

**COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION**

**DIX-HUITIÈME  
RAPPORT ANNUEL  
2007**



ISBN 978-2-11-076389-1  
ISSN 0767-4538

---

# RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2007)

## SOMMAIRE

	Pages
Préface du vice-président de la Commission supérieure de codification .....	3
Rapport d'activité 2007.....	5
I. – L'état de la codification en 2007 : bilan et perspectives.....	5
A. – L'achèvement de codes .....	5
1. Un achèvement total.....	5
2. Un achèvement de codes en leurs dispositions législatives .....	6
3. Le cas particulier du code rural.....	6
B. – La poursuite de l'élaboration de parties réglementaires de codes .....	7
C. – Les nouvelles codifications .....	7
1. Trois nouveaux codes ont été entrepris .....	7
2. La refonte du code de l'expropriation.....	8
D. – Les obstacles et difficultés .....	8
1. Une codification trop retardée : les dispositions réglementaires du code du patrimoine.....	8
2. Une codification ralentie : les dispositions réglementaires du code de l'éducation.....	8
3. Une codification devenue sans objet : le code de la fonction publique .....	9
E. – Les travaux envisagés à compter de 2008.....	9
1. l'achèvement de codes .....	9
2. Les codes nouveaux .....	9
3. La refonte de codes existants .....	10

II. – Les principes de codification .....	10
A. – Les règles de méthodologie .....	10
B. – La mise en conformité avec la hiérarchie des normes .....	11
C. – Une meilleure répartition de la compétence réglementaire. ....	13
1. Le partage entre décrets en Conseil d’État et décrets simples.....	13
2. Le recours au décret en conseil des ministres .....	14
3. Le renvoi à des arrêtés.....	15
D. – Le parallélisme du plan .....	15
E. – La maintenance des codes .....	16

## ANNEXES

	Pages
Calendrier des travaux de la Commission supérieure de codification en 2007 .....	19
Table des avis rendus par la Commission supérieure de codification en 2007 .....	21
Conseil constitutionnel – Décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008 – loi ratifiant l’ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail ( <i>Journal officiel</i> du 22 janvier 2008 p. 1131).....	68
Parts respectives du droit codifié et du droit non codifié .....	75
Un outil informatique pour la codification : Magicode .....	78
Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification (version consolidée au 1 <sup>er</sup> mars 2008) .....	81
Composition de la Commission supérieure de codification .....	85
Décret n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une Commission supérieure chargée d’étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.....	87
Commission supérieure de précodification : Instruction générale sur la codification, Paris, Imprimerie nationale, 1949 .....	92

---

## PRÉFACE

---

Comme ceux qui l'ont précédé, le dix-huitième rapport d'activité de la Commission supérieure de codification, adopté lors de la séance du 18 mars 2008, a un double objet : d'une part, en forme de bilan, il expose les travaux engagés, poursuivis ou achevés en 2007, d'autre part, en forme de réflexion, il évoque divers aspects de pratique et de méthodes de la codification.

Sous ce double aspect, il est largement nourri de la substance des « avis » reproduits en annexe et qui, rédigés à l'issue de l'examen de chaque projet de code ou partie de code, sont à la fois un relevé de décision et l'analyse des principales questions rencontrées à l'occasion de cet examen. Ils sont conçus tant comme une contribution à la suite de l'élaboration du projet par le Gouvernement, le Conseil d'État et le Parlement que comme un mode de diffusion des principes et techniques de la codification. C'est à ce dernier titre qu'il a paru souhaitable depuis l'an dernier de les reproduire à la suite du rapport annuel. Mais il serait erroné de les prendre pour autre chose que ce qu'ils sont : des documents de travail.

Plusieurs des autres documents annexés appellent ici un bref commentaire.

La bonne perception de la codification passe aussi par des données chiffrées. Il a donc paru intéressant de reproduire les statistiques sur la part du droit écrit que représente le droit codifié, établies par le Secrétariat général du Gouvernement et la Direction des Journaux officiels et présentées sur le site Légifrance (annexe n° 23). Ces données peuvent être rapprochées de celles mentionnées dans le rapport d'activité sur le thème de la « maintenance » des codes. On s'efforcera de les compléter et de les affiner dans les prochains rapports.

Ces chiffres le soulignent encore : on aurait aujourd'hui le plus grand mal à rédiger de nouveaux codes sans le secours des technologies contemporaines. Le progiciel Magicode a joué et continue de jouer un rôle qu'il a paru intéressant de mieux faire connaître (annexe n° 24).

La publication (annexe n° 25) de la version consolidée du décret du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification permet de marquer que le décret n° 2008-188 du 27 février 2008 a complété la composition de la commission en prévoyant désormais la présence de deux professeurs agrégés des facultés de droit.

---

J'ai grand plaisir à savoir que nos travaux s'enrichiront du concours des professeurs Philippe Terneyre et Christophe Jamin à qui je souhaite amicalement la bienvenue.

La décision (annexe n° 22) rendue le 17 janvier 2008 par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, qui avait été saisi de la loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail, est une importante contribution à la théorie juridique de la codification. Sur des thèmes aussi importants (et parfois contestés) que le principe du droit constant et le mode de présentation et de rédaction des codes elle consacre avec éclat la pratique suivie par la commission depuis 1989.

