la codification de notre droit, la Commission supérieure a joué un rôle essentiel. Je suis heureux de m'associer à son quinzième rapport annuel et de rendre à cette occasion hommage à M. Guy Braibant, qui quittera bientôt sa présidence.

Le bilan de ces quinze années de travail est éloquent. Plus de quinze codes ont été adoptés, dont certains de grande ampleur, comme le code général des collectivités territoriales, le code de la santé publique, le code rural ou le code de l'environnement. La Commission a su faire de la codification un processus permanent. Elle a également contribué à définir une méthode pragmatique, qui opère pour l'essentiel à droit constant et permet, par le biais des lois d'habilitation, de combiner le contrôle du Parlement et le travail continu du Gouvernement.

Plus de cinquante codes sont aujourd'hui disponibles, et près de la moitié des normes applicables en France y sont intégrées. Cet effort sera poursuivi et accentué, pour qu'en 2010 toutes les grandes matières de notre droit soient codifiées.

À tous les membres de la Commission j'adresse mes plus sincères remerciements en même temps que mes encouragements pour le travail qu'ils accomplissent au service de l'État de droit, c'est-à-dire au service de la France et des Français.



Jacques CHIRAC

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Le Secrétariat Général du Gouvernement et la codification

« Nul n'est censé ignorer la loi. » Cet adage devient de plus en plus virtuel dans le contexte actuel d'inflation de la norme. Il devient dès lors d'autant plus nécessaire que l'accès à la règle de droit soit facilité. La codification y contribue de manière éminente.

Elle conduit non seulement à rassembler dans un même document toutes les dispositions applicables – comme peuvent le faire les « codes » des éditeurs – mais aussi et surtout à les présenter de manière cohérente et ordonnée et donc à les rendre plus accessibles et intelligibles : elle met de la clarté dans notre droit.

Elle constitue aussi une contribution importante, même si ceci n'est pas suffisamment souligné, à la réforme de l'Etat et à la politique de simplification. Ce n'est pas par hasard, ni sans signification, que ce soit sur un projet de loi traitant de la codification que le Conseil constitutionnel a reconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (DC n° 99-421 du 16 décembre 1999).

La codification ne permet pas seulement de simplifier et de rendre accessible le droit. En améliorant la connaissance, elle est aussi, comme l'a dit le président Braibant, « l'antichambre de la réforme ».

Au fond, la codification permet de gagner en démocratie et en sécurité. En démocratie, parce que ce qui est en cause, c'est le principe d'égalité devant la loi et la garantie des droits : ces grands principes n'ont de portée concrète que pour autant que les citoyens disposent de la faculté d'accéder à la loi de façon simple. La codification y contribue. Elle a, en particulier, le mérite de contrebalancer une évolution du droit marquée par l'instabilité et la profusion de la norme.

Elle permet aussi de gagner en sécurité, parce qu'un droit mieux organisé, plus clair et plus facile à connaître est un facteur de sécurité juridique, pour les citoyens, mais aussi pour les entreprises. Elle contribue, à sa manière, à l'effort fait pour renforcer l'attractivité et la compétitivité de notre pays.

La codification a connu un profond renouveau à compter de 1989 grâce à l'action de la Commission supérieure de codification et de son vice-président

Guy Braibant et avec l'appui constant des chefs de Gouvernement successifs, depuis M. Michel Rocard jusqu'à M. Dominique de Villepin.

La Commission supérieure de codification a progressivement élaboré la doctrine et les modalités de la codification à droit constant. Elle a proposé la liste des codes à réaliser, fixé les règles de délimitation et les périmètres de ceux-ci, défini les principes directeurs des plans et arrêté les plans de chaque code, en bâtissant à cette occasion une architecture d'ensemble d'une grande cohérence. Elle a aussi examiné, livre après livre, les projets préparés par les ministères. Au prix d'un engagement constant, les deux tiers de notre législation et la moitié de notre réglementation ont ainsi pu être codifiés dans 18 codes, dont 10 sont entièrement achevés.

Il est juste de rendre hommage, au-delà de la Commission supérieure de codification, à son vice-président. Ceux qui connaissent le travail de codification partagent une certitude : sans Guy Braibant, cette œuvre n'aurait pas existé. Car c'est lui qui, plus que tout autre, a inspiré et forgé la méthode. Lui, qui a piloté les travaux pendant seize années d'une main ferme, sans se laisser décourager par les aléas ou les traverses. Lui enfin, qui a réuni dans sa personne l'ensemble des qualités nécessaires au codificateur : la science juridique ; la persévérance et le « souffle » ; enfin le charisme, la capacité à convaincre ses interlocuteurs et entraîner ses partenaires dans des travaux que leur austérité et leur manque de visibilité risquaient de rendre non prioritaires.

Si le jardin à la française qu'est la codification a eu indiscutablement son Le Nôtre en la personne du président Braibant, je voudrais dans cette contribution mettre en lumière l'apport d'autres jardiniers qui ont participé à ce travail, à savoir ceux du secrétariat général du Gouvernement.

Il est apparu rapidement nécessaire que les principes dégagés par la Commission supérieure de codification s'imposent à l'ensemble des ministères qui étaient confrontés à des tâches semblables qu'ils appréhendaient sans vue d'ensemble. Le secrétariat général du Gouvernement les a, par conséquent, rassemblés dans une circulaire que le Premier ministre d'alors, M. Alain Juppé, a adressée le 30 mai 1996 aux membres de son Gouvernement. Le secrétariat général du Gouvernement a veillé, aux côtés de la Commission supérieure de codification et du Conseil d'Etat, au respect de ces règles auxquelles a fait ultérieurement écho l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

La circulaire du 30 mai 1996 a en particulier précisé les règles et méthodes de travail relatives à la programmation, la préparation et la rédaction

des codes. Elle a aussi demandé aux services chargés de leur élaboration de se doter des moyens et techniques nécessaires à la mise en œuvre de la préparation du code dans les délais impartis, en créant des missions de codification. Cette dernière exigence, toujours actuelle, est un enjeu essentiel, qu'il s'agisse d'engager la rédaction des derniers codes, de préparer ou d'achever leurs parties réglementaires ou d'assurer la « maintenance » ou la refonte des codes existants.

La mise en œuvre de ces principes a permis de seconder utilement les travaux de la Commission supérieure de codification, et elle a concouru au succès de l'entreprise commune.

Dans sa contribution, M. Denoix de Saint Marc explique comment le secrétariat général du Gouvernement a, sous sa direction, plaidé pour la codification à droit constant. Je voudrais ici témoigner du rôle qu'a joué cette administration dans le choix, finalement retenu en 1999, de recourir aux ordonnances pour adopter les parties législatives des codes et dans la mise en œuvre de cette nouvelle méthode d'adoption des codes.

La codification par la voie législative engagée en 1989 avait connu des débuts encourageants : jusqu'en 1995, avaient pu être adoptés le code de la propriété intellectuelle, le code de la consommation, plusieurs livres du code rural et le code des juridictions financières.

Mais l'impulsion initiale s'était progressivement enlisée. Certes, les ministères préparaient activement des projets de code qui étaient successivement examinés et adoptés par la Commission, puis par le Conseil d'Etat. En revanche, la réalisation du programme de codification s'était rapidement heurtée au goulot d'étranglement que représentait l'inscription des projets de loi à l'ordre du jour des assemblées parlementaires. A l'encombrement de l'ordre du jour qui est apparu évident à partir de 1996, s'ajoutaient deux difficultés : d'une part, la moindre inclination des assemblées parlementaires pour la remise en ordre du droit existant que pour sa réforme ; d'autre part, la difficulté de faire adopter par une majorité déterminée un état du droit fait de strates successives, résultant souvent de l'action de majorités de tendances politiques opposées : l'expérience a montré qu'une majorité parlementaire invitée à adopter la partie législative d'un code pouvait être réticente à entériner des dispositions qu'elle avait autrefois combattues, même si elle n'envisageait pas réellement leur abrogation.

Pour le code du commerce, c'est le principe même de la codification à droit constant et le périmètre du code qui avaient été contestés par les députés, ce qui avait conduit au rejet de ce texte en commission en 1994.

Certes la loi n° 96-142 du 21 février 1996 avait permis d'adopter le code général des collectivités territoriales, premier code de grande ampleur, qui a représenté une étape d'autant plus importante qu'il a été d'emblée adopté par ses usagers et qu'il a ainsi constitué une référence. Mais ensuite seul le livre VI du code rural a pu être adopté en 1998 par la loi n° 98-565 du 8 juillet 1998. En 1999, neuf codes étaient terminés ou en voie d'achèvement, ce qui rendait évidemment cruciale la question de leur adoption en l'absence de débouché parlementaire assuré dans des délais rapprochés.

A ce moment-là, il devenait nécessaire de faire un choix, comme le secrétariat général du Gouvernement y invitait le Premier ministre : ou le niveau d'ambition du programme de codification devait être drastiquement revu à la baisse ou l'on changeait la méthode de codification. La première branche de l'alternative eût été profondément dommageable : la codification était et reste en effet l'une des clefs de l'accessibilité et de la simplification du droit et elle constituait la grande œuvre juridique du tournant du siècle. A ces motivations de fond, s'ajoutaient des considérations plus circonstancielles. Outre les membres et les rapporteurs de la Commission supérieure de codification, près de 200 fonctionnaires travaillaient à temps plein ou partiel sur ce dossier certes ingrat mais essentiel. Le Conseil d'Etat, de son côté, procédait à un examen toujours méticuleux, long et délicat des projets de code, non sans s'interroger sur l'utilité de son travail en l'absence de perspective d'adoption rapide des codes.

Dans cette situation, le travail impressionnant fourni à tous les niveaux de l'Etat risquait de devenir rapidement obsolète, comme l'expérience de certains codes prêts mais non adoptés le montrait. Il était donc indispensable de fixer une doctrine et de tenir un langage clair à tous ceux qui, au grand jour comme dans l'ombre, œuvraient à la codification : leur travail correspondait-il à une priorité ? Etait-on disposé à y donner suite ?

Dès lors que la réponse à ces interrogations était positive, se posait la question de la méthode d'adoption des codes.

Dès le printemps de 1996, le secrétariat général du Gouvernement avait esquisonné un projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter, par ordonnance, la partie législative des codes technique prêts, qui deviendra à peu de choses près l'article 1^{er} 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. Dès ce moment, il avait défini en particulier l'objet de l'habilitation : codifier à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes

juridiques, harmoniser le droit applicable, assurer la cohérence rédactionnelle des textes et étendre et adapter la législation aux collectivités d'outre-mer.

Le consensus politique n'était toutefois pas apparu suffisant, moins sur le principe même de la codification sur lequel toutes les parties prenantes s'accordaient que sur le recours à l'article 38 de la Constitution, pour que cette idée puisse être retenue. En outre, il n'apparaissait pas encore impossible de dégager dans l'ordre du jour des assemblées des créneaux permettant de discuter et d'adopter les projets de codes déposés. Mais en janvier 1997, l'absence de progrès dans les travaux parlementaires, le soutien des ministres chargés de la réforme de l'Etat et des relations avec le Parlement comme l'intérêt marqué par les présidents des commissions parlementaires concernées conduisirent le secrétariat général du Gouvernement à défendre cette solution auprès du Premier ministre, M. Alain Juppé. La dissolution de l'Assemblée nationale ne permit pas de donner suite à cette suggestion.

Naturellement, dès qu'il apparut que la voie parlementaire ne permettait pas d'adopter les codes à un rythme suffisant, le président Braibant recommanda aussi le recours aux ordonnances, et il mit au service de cette solution son énergie et sa force de conviction.

Pour préserver les acquis et les chances de la codification, le secrétariat général du Gouvernement proposa donc, à nouveau en mars 1999, au Premier ministre, qui était alors M. Lionel Jospin, de changer de méthode et de renoncer à la codification législative par la voie parlementaire. Deux options s'offraient au Gouvernement : la codification par décret, ou la codification par ordonnance qui n'avait pas de précédent.

La codification par décret avait été la méthode classiquement utilisée sous la IV^e République : le Parlement invitait le Gouvernement à procéder, le plus souvent par décret en Conseil d'Etat, mais parfois par décret simple (cas du code général des impôts), à la codification des textes législatifs concernant une matière. Il lui prescrivait généralement d'incorporer ensuite, chaque année, les textes législatifs qui seraient entrés dans le champ du code sans s'y référer ni le modifier. Dans le cadre de la Constitution de 1946, il paraissait évident que le législateur doive adopter une loi d'habilitation. Le Parlement intervenait une nouvelle fois en aval, pour donner force de loi à la codification administrative. C'est ce qu'a fait en bloc la loi du 3 avril 1958 pour une quinzaine de codes.

Avant que ne prévale, en 1989, la nouvelle méthode privilégiant la voie législative, la codification par décret avait continué d'être pratiquée sous la Constitution du 4 octobre 1958. De nouvelles lois d'habilitation avaient

même été votées : c'est ainsi, par exemple, qu'une loi du 18 décembre 1968, rédigée dans les mêmes termes que celles de la IV^e République, avait prévu la codification par décret des textes législatifs concernant les tribunaux administratifs ; de même, une loi du 30 juin 1972 avait-elle prévu, suivant la même procédure, l'élaboration (pour l'expropriation et la voirie routière) ou la refonte (pour l'urbanisme, la construction et l'habitation ainsi que le domaine public fluvial) de plusieurs codes. Il peut d'ailleurs être noté que cette méthode a connu – avec quelques adaptations – une application ultramarine postérieure à 1989, mais sur le fondement d'un amendement parlementaire, devenu l'article 4 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui a créé la partie législative du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, en confiant le soin au pouvoir réglementaire de procéder à sa publication, ce dont celui-ci s'est acquitté par le décret n° 2001-579 du 29 juin 2001 portant publication du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (partie législative) et relatif à la partie réglementaire de ce code.

Il était permis de s'interroger sur la pertinence du choix de poursuivre la codification par décret sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958 : en effet, l'habilitation donnée par le législateur au Gouvernement pour intervenir dans le domaine de la loi a désormais un cadre et un statut, celui de l'article 38 de la Constitution : le recours à cet article eût donc été plus logique.

En outre, au regard des problèmes liés à l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement, la codification par décret ne présentait pas d'avantage décisif par rapport à un recours aux ordonnances, dès lors qu'elle imposait de faire voter une loi d'habilitation.

Mais surtout, la codification par décret apparaissait une méthode juridiquement fragile : même si les lois d'habilitation avaient toujours interdit au Gouvernement d'apporter des modifications aux textes en vigueur, le code remplaçait les anciens textes, du moins dans l'esprit des utilisateurs. Le décret publiant le code se terminait d'ailleurs fréquemment par une formule indiquant que ses dispositions se substituaient aux textes législatifs que le décret énumérait. Mais il ne pouvait s'agir d'une abrogation, un décret ne pouvant – sous réserve du cas particulier prévu au deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution – abroger des dispositions législatives.