Depuis 1989, oui, assurément mais dans la ligne de réflexions antérieures : après l'intervention du décret du 10 mai 1948 « instituant une Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires » (annexe n° 27) avait été rédigée une « instruction générale sur la codification » (annexe n° 28) dont la lecture, agrémentée par la qualité de la langue, montre une remarquable continuité des préoccupations et des préconisations.

La codification s'inscrit dans la durée.

DANIEL LABETOULLE

---

## I. – L'état de la codification en 2007 : bilan et perspectives <sup>2</sup>

### A. – L'achèvement de codes

#### 1. Un achèvement total

La remarquable et exemplaire entreprise de recodification du code du travail avait permis à la Commission supérieure de codification d'adopter la partie législative en 2006. Le ministère du travail avait constitué à cette fin une équipe de codification étoffée et compétente, entièrement dédiée à ce travail. Cette équipe a été maintenue à l'identique pour mener à bien l'élaboration de la partie réglementaire du code, dans la foulée de l'adoption de la partie législative. La Commission a ainsi été à même d'adopter la partie réglementaire les 8 juin 2007 <sup>3</sup> (parties I et II), 1<sup>er</sup> octobre 2007 <sup>4</sup> (parties III et IV) et 10 décembre 2007 <sup>5</sup> (parties V à VIII). Les dispositions réglementaires relatives à l'outre-mer ont été examinées et adoptées par la Commission le 11 janvier 2008. La recodification du code a été menée à son terme pour une entrée en vigueur prévue au 1<sup>er</sup> mai 2008.

Il convient de relever que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008 portant sur la loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative à la partie législative du code du travail, a rejeté le recours formé par des parlementaires contre cette loi et jugé, en des termes qui méritent d'être reproduits « que le plan du nouveau code du travail a été élaboré afin de le rendre plus accessible à ses utilisateurs, en regroupant dans des blocs homogènes des dispositions jusqu'alors éparses (...) que les scissions d'articles ont eu pour objet de séparer les règles de fond des règles de forme ou les principes de leurs dérogations; que cette approche, qui a d'ailleurs été approuvée par la Commission supérieure de codification, améliore la lisibilité des dispositions concernées, incluses jusqu'à présent dans des articles souvent excessivement longs et dont le décompte des alinéas s'avérait malaisé (...) que, loin de méconnaître les exigences résultant de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le nouveau code du travail tend, au contraire, à les mettre en œuvre » <sup>6</sup>.

L'essentiel des dispositions réglementaires du code de l'environnement avait été adopté en 2006. Restait à achever le livre V réglementaire relatif à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances, qui a été adopté

---

(2) Cf. annexe 1.

(3) Cf. annexe 11.

(4) Cf. annexe 14.

(5) Cf. annexe 19.

(6) Cf. Annexe 22.

---

par la Commission supérieure de codification le 28 mars 2007<sup>7</sup> puis publié par le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007. Le code de l'environnement est ainsi achevé.

La Commission avait adopté le code de justice militaire en ses dispositions réglementaires le 18 octobre 2006. Devaient encore être intégrées les dispositions relevant du décret simple. La Commission a procédé à cette intégration lors de sa séance du 27 avril 2007<sup>8</sup>.

La Commission supérieure de codification avait adopté les dispositions législatives du code de l'organisation judiciaire le 29 mars 2006. Elle a poursuivi le travail de codification et adopté les dispositions réglementaires de ce code, désormais totalement achevé, le 12 septembre 2007<sup>9</sup>.

## *2. Un achèvement de codes en leurs dispositions législatives*

La Commission supérieure de codification avait adopté le plan du code des transports le 15 février 2005. Elle a pu adopter en 2006 les parties législatives I à IV du code des transports: « dispositions communes », « transports ferroviaires », « transports routiers », « transports fluviaux et transports maritimes ». Le processus de codification de la partie législative a pu être achevé en 2007 avec l'adoption, le 2 février 2007<sup>10</sup>, de la partie V, « transport et navigation maritimes » et celle, plus laborieuse, de la VI<sup>e</sup> et dernière partie, « Aviation civile » le 4 juillet 2007 après deux premiers examens lors de ses séances des 6 avril<sup>11</sup> et 14 mai 2007<sup>12</sup>.

Il convient toutefois de relever qu'à la date de rédaction du présent rapport, le projet de code n'a pas été transmis au Conseil d'État.

S'agissant du code minier, son périmètre et son plan ont été adoptés le 22 février 2006 et les dispositions législatives le 27 novembre 2007<sup>13</sup>.

## *3. Le cas particulier du code rural*

La rédaction d'un nouveau code rural avait pris 13 ans et s'était achevée avec le décret n° 2005-368 du 19 avril 2005 codifiant les dernières dispositions réglementaires concernées. Le Gouvernement a souhaité compléter ce code en y intégrant les dispositions relatives à la pêche maritime et à l'aquaculture.

---

(7) Cf. annexe 4.

(8) Cf. annexe 7.

(9) Cf. annexe 13.

(10) Cf. annexe 2.

(11) Cf. annexe 5.

(12) Cf. annexe 9.

(13) Cf. annexe 18.



---

Un livre IX (législatif) a ainsi été créé et adopté par la Commission supérieure de codification le 27 avril 2007<sup>14</sup>. Restera à codifier les dispositions réglementaires correspondantes en un livre IX réglementaire.

### *B. – La poursuite de l'élaboration de parties réglementaires de codes*

Le code de la défense avait été adopté en ses dispositions législatives par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004. La Commission avait ensuite pu adopter la partie I réglementaire de ce code les 24 mai et 25 septembre 2006. Le processus de codification s'est poursuivi. Après avoir subordonné l'adoption de la partie 3 à une modification de la structure de la partie législative correspondante lors de sa séance du 14 mai 2007<sup>15</sup>, la Commission a adopté la partie IV (personnels militaires) le 13 novembre 2007<sup>16</sup>.

Après la publication de la partie législative du code général des propriétés des personnes publiques, l'élaboration de sa partie réglementaire a été engagée. La première partie réglementaire de ce code a ainsi été adoptée lors de la séance du 18 décembre 2007<sup>17</sup>.

Enfin, le long processus de codification du code de l'éducation s'est poursuivi avec l'adoption de son livre V réglementaire, « la vie scolaire » par la Commission le 23 octobre 2007<sup>18</sup>. L'examen du livre IV relatif aux établissements d'enseignement scolaire, dont la majorité des dispositions avaient été adoptées le 18 décembre 2006, s'est achevé avec l'adoption des dispositions relatives à l'outre-mer lors de la séance du 28 mars 2007.

### *C. – Les nouvelles codifications*

#### *1. Trois nouveaux codes ont été entrepris :*

Le code de la sécurité intérieure, évoqué en 2006, a été effectivement lancé en 2007. Son périmètre et son plan ont été fixés lors de la séance du 4 juillet 2007<sup>19</sup> et ses livres IV et V adoptés par la Commission le 18 décembre 2007<sup>20</sup>. Ce processus de codification est exemplaire dans la mesure où sont codifiées en même temps les dispositions législatives et réglementaires, conformément à un souhait de la Commission. Ce code n'étant pas trop volumineux, il est en effet possible de mener de front la codification des

---

(14) Cf. annexe 6.

(15) Cf. annexe 8.

(16) Cf. annexe 16.

(17) Cf. annexe 21.

(18) Cf. annexe 15.

(19) Cf. annexe 12.

(20) Cf. annexe 20.

---

dispositions législatives et réglementaires. L'intérêt est bien évidemment de donner une vue d'ensemble au travail de codification et de procéder *ab initio* aux reclassements nécessaires.

Le plan du code de l'énergie, code nouveau et régissant une matière devenue importante, a été adopté le 9 mars 2007, son périmètre ayant été fixé le 7 avril 2006.

Et les plan et périmètre du code des voies civiles d'exécution ont été arrêtés par la Commission supérieure de codification le 8 juin 2007<sup>21</sup>.

*2. La refonte du code de l'expropriation ayant été décidée, le plan du nouveau code a été arrêté par la Commission lors de sa séance du 9 mars 2007<sup>22</sup>.*

#### D. – *Les obstacles et difficultés*

*1. Une codification trop retardée : les dispositions réglementaires du code du patrimoine*

L'an passé, la Commission avait regretté le retard pris par la codification des dispositions réglementaires du code du patrimoine alors que le code avait été pris en ses dispositions législatives par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004. La disparition de l'équipe de codification originelle avait conduit à l'accumulation de retards qui n'ont toujours pas été comblés. Il appartient au ministère chargé de la culture de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation regrettable.

*2. Une codification ralentie : les dispositions réglementaires du code de l'éducation*

La partie législative du code de l'éducation est entrée en vigueur avec l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000. L'élaboration de la partie réglementaire, compte tenu de l'insuffisance des effectifs de l'équipe de codification du ministère de l'éducation nationale, a progressé lentement et est encore loin de son terme : les livres réglementaires I « Principes généraux de l'éducation » et II « L'administration de l'éducation » ont été publiés par un décret n° 2004-703 du 13 juillet 2004 ; le livre III « Organisation des enseignements scolaires » a fait l'objet du décret n° 2006-583 du 23 mai 2006 et le livre V « La vie scolaire » a été adopté par la Commission le 23 octobre 2007<sup>23</sup>.

---

(21) Cf. annexe 10.

(22) Cf. annexe 3.

(23) Cf. annexe 15.

---

La Commission devait avoir adopté l'ensemble des livres réglementaires portant sur l'enseignement supérieur au terme de l'année 2008. La lenteur de ce processus ne peut être imputée à l'équipe de codification du ministère ; elle résulte de l'insuffisance des moyens mis à disposition.

### *3. Une codification devenue sans objet : le code de la fonction publique*

Le principe du code de la fonction publique avait été arrêté lors d'une réunion interministérielle le 17 novembre 2001 et un premier projet de plan présenté le 27 novembre 2001. Un deuxième projet de plan avait été adopté en 2002 puis un troisième le 1<sup>er</sup> avril 2004. Après une longue période d'incertitude et de doute quant à la réalisation de ce projet, l'article 56 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a prévu l'adoption de ce code pour le 6 août 2008. La direction générale de la fonction publique a présenté tardivement un projet de code de la fonction publique à la Commission le 13 novembre 2007. Cependant, cette présentation coïncidait avec l'engagement d'un processus de réforme de la fonction publique par le Gouvernement et l'imminence du dépôt d'un « livre blanc » consacré à cette réforme. La Commission a donc relevé qu'il n'y avait plus lieu de se prononcer sur un tel code à droit constant lors de sa séance du 13 novembre 2007<sup>24</sup>.