La codification par décret présentait donc l'inconvénient majeur de faire coexister deux séries de textes, la loi d'origine et le nouveau code, tout en plaçant les utilisateurs dans une sorte de fausse quiétude : celle consistant

à appliquer, comme s'il s'agissait d'une loi, un article « L », de valeur réglementaire, pouvant s'écartier du texte adopté par le Parlement.

La jurisprudence témoigne de nombreuses difficultés de ce genre, notamment en ce qui concerne le code général des impôts. Le juge s'attache, en effet, à vérifier si, en procédant à des ajustements rédactionnels, la codification n'a pas touché au fond du droit. Si tel a été le cas, l'application du code est écartée.

Le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution apparaissait donc comme la voie la plus sûre, en conciliant les avantages de la codification législative – l'ordonnance abroge les dispositions législatives antérieures et permet de disposer d'un texte unique dont la base est indiscutable – et ceux de la codification par décret : le recours aux ordonnances évite de trop peser sur l'ordre du jour des assemblées et il coupe court aux difficultés inhérentes à la voie parlementaire.

Certes, et ce point a été comme les précédents souligné en mars 1999, la codification par ordonnance présentait une faiblesse par rapport à la codification législative. C'est que l'ordonnance demeure un acte administratif tant qu'elle n'a pas été ratifiée. Elle peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat et sa légalité peut être discutée, par voie d'exception, à l'occasion de litiges portant sur son application. La voie des ordonnances comportait donc un risque d'affaiblissement de la règle de droit, avec le remplacement de textes législatifs « solides » par des ordonnances contestables au contentieux, si celles-ci méconnaissaient des principes de valeur constitutionnelle, des principes généraux du droit, des engagements internationaux, des obligations européennes ou encore les termes de la loi d'habilitation.

Mais, a-t-on fait valoir, cette fragilité s'avérait plus apparente que réelle, d'une part, parce que la codification devait permettre, comme l'admettait la doctrine du droit constant (rappelée dans la circulaire du 30 mai 1996), d'apporter aux textes les modifications qu'impliquaient notamment le respect de la hiérarchie des normes, et en particulier les principes constitutionnels ou les règles du droit communautaire, d'autre part, parce que les lois elles-mêmes n'étaient pas à l'abri d'une remise en cause au titre du contrôle de « conventionnalité », le juge pouvant écarter l'application de dispositions contraires à des engagements internationaux dont le contenu est matériellement identique à celui de principes constitutionnels.

C'est donc à la suite de cette réflexion d'ensemble sur la méthode de codification que le Premier ministre donna en mars 1999 son accord

à la codification par ordonnance, cette méthode apparaissant en définitive plus logique, claire et rigoureuse que la codification par décret.

A la suite de cette décision, il fut décidé, non pas d'amender comme cela était envisagé initialement, le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (devenu la loi n° 2000-322 du 12 avril 2000), mais de déposer un projet de loi d'habilitation spécifique qui fut délibéré par le Conseil des ministres du 16 juin 1999 et qui deviendra la loi du 16 décembre 1999. Dès lors que l'on était en cohabitation, il convenait de s'assurer que le Président de la République accepterait des ordonnances en cette matière : la voie du projet de loi autonome est apparue comme la plus appropriée pour recueillir l'assentiment du chef de l'Etat sur cette procédure.

C'est ainsi qu'ont pu être adoptées dans le courant de l'année 2000, conformément au calendrier arrêté en 1999, les parties législatives de neuf codes : le code de justice administrative (ordonnance n° 2000-387 du 14 mai 2000) ; les livres VII et IX 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 commerce (ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000) ; le code de l'environnement (ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000) ; le code de la route (ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000) ; le code monétaire et financier (ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000) ; le code de l'action sociale et des familles (ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000).

Cette expérience de la codification par ordonnance fut, de l'avis général, une réussite. C'est pourquoi il n'y eut guère d'hésitation ni au sein du Gouvernement, ni au Parlement pour prolonger l'expérience engagée avec la loi du 16 décembre 1999. Dès l'ouverture des travaux préparatoires de ce qui allait devenir la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, il fut décidé de proposer la poursuite de la codification par ordonnances, qu'il s'agisse d'adopter de nouveaux codes ou de compléter et corriger des codes existants. C'est ainsi que virent le jour : le code du patrimoine (ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004) ; le code de la recherche (ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004) ; le code de la défense (ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004) et le code du tourisme (ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004) et que furent complétés ou corrigés le code rural (ordonnance n° 2003-1187 du 11 décembre 2003) et le code général des collectivités territoriales (ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003).

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a de son côté habilité le Gouvernement à codifier le droit de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile : l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 est issue de son article 92.

La deuxième loi de simplification du droit (loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004) a, de nouveau, habilité le Gouvernement à adopter la partie législative de plusieurs codes (notamment les codes de l'administration, de la commande publique, des sports, des transports et le code général de la fonction publique), à refondre les codes de l'organisation judiciaire et de justice militaire et à compléter ou corriger 8 autres codes.

Cette loi a aussi élargi quelque peu le champ de l'habilitation en permettant au codificateur, dans le cadre du droit constant, de rectifier les erreurs de rédaction et d'abroger les dispositions devenues sans objet.

Les derniers textes d'habilitation en matière de codification procèdent de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dont l'article 109 habilite le Gouvernement à créer la partie législative du code de l'énergie et du code des mines) et de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 de confiance et de modernisation de l'économie (dont l'article 48 reprend l'habilitation du Gouvernement à codifier et compléter le droit des propriétés publiques).

Le succès de la démarche de codification par ordonnance a, en l'état, conduit à abandonner complètement la voie parlementaire : depuis 1999, la totalité des parties législatives des codes (soit 14 codes) ont en effet procédé d'ordonnances, tandis que 10 codes doivent encore être adoptés selon cette méthode. Par ailleurs, 2 codes ont été complétés par ordonnances, tandis que 5 codes vont l'être de cette manière.

Si la voie des ordonnances a tenu toutes ses promesses, elle ne s'est pas entièrement mise en œuvre comme il était prévu. Il était en effet initialement envisagé, afin de ménager l'ordre du jour du Parlement, de ne pas faire adopter par le Parlement les projets de loi de ratification des ordonnances. Ce présupposé a été démenti par les faits. Pour de multiples raisons, essentiellement de sécurité juridique, il est finalement apparu nécessaire de faire discuter et adopter les projets de lois de ratification : c'est ainsi que sur les 14 codes adoptés par ordonnance, 7 ont été expressément ratifiés. Mais ces ratifications ont toujours été faites en bloc dans le cadre de projets de loi poursuivant à titre principal d'autres objets, essentiellement de simplification administrative.

Si le secrétariat général du Gouvernement a concouru, parmi d’autres, à l’adoption d’une nouvelle méthode d’adoption des codes, sa contribution s’est également manifestée par son action quotidienne aux multiples étapes du travail de codification.

Certes, en dehors des ministères, la codification repose sur deux piliers : la Commission supérieure de codification et le Conseil d’Etat. Mais le secrétariat général du Gouvernement joue un rôle continu dans la programmation, la « cristallisation » et la formalisation des codes.

Il est en effet, de par ses fonctions mêmes, au centre du processus qui conduit à leur adoption. Sans être l’une des « chevilles ouvrières » des codes, il en est l’un des « passeurs », et ses chargés de mission exercent leur tâche en la matière avec une minutie et une vigilance auxquelles il faut rendre hommage.

En lien permanent avec les ministères et la Commission supérieure de codification dès la phase d’élaboration des codes, le secrétariat général du Gouvernement provoque les arbitrages nécessaires sur le principe de leur élaboration et leur périmètre. Il recueille l’accord des ministères en réunion interministérielle sur les projets d’ordonnance (et désormais de décret pour les parties réglementaires) ou prépare les arbitrages. Il contrôle attentivement les textes et veille dans ce cadre à ce que les principes de la Commission supérieure de codification soient respectés. Il saisit le Conseil d’Etat des projets d’ordonnance et de décret en conseil des ministres ainsi que des projets de loi de ratification. Il est représenté lors de leur examen par la Haute Assemblée. Il programme l’inscription de ces textes à l’ordre du jour du conseil des ministres. Il s’assure, avec le ministre délégué aux relations avec le Parlement, de l’inscription à l’ordre du jour des assemblées des projets de loi d’habilitation et des textes de ratification des ordonnances. Il suit attentivement les discussions parlementaires, son implication dans ces questions n’étant pas moindre que celle des ministères.

De toutes ces interventions, la moindre n’est pas la gestion rigoureuse des délais d’habilitation et de ratification des ordonnances, à laquelle les ministères prêtent une attention trop distraite, alors pourtant qu’il s’agit d’une condition absolument indispensable au succès de la démarche.

Le secrétariat général du Gouvernement participe aussi à la Commission supérieure de codification, au sein de laquelle il est représenté par son directeur et il contribue à la correcte diffusion des codes par l’intermédiaire de Légifrance.

S'il est ainsi pleinement engagé dans la codification, le secrétariat général du Gouvernement exerce aussi une responsabilité particulière dans la « maintenance » des codes. Ceux-ci, comme les bâtiments, doivent faire l'objet d'un entretien attentif après leur construction. A défaut, l'édifice menace ruine et, dans notre cas, la tendance centrifuge à la décodification reprend le dessus, comme cela s'est vu au cours du siècle dernier avec le code de commerce : les multiples lois qui étaient intervenues dans son périmètre sans le modifier l'avaient vidé de sa substance. Le secrétariat général du Gouvernement veille donc à ce que les textes intervenant dans le champ d'un code modifient directement celui-ci. Le Conseil d'Etat exerce aussi sur ce sujet une grande vigilance, même si une part des textes appelés à être codifiés ne lui est pas soumise.

Au terme de cette contribution, on évoquera quelques pistes de réflexion sur la méthode ainsi que sur le programme de la codification.

Quant à la méthode, si la voie des ordonnances a donné pleinement satisfaction et paraît devoir rester la voie de droit commun pour adopter la partie législative des codes, on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir intégralement la doctrine élaborée par la Commission supérieure de codification et, notamment, le principe de la codification à droit constant. Il est aujourd'hui évident que c'est grâce à ce principe, parfois si injustement critiqué, qu'a pu être accompli le travail considérable mené depuis 1989. Cette méthode doit donc être maintenue et réaffirmée, tant elle a démontré son efficacité. Il ne faut toutefois pas s'interdire d'y déroger dans des cas particuliers. C'est ce qui a été fait dans une mesure limitée avec le code de la défense. C'est ce que le Gouvernement est en train de faire avec le droit des propriétés publiques. L'expérience montre cependant que cette démarche pose des problèmes d'un genre nouveau exigeant, pour être surmontés, des délais assez longs. C'est ainsi que pour le code des propriétés publiques l'habilitation de 18 mois résultant de la loi du 2 juillet 2003 a été renouvelée une première fois pour un délai de six mois par la loi du 9 décembre 2004, puis une seconde fois pour un délai de neuf mois par celle du 26 juillet 2005.

C'est sans doute aussi la difficulté propre à la codification à droit non constant qui explique l'ajournement du code des métiers et de l'artisanat, ce projet n'ayant pu aboutir dans les délais d'habilitation fixés par les lois du 2 juillet 2003 et du 9 décembre 2004.

Il semble donc nécessaire que les premières expériences de codification à droit non constant soient menées à leur terme et soigneusement évaluées, avant que l'on ne puisse envisager leur extension éventuelle. Dès maintenant, il paraît possible de présumer qu'elles ne devraient pouvoir être étendues,

de surcroît par voie d'ordonnance, que dans des matières techniques et pour procéder à des adaptations d'ampleur limitée. La codification à droit non constant par ordonnance pose de surcroît un délicat problème de rédaction de l'habilitation, car il est indispensable de définir en amont de manière suffisamment claire et précise le domaine et l'objet des modifications qu'il est proposé d'apporter au droit en vigueur.

Dans une moindre mesure, se pose une autre question de méthode : celle de la répartition du droit codifié entre un code pilote (qui est véritablement le code porteur de la disposition en cause) et un code suiveur, cette répartition étant d'ailleurs souvent une opportunité pour qui doit arbitrer des querelles de périmètre de codes dont les ministères ont été friands au cours de la décennie passée.

La méthode consistant à insérer certaines dispositions à la fois dans un code pilote et un code suiveur, si elle donne en théorie une vision complète du droit applicable dans des ensembles législatifs connexes, a montré certaines limites. Il arrive en effet qu'en dépit des principes, certains ministères proposent de modifier, voire fassent modifier par inadvertance des articles « suiveurs », sans modifier les articles « pilotes », ce qui est évidemment absurde, tandis que l'édition de textes consolidés (sur papier ou sur internet) omet parfois d'harmoniser la rédaction des dispositions « suiveuses » avec celle des dispositions « pilotes ». Il semblerait donc plus simple et plus sûr que le code suiveur se réfère aux numéros d'article du code pilote sans en reproduire *in extenso* le contenu.

Quant au programme de la codification, il se déduit naturellement de l'acquis considérable des seize années écoulées, les deux-tiers de notre législation et la moitié de notre réglementation étant désormais codifiées. Ce bilan nous dicte la conduite à tenir : il faut bien sûr et d'abord achever le travail en cours. Là réside notre première obligation : elle n'est pas mince, lorsque l'on prend la mesure des codes en chantier dont l'achèvement est programmé en 2007, notamment le code des transports, le code général de la fonction publique, les codes de l'administration et de la commande publique. La rédaction des parties réglementaires des codes représente également un défi important.

Mais il faut aussi, au-delà de cet achèvement, mener à bien le nouveau chantier ouvert par la loi d'habilitation du 9 décembre 2004 : celui de la reprise et de l'adaptation des codes existants, tels que le code du travail et celui de la sécurité sociale. A terme rapproché, va aussi se poser la question de la refonte à droit constant du code général des impôts ou de celui de l'urbanisme. Ces projets sont évidemment considérables : mais quelles

que soient les intentions de l'autorité politique quant à la modification du droit applicable à ces domaines, la remise en ordre de la législation et de la réglementation paraît indispensable et, en tout état de cause, elle constitue une étape préalable utile à toute éventuelle réforme du fond du droit.

Enfin, une attention, d'autant plus soutenue que le champ du droit codifié, s'étend à une fraction croissante des lois et règlements applicables doit être portée à la « maintenance » des codes. Les exemples, parmi d'autres, des codes de la santé publique ou de la famille et de l'aide sociale dont la partie législative a été adoptée en 2000 mais qui, dès 2004, ont dû faire l'objet d'habilitations destinées à les compléter et les modifier montrerait, s'il en était besoin, que la codification est une tâche qui ne prendra pas fin et qu'elle implique, dès la conception des textes et des réformes, une réflexion sur leur meilleure insertion dans les codes existants, si l'on veut éviter de devoir *ex post* réintégrer dans ces codes des textes conçus et votés hors de leur cadre. Ce qui vaut pour les lois vaut bien sûr également pour les règlements. Afin de traiter plus efficacement, c'est-à-dire en amont, l'insertion du droit nouveau dans les codes, il est indispensable que les ministères et leurs directions juridiques prennent à bras-le-corps cette exigence : celle-ci ne peut être exclusivement assumée par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'Etat. A défaut d'une forte implication de tous les acteurs du processus normatif, le législateur et le pouvoir réglementaire risquent, comme Pénélope, de défaire la nuit ce qu'ils auront fait le jour.