## *E. – Les travaux envisagés à compter de 2008*

### *1. L'achèvement de codes*

Doivent être achevées en 2008 le code de la sécurité intérieure et les parties réglementaires du code général des propriétés des personnes publiques et du code de la défense ainsi que la codification de la partie IX réglementaire du code rural. Devra aussi être adopté en 2008 l'ensemble des dispositions réglementaires concernant l'enseignement secondaire, celles relatives à l'enseignement supérieur faisant l'objet d'une codification ultérieure.

### *2. Les codes nouveaux*

Sera menée à bien l'élaboration du code des voies civiles d'exécution dont le plan et le périmètre ont été adoptés le 8 juin 2007.

Est envisagé en 2008 l'engagement de l'élaboration d'un code de la comptabilité publique.

---

(24) Cf. annexe 17.

### 3. *La refonte de codes existants*

La refonte du code de l'expropriation, dont le plan a été arrêté le 9 mars 2007, devrait être achevée en 2008.

L'article 35 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs prévoyant que « Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par voie d'ordonnance : 1° à la refonte du code de la consommation, afin d'y inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et d'aménager le plan du code. », la recodification du code de la consommation est en cours.

La recodification du code électoral, qui supposera l'intervention d'une loi organique et d'une loi simple, est engagée en étroite liaison avec la Commission des lois de chacune des deux assemblées.

Enfin, une refonte du code de procédure pénale, devenu complexe et de compréhension difficile, pourrait aussi être engagée si telle est l'orientation retenue à la suite des réflexions du comité chargé de réfléchir à l'adaptation du code pénal et du code de procédure pénale.

## II. – Les principes de codification

### A. – *Les règles de méthodologie*

Quatre principes majeurs de la codification doivent être rappelés :

1. Le projet de code est préparé par l'administration. A cette fin, il est essentiel que soit constituée une équipe de codification dotée des moyens et compétences pour lui permettre de mener à bien ce processus. Le succès de la recodification du code du travail, menée en un peu plus de deux ans seulement à compter de l'adoption de son plan, et à l'inverse le retard pris par l'élaboration de la partie réglementaire du code du patrimoine, attestent de l'importance décisive de la constitution d'une telle équipe.

2. La Commission supérieure de codification ne doit être saisie d'un projet de périmètre, première étape du processus de codification, qu'après l'engagement d'une concertation sur ce point entre ministères intéressés. A défaut du constat par la Commission d'un accord, la saisine du cabinet du Premier ministre est nécessaire pour que soient réglés les désaccords.

3. Si le principe de la codification à droit constant énoncé 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 et rappelé par les dispositions de nombreuses lois d'habilitation n'a bien évidemment pas valeur constitution-

---

nelle et peut être écarté par une disposition législative expresse comme pour le code général de la propriété des personnes publiques, il guide néanmoins le travail de la Commission supérieure de codification pour l'élaboration des parties législatives des codes.

En effet, la logique institutionnelle de la codification par ordonnance implique le respect de ce principe, sauf dérogation expresse du législateur (voir par exemple l'article 48 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie relatif au code général de la propriété des personnes publiques).

Cette même contrainte institutionnelle ne s'impose pas pour l'élaboration des parties réglementaires qui relèvent de la compétence du Gouvernement. Cependant, en termes de bonne administration, s'il appartient au codificateur de procéder à de menues adaptations, les réformes substantielles ne sauraient échapper au processus normal d'élaboration des textes.

Enfin, à l'occasion des travaux de codification, des modifications de dispositions législatives peuvent apparaître souhaitables. La Commission peut alors suggérer qu'elles soient soumises au législateur par le biais de la loi de ratification.

4. Il est éminemment souhaitable que les parties législative et réglementaire soient élaborées parallèlement. S'il est compréhensible que pour un code aussi volumineux que le code du travail elles n'aient pu l'être, l'expérience même de ce code a conduit à constater postérieurement à l'adoption de la partie législative que certaines dispositions réglementaires auraient nécessité soit leur reclassement en partie législative soit la création d'une base légale. De même l'adoption de la partie III réglementaire du code de la défense a dû être différée dans l'attente d'une modification de la structure de la même partie en ses dispositions législatives ; alors qu'un examen concomitant des parties législative et réglementaire aurait permis d'arrêter immédiatement une structure adaptée.

A la lumière entre autres de ces expériences, la Commission supérieure de codification est amenée à préconiser de façon quasi systématique l'élaboration simultanée des parties législative et réglementaire. C'est ainsi que le code de la sécurité intérieure, le code des voies civiles d'exécution, le code de l'expropriation et le code électoral seront élaborés selon ce principe.

## *B. — La mise en conformité avec la hiérarchie des normes*

La codification à droit constant ne peut s'affranchir du respect du principe de légalité : le cas échéant, il faut procéder à une mise en conformité avec la hiérarchie des normes, y compris pour les parties législatives.

---

Le codificateur peut y procéder pour ces parties législatives lorsque la mise en conformité avec la norme supérieure ne laisse place à aucun choix, par exemple lorsqu'il s'agit simplement d'étendre un droit ou l'accès à une profession aux ressortissants communautaires (pour l'exercice des fonctions de capitaine de marine marchande aux livres V et VI de la partie V législative du code des transports relative aux « transports et navigation maritimes »), de mettre fin aux discriminations directes ou indirectes dont sont manifestement l'objet les femmes, en violation également des exigences constitutionnelles (chapitre II législatif du titre V du livre I<sup>er</sup> de la partie IV du code du travail ou partie V du code des transports) ou lorsqu'il s'agit de mettre fin à l'exigence de la nationalité française pour l'exercice des fonctions de conciliateur ou de médiateur en droit du travail, lesquelles ne comportent pas l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Mais il en va différemment lorsque la mise en conformité avec la hiérarchie des normes peut être assurée de plusieurs façons entre lesquelles il n'appartient pas au codificateur de choisir en se substituant au législateur : réformer le droit par la création d'une procédure, modifier des conditions légales ou un régime juridique (par exemple, pour l'institution d'une équivalence entre Français et communautaires en vue de l'exercice de professions, au livre I<sup>er</sup> de la partie VII du code du travail ; par exemple encore pour l'aménagement en faveur des partenaires unis dans un PACS des avantages dont bénéficient les conjoints, à la partie V du code des transports, ou pour l'alignement de la valeur des procès-verbaux établis par des agents étrangers sur celle des procès verbaux établis par les agents français, à la partie IX du code rural).

La mise en conformité avec la hiérarchie des normes impose également le respect du partage de compétences entre la loi et le règlement posé par les articles 34 et 37 de la Constitution. Dans sa décision du 17 janvier 2008 portant sur l'ordonnance relative à la partie législative du code du travail, le Conseil constitutionnel a ainsi validé les déclassements de dispositions de forme législative mais relevant du pouvoir réglementaire.

La Commission a donc procédé aux déclassements requis de normes de forme législative mais relevant du domaine réglementaire : entre autres exemples, les pouvoirs de police administrative en matière de circulation aérienne (livre III de la partie VI du code des transports), la détermination de l'autorité administrative compétente ou les modalités de consultation d'organismes (code minier). De même, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, revêt un caractère réglementaire la disposition selon laquelle un décret fixant les règles d'application d'une loi doit être pris en conseil des ministres.

---

À l'inverse, ne peuvent relever du domaine réglementaire et nécessitent un reclassement par le législateur, les dispositions autorisant une administration à porter atteinte au droit de propriété (dispositions du code de l'aviation civile de forme réglementaire permettant d'interdire des constructions ou de faire abattre des arbres), celles affectant la liberté des personnes ou leur vie privée (dispositions relevant du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II de la partie VII du code du travail) ou celles dérogeant à un régime juridique posé par le législateur.

### *C. – Une meilleure répartition de la compétence réglementaire*

#### *1. Le partage entre décrets en Conseil d'État et décrets simples*

La Commission a relevé le trop grand nombre de dispositions relevant actuellement du décret en Conseil d'État sans nécessité juridique. Elle a également souligné le manque de cohérence de la façon dont il est fait recours à ces deux types de normes : bien souvent des dispositions de contenu et de portée similaires sont édictées les unes par décret en Conseil d'État, les autres par décret simple.

Un décret en Conseil d'État s'impose, d'une part, lorsque s'agissant d'édicter les dispositions réglementaires d'application d'une loi celle-ci l'a expressément prévu et, d'autre part, quand un texte a subordonné à un décret en Conseil d'État l'édiction d'une disposition dérogeant au régime juridique que ce texte a érigé en règle générale : par exemple quand il s'agit de déroger aux règles générales de compétence fixées pour l'adoption des décisions individuelles dérogeant au délai de droit commun pour la naissance de décisions implicites de rejet ou concernant la mise en place d'un régime de décisions implicites favorables en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

En dehors de ces hypothèses, où le recours à la forme du décret en Conseil d'État est prédéterminé et s'impose en droit, la répartition entre décrets en Conseil d'État et décrets simples devrait être fondée sur les critères suivants.

Le recours au décret en Conseil d'État est à privilégier lorsqu'il constitue une garantie, lorsqu'il s'agit de poser des critères ou principes constituant le fondement d'un régime juridique ou affectant l'exercice de droits ou encore lorsque les questions juridiques à résoudre sont délicates. En dehors de ces hypothèses, c'est la forme du décret simple qui doit normalement être utilisée, et ce alors même qu'il s'agit de dispositions importantes en pratique.

---

En conséquence, la Commission supérieure de codification procède à des remises en ordre : d'une part lorsqu'elle est saisie de la partie législative en veillant à ce que les éventuels renvois à un décret d'application correspondent à cette logique ; d'autre part dans les parties réglementaires et si aucune disposition législative n'y fait obstacle, en procédant à des déclassements ou reclassements.

Entre autres exemples, ont ainsi été codifiées en R les règles du code du travail déterminant le contenu du règlement intérieur, les règles de constitution et de procédure des conseils de prud'hommes ou les conditions de vote par correspondance à ces élections – les modalités de vote relevant quant à elles du décret simple (parties I et II réglementaires du code du travail). À l'inverse, la re-codification du code du travail a conduit à transférer de nombreuses dispositions pour l'essentiel techniques de la compétence du décret en Conseil d'État à celle du décret simple (par exemple les dispositions relatives aux modalités d'indemnisation complémentaire des salariés en congé maladie ou celles relatives au solde de tout compte). De même, s'agissant du code de l'organisation judiciaire, la Commission a souhaité uniformiser le mode de détermination du siège et du ressort des juridictions (pour lequel elle avait constaté la coexistence, sans aucune justification, de pratiques différentes) et a estimé que, quelle que soit l'importance pratique de telles dispositions, aucune considération ne nécessitait qu'il fût recouru à un décret en Conseil d'État : ce sont en effet des considérations factuelles ou d'opportunité qui commandent normalement les choix correspondants, en dehors de tout débat d'ordre juridique.