Enfin, l'objectif de plus grande accessibilité du droit que permet la codification ne sera pleinement atteint que dans la mesure où les autres producteurs de normes juridiques accompagneront cet effort. Il est permis de penser, à cet égard, aux normes européennes qui influencent une part croissante et déjà majoritaire de notre droit et auxquelles l'accès demeure souvent malaisé malgré les efforts de diffusion de la Commission, mais aussi aux autorités administratives indépendantes et, pourquoi pas, aux collectivités territoriales.

Cette évocation des nouveaux espaces ou des nouvelles frontières de la codification montre que celle-ci conserve un bel avenir. Elle n'a pas épuisé, il s'en faut de beaucoup, les effets utiles et bénéfiques que l'on peut attendre d'elle.

Jean-Marc SAUVÉ



LE VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État et la codification

C'est à la demande du président Braibant que le gouvernement français a relancé, à la fin des années quatre-vingt, le mouvement de codification des règles de droit et de mise à jour des codes existants. Depuis lors, et jusqu'à la fin de son dernier mandat, cette année, le président Braibant aura, sans jamais se lasser ni désespérer de l'avenir, entretenu la flamme, relancé les ministres hésitants ou sceptiques et défendu l'œuvre de codification contre les attaques de certains. Grâces lui soient rendues.

De son côté, le Conseil d'État a pris une part importante au travail de codification puisque, nécessairement, les projets de loi ou d'ordonnance de remise en ordre de la partie législative des codes lui ont été soumis ainsi que les projets de décrets en Conseil d'État ayant le même objet à l'égard de la partie «R» des mêmes codes. C'est un travail long, minutieux, exigeant pour les membres du Conseil d'État désignés comme rapporteurs par le président de leurs sections. C'est aussi, individuellement et collectivement, un travail méritoire, car, au cours de ces quinze dernières années, le Conseil d'État a été fortement sollicité par ses activités juridictionnelles et consultatives. Il est même arrivé que les initiatives législatives du gouvernement viennent troubler le travail de codification : tel a été le cas des travaux de codification touchant au domaine de la santé publique, qui n'ont pu bénéficier d'une pause législative qui aurait été pourtant la bienvenue.

Mais malgré la lourdeur de la tâche, le Conseil d'État a eu à cœur de la mener à bien, en ayant conscience non seulement de l'utilité mais aussi de la noblesse de ce travail qui répond aux objectifs constitutionnels de sécurité juridique, de «lisibilité et d'accessibilité» des normes.

Il ne s'est pas laissé distraire de son devoir par la critique de la codification «à droit constant» développée par certains professeurs de droit. Pour ceux-ci, il ne peut y avoir de codification sans remise en cause du fond du droit, sans refonte des règles, au vu de la jurisprudence et de l'évolution des mœurs et en étant attentif à l'enseignement du droit comparé. Cette thèse est belle et bonne et n'a qu'un seul défaut, mais de taille : elle est absolument irréaliste. Il est impossible au Parlement d'étudier, de discuter et de voter des codes comportant de substantielles mises à jour. Il suffit de mesurer le temps et

le soin nécessaires à la refonte du code pénal pour se rendre compte que la tâche souhaitée par ceux qui ont vilipendé les travaux de la Commission supérieure de codification est impossible.

Sans doute n'y a-t-il aucun lieu de s'en réjouir. Mais il fallait en prendre acte et faire prendre conscience aux pouvoirs publics que l'éparpillement et le désordre ne pouvaient continuer de caractériser le tableau de nos lois. C'est de cette constatation qu'est née la proposition présentée sous le vocabulaire de «codification à droit constant» et dont j'ai toujours plaidé la cause, notamment en qualité de secrétaire général du gouvernement de 1986 à 1995. Nul n'a jamais prétendu que c'était la meilleure des choses, et tous ceux qui y ont œuvré savent bien que cette méthode de travail ne permet pas d'éliminer toutes les règles obsolètes ou toutes les incohérences et, encore moins, de moderniser, de simplifier, de clarifier ce qui devrait l'être. Mais cette méthode de codification présente l'incontestable avantage d'assurer la présentation cohérente, articulée et hiérarchisée de l'ensemble des textes qui régissent une matière déterminée. Du magistrat au simple citoyen, chacun y trouve avantage. En particulier, le réformateur potentiel voit offrir à sa réflexion un champ opératoire dont il ne pouvait avoir auparavant une exacte connaissance.

C'est donc sans aucun état d'âme que le Conseil d'État a apporté sa contribution substantielle à l'œuvre entreprise par le gouvernement avec l'actif concours de la Commission supérieure de codification.

Voici, sans ordre logique, les codes préexistants ou nouveaux que le Conseil d'État a examinés, en tout ou partie, depuis 1989 : code monétaire et financier, code des propriétés publiques, code des juridictions financières, code de la consommation, code des métiers et de l'artisanat, code des marchés publics, code de la défense, code du service national, code rural, code de la route, code de l'environnement, code des ports maritimes, code du tourisme, code des transports, code de la propriété intellectuelle, code général des collectivités territoriales, code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, code de la recherche, code du patrimoine, code de l'éducation, code de commerce, code de la santé publique, code de l'action sociale et des familles, code de la mutualité, code de justice administrative. Cet inventaire impressionnant se passe de commentaire.

Le bilan de ce travail est incontestablement positif. Il est à mettre au crédit, pour l'essentiel, des administrations centrales et de la Commission supérieure de codification. Mais il est également certain que le Conseil d'État a apporté sa contribution à la codification. On en donnera quelques illustrations.

Tout d’abord, il a eu le souci, bien évidemment, d’éliminer des dispositions contraires à la Constitution. Il s’agissait en fait, le plus souvent, de dispositions anciennes incompatibles avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel intervenue ultérieurement. Il pouvait aussi s’agir de dispositions plus récentes introduites par la voie d’amendements et dont l’hétérodoxie avait échappé aux rédacteurs des projets de code et à la sagacité de la Commission de codification. C’est ainsi que le Conseil a rencontré l’hypothèse où la loi dont la codification était proposée ajoutait à des condamnations pénales pour des infractions très diverses une interdiction automatique d’exercice d’une profession. Il a considéré que de telles dispositions méconnaissaient l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen parce que la punition était soit manifestement disproportionnée à la gravité des faits, soit dépourvue de lien avec l’infraction. Dans un autre ordre d’idées, le Conseil d’État a également rencontré à plusieurs reprises le cas dans lequel le législateur avait autorisé une autorité administrative à percevoir des «redevances» pour financer une activité de contrôle. Mais dès lors que ce contrôle était pratiqué non dans le seul intérêt des contributeurs mais au moins autant dans un but d’intérêt général, les redevances en question avaient la nature d’un impôt, et le législateur aurait dû, pour respecter l’article 34 de la Constitution, en fixer le taux, l’assiette et les modalités de recouvrement. Faute d’y avoir procédé, la disposition était non conforme à la Constitution, et ne pouvait donc être codifiée. Il incombe, en ce cas, au législateur de remettre l’affaire en chantier et d’exercer la totalité de sa compétence. Enfin, dernier exemple, le Conseil d’État tire les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle méconnaît le principe fondamental des droits de la défense le fait qu’une autorité qui peut exercer les poursuites, recueillir des charges et prononcer des sanctions administratives se voit reconnaître en outre, à l’encontre des mêmes personnes et à propos des mêmes faits, le pouvoir de se constituer partie civile devant la juridiction répressive et d’user de tous les droits afférents à cette qualité. Dans ce cas encore, la disposition est disjointe du projet de code.

C’est le même souci qui prévaut lorsque le Conseil d’État disjoint des dispositions qui se révèlent contraires au droit communautaire. La disposition n’est pas abrogée mais il appartient au législateur de procéder à sa mise en conformité.

Le Conseil d’État a ensuite rencontré la question des matières réservées à la loi organique et à la loi de finances. Même si la codification s’opère à droit constant, la loi ordinaire qui a prescrit cette codification ne permet pas de reproduire dans le code des dispositions qui, en vertu de la Constitution

ou de la loi organique relative aux lois de finances, relèvent du domaine de la loi organique. De même, les dispositions qui relèvent du domaine exclusif de lois de finances ne peuvent figurer dans la partie «L» d'un code. Elles ne peuvent qu'être disjointes sans que la loi ordinaire ou l'ordonnance de codification en permette l'abrogation.

Même si la Commission supérieure de codification avait, pour l'essentiel, procédé à une juste répartition des normes entre les parties «L» et «R», il est fréquemment arrivé au Conseil d'État d'apporter sa contribution à cette tâche. Il a souvent procédé à des déclassements plus amples du domaine de la loi vers le règlement. C'est ainsi, par exemple, qu'il a été amené à rappeler, une nouvelle fois, que la création auprès d'une autorité administrative de l'État d'un organisme exerçant des compétences exclusivement consultatives, sans viser à garantir le respect d'un principe relevant lui-même du domaine de la loi, n'entre dans aucune des matières ressortissant à la compétence du législateur. De même, le Conseil d'État a veillé à faire respecter la notion de «catégorie d'établissements publics», dont les éléments constitutifs seuls relèvent du domaine de la loi, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière.

Il est arrivé, plus rarement il est vrai, que le Conseil d'État reclasse en partie législative des dispositions que le projet de code prévoyait d'insérer en partie réglementaire. Tel a été le cas de dispositions contraventionnelles, relevant donc du domaine du règlement, dès lors que ces peines étaient elles-mêmes assorties de peines complémentaires. Comme, d'une part, le nouveau code pénal fait obstacle à ce que des peines complémentaires s'ajoutent aux peines contraventionnelles, mais que, d'autre part, les peines complémentaires existant en l'espèce avaient constitué une motivation déterminante du législateur lorsqu'il les avait instituées, il est apparu au Conseil qu'il y avait lieu de relever au niveau correctionnel, et donc législatif, les peines dont elles constituaient le complément.

Saisi d'un projet de décret portant codification de la partie «R» d'un code, le Conseil d'État peut rencontrer des dispositions formellement réglementaires mais relevant, à la vérité, du domaine de la loi, et donc incomptemment prises par le gouvernement. Tel est le cas de dispositions autorisant des agents publics chargés d'une mission de contrôle de la réglementation et de constater des infractions à pénétrer de nuit comme de jour dans des locaux privés et contraignant des transporteurs à laisser visiter leurs véhicules. Dans ce cas, le Conseil d'État ne peut que disjoindre les dispositions en cause et alerter le gouvernement sur la nécessité de reprendre la matière par une disposition législative.

La codification peut conduire, et c'est heureux, à rapprocher au sein d'un même chapitre des dispositions législatives jusque-là éparses. Ce rapprochement met parfois en lumière les incohérences qui peuvent exister entre des législations voisines. Mais le Conseil ne peut qu'attirer l'attention du gouvernement sur cet état de fait, sans pouvoir proposer les harmonisations nécessaires qui excèdent la compétence du codificateur. Le Conseil d'État a pu ainsi inviter le gouvernement à revoir des pans entiers de réglementation.

Ainsi, le Conseil d'État a essayé de parachever les travaux entrepris par les administrations centrales, sous le contrôle de la Commission supérieure de codification. Petit à petit, la doctrine de la codification «à droit quasi constant» s'est élaborée et perfectionnée.

Sans doute rencontrera-t-elle parfois des problèmes juridiques encore inédits. Mais ils seront sans doute de plus en plus rares, et l'œuvre de codification deviendra un art «simple et tout d'exécution». Il faudra cependant aux pouvoirs publics la volonté constante de légiférer par référence aux codes existants et d'assurer la maintenance de codes «à jour» dans toutes leurs dispositions. Formons le vœu que ces bonnes résolutions seront prises et respectées.

Renaud DENOIX DE SAINT MARC



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Codification et Constitution

La codification, qui permet de rassembler selon un plan cohérent l'ensemble des dispositions existantes se rapportant à un domaine particulier, contribue à rendre le droit plus lisible et plus accessible. Limitant les inconvénients inhérents à la sédimentation, à la dispersion et à l'inflation des normes, elle est un facteur précieux de sécurité juridique et de «réappropriation» de la loi par les citoyens, auxquels l'adage «nul n'est censé ignorer la loi» ne saurait être décentement opposé sans que soient mis en place les instruments en facilitant la connaissance. À cet égard, la codification répond au même souci que celui qui a inspiré la création de Légifrance. La codification entretient d'ailleurs des liens multiples avec les banques de données juridiques.

La codification est en outre un moyen d'améliorer la qualité des textes, qu'il s'agisse de l'adoption de terminologies plus adaptées (présent au lieu du futur, correction des archaïsmes, reprise du modèle du nouveau code pénal pour la rédaction des dispositions répressives, etc.), du retrait des dispositions implicitement abrogées, inconstitutionnelles ou inconventionnelles, ou de la répartition du contenu normatif entre parties législatives et réglementaires conformément aux prescriptions constitutionnelles délimitant les domaines d'intervention respectifs de la loi et du règlement.

La codification rend par ailleurs plus aisées les réformes de fond, non pas en les réalisant elle-même, ce qui prendrait trop de temps, mais en en circonscrivant le «champ opératoire» : l'œuvre réformatrice du législateur s'exerce évidemment d'autant plus aisément qu'elle intervient dans un cadre rendu au préalable clair et exhaustif¹.

Enfin, la codification sert le rayonnement du droit français. Il n'est pas indifférent de relever à ce sujet que l'achèvement du programme arrêté en 1989 – date à laquelle l'entreprise de codification a été relancée, et le regroupement de l'ensemble des quelque 8 000 lois et des quelque 90 000 textes réglementaires en vigueur prévu à l'intérieur d'une quarantaine de codes – placerait notre pays au premier rang de ceux qui se sont résolus à codifier leur droit.

¹ Ainsi l'élaboration de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité a-t-elle tiré profit de l'adoption préalable du code général des collectivités territoriales.

Aussi, depuis une quinzaine d'années, les gouvernements successifs ont-ils légitimement vu dans la codification une œuvre de salut public.