La Commission n'a cependant pu procéder à une remise en ordre systématique des parties réglementaires, afin de respecter notamment les renvois exprès de la loi à des décrets en Conseil d'État. Elle a constaté à diverses reprises une absence de cohérence en ce domaine et invité le Secrétariat général du Gouvernement à procéder sur cette question à une réflexion générale. Un groupe de travail à l'initiative du Secrétaire général du Gouvernement et du Vice-président du Conseil d'État devrait faire des propositions à ce sujet.

## *2. Le recours au décret en conseil des ministres*

Selon la même logique, en l'absence de renvoi exprès par le législateur à un décret en conseil des ministres, la Commission a estimé que la codification en R\* ou D\* ne se justifiait pas (par exemple pour les articles du code de la sécurité intérieure relatifs à la réserve civile).



---

De même la Commission veille à ce que ne soient codifiés en R\* et D\* que des dispositions réglementaires pour lesquelles l'intervention du conseil des ministres est vraiment requise. Et si une disposition législative à codifier prévoit l'intervention d'un décret en conseil des ministres, la Commission propose la suppression de cette mention.

### *3. Le renvoi à des arrêtés*

La Commission a à diverses reprises préconisé que les dispositions purement techniques soient renvoyées à des arrêtés : ainsi par exemple les caractéristiques des locaux dédiés à l'allaitement (partie I réglementaire du code du travail) ou celles relatives à la tenue des personnels de police, à la signalisation de leurs véhicules ou aux équipements dont ils sont dotés (code de la sécurité intérieure).

## *D. – Le parallélisme du plan*

Le plan de la partie réglementaire d'un code doit être strictement identique à celui de la partie législative s'agissant des niveaux de division ayant une incidence sur la numérotation : parties, livres, titres et chapitres. Mais pour les niveaux inférieurs de divisions, sections ou sous-sections, qui n'ont pas d'incidence sur la numérotation, le plan de la partie réglementaire peut s'écarter de celui de la partie législative.

En conséquence, si la partie réglementaire ne contient pas de dispositions relatives à un chapitre ouvert dans la partie législative, le plan doit néanmoins faire apparaître dans la partie réglementaire le chapitre correspondant, alors même que celui-ci sera vide de toute disposition. Il convient dans ce cas d'insérer la mention selon laquelle « ce chapitre ne comporte pas de dispositions réglementaires » pour éviter qu'ensuite cette place ne soit utilisée pour intégrer des dispositions n'ayant pas le même objet. A l'inverse, la partie réglementaire peut ne pas comporter de division en sections, même si la partie législative en comporte une. Le parallélisme de la règle conduit aussi à ce qu'une partie législative comporte un chapitre sans disposition dès lors qu'un chapitre devra en comporter dans la partie réglementaire.

Pour formalistes qu'elles puissent paraître ces règles sont essentielles tant pour la clarté du code initial que pour le maintien de sa cohérence à l'occasion des innombrables modifications que connaîtra le code. Il convient donc que l'élaboration initiale du plan soit précédée du recensement non seulement des dispositions législatives à codifier mais aussi des dispositions réglementaires : ce n'est qu'en considérant simultanément ces deux séries de dispositions que peut être arrêté un plan convenant tant à la future partie L qu'à la future partie R.

---

Parce qu'elle doit donc tenir la main au respect de ces règles la Commission a ainsi été conduite à ne pas adopter en l'état la partie III réglementaire du code de la défense qui comportait des titres et chapitres différents de ceux adoptés en partie législative. Cette discordance initiale risquait d'ailleurs d'être aggravée par la suite à l'occasion du vote de dispositions législatives nouvelles qui pourraient venir occuper en partie législative la place correspondant à ces divisions, sans avoir de liens logiques avec elles. La Commission a donc souhaité que le plan de la partie législative soit d'abord complété pour qu'y soient insérées les subdivisions que requérait en effet une présentation adéquate de la partie réglementaire. Ainsi qu'il vient d'être dit, une telle difficulté eût été évitée si, dès l'élaboration du plan de la partie législative du code de la défense avait été pris en compte l'ensemble de la matière à codifier en partie réglementaire.

En revanche, la Commission a cru pouvoir adopter la partie IV réglementaire du code de la défense bien qu'elle prévoie la création de deux chapitres ne figurant pas en partie législative : cette dérogation au principe qui vient d'être rappelé paraissant justifiée par le fait qu'un projet de loi en instance prévoyait d'introduire ces deux chapitres en partie législative sans bouleversement du plan initial. La Commission a également admis une dérogation ponctuelle à la règle lors de l'adoption du livre V réglementaire du code de l'environnement : il s'agissait de donner une cohérence à la présentation de dispositions réglementaires particulièrement nombreuses et disparates, dans l'attente de l'introduction par le législateur d'un chapitre correspondant (vide de toute disposition) en partie législative.

#### E. – *La maintenance des codes*

La Commission supérieure de codification souhaite alerter le Gouvernement de la priorité qui doit être accordée à la maintenance des codes.

L'instabilité normative s'est accrue au cours de ces dernières années. En 2006, le nombre d'articles de codes qui ont été créés, modifiés dans leur substance, affectés par un changement de numérotation ou supprimés s'est élevé à 22,5 % de l'ensemble des articles codifiés. Ce pourcentage correspond à 19502 articles en 2006, chiffre qui doit être comparé à ceux des années précédentes, soit 20311 articles en 2005, 17442 articles en 2004 et 12728 articles en 2003.

Ces chiffres ne doivent pas nécessairement être interprétés comme significatifs d'une instabilité du fond du droit. En effet, ils intègrent les effets mécaniques de la codification tels que la renumérotation et les changements de référence qui y sont liés.

---

Il convient donc de compléter et d'affiner cette analyse en excluant du calcul pour chaque année considérée les codes qui, au cours de cette année, ont été créés ou refondus (en tout ou partie). Apparaît alors un pourcentage d'instabilité normative de 16% des articles en 2006, 17 % en 2005, 16,2 % en 2004 et 7,2 % en 2003. Il est probable que les résultats de l'année 2007, non encore connus, seront équivalents.

Tant l'instabilité normative touchant au fond que les conséquences mécaniques du processus de codification rendent la maintenance des codes nécessaires. En effet, faute de vigilance, la structure, la cohérence et l'exactitude des renvois d'un code peuvent être rapidement altérées et sa lisibilité fortement amoindrie. Préalablement à toute modification d'un code, il est essentiel de vérifier en amont que la modification envisagée pourra s'y intégrer dans le respect des règles d'intelligibilité et d'accessibilité. Sinon, tout le travail de codification risque d'être rapidement remis en cause. Il est donc nécessaire soit qu'une équipe de maintenance reste en place après l'achèvement d'un code pour assurer ce travail, soit que les directions ou services juridiques des ministères assument cette mission en veillant à ce que les moyens appropriés soient dégagés.

Dans bien des cas, un article d'un code est lui-même cité par renvoi dans d'autres codes où dans des dispositions non codifiées ; et toute modification de la substance de cet article appelle en bonne logique que soient vérifiées la pertinence et la cohérence des dispositions qui y renvoient. Il en va a fortiori de même en cas de renumérotation, scission voire suppression de cet article. Il est donc indispensable que chacune de ces modifications donne lieu à une vérification de ce qu'il est convenu d'appeler les références inverses.

La nouvelle version de Légifrance permet désormais d'avoir accès à ces références inverses et de procéder en conséquence aux vérifications nécessaires.



---

## ANNEXE N° 1

---

### **Calendrier des travaux de la Commission supérieure de codification en 2007**

<b>Date</b>	<b>Ordre du jour</b>
2 février 2007	Code des transports (partie V de la partie législative)
9 mars 2007	Code de l'expropriation (périmètre et plan) Code de l'énergie (plan)
28 mars 2007	Code de l'environnement (livre V de la partie réglementaire) Code de l'éducation (livre IV, dispositions outre-mer)
6 avril 2007	Code des transports (partie VI de la partie législative)
27 avril 2007	Code rural (livre IX de la partie législative et dispositions outre-mer) Code de justice militaire (décrets simples)
14 mai 2007	Code de la défense (partie III de la partie réglementaire) Code des transports (partie VI de la partie législative) Examen du 17 <sup>e</sup> rapport annuel
8 juin 2007	Code des voies civiles d'exécution (périmètre et plan) Code du travail (parties I et II de la partie réglementaire)
4 juillet 2007	Code de la sécurité intérieure (périmètre et plan) Code des transports (partie VI de la partie législative)
12 septembre 2007	Code de l'organisation judiciaire (partie réglementaire)
1 <sup>er</sup> octobre 2007	Code du travail (parties III et IV de la partie réglementaire)
23 octobre 2007	Code de l'éducation (livre V de la partie réglementaire)

---

13 novembre 2007	Code de la défense (partie IV de la partie réglementaire) Code de la fonction publique (livres I et II)
27 novembre 2007	Code minier (partie législative)
10 décembre 2007	Code du travail (parties V à VIII de la partie réglementaire)
18 décembre 2007	Code de la sécurité intérieure (livres IV et V des parties législative et réglementaire) Code général de la propriété des personnes publiques (partie I de la partie réglementaire)

## **Table des avis rendus par la Commission supérieure de codification en 2007**

Annexe 2	Avis sur la partie V de la partie législative du code des transports	p. 23
Annexe 3	Avis sur le plan du code de l'expropriation	p. 25
Annexe 4	Avis sur le livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement	p. 28
Annexe 5	Avis sur la partie VI législative du code des transports	p. 31
Annexe 6	Avis sur le livre IX de la partie législative du code rural	p. 35
Annexe 7	Avis sur la partie réglementaire (décrets simples) du code de justice militaire	p. 38
Annexe 8	Avis sur la partie III de la partie réglementaire du code de la défense	p. 40
Annexe 9	Avis sur le livre III de la partie VI de la partie législative du code général des transports	p. 42
Annexe 10	Avis sur les périmètre et plan du code des voies civiles d'exécution	p. 43
Annexe 11	Avis sur les parties I et II de la partie réglementaire du code du travail	p. 45
Annexe 12	Avis sur les périmètre et plan du code de la sécurité intérieure	p. 47
Annexe 13	Avis sur la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire	p. 49
Annexe 14	Avis sur les parties III et IV réglementaires du code du travail	p. 52
Annexe 15	Avis sur le livre V de la partie réglementaire du code de l'éducation	p. 55
Annexe 16	Avis sur la partie IV de la partie réglementaire du code de la défense	p. 56
Annexe 17	Avis sur les livres I et II du projet de code général de la fonction publique	p. 58
Annexe 18	Avis sur la partie législative du code minier	p. 59
Annexe 19	Avis sur les parties V à VIII de la partie réglementaire du code du travail	p. 60