Ils se sont également dotés des moyens nécessaires pour la mener à bien. Une Commission supérieure de codification² a été créée par décret n° 89-647 du 12 septembre 1989. Placée sous la présidence du Premier ministre et la vice-présidence éclairée et persévérente de Guy Braibant, comprenant en son sein des parlementaires, des magistrats et des directeurs d'administration centrale, la Commission supérieure coordonne les équipes mises en place au sein des ministères concernés pour élaborer les projets de code et revoit le résultat de ces travaux. Le texte est ensuite transmis au Conseil d'État, puis, pour les parties législatives, au Parlement après passage au Conseil des ministres. L'intervention de celui-ci, indispensable pour abroger les dispositions antérieures à la codification, s'est de plus révélée féconde pour parfaire le travail accompli au cours de la phase administrative préalable et en corriger les éventuelles malfaçons.

Au fil de l'examen des codes, la Commission supérieure a dégagé certains grands principes de codification.

Parmi ces derniers, la codification à droit constant constitue une option fondamentale. Tout en admettant certaines dérogations (on pense aux ordonnances couplant codification et simplification du fond du droit), c'est elle qui a permis de «passer à la vitesse supérieure» depuis que le président Braibant veille sur l'entreprise codificatrice.

De même, la codification s'attache désormais à distribuer les dispositions codifiées entre les parties législative et réglementaire en fonction de leur nature juridique et non de leur support originel (loi ou règlement).

De même encore, la Commission écarte les dispositions qui lui paraissent sans nul doute possible inconstitutionnelles, contraires aux traités ou implicitement abrogées.

De même enfin, la technique de renvoi de code à code a été normalisée (distinction entre «code pilote» et «code suiviteur») dans le sens de la plus complète information de l'utilisateur.

² Sous la IV^e République, et sous la V^e jusqu'en 1982, la codification s'est faite par décrets. Son inconvénient était de superposer les nouvelles dispositions aux anciennes, lesquelles, ne pouvant être abrogées par le pouvoir réglementaire lorsqu'elles procédaient de la loi, subsistaient dans l'ordonnancement juridique. Cette juxtaposition était particulièrement source de confusion lorsque les dispositions antérieures à la codification et celles qui en étaient issues, à l'origine identiques, connaissaient des évolutions divergentes, par exemple parce que le législateur modifiait certaines des nouvelles dispositions, leur conférant ainsi (mais à elles seules) un rang législatif.

La Commission assure l’information des pouvoirs publics en documentant le projet de code de tableaux synoptiques mettant en vis-à-vis les dispositions antérieures³, les dispositions nouvelles et, le cas échéant, les motifs des changements proposés et les réformes envisageables.

Cet effort s’est accompagné de la «mise en ligne» de l’ensemble des codes existants par Légifrance.

I. – La codification à droit constant

En dépit du maintien de la codification au rang des priorités gouvernementales⁴, le processus de codification se trouvait dans l’impasse en 1999. À cette date, en effet, seul le livre VI du code rural avait été définitivement adopté par le Parlement depuis la publication du code général des collectivités territoriales en février 1996.

Le blocage était (et, même en cas de recours à l’article 38 de la Constitution, reste) essentiellement dû à l’engorgement du calendrier législatif, qui conduit à différer l’inscription à l’ordre du jour des codes prêts à l’examen. Qui plus est, l’adoption de ceux-ci est longue et occasionne une surcharge de travail aux services du Parlement, alors que leur signification politique est limitée.

Cet allongement de la file d’attente des codes déposés au Parlement entraînait plusieurs conséquences malheureuses, décrites en ces termes par la Commission supérieure de codification dans son neuvième rapport annuel :

«Les projets de code une fois déposés sur le bureau d’une assemblée vieillissent rapidement du fait des réformes de fond envisagées entre-temps (cas du code de la communication et du cinéma) ou du fait de l’intervention de lois nouvelles dans la matière considérée (cas du code de l’environnement), ce qui induit soit le report de l’examen du projet, soit une mise à jour toujours délicate à opérer. Le blocage d’un projet de code au stade parlementaire se répercute non seulement sur l’élaboration de la partie réglementaire dudit code, mais encore sur l’élaboration des autres projets de code législatif avec lesquels il s’articule (code de commerce et code monétaire et financier). L’ensemble de la chaîne participant à la confection de codes, des missions de codification jusqu’au Conseil d’État, se trouve affecté par le goulet d’étranglement que constitue l’absence de débouché parlementaire (cas du code rural).»

³ Dont la genèse est ainsi retracée, ce qui n'est pas indifférent lorsque la source législative est ancienne ou emblématique.

⁴ Comme l’attestent les circulaires consacrées à la codification par les Premiers ministres successifs, depuis celle du 15 juin 1987 (*JO* du 17 juin 1987, p. 6459), revêtue de la signature de J. Chirac, jusqu’à celle du 30 mai 1996 (*JO* du 5 juin 1996, p. 8263), signée par A. Juppé.

Aussi l'idée de recourir à une loi d'habilitation, afin de codifier par ordonnances, s'est-elle peu à peu imposée.

Voici par exemple ce qu'en disait, il y a huit ans, Jean-Ludovic Silicani, alors commissaire à la réforme de l'État :

« Si un éventuel encombrement au niveau de la Commission supérieure peut être évité, il sera difficile de contourner celui du Parlement. Plusieurs codes sont actuellement bloqués devant le Parlement à des phases variées. L'une des pistes à envisager, après avoir été étudiée et présentée aux assemblées pour vérifier la pertinence de son principe et éventuellement de sa méthode, consisterait à prévoir chaque année qu'une loi habilite le gouvernement à codifier par ordonnance dans deux ou trois secteurs précis. Ces textes seraient ensuite validés par le Parlement. Cela permettrait de réguler et de rationaliser ce type de travail assez aride pour le Parlement, puisque la codification à droit constant est frustrante pour les élus. Si elle était retenue, cette méthode serait susceptible d'améliorer la situation... »⁵.

C'est afin de résorber le retard ainsi enregistré dans les travaux de codification qu'une loi, adoptée définitivement le 23 novembre 1999, habilitait le gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, à l'adoption de neuf codes dont la rédaction était achevée ou dont l'achèvement était imminent (code rural, éducation, santé publique, commerce, environnement, justice administrative, route, action sociale, monétaire et financier).

Ces codes, précisait l'article 1^{er} de la loi, devaient être réalisés à droit constant (les dispositions codifiées étant celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances), sous la seule réserve des modifications rendues nécessaires :

- pour respecter la hiérarchie des normes ;
- pour assurer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés ;
- pour « harmoniser l'état du droit ».

Compte tenu de son caractère technique, de son absence d'implications politiques et de l'intérêt général s'attachant à son adoption, la loi d'habilitation aurait pu être examinée dans un climat consensuel. Il en a été effectivement ainsi au Sénat. En revanche, le texte a suscité, à l'Assemblée nationale, une controverse dont les raisons profondes⁶ nous échappent encore, six ans après. Il en est résulté que la loi d'habilitation a été déferlée au Conseil

⁵ AJDA, septembre 1997, p. 641, numéro spécial sur la codification.

⁶ Celles mises en avant, tant dans l'exception d'irrecevabilité défendue à l'Assemblée nationale que dans le recours, dénoncent une atteinte à la séparation des pouvoirs. Cela ne revient-il pas, à peu de chose près, à contester la constitutionnalité... de l'article 38 de la Constitution ?

constitutionnel, au lendemain de son adoption, par plus de soixante députés⁷ appartenant aux trois groupes de l'opposition.

La saisine invoquait six séries de griefs. Nous n'en retiendrons que trois pour notre propos.

1) Selon le premier grief, l'article 38 de la Constitution n'avait pas été respecté

L'article 38 de la Constitution permet au gouvernement, «pour l'exécution de son programme», de demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les mots «pour l'exécution de son programme» ont été interprétés, par le Conseil constitutionnel, non comme un renvoi à la notion de «programme» figurant à l'article 49 de la Constitution, mais comme imposant au gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement tant la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances (n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, cons. 3, Rec. p. 31) que leur domaine d'intervention (n° 86-207 DC et n° 86-208 DC précitées; n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, cons. 15 à 17, Rec. p. 269).

Invoquant la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'obligation, pour le gouvernement, d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par ordonnances, les requérants estimaient que le gouvernement n'avait pas respecté cette exigence en l'espèce. Les précisions indispensables auraient dû, exposait la saisine, porter sur les questions de fond à régler par la codification et non se borner à évoquer la nécessité de «résorber le retard enregistré dans la procédure de codification».

Les requérants présentaient donc comme subalterne – et, pour tout dire, indigne de motiver le recours à l'article 38 de la Constitution – l'urgence qu'il y avait à surmonter le goulet d'étranglement parlementaire pour mener à bien le programme de codification.

Une telle justification n'était toutefois nullement étrangère aux motifs susceptibles d'inspirer légitimement l'utilisation d'ordonnances, puisqu'elle est consubstantielle à l'intérêt général qui s'attache à rendre plus effective la connaissance de la loi par les citoyens.

⁷ Un député signataire (M. Albertini) a demandé au Conseil de ne pas le compter parmi les requérants, en invoquant non une falsification de sa signature ou un vice de consentement mais la «confusion qui a accompagné la signature de cette saisine». Cette demande se heurtait à la jurisprudence dégagée par la décision n° 96-386 du 30 décembre 1996 (cons. 1 à 5, Rec. p. 154).

Bien plus : le recours à l'article 38, pour mener à bien la codification du droit interne en surmontant l'obstacle constitué par l'embouteillage des textes au Parlement, concourrait à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi, dans lesquelles le Conseil a vu un objectif de valeur constitutionnelle découlant de la combinaison des articles 4⁸, 5⁹, 6¹⁰ et 16¹¹ de la Déclaration de 1789.

A été constitutionnalisée de la sorte une nouvelle composante de la sécurité juridique dont la jurisprudence du Conseil constitutionnel commençait de cerner les contours (*cf.* n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, cons. 2 à 7, Rec. p. 315, *AJDA*, 1999, p. 22 ; n° 99 419 DC du 9 novembre 1999, cons. 35 et 36, commentaire aux *Petites Affiches* n° 369 du 1^{er} décembre 1999).

Pour le reste, les griefs tirés de l'imprécision du dispositif manquaient en fait. En effet, le texte même de la loi d'habilitation fixait le périmètre d'intervention des ordonnances (les matières législatives englobées par les neuf codes dont elle dressait la liste) et imposait que la codification se fasse à droit constant et dans le respect de la hiérarchie des normes.

Les seules marges de manœuvre laissées aux auteurs des ordonnances portaient sur l'établissement de tables de matières, sur le rattachement de telle disposition existante à tel code plutôt qu'à tel autre, sur la cohérence rédactionnelle, sur l'« harmonisation de l'état du droit » et sur l'extension de la législation existante aux collectivités d'outre-mer, moyennant les adaptations nécessaires.

De son côté, la ventilation des dispositions, selon leur nature juridique, entre articles en « L » (partie législative) et articles en « R » (partie réglementaire) ne conférait pas une réelle marge de manœuvre au codificateur, puisque sa compétence était alors liée par les articles 34 à 37 de la Constitution, dont la portée a été précisée par les jurisprudences concordantes du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

2) Une autre critique dénonçait le basculement massif dans le domaine réglementaire des législations appelées à figurer dans les neuf codes

Il était exact que, jusqu'à leur ratification (explicite ou implicite), les dispositions de nature législative qui allaient être codifiées suivraient le régime contentieux des actes réglementaires. Mais, d'une part, elles n'en

8 Aux termes duquel : «... L'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être fixées que par la loi.»

9 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.»

10 Aux termes duquel : «... Elle [la loi] doit être la même pour tous...»

11 Aux termes duquel : «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée [...] n'a pas de Constitution.»

devenaient pas pour autant des règlements, puisqu'elles ne pouvaient être modifiées par décret et, passé le délai d'habilitation, ne pouvaient plus l'être que par la loi; d'autre part, on ne voyait pas en quoi serait contraire à la Constitution la situation dénoncée, même si elle exposait le contenu des codes issus des ordonnances, jusqu'à leur ratification, à la censure du juge administratif¹², notamment par la voie de l'exception d'illégalité. Là encore, c'était contre le mécanisme même de l'article 38 de la Constitution que semblait militer la saisine.

3) Était également dénoncé un détournement de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution pour le « déclassement » des dispositions de forme législative et de nature réglementaire

Cette argumentation supposait un monopole absolu du Conseil constitutionnel sur le déclassement des dispositions de forme législative et de nature réglementaire postérieures à 1958.

Certes, en vertu du second alinéa de l'article 37 de la Constitution de 1958, le pouvoir réglementaire ne peut modifier ou abroger une disposition de forme législative, mais de contenu réglementaire, intervenue après l'entrée en vigueur de cette Constitution, sans déclaration préalable de ce caractère matériellement réglementaire par le Conseil constitutionnel.

Il n'en reste pas moins que le législateur peut, lui, abroger des dispositions législatives pour tout motif non constitutionnel, et notamment parce qu'il estime qu'elles sont de nature réglementaire. Or, en vertu de l'article 38 de la Constitution, les auteurs d'une ordonnance peuvent faire, dans le champ de l'habilitation, tout ce que le législateur ordinaire peut faire. Il n'est point besoin, pour ce faire, d'une habilitation expresse, comme le soutenaient les requérants.

En l'espèce, point n'était besoin, pour le gouvernement, de saisir le Conseil constitutionnel des déclassements réalisés par les ordonnances de codification. En revanche, le Conseil d'État a eu à en connaître lorsqu'il a été saisi des projets d'ordonnances.

En conclusion, le principal apport de la décision n° 99-421 DC est la qualification d'« objectif de valeur constitutionnelle » donnée à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi.

La reconnaissance de ce nouvel objectif de valeur constitutionnelle, qui s'ajoute à l'exigence de clarté législative déjà déduite avant 1999 de l'article 34 de la Constitution (par exemple : n° 98-401 DC du 10 juin 1998,

12 Risque dont la réalisation était cependant peu probable, la codification se faisant à droit constant.

cons. 7 et 10, Rec. p. 258, chronique *AJDA* 1998, p. 495), n'a pas été sans conséquences concrètes sur le travail législatif (ni d'ailleurs sur les griefs dont a été saisi le Conseil constitutionnel au cours des années suivantes !).

D'une part, l'obligation à laquelle elle soumet le législateur, pour n'être pas nouvelle (elle s'est toujours imposée du point de vue de la bonne administration et de la morale démocratique), acquiert rang constitutionnel : sauf à encourir une censure, le législateur ne devra désormais s'écarte que pour de bons motifs de ce nouvel objectif¹³.

Mais, d'autre part, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de cet objectif offre au législateur un degré de liberté nouveau. En effet, la poursuite d'un objectif de valeur constitutionnelle permet à la loi, sinon de s'affranchir, du moins de tempérer d'autres exigences constitutionnelles dans le cadre de la recherche d'une conciliation entre impératifs éventuellement divergents (par exemple : n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, cons. 2 à 7, Rec. p. 276).

Ainsi, le souci de rendre un dispositif simple et lisible devrait désormais atténuer la soumission du législateur à l'application rigoureuse de certains principes constitutionnels (on pense, par exemple, aux problèmes que les «effets de seuil» posent au regard du principe d'égalité).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est depuis affirmée en matière tant de sécurité juridique (voir notamment sa toute récente décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école) que de simplification et de codification.

II. – La codification à droit non constant

Une «loi de simplification du droit» a été adoptée définitivement le 18 novembre 2004 par le Parlement.

Elle comprenait nombre d'articles d'habilitation (en matière de simplification et de codification), des dispositions autonomes de simplification, ainsi qu'un grand nombre de ratifications d'ordonnances.

Quatre jours plus tard, le Conseil constitutionnel a été saisi à son encontre de deux recours rédigés dans les mêmes termes, émanant de plus de soixante

13 Première conséquence pratique : des moyens suffisants doivent être alloués à la codification, qu'il s'agisse des moyens propres à la Commission supérieure ou de ceux affectés à son environnement (groupes de travail ministériels, Conseil d'État, outils informatiques). L'aide apportée aux banques de données juridiques participe également désormais de la poursuite d'un objectif de valeur constitutionnelle : l'accessibilité de la norme. En ce sens, voir la décision du Conseil d'État du 17 décembre 1997 (ordre des avocats à la cour de Paris, Leb. p. 491), qui juge que «la mise à disposition et la diffusion de textes [...] constituent une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'État de veiller».

députés et de plus de soixante sénateurs de l'opposition. Ces recours ont été rejetés le 2 décembre 2004 (n° 2004-506 DC).

La prise de conscience de ce que l'origine de la complexité administrative réside pour une part déterminante dans la loi a conduit les pouvoirs publics à s'atteler à un vaste chantier rédactionnel.

Ainsi qu'il l'avait fait en 1999 pour la codification «à droit constant», puis en 2003 pour un premier train de mesures de simplification du droit (loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003), le législateur de 2004 confie au pouvoir exécutif le soin de prendre des ordonnances destinées, pour toute une série de législations, à réécrire, simplifier, alléger, harmoniser le fond du droit.

Pourquoi le Parlement n'agit-il pas directement en la matière ?

C'est que le temps lui manquerait. Il s'agit en effet de remanier un «stock» de normes hérité d'un riche passé et non point seulement (ce qui serait déjà méritoire) d'infléchir le «flux» normatif futur. De plus, chaque législation a sa spécificité. Le point d'équilibre varie, dans chaque cas, entre la nécessité d'aboutir à une meilleure régulation et l'allégement des coûts et contraintes pesant sur les particuliers comme sur les administrations.

L'entreprise simplificatrice ne peut donc – comme on le croit trop souvent – reposer sur la seule mise en œuvre de principes généraux. C'est législation par législation qu'elle s'accomplit utilement.

Mais voilà : la durée des sessions parlementaires ordinaires (et même extraordinaires) n'y suffirait pas.

Ainsi, le nombre de régimes d'autorisations applicables aux entreprises (dont la révision était prévue par l'article 27 de la loi déférée) a été évalué à 2 500. Ainsi encore, son article 60 tendait à regrouper et à harmoniser 70 procédures d'enquête publique. Et cette loi comportait près de 200 mesures de simplification !

Le Parlement aurait-il le temps de traiter une telle masse, même en renonçant pendant un an à exercer ses prérogatives autres que législatives ? C'est d'autant plus douteux que le législateur a bien d'autres fers au feu et que ni la société politique ni la société civile ne lui facilitent la tâche.

L'article 38 de la Constitution est donc un recours approprié. N'est-il pas d'ailleurs le seul ?

La simplification du droit va au-delà de la codification à droit constant, mais n'affecte pas plus que cette dernière l'ossature des législations en cause.

Elle sert, comme la codification, l'objectif « *d'intelligibilité et d'accès*-*sibilité du droit* », auquel le Conseil constitutionnel a conféré valeur constitutionnelle en le rattachant aux articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789.

Ces exigences ne seraient pas convenablement respectées si le droit présentait une complexité inutile ou si sa « lisibilité » se trouvait compromise par l'accumulation chaotique de couches sédimentaires successives résultant du vote de législations disparates et non harmonisées.

Déjà en 1999, le Conseil constitutionnel avait admis le recours à l'article 38 de la Constitution afin de surmonter (pour reprendre les termes de la décision n° 99-421 DC) « *l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire* ».

Par sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 (Rec. p. 382, cons. 5), le Conseil a transposé cette appréciation aux mesures de simplification du droit :

« Considérant, en second lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet, 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 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ; qu'à défaut, serait restreint 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 qui sont 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". »

Si élevés que soient les buts de l'exercice de simplification, ses modalités sont d'une extrême technicité. Tous ceux qui ont participé à des actions de simplification du droit, et plus particulièrement à des démarches d'allégement de formalités administratives impliquant coordination et échange de données entre plusieurs administrations, savent combien et pourquoi « il est compliqué de simplifier ».

Le recours aux ordonnances offre l'avantage de la rapidité. La modification de la législation est parallèle au travail législatif ordinaire et donne toute sa place à la discussion et à l'expertise avec les différents partenaires durant la période d'habilitation.

Le Parlement ne sera pas pour autant dépossédé de son droit de regard : d'une part, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il détermine, en votant l'habilitation, le domaine et les finalités des ordonnances ; d'autre part, le Parlement sera amené à ratifier les ordonnances et, à cette occasion, à les modifier si bon lui semble (ce qui était le cas, en l'espèce, de trente-quatre ordonnances prises en vertu d'habilitations précédentes, que ratifiait l'article 78 de la loi critiquée).

Ce faisant, il doit être bien clair qu'en 1999, en 2003, comme à nouveau en 2004, le Conseil constitutionnel fait l'apologie non pas des ordonnances elles-mêmes (dont les inconvénients ont été justement dénoncés par l'opposition, sous deux législatures successives), mais celle de la simplification et de la codification du droit, figurant au programme du gouvernement, et dont les ordonnances ont été, faute de mieux, le véhicule, en raison de l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement.

Dans ses vœux au chef de l'État du 3 janvier 2005, le président Mazeaud a rendu hommage «à l'œuvre admirable du président Braibant».

Il est significatif que la gratitude qu'il a manifestée à celui qui a été, au cours de toutes ces années, l'âme et le chef d'orchestre de l'entreprise de codification ait trouvé sa place dans un propos tout entier centré sur la nécessité de restaurer la qualité de la loi et, à travers elle, la crédibilité du politique.

Jean-Éric SCHOETTL,
*Secrétaire général
du Conseil constitutionnel*



LES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (DEPUIS 1989)

Codifier, une ambition dans la durée

Le décret du 16 septembre 1989 qui crée la Commission supérieure de codification occupe une simple page du *Journal officiel*. Il marque cependant la naissance d'une belle aventure juridique, celle de la codification moderne, dont seize ans plus tard chacun reconnaît le rayonnement. Ces seize années offrent une continuité dont les signataires de cet article, rapporteurs généraux successifs de la Commission, voudraient ici témoigner en retracant quelques étapes significatives. Elles portent l'empreinte d'un homme, Guy Braibant, auquel ces pages veulent rendre hommage. Elles forment enfin une grande étape de la codification, source d'inspiration pour l'avenir.

Les temps pionniers

D'emblée, la nouvelle commission s'est donné de vastes ambitions : l'ensemble des lois et des décrets devait pouvoir être codifié selon une méthode uniforme. Des principes fondateurs étaient en conséquence à dégager. Le cadre de la codification s'est ainsi dessiné.

Sur le plan des principes, la réflexion conduisit, dès les premiers mois d'activité de la Commission, à deux choix qui ont durablement marqué : la codification des textes législatifs par la loi, la codification à droit constant. La codification par la loi permet d'abroger les textes codifiés et d'éviter ainsi tant les incertitudes juridiques résultant d'une codification réglementaire que les inconvénients du doublage des textes d'origine par les textes codifiés. Codifier à droit constant signifie que codifier n'est pas modifier. Certes, la codification a vocation à faire disparaître les archaïsmes, les incohérences, les impropriétés, au regard notamment de la hiérarchie des normes. Mais elle n'est pas l'occasion d'édicter des règles nouvelles : susceptible certes de faciliter une réforme ultérieure, elle se mettrait elle-même en péril si, prenant une nature qui n'est pas la sienne, elle entendait faire œuvre d'innovation quant au contenu des textes.

D'autres mesures, plus techniques, furent arrêtées. Tout en laissant ouverte, en fonction des caractéristiques propres à chaque code, l'option entre numérotation en continu et numérotation dite décimale, la numérotation et l'identification des articles furent déterminées de manière précise, à partir du découpage des codes en livres, titres et chapitres. La pratique du «code

pilote» et du «code suiveur» fut imaginée pour permettre à l'utilisateur de trouver dans un seul code les articles relatifs à une question. En même temps, la répercussion d'éventuelles modifications du code dit pilote sur le code suiveur garantit tant l'autorité du code pilote que la sécurité juridique.

Faites aux temps des «pionniers», ces options, certes enrichies par la suite, ont aussi été tenues, parfois de manière opiniâtre : elles ont donné à la codification son unité architecturale. Elles vont aussi permettre à la Commission d'adopter très rapidement son «rythme de croisière» et de développer un savoir-faire original. Très vite, chacun se convainc de ce qu'un code ne peut être mené à bonne fin qu'avec le soutien effectif du ministre intéressé à titre principal. Il faut en effet dégager des moyens humains compétents et motivés. Ils existent, encore faut-il leur adjoindre le temps et les moyens matériels. À cet égard, les progrès des logiciels informatiques seront décisifs. Sans eux, le code général des collectivités territoriales, sans précédent par son ampleur, n'aurait jamais vu le jour.

Des enjeux très «politiques»

Dans le même temps, il était inévitable que la codification, en passant à la vitesse supérieure, suscite débats, interrogations, réserves et oppositions. Face à la codification «noble», celle des légistes d'autrefois, la codification à droit constant n'est-elle pas celle du pauvre ? Des malentendus apparaissent : codifier n'a jamais empêché, bien au contraire, de réformer. Pourtant, le code de la communication est accueilli fraîchement par certains parlementaires au motif qu'il reprend à droit constant des dispositions relatives aux organismes de l'audiovisuel qui faisaient au même moment l'objet de projets de réforme. La question du «périmètre» des codes soulève de passionnantes débats de fond : Faut-il inclure dans le nouveau code de commerce le droit des sociétés, notamment la loi de 1966 qui est elle-même devenue une institution ? Où passe la frontière entre le code de commerce et le code monétaire et financier ? Au-delà de la question classique de la répartition entre les ministères de la justice et des finances, ce sont des approches différentes du droit des valeurs mobilières qui s'esquiscent.

La codification bouscule aussi de nombreux acteurs. Le changement des références d'article gêne dans un premier temps les usagers qui y sont habitués parfois de longue date, mais aussi les auteurs d'ouvrages juridiques. De façon plus profonde, le choix du périmètre des codes peut renvoyer à certains débats sur le champ des disciplines universitaires. Ces diverses interrogations ne sont pas sans rapport avec l'accueil peu enthousiaste réservé, dans un premier temps, au projet de loi de codification du code de commerce.

En tout cas, la codification ne laisse pas indifférent si l'on se souvient des débats nourris au sujet de la place du droit des appellations contrôlées ou du principe de la reprise, en code suiveur, de certains articles du code civil relatifs aux vices cachés.

Le grand œuvre

Le 7 février 1996, le Parlement adopte la partie législative du code général des collectivités locales. C'est un tournant. Désormais, la codification a fait ses preuves, dans un domaine essentiel à la vie de la nation, et avec l'appui d'un grand ministère comme des associations d'élus. La codification n'est plus une expérience, c'est un processus en marche, avec une référence. Et quelle référence ! Le domaine des collectivités territoriales est à la fois un domaine immense, sollicité en droit par de multiples interlocuteurs, et un enjeu majeur de codification, au même niveau que le code de la santé publique ou, demain, le code général des impôts. De plus, code généraliste, il mêle les compétences des collectivités territoriales, la fonction publique territoriale, les finances et les institutions locales. Il prouve, par lui-même, qu'il est possible de rassembler de manière opérationnelle les textes de n'importe quel domaine, puisque est réussie la réunion de l'ensemble des textes applicables aux collectivités locales.

Enfin, premier code à 4 chiffres (partie, livre, titre, chapitre), il ose le défi de la complication : que n'a-t-on entendu sur l'impossibilité de manier un code où tel article L. 2212-2 va contraindre l'utilisateur à mémoriser un vrai «numéro de téléphone», aux antipodes du célèbre L. 131-2 du code des communes sur la définition de la police municipale. Et pourtant, en quelques mois, sans difficulté majeure, le code est devenu une habitude. Les inévitables et indispensables tables de concordance entre les codes successifs accompagnaient la transition vers le nouveau CGCT.

La Commission supérieure de codification et le ministère de l'intérieur avaient apporté la preuve que l'œuvre était possible. Et cependant quelques nuages s'amoncelaient

La roche Tarpéienne est proche du Capitole

À la fin de l'année 1996, au terme de son premier «septennat», le président Braibant pouvait donc légitimement s'estimer satisfait. Outre l'emblématique code général des collectivités territoriales, les codes de la propriété intellectuelle et de la consommation étaient entrés en vigueur tant pour leur partie législative que pour leur partie réglementaire, et les parties législatives du code des juridictions financières et de plusieurs livres du nouveau

code rural avaient été adoptées par le Parlement. L'action de la Commission supérieure de codification venait de recevoir un soutien remarquable de la part du Premier ministre Alain Juppé ; par la circulaire du 30 mai 1996 (*JO* du 5 juin 1996, p. 8263), les règles et méthodes de la codification à droit constant mises au point par la Commission étaient à leur tour « codifiées », et un programme général comportant la refonte ou l'élaboration de 42 codes était décidé. Enfin, pour ajouter à la satisfaction des codificateurs, la doctrine, un temps sceptique, témoignait désormais d'un vif intérêt pour la démarche.

Toutefois, Guy Braibant était conscient que la codification risquait d'être victime de son succès. Dès le rapport d'activité de 1996, il soulignait le décalage entre l'activité des codificateurs, qui n'avait pas faibli, et les procédures d'adoption des codes, qui avaient tendance à s'enliser. Le 13 octobre 1997, lors de l'installation par le Premier ministre Lionel Jospin de la Commission supérieure pour sa troisième mandature, le président Braibant soulignait les risques de blocage institutionnel du fait de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées. Il était, en effet, clair qu'un recours aux ordonnances était la seule solution pour débloquer la situation. Mais la démonstration devait être faite au préalable de l'impossibilité de poursuivre par la voie parlementaire classique : les codes en souffrance, victimes collatérales et inévitables des urgences et des priorités gouvernementales, étaient devenus les meilleurs avocats de l'« autre voie ».

L'année 1998 fut une année cruciale : seul le livre VI du code rural avait pu trouver un débouché parlementaire, et le nombre des projets prêts ou en instance s'était encore accru. Le doute avait fini par gagner certains des soutiens dont nous disposions dans les assemblées. Aux interrogations de ses amis inquiets de la tournure des événements, le président Braibant répondait, non sans arrière-pensée : « J'empile les codes ! »

Neuf codes par ordonnance

Le recours à l'article 38 de la Constitution fut annoncé le 10 mars 1999, à l'occasion de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et fut concrétisé par le vote de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 habilitant le gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative des neuf codes alors en souffrance. Ce débouché parlementaire, pour avoir été vivement souhaité par le vice-président de la Commission supérieure de codification et le vice-président du Conseil d'État, ne relevait pas du miracle. Il n'avait

été rendu possible que grâce au talent de diplomate du président Braibant. Celui-ci avait pris son bâton de pèlerin pour convaincre les différentes autorités du pays.

Lionel Jospin, qui s'était engagé à ne pas recourir aux ordonnances pour l'exécution de son programme, s'était laissé convaincre par son directeur de cabinet, Olivier Schrameck, et par le secrétaire général du gouvernement, Jean-Marc Sauvé, que l'utilisation de l'article 38 pour faire avancer la codification à droit constant ne serait pas une véritable dérogation à ce principe. Le Premier ministre avait cependant posé comme condition que cette ouverture ne fût pas l'occasion d'une guérilla politique entre l'opposition et la majorité ou d'une nouvelle polémique entre les partisans de la codification réformatrice et les partisans du droit constant.

Les apaisements nécessaires ayant été apportés à l'Élysée quant au strict respect du droit constant, Guy Braibant put rapidement négocier un consensus avec, d'une part, la majorité parlementaire du Palais Bourbon et, d'autre part, la majorité sénatoriale. Les contacts noués avec Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, Catherine Tasca, présidente de la commission des lois à l'Assemblée nationale, et Jacques Larché, président de la commission du Sénat, furent à cet égard décisifs. L'accord des plus hautes autorités de l'État faillit toutefois être remis en cause au dernier moment par un obstacle aussi minuscule qu'inattendu : l'alinéa...

L'ensemble des protagonistes, parmi lesquels figuraient d'éminents juristes et des législateurs expérimentés, avait oublié que le diable est dans les détails et qu'il se nichait, en l'occurrence, dans les replis de la définition de l'alinéa. De longue date la définition du Conseil d'État et du SGG – qui se fondait sur la structure logique des subdivisions d'un article – s'opposait à celle, plus matérielle, des administrateurs des assemblées – qui comptaient pour un alinéa toute phrase, tout mot, tout ensemble de phrases ou de mots commençant à la ligne.

La perspective de la codification par ordonnances qui venait de s'ouvrir donna de l'audace aux partisans de la définition matérielle qui, situés plus près du législateur que le Conseil d'État, finirent par poser un ultimatum : ou bien le Conseil d'État et, avec lui, le gouvernement renonçaient à «leur alinéa», ou bien il n'y aurait pas de codification par ordonnance... La mort dans l'âme, Guy Braibant, Renaud Denoix de Saint Marc et Jean-Marc Sauvé se résignèrent : si «Paris vaut bien une messe», neuf codes valaient bien un alinéa !

La «méthode Braibant»

Ces travaux sont largement dus à l'inspiration que le président Guy Braibant a su leur donner. Par sa capacité à éléver le débat et à susciter l'intérêt, le président de la Commission supérieure permet à la codification de se dépouiller de son image traditionnelle de travail de bénédicin. En intellectuel du droit, il donne à l'entreprise son armature théorique et l'élève à la hauteur d'une conception d'ensemble. L'université, la doctrine s'y intéressent et en débattent : le travail de codification est reconnu comme œuvre juridique. En administrateur expérimenté, Guy Braibant sait aussi concevoir les codes en liaison avec les réalités et les frontières de la vie administrative. Il recherche pour les préparer les fonctionnaires compétents et veille à ce qu'ils disposent des moyens nécessaires.

Les aspects parfois arides de la tâche, lorsque s'enchaînent des pages d'articles d'une lecture difficile et d'une cohérence imparfaite, ne le rebutent pas. Faut-il y voir le souvenir de son père, directeur général des Archives de France qui a fortement marqué l'institution ? L'archéologie des textes, la généalogie de leurs dispositions ne sont pas sans lui donner quelque délectation. Il s'agit de retrouver le droit enfoui dans la marche du temps. Et si certains regrettent que la codification dépouille un texte de ses références historiques, il répond que codifier conduit non à le dissoudre dans la banalité des articles numérotés mais à lui donner un écrin digne de son histoire et de sa portée.

En fin connaisseur de l'État, Guy Braibant réussit à sensibiliser et à intéresser à la codification les Premiers ministres successifs. Sans leur appui, l'élan risquait de retomber à chaque changement de gouvernement. Guy Braibant a agi avec opiniâtreté et avec succès. Mais, en fin connaisseur de l'administration, il savait aussi que l'impulsion politique devait être relayée par les ministres et les cabinets pour aboutir dans les bureaux. S'appuyant sur ses propres réseaux dans l'administration et sur ceux des rapporteurs généraux, jouant des relations dans les services des membres de la Commission supérieure de codification et des rapporteurs particuliers de la Commission, Guy Braibant a tissé sa toile, «un réseau des réseaux», s'attachant à ce que chaque projet de code fut pris en charge par une équipe et des correspondants identifiés et dotés de moyens financiers et techniques. Telle est la «méthode Braibant», mélange fin de ténacité et de persuasion.

Car Guy Braibant savait, dès l'origine, que la codification à la française et à droit constant serait critiquée, brocardée même, comme un «rangement» sans plus-value, un exercice administratif sans vision ni volonté. Il y répondait que le premier devoir des pouvoirs publics c'est de permettre l'accès, donc

l’usage et donc le respect de la loi. Et que si nul n’est censé ignorer la loi, nul n’est aise de se perdre dans la loi. Pour imposer son fil d’Ariane, il s’est refusé à tout monopole de fabrication des codes. Le dialogue indispensable entre administrations concernées, Commission supérieure et Conseil d’État, n’était pas l’alpha et l’oméga de la codification. Il a voulu et su, tout au long de ces années, élargir l’équipe des auteurs et accompagnateurs de l’exercice de codification.

La Commission supérieure saura réunir des rapporteurs venus des différents courants du droit, droit privé, droit public, droit financier. Mais aux magistrats et légistes se mêleront régulièrement les universitaires, les parlementaires et leurs administrateurs des assemblées qui apporteront leurs contributions parfois à l’issue de dialogues francs et approfondis mais toujours utiles et constructifs. Surtout, son président a su accompagner sa mission d’un échange continu avec la doctrine. Non seulement il n’a pas fui ce contact mais il l’a recherché, il l’a suscité, il l’a organisé pour que chacun puisse mesurer l’œuvre en cours et contribuer à la corriger, à la compléter. Experts français et étrangers de diverses origines, juristes et informaticiens, éditeurs et universitaires, référents du domaine à codifier et généralistes ont conjugué leurs efforts.

Coproduction, coopération, confrontation parfois, la codification n’est pas en bocal.

La durée

Tout cela n’a été possible qu’au prix de la durée, tout particulièrement celle des mandats successifs du vice-président de la Commission supérieure de codification (1989-2005). Ce n’est pas un hasard. On sait que le président Braibant a exercé pendant cette même durée de seize années (1958-1974) les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la section du contentieux du Conseil d’État. Il s’est d’ailleurs souvent étonné auprès de ses jeunes collègues du fait qu’ils changent trop souvent de responsabilités et se privent ainsi du moyen de mener à bien des chantiers qui exigent une vision à moyen terme et une permanence de la volonté au-delà des aléas conjoncturels. Nul doute que l’expérience accumulée au cours de ces seize années a permis d’anticiper les blocages pour mieux les surmonter et par là même de convaincre de la nécessité de la démarche.

Une base solide pour un projet en devenir

Le bilan des seize années écoulées est considérable.

Cinq points saillants méritent à notre avis d'être soulignés. En premier lieu, la codification a reçu une double consécration parlementaire : dans un premier temps avec l'adoption de cinq codes législatifs, dont l'emblématique code général des collectivités territoriales, puis, dans un second temps, avec le recours aux ordonnances. En deuxième lieu, la démarche a pu bénéficier d'un véritable consensus politique, qui explique que la codification est restée, gouvernement après gouvernement, un des axes de la modernisation de l'administration et de la réforme de l'État. En troisième lieu, elle a reçu une consécration constitutionnelle avec la reconnaissance de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. En quatrième lieu, la méthodologie de la codification s'est progressivement diffusée dans l'ensemble de l'administration. Enfin, la qualité du travail des codificateurs à tous les stades n'a jamais été prise en défaut au contentieux. Ces acquis permettent à la démarche de codification de se poursuivre activement. Ils sont dus, en grande partie, au rayonnement exceptionnel de Guy Braibant, comme juriste, comme administrateur, comme fin politique.

D'autres aspects, moins spectaculaires et néanmoins importants, doivent être relevés. La codification, si elle a permis de donner ou redonner une cohérence à des pans entiers du droit positif, n'a pas été un vecteur d'uniformisation du droit. Guy Braibant a en effet veillé, toutes les fois que c'était nécessaire ou possible, à préserver les spécificités du droit d'Alsace-Moselle. De même, la méthodologie de la codification s'est attachée à prendre en compte la diversité des situations de droit prévalant outre-mer.

Il reste beaucoup à faire car le succès ouvre des perspectives nouvelles.

Un code n'est pas achevé tant que sa partie réglementaire reste à l'étude. La tâche est souvent longue et délicate, notamment en raison de l'instabilité croissante du droit législatif, qui conduit les administrations à mener de front un travail de codification de l'existant et de refonte permanente de celui-ci. C'est une sorte de course contre la montre qui est ainsi engagée. D'où peut-être une série de questions : Faut-il donner la priorité à l'achèvement des codes existants ou à la création de nouveaux codes ? Ces derniers présentent-ils tous le même caractère d'urgence ? Au regard de l'exigence d'intelligibilité du droit, ne faut-il pas prendre la décision de mettre en chantier, avant tous les autres, le code général des impôts qui intéresse tous les citoyens alors que seuls les spécialistes s'y retrouvent ?

Au-delà de cet inachèvement, de grandes questions restent posées qui engagent la conception même de la codification. Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, nous nous bornerons ici, en guise de conclusion, à suggérer une nouvelle piste qui prolonge les pratiques actuelles.

Celles-ci conduisent aujourd’hui à identifier non seulement la norme utile, mais aussi l’auteur de la norme : les lettres L et R, le signal * permettent de reconnaître aussitôt la place de l’article dans la hiérarchie des normes. Or, dans cette hiérarchie, les institutions européennes tiennent leur place. Et il n’est plus possible aujourd’hui de raisonner en droit sans saisir précisément l’influence des directives et leur transposition. On peut à cet égard imaginer deux évolutions. La première tient à la codification des textes européens, des règlements comme des directives ; elle relève des autorités communautaires et elle est en cours. La seconde est encore à imaginer. Il s’agirait de signaler dans les codes l’origine du droit français issu de transpositions obligatoires, soit par mention supplémentaire, comme les éditeurs le font en portant la date de la modification au niveau de l’article ou du paragraphe, soit en ajoutant après l’article une mention signifiant la transposition. Nous aurions des articles L. 533-1 (T) ou R. 2343-2 (T) informant immédiatement le lecteur de l’origine du texte. La clarté de la codification passe aussi par la désignation du véritable initiateur du droit applicable. Cette exigence contribuerait non seulement à une bonne lecture des textes, mais aussi à une meilleure évaluation de nos relations juridiques.

Il n’y a là, bien sûr, qu’une suggestion qui mérite le débat, une parmi tant d’autres qui restent encore à imaginer. Car, en inscrivant le travail de codification dans la durée, le président Braibant n’a pas seulement créé l’œuvre considérable que l’on connaît, il a aussi et surtout fondé une exigence de création permanente par laquelle chaque progrès en appelle un autre, chaque solution esquisse de nouvelles perspectives. Et cet « empilement des codes » auquel il nous appelait ne figurait pas une pyramide figée mais une œuvre mobile et très contemporaine. C’est dans cette voie qu’il convient de poursuivre.

Bernard STIRN
(26 octobre 1989 - 4 novembre 1991)

Yves ROBINEAU
(4 novembre 1991 - 31 mai 1994)

Christian VIGOUROUX
(31 mai 1994 - 7 octobre 1997)

Bernard PÊCHEUR
(7 octobre 1997 - 30 juin 2000)

Rémy SCHWARTZ
(10 juillet 2000)



**ALLOCUTION
PRONONCÉE LE 5 JUILLET 2005
PAR LE PREMIER MINISTRE, DOMINIQUE DE VILLEPIN,
LORS DE LA REMISE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ
DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION**

Chers Amis,

Je suis très heureux d'être parmi vous pour deux événements qui sont aujourd'hui d'importance.

D'abord, c'est la remise officielle au Premier ministre du quinzième rapport annuel de la Commission supérieure de codification. Je ne remonterai pas au droit romain, mais, depuis deux siècles désormais, il est consacré l'usage des codes et c'est au cercle éminent de juristes que vous êtes, rassemblés sous la houlette du président Braibant, que nous devons ce travail de polissage des textes qui depuis 1989 unifie et clarifie notre droit. Or tout cela, je le sais, ne s'est pas fait sans foi et sans peine. À la codification par la loi la plus démocratique, mais aussi la plus longue en raison de l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement, s'est substituée peu à peu la codification par ordonnance validée par le Conseil constitutionnel qui, il faut bien le dire, a non seulement débloqué le processus de codification mais l'a aussi, incontestablement, sauvé. Le recours aux ordonnances, on le sait, est enserré dans des délais stricts, qui imposent une accélération du travail de rédaction des codes et une marche forcée, mais le résultat est là, puisque en quinze ans ce ne sont pas moins de dix-huit codes qui ont été publiés ; sept autres sont actuellement en chantier.

Je veux donc saluer le travail que vous avez mené, mesdames et messieurs les membres et rapporteurs généraux, sous l'impulsion du président Braibant, vice-président de la Commission.

Monsieur le Président, c'est la seconde raison de notre sympathique rencontre d'aujourd'hui. En ma qualité de président de la Commission supérieure de codification, j'ai tenu à me joindre à vous. Tout le monde vous connaît, j'ai passé de longues heures à étudier sous votre direction, tous les étudiants ont bénéficié de votre réflexion en lisant vos commentaires des grands arrêts de la jurisprudence administrative. Tous les chercheurs ont trouvé nombre de solutions aux interrogations qui étaient les leurs dans le rapport annuel du Conseil d'État que vous avez supervisé pendant huit années, ou dans les travaux de l'Institut international des sciences administratives aux destinées duquel vous avez présidé pendant seize années. Quel praticien du droit ne

vous sera pas désormais reconnaissant d'avoir veillé à la cohérence et à l'orthodoxie du droit à travers les travaux de la Commission supérieure de codification que vous dirigez depuis sa création en 1989 ?

Pour toutes ces activités, pour le dévouement inlassable qui est le vôtre, je suis heureux de vous saluer aujourd'hui, devant tous nos amis, et de vous dire à quel point le gouvernement vous est reconnaissant. C'est une tâche formidable, une tâche à bien des égards difficile, mais chacun sait dans la vie de notre pays à quel point elle est indispensable et exemplaire, donc une nouvelle fois, cher Président, merci.



RÉPONSE DU PRÉSIDENT BRAIBANT AU PREMIER MINISTRE LE 5 JUILLET 2005

Je vous remercie d'abord d'être venu, malgré vos occupations écrasantes, à cette cérémonie de remise du dernier rapport annuel de la Commission supérieure de codification. Cette démarche, à mes yeux, a une grande valeur symbolique. Quand la Commission supérieure de codification, dans sa formation actuelle, a été créée, en 1989, par une petite équipe qui comprenait notamment le Premier ministre Michel Rocard, le secrétaire général du gouvernement Renaud Denoix de Saint Marc et moi-même, nous avons jugé important d'attribuer la présidence de la commission au Premier ministre lui-même. Ce n'était pas par hasard, nous pensions qu'il fallait donner à cette commission un lustre qu'elle n'avait pas eu jusqu'à présent et qu'il était important qu'une autorité politique puisse intervenir en cas de besoin. Ce besoin n'est pas quotidien, heureusement ; je n'ai pas téléphoné tous les jours au Premier ministre pour lui dire ce qu'il fallait faire dans tel ou tel cas, cela m'est peut être arrivé trois ou quatre fois, mais pour des questions qui étaient toujours importantes et difficiles.

Cette collaboration du pouvoir politique et du pouvoir juridique, je crois qu'elle a bien marché pendant quinze ans, et je quitte cette fonction non pas sans regrets, mais avec la satisfaction du devoir accompli. Je suivrai encore la codification, c'est certain, mais il y a beaucoup de juristes qui continuent à s'en occuper, et j'ai le plaisir de constater quand je préside une réunion qu'ils n'ont plus besoin de moi. On a élaboré des règles, et des méthodes, qui fonctionnent. Pour prendre l'exemple de ce matin, nous avons travaillé sur un code qui pouvait présenter quelques risques politiques, c'est le code du travail, et la réunion s'est déroulée dans de très bonnes conditions. C'est en même temps une grande tradition française, comme vous l'avez rappelé, qui a été relancée aussi cette année avec le bicentenaire du code civil, et je pense que c'est une tradition qui est importante même sur le plan international. Je crois que c'est un des apports de la France au droit mondial, et il ne faut pas l'abandonner.

Je vous remercie encore d'être venu, d'avoir pris sur votre temps qui, je sais, est très occupé en ce moment et d'avoir accepté de recevoir ce rapport personnellement.



**15^e RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ DE LA
COMMISSION SUPÉRIEURE
DE CODIFICATION (ANNÉE 2004)**

SOMMAIRE

	Pages
I. – UN CONSTAT : UNE NÉCESSAIRE RIGUEUR DANS LE CHOIX DES CODES	57
II. – UN ENSEIGNEMENT : L'UTILITÉ DE LA CODIFICATION À DROIT CONSTANT.....	61
III. – UNE INQUIÉTUDE : LA PERTE D'APTITUDE DE CERTAINES ADMINISTRATIONS	65
IV. – CONCLUSION	67

ANNEXES

N° 1. Bilan des travaux de la Commission depuis 1989	69
N° 2. Composition de la Commission	73
N° 3. Organigramme de la Commission.....	75
N° 4. Rapporteurs généraux adjoints et rapporteurs particuliers de la Commission depuis 1989	77

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION POUR L'ANNÉE 2004

L'année 2004 pourrait être en soi une année tout à fait banale. Le processus de codification s'est poursuivi. Comme les années précédentes, des parties législatives ou réglementaires de codes ont été adoptées. Cependant, le rôle pivot de la Commission a été conforté à l'occasion de l'élaboration du code des propriétés publiques, code à droit «non constant». Demandée par le Conseil d'État, la consultation de la Commission supérieure sur l'élaboration d'un code à droit non constant a montré l'utilité de sa participation à des travaux de cette nature. La Commission non seulement est responsable de l'élaboration de tous les codes à droit constant, mais, de plus, elle se doit de piloter l'ensemble du processus de codification.

Cette période de quinze ans de codification continue s'achève ainsi sur un constat satisfaisant : la Commission, structure administrative légère et réactive, a pu répondre aux attentes. En liaison étroite avec les administrations et le Conseil d'État, elle a permis la réalisation de dix-huit nouveaux codes depuis 1989 : dix ont été totalement achevés, les parties réglementaires des huit autres étant en voie d'achèvement ou d'élaboration.

Dans ce quinzième rapport, la Commission supérieure de codification entend simplement dresser un constat, tirer un enseignement et faire part d'inquiétudes.

UN CONSTAT : UNE NÉCESSAIRE RIGUEUR DANS LE CHOIX DES CODES

Pour sa quinzième année d'activité, les travaux de la Commission supérieure de codification ont eu un rythme soutenu. Elle a adopté quatre codes en leur partie législative : les codes de la défense, du tourisme, de l'entrée et du séjour des étrangers, et de l'artisanat et des métiers (ce dernier étant adopté lors d'une séance du 8 février 2005). Elle a achevé les parties réglementaires du code monétaire et financier (examen les 15 juin et 1^{er} juillet 2004), du code rural (avec l'adoption de son 7^e et dernier livre) et du code de la santé publique (avec sa 6^e et dernière partie adoptée lors de la séance du 6 juillet 2004) et a progressé dans l'élaboration des parties réglementaires du code de l'environnement (livres I, II, III et IV adoptés lors de la séance du 22 juin 2004) et du code de l'éducation (dont le livre III a été adopté lors de la séance du 25 janvier 2005). Elle a également adopté le plan des codes de la fonction publique, du sport et des transports tout en émettant un avis détaillé sur le code des propriétés publiques, seul code à droit non constant.

Ces codes répondent à de véritables besoins. Jusqu'à présent, la Commission a voulu éviter la

dérive «encyclopedique». Un code doit correspondre à une matière bien déterminée. Il n'a pas de vocation universaliste. Ainsi, le code général des collectivités territoriales, code pionnier, n'a pas eu pour ambition d'embrasser tout le droit applicable aux collectivités territoriales. Sinon il eût absorbé le code de l'urbanisme, une partie du code électoral ou une partie du code de la santé publique. Cette dérive a été évitée.

Par contre, existe désormais le risque d'une élaboration de «petits» codes, aux contenus modestes, correspondant à des thèmes plus qu'à des matières. Plus le travail de codification progresse et plus le nombre de codes s'accroît, moins il reste de place pour de nouveaux codes. Le champ de la matière à codifier peut ainsi s'atrophier. Si la technique du code suiveur, c'est-à-dire du code reprenant des dispositions figurant dans un autre code dit «code pilote», est envisageable, elle ne peut être que d'un recours limité : la pratique tend à limiter au minimum cette technique afin d'éviter les risques de divergences (modifications du code pilote non prises en compte dans l'édition du code suiveur...). Moins la matière susceptible d'être effectivement

codifiée est dense, moins alors la codification se justifie. La codification implique en effet une synthèse de textes pour dégager les normes applicables, puis les organiser autour d'une structure logique. Si la matière est peu dense, la synthèse s'avère inutile, et l'organisation des normes autour d'un plan de peu d'intérêt. Un éditeur peut alors parfaitement rassembler les différents textes applicables à un domaine pour les présenter de façon claire et accessible au public.

Mais il est parfois difficile de déceler *a priori* le contenu effectif d'un code. Si l'idée d'un code nouveau peut apparaître séduisante, sa réalisation peut ensuite s'avérer décevante. Ainsi, la Commission a touché cette limite avec l'élaboration des codes de la recherche et du tourisme. *A priori*, la réalisation de ces codes s'avérait fort intéressante. Le résultat fut moins satisfaisant : compte tenu des codes déjà existants, leur contenu fut limité. De même, l'élaboration d'un nouveau code des métiers et de l'artisanat était souhaitable. L'ambition originelle ne put être complètement satisfaite, compte tenu du volume des dispositions concernant l'artisanat et les métiers déjà codifiées aux codes du travail, ou de la sécurité sociale, ou au code général des impôts. Mais ces trois codes sont de « vrais » codes, correspondant à un domaine du droit.

Ils montrent néanmoins la nécessité d'être vigilant à l'avenir.

À cet égard, si la Commission a pu écarter l'idée de la création d'un code « du droit des victimes », dont aucun juriste ne pouvait sérieusement dessiner un contour précis, elle n'a pu que prendre acte de la modernisation du code de justice militaire. Ce code avait sa place bien évidemment au sein du code de la défense. Cependant, pour des raisons de calendrier, mais aussi d'organisation administrative, la modernisation de ce code s'est faite en dehors du code de la défense. À l'inverse, elle a pu programmer l'intégration du petit code de l'expropriation dans le projet de code des propriétés publiques et celle du code de la voirie routière actuel dans le même projet et le projet de code général des transports.

Le constat est donc clair, et la Commission doit être vigilante pour ne pas dévaloriser la codification. Elle se doit à l'avenir d'écarter toute « mini »-codification, plus proche en réalité d'un travail d'éditeur que d'un véritable travail de codification. À cet égard, les projets de code les plus récemment lancés, code général des transports ou code de l'énergie, correspondent à de véritables domaines du droit justifiant amplement un travail de codification. Et il est évident qu'un jour la

refonte complète du code général des impôts, devenu inaccessible et inintelligible, et donc contraire aux objectifs constitutionnels d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, s'avérera indispensable.

Pour éviter tout risque de dérive, une programmation du travail de codification sur les quatre ou cinq

prochaines années serait souhaitable. Le dernier programme de codification remonte à 1996. Il serait bon de prendre acte des codes réalisés et de refaire un nouveau plan de codification à l'horizon 2010.

UN ENSEIGNEMENT : L'UTILITÉ DE LA CODIFICATION À DROIT CONSTANT

Pendant un temps, la codification «à droit constant» fit l'objet de critiques. Une «codification» réformatrice de l'état de droit était censée opposer son dynamisme à la codification à droit constant, par nature «statique».

Pourtant, la codification à droit constant, impliquant le respect de l'état de droit, est devenue une nécessité. S'il a été possible sous l'Empire de créer des codes en posant de nouvelles normes, en innovant, l'actuelle densité normative et la permanence des réformes techniques rendent de plus en plus difficile le mariage de la codification et de la réforme. Il faut soit d'abord codifier pour mieux ensuite réformer, au vu de l'état de droit existant, soit d'abord réformer pour ensuite codifier au vu d'un état de droit stabilisé. De plus, la réforme et la codification ne relèvent pas d'opérations de même nature. La codification est un travail technique, fait par des techniciens, alors que la réforme relève du politique. Ce dernier ne peut s'impliquer dans le travail technique de codification. Par nature, il existe une différence entre la réforme et la codification. Enfin, la codification des normes législatives s'opérant désormais par ordonnances, sur habilitation

du Parlement, le droit constant est incontournable afin de respecter l'habilitation législative.

Par ailleurs, comme le relevait le rapport de l'an passé, la codification à droit constant «*est en soi réformatrice*». Elle permet de restructurer en profondeur l'état du droit dès lors que, selon les termes mêmes de l'article 3 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, elle permet d'*« améliorer la cohérence rédactionnelle des textes»*, *« d'harmoniser l'état du droit»* et d'assurer *« le respect de la hiérarchie des normes»*. Le droit constant permet ainsi d'amples réformes de l'état de droit pour le moderniser et le mettre en conformité avec la hiérarchie des normes, Constitution et normes internationales.

Compte tenu de ces réalités, de la difficulté de mener de pair codification et réforme, et de la portée réformatrice de la codification à droit constant, seule cette technique permet d'aller de l'avant tout en assurant une véritable modernisation de notre droit. Dix-huit codes ont pu ainsi être adoptés en partie législative depuis 1989 sous l'égide de la Commission. Toutes les velléités de mener de

concert réforme et codification ont échoué, sauf dans un cas : le code de la mutualité a été réécrit, hors Commission supérieure de codification, à droit non constant. Ce bilan quantitatif montre que la codification sur longue durée ne peut être menée à bien que dans le cadre du «droit constant», sous réserve d'exceptions, dont le code de la mutualité et le code des propriétés publiques.

La distinction entre code «à droit constant» et code «à droit non constant» a aussi son importance sur le plan procédural. En vertu de l'article 1^{er} du décret du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, la Commission est compétente «pour adopter et transmettre au Gouvernement les projets de code 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». Sont ainsi visés les codes élaborés à droit constant. Ainsi, la codification française se fait normalement à droit constant, comme le rappelle cet article 3 de la loi du 12 avril 2000, et tous les codes élaborés selon cette méthode relèvent de la responsabilité de la Commission.

Restait donc le cas de l'exception constituée par le code de la mutua-

lité, c'est-à-dire ce code à droit non constant, adopté hors tout examen de la Commission supérieure de codification. Le décret du 12 septembre 1989 lui confie notamment les missions de «procéder à la programmation des travaux de codification» et de «fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales». Elle dispose donc d'un pouvoir général d'orientation et de directive. Mais les codes à droit non constant ne doivent pas nécessairement être examinés par elle.

Toutefois, à l'occasion de l'examen du projet de code des propriétés publiques, élaboré à droit non constant, le Conseil d'État a souhaité que ce projet soit soumis pour avis à la Commission supérieure. La nécessité d'assurer une cohérence avec le périmètre des autres codes, de respecter la technique de codification, imposait une consultation en amont de la Commission supérieure. Elle a donc examiné le projet de code soumis au Conseil d'État, émis un avis critique sur le périmètre et la méthode le 8 mars 2005, conduisant le gouvernement à donner son avis sur le travail de codification.

Ce qui s'est vérifié pour le code des propriétés publiques montre que, même pour les codes à droit non constant échappant à sa compétence, la Commission peut utilement intervenir. Si elle n'est pas obligatoi-

rement chargée d’élaborer ces codes, ce qui est normal puisque la réforme implique des choix politiques qui lui échappent, elle doit être consultée sur le projet le plus tôt possible, dès que les choix politiques sont arrêtés, afin de trancher les questions de périmètre et de méthode. La Commission travaille en liaison étroite avec les spécialistes de codification au sein

des ministères, et a contribué à la mise en place d’un réseau de codificateurs. Même lorsque, par exception (s’agissant des codes à droit non constant), sa compétence n’est pas de droit, son intervention en amont est souhaitable. La définition du périmètre d’un code, de son plan, des choix méthodologiques requiert son expertise.

UNE INQUIÉTUDE : LA PERTE D'APTITUDE DE CERTAINES ADMINISTRATIONS

Les années passées, la Commission avait fait part de son inquiétude sur les capacités des administrations à codifier. Cette inquiétude s'est encore accrue en 2004.

La création de normes est le cœur même de l'activité régaliennne de l'État. Et la codification fait naturellement partie de cette mission. Si les codes sont élaborés sous le contrôle de la Commission supérieure de codification, le travail se fait au sein des équipes de codification des ministères. Lorsque des directions juridiques existent, l'équipe de codification est le plus souvent placée en leur sein.

Or nous nous heurtons depuis des années à une insuffisance des moyens humains consacrés dans les administrations centrales aux tâches de codification. Certaines administrations ont su constituer des équipes pour mener à bien le projet de codification, tels le ministère de la défense pour le code de la défense ou la direction du Trésor pour le code monétaire et financier. Le ministère des transports a su constituer une véritable équipe pour préparer le futur code général des transports. Mais, à l'inverse, la chancellerie a été dans l'incapacité de dégager les quelques cadres nécessaires pour élaborer la partie réglementaire

du code de commerce, dont la partie législative a été publiée le 18 septembre 2000. En 2004, la direction des affaires civiles s'est résolue à faire appel à des docteurs, dans le cadre de vacations, pour commencer à préparer cette partie réglementaire. L'équipe de codification du ministère de l'éducation nationale, fort compétente, a trop peu d'effectifs pour mener de front codification et réalisation des travaux quotidiens d'une administration centrale. La direction générale de la fonction publique élabore le code général de la fonction publique mais n'a pu dégager pour cette tâche difficile et vaste qu'un seul agent, qui n'arrive bien évidemment pas à respecter les délais initialement prévus. Le code du sport, en sa partie législative, a pris un peu de retard tout simplement parce que le cadre responsable de cette codification a été appelé un temps à assumer d'autres tâches.

La situation d'un ministère à l'autre est donc hétérogène. Mais, globalement, les administrations n'ont pas suffisamment de ressources pour mener à bien ces tâches régaliennes. Or, au-delà de la codification elle-même, il faut veiller à la « maintenance » des codes, c'est-à-dire veiller à ce que les réformes s'intègrent à la structure du code

et ne viennent pas remettre en cause sa logique et sa cohérence. Une équipe de codification ou, plus simplement, les spécialistes de la codification doivent demeurer au sein des services après l’élaboration des codes pour en assurer le suivi, la « maintenance ».

Or, non seulement cette fonction de maintenance n'est pas assurée, mais, en outre, nombre de ministères n'ont pas les ressources humaines suffisantes pour faire face effectivement à l’élaboration d'un code. La commission ne peut que déplorer ce fait et renouveler ses souhaits.

CONCLUSION

L'année 2004 s'est achevée sur un excellent bilan : adoption de quatre codes en parties législatives (défense, tourisme, entrée et séjour des étrangers, mais aussi artisanat et métiers) ; adoption de la partie réglementaire du code monétaire et financier, du dernier livre du code rural, de la dernière partie du code de la santé publique, de trois livres du code de l'environnement et d'un livre du code de l'éducation ; adoption des plans des codes du sport, de la fonction publique et des transports. Par ailleurs, la Commission a émis un avis sur le projet de code des propriétés publiques. Ce bilan s'inscrit plus globalement dans le bilan général de la Commission depuis 1989, avec dix codes complètement achevés (propriété intellectuelle, consommation, rural, juridictions financières,

code général des collectivités territoriales, santé publique, justice administrative, route, monétaire et financier, action sociale et des familles), huit codes achevés en partie législative et dont les parties réglementaires sont en cours d'élaboration (éducation, commerce, environnement, patrimoine, recherche, étrangers, défense, tourisme). Trois plans de nouveaux codes ont été adoptés (sport, fonction publique, transports) et quatre autres sont en projet (commande publique, énergie, sécurité intérieure, justice militaire et administration). La transition est ainsi assurée afin que, comme le souhaite le Président de la République, l'essentiel de notre droit soit codifié à l'horizon 2010.

Guy BRAIBANT

ANNEXE N° 1

Bilan des travaux de codification depuis 1989

Codes publiés depuis 1989

Parties législatives

- Code de la propriété intellectuelle, loi n° 92-957 du 1^{er} juillet 1992 (*JO* du 3 juillet 1992).
- Code de la consommation, loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 (*JO* du 27 juillet 1993).
- Code rural :
 - loi n° 91-363 du 15 avril 1991, livres II, IV et V (*JO* du 16 avril 1991);
 - loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992, livre I (*JO* du 12 décembre 1992);
 - loi n° 93-934 du 22 juillet 1993, livre III (*JO* du 23 juillet 1993);
 - loi n° 93-935 du 22 juillet 1993, livres III et VIII (*JO* du 23 juillet 1993);
 - loi n° 98-565 du 8 juillet 1998, livre VI (*JO* du 9 juillet 1998);
 - ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000, livres VII et IX.
- Code des juridictions financières :
 - loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994, livres I et II (*JO* du 28 décembre 1994);
 - loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994, livres I et II (*JO* du 3 décembre 1994);
 - loi n° 95-851 du 24 juillet 1995, livre III (*JO* du 25 juillet 1995).
- Code général des collectivités territoriales, loi n° 96-142 du 21 février 1996 (*JO* du 22 février 1996).
- Code de justice administrative, ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 (*JO* du 7 mai 2000).
- Code de la santé publique, ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 (*JO* du 22 juin 2000).
- Code de l'éducation, ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 (*JO* du 22 juin 2000).
- Code de commerce, ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 (*JO* du 21 septembre 2000).
- Code de l'environnement, ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 (*JO* du 21 septembre 2000).
- Code de la route, ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 (*JO* du 24 septembre 2000).
- Code monétaire et financier, ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 (*JO* du 16 décembre 2000).
- Code de l'action sociale et des familles, ordonnance n° 2000-

1249 du 21 décembre 2000 (*JO* du 23 décembre 2000).

- Code du patrimoine, ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 (*JO* du 24 février 2004).
- Code de la recherche, ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004. (*JO* du 16 juin 2004).
- Code des étrangers, ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 (*JO* du 25 novembre 2004).
- Code de la défense, ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 (*JO* du 21 décembre 2004).
- Code du tourisme, ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 (*JO* du 24 décembre 2004).

Parties réglementaires

- Code de la propriété intellectuelle, décret n° 95-385 du 10 avril 1995 (*JO* du 13 avril 1995).
- Code rural :
 - décret n° 92-1290 du 11 décembre 1992 (*JO* du 12 décembre 1992);
 - décret n° 96-205 du 15 mars 1996 (*JO* du 16 mars 1996);
 - décret n° 2003-768 du 1^{er} août 2003 (*JO* du 2 août 2003);
 - décret n° 2003-851 du 1^{er} septembre 2003 (*JO* du 2 septembre 2003);
 - décret n° 2005-368 du 19 avril 2005 (*JO* du 22 avril 2005).

- Code de la consommation, décret n° 97-298 du 27 mars 1997 (*JO* du 3 avril 1997).
- Code général des collectivités territoriales, décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 (*JO* du 9 avril 2000).
- Code des juridictions financières, décret n° 2000-338 du 14 avril 2000 (*JO* du 16 avril 2000).
- Code de justice administrative :
 - décret n° 2000-388 du 4 mai 2000, décrets en Conseil d’État et en conseil des ministres (*JO* du 7 mai 2000);
 - décret n° 2000-389 du 4 mai 2000, décrets en Conseil d’État (*JO* du 7 mai 2000).
- Code de la route, décret n° 2001-250 et n° 2001-251 du 22 mars 2001 (*JO* du 25 mars 2001).
- Code la santé publique :
 - parties 1, 2 et 3, décret n° 2003-462 du 21 mai 2003 (*JO* du 27 mai 2003);
 - parties 4 et 5, décret n° 2004-802 du 29 juillet 2004 (*JO* du 8 août 2004);
 - partie 6, décret n° 2005-839 du 20 juillet 2005 et décret n° 2005-840 du 20 juillet 2005 (*JO* du 26 juillet 2005).

-
- Code de l'éducation, décret n° 2004-703 du 13 juillet 2004, livres I et II (*JO* du 17 juillet 2004).
 - Code de l'action sociale et des familles, décret n° 2004-1136 du 21 octobre 2004 (*JO* du 26 octobre 2004).
 - Code de l'environnement, décret n° 2005-935 du 2 août 2005, livres I, III, IV (*JO* du 5 août 2005).
 - Code monétaire et financier, décret n° 2005-1006 et 2005-1007 du 2 août 2005 (*JO* du 25 août 2005).
 - Code de l'artisanat et des métiers (séance du 8 février 2005).
 - Code des transports (examen du plan le 15 février 2005).
 - Code des propriétés publiques (séance du 8 mars 2005).
 - Code de l'administration (examen du plan 19 avril 2005).
 - Code de justice militaire (examen le 30 juin 2005).
 - Code du travail (examen du plan le 5 juillet 2005).

Codes adoptés par la Commission (2003-2005)

Parties législatives

- Code des étrangers (examen le 17 juin 2004), ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004.
- Code de la défense (examen les 23 avril 2003 et 25 mai 2004), ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004.
- Code du tourisme (examen le 11 décembre 2003), ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004.
- Code de la fonction publique (examen du plan 1^{er} avril 2004).
- Code du sport (examen du plan le 21 septembre 2004; examen du code 28 juin 2005).

Parties réglementaires

- Code de l'environnement (examen des livres I, III et IV le 22 juin 2004), décret n° 2005-935 du 2 août 2005.
- Code monétaire et financier (examen les 15 juin et 1^{er} juillet 2004), décrets n° 2005-1006 et n° 2005-1007 du 2 avril 2005.
- Code de la santé publique (examen de la 6^e partie le 6 juillet 2004), décrets n° 2005-839 et n° 2005-840 du 20 juillet 2005.
- Code de l'éducation (examen du livre III le 25 janvier 2005).
- Code du tourisme (examen le 30 juin 2005).

Les perspectives de codification

Parties législatives

- Code de la fonction publique (suite).
- Code de l'administration (suite).
- Code de la commande publique.
- Code de l'énergie.
- Suite du code des transports.

Parties réglementaires

- Suite du code de l'environnement.
- Suite du code de l'éducation.
- Code de commerce.
- Code du patrimoine.
- Code de la recherche.
- Code des étrangers.
- Code de la défense.

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 GOUEFFIC

■ *Membres titulaires*

Mme Marie-Yvonne
DE SAINT-PULGENT
Conseillère d'État

M. Jacques LEMONTEY
*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-Marie HUET
*Directeur des affaires criminelles
et des grâces*

■ *Membres 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. Jacky RICHARD
*Directeur général
de l'administration
et de la fonction publique*

Serge LASVIGNES
*Directeur au secrétariat général
du gouvernement*

M. Jean-Paul BOLUFER
Directeur des Journaux officiels

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

Mme Christine LE BIHAN-GRAF
*Directrice adjointe 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*

ANNEXE N° 3

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(au 1^{er} janvier 2005)

■ Comité de pilotage

M. Guy BRAIBANT, vice-président,
président de section honoraire au
Conseil d'État

M. Rémy SCHWARTZ, rapporteur
général, conseiller d'État

M. Nicolas BONNAL, rapporteur
général, magistrat

M. Luc MACHARD, rapporteur
général adjoint, conseiller référendaire

Mme Colette MÊME, conseillère
technique, conseillère d'État

Mme Élisabeth CATTA, chargée de
mission, magistrate

Mme Nicole GOUËFFIC, secrétaire
générale, chef de mission

M. Didier CHAUVAUX, maître des
requêtes au Conseil d'État (code
des étrangers et code rural)

Mme Anne COURRÈGES, auditrice
au Conseil d'État (code du
travail)

Mme Isabelle DE SILVA, maître des
requêtes au Conseil d'État (code du
sport)

M. Francis DONNAT, maître des
requêtes au Conseil d'État (code
de la sécurité intérieure et partie
réglementaire du code de l'environnement)

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

M. Mattias GUYOMAR, maître
des requêtes au Conseil d'État
(partie outre-mer des codes)

Mme Martine JODEAU-GRYMBERT,
conseillère d'État (partie réglementaire
du code de la recherche)

M. Patrick LEMOINE, conseiller
référendaire à la Cour de cassation
(code de justice militaire)

Mme Christine MAUGUË,
conseillère d'État (*code de la
commande publique*)

M. Christian MICHAUT, conseiller
référendaire à la Cour des comptes
(*code de l'administration*)

M. Ghislain DE MONTEYNARD,
conseiller référendaire (*partie réglementaire du code de commerce*)

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, code des propriétés
publiques*)

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

M. Yves STRUILLOU, maître des
requêtes au Conseil d'État (*code de
la fonction publique*)

ANNEXE N° 4

RAPPORTEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS ET RAPPORTEURS PARTICULIERS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION DEPUIS 1989

■ *Rapporteurs généraux adjoints*

BONNAL Nicolas	DEVYS Christophe
GEOFFROY Philippe	DIEMERT Stéphane
LE CHATELIER Gilles	DONNAT François
MACHARD Luc	DUMORTIER Gaëlle
MARTIN Didier	FORNACCIARI Marc
SANSON Marc	FRATACCI Stéphane
SCANVIC Frédéric	FOMBEUR Pascale

■ *Rapporteurs particuliers*

AGOSTINI Frédérique	GIRARDOT Thierry-Xavier
ALBERTINI Jean-Paul	GLASER Emmanuel
ARTAUD-MACARI Anne-Marie	GOULARD Guillaume
AZEMA David	GUYOMAR Mattias
BARDOU Gilles	HOURDIN Hugues
BECHTEL Marie-Françoise	HUBERT Patrick
BOULOUIS Nicolas	JAPIOT Olivier
BARREY Guy	JODEAU-GRYMBERT Martine
CASTEX Jean	KESSLER David
CHANTEPY Christophe	LAIGNEAU Marianne
CHAUVAU Didier	LEMOINE Pascal
CHEMLA Éliane	LOLOUM François
COURRÈGES Anne	MARCHAUT Paul
DAGUET Francis	MAUGUÉ Christine
DE MONTEYNARD Ghislain	MARTIN Didier
DE SILVA Isabelle	MEDA Maurice
DE JUNIAC Alexandre	MÉDIONI Bettina

MICHAUT Christian
OLLÉON Laurent
OLSON Terry
PICARD Marie
PIGNEROL Bernard
PIVETEAU Denis
PREVOST Guillaume

SAVOIE Henri
SOULIÉ Marie-Christine
STAHL Jacques-Henri
STRUILLOU Yves
TUOT Thierry
TOUVET Laurent

344980000-000805 - Direction des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris cedex 15.
Édition : août 2005.
Dépôt légal : novembre 2005.