---

Annexe 20	Avis sur les livres IV et V du code de la sécurité intérieure	p. 64
Annexe 21	Avis sur la partie I de la partie réglementaire du code général des propriétés des personnes publiques	p. 66



---

## ANNEXE N° 2

---

SÉANCE DU 2 FÉVRIER 2007

### AVIS

#### *Partie V de la partie législative du code des transports*

Lors de sa séance du 2 février 2007, la Commission supérieure de codification a adopté la partie V du code des transports, « Transports et navigation maritime » sous réserve des observations suivantes ainsi que des modifications de pure forme auxquelles l'administration a donné son accord en séance.

1. – La Commission a estimé que, sans pour autant méconnaître le principe d'une codification à droit constant, il convenait de mettre les dispositions codifiées en conformité avec les exigences constitutionnelles et conventionnelles de non discrimination entre les hommes et les femmes, notamment en ce qui concerne les régimes de protection prévus au livre V. Le principe d'une codification à droit constant ne lui a toutefois pas permis de proposer d'unifier les règles de pension lorsque les hommes et les femmes sont soumis expressément à de régimes distincts.

2. – Dans un ordre d'idées voisin s'il ne lui est pas apparu possible, dans le cadre du droit constant, de prévoir une transposition pure et simple aux personnes unies par un « PACS » des dispositions prévues au bénéfice des conjoints, elle appelle l'attention de l'administration sur la nécessité de préparer des dispositions législatives (qui pourraient être insérées

dans le projet de loi de ratification) définissant le régime de protection applicable à ces personnes.

3. – La Commission a également estimé qu'il convenait de mettre fin à la méconnaissance du droit communautaire tenant à l'exigence de la nationalité française pour l'exercice des fonctions de capitaine : celle-ci est en effet, par sa généralité, contraire à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes. Le texte adopté (livre V et titre I<sup>er</sup> du livre VI) étend donc aux ressortissants des États de l'Union et des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen la faculté d'exercer les fonctions de capitaine, et ce d'ailleurs en accord avec le projet de loi du Gouvernement tendant à modifier le droit maritime.

Par contre, s'agissant des dispositions applicables dans les territoires d'outre-mer, lesquels sont en dehors du champ d'application des traités communautaires, elle a estimé qu'il n'appartenait pas au codificateur de procéder à la même extension. La question devra toutefois être posée lors de l'examen du projet de code par le Conseil d'État.

4. – Le projet soumis à la Commission intègre partiellement les dispositions du code disciplinaire et pénal de la marine marchande. Il ne pro-

pose pas cependant la codification des dispositions relatives aux tribunaux maritimes et à la procédure applicable devant ces tribunaux. La Commission s'est interrogée sur leur sort en vue d'une abrogation complète de ce code disciplinaire et pénal. Il lui a été indiqué que le Gouvernement entendait transformer ces juridictions en chambres spécialisées des tribunaux de grande instance. Les règles d'organisation de ces formations spécialisées auraient alors leur place dans le code de l'organisation judiciaire. De même les règles de procédure auraient leur place dans le code de procédure pénale. La Commission envisage donc, à terme, une abrogation complète du code disciplinaire et pénal de la marine marchande par une intégration de ses dispositions dans le code des transports, le code de l'organisation judiciaire et le code de procédure pénale. Toutefois, elle a relevé que les administrations ne semblaient pas avoir clairement arrêté leur position sur le sujet. Une réunion interministérielle devrait donc arrêter les choix requis. L'examen du projet de loi réformant le droit pénal maritime pourrait en être l'occasion.

5. – Au livre II, « Navigation maritime et rôle de l'État en mer », le titre 7 « Régime des épaves » du projet soumis à la Commission comporte des sections sans disposition législative. La Commission s'est néanmoins demandé si les règles relatives aux « Droits des sauveteurs » (section 4), au « Régime douanier des épaves » (section 5) ou aux « Dispositions particulières à certaines épaves »

(section 7) ne devaient pas avoir un fondement législatif. Ce point doit être vérifié avant la saisine du Conseil d'État et, le cas échéant, corrigé par l'insertion en partie législative de dispositions de forme réglementaire.

6. – Le chapitre 3, « Dispositions en temps de crise », du titre 3 « Dispositions particulières » du livre IV, « Transport maritime », reprend en tant que « code pilote » des dispositions du code de la défense. L'ordonnance portant adoption du code des transports devra modifier en conséquence le code de la défense.

7. – Le titre IV, « Le droit du travail » du livre V, « Les gens de mer », comporte incidemment des dispositions particulières applicables aux marins salariés employés par les entreprises de cultures marines. La Commission a estimé que ceci devait apparaître dans la définition du champ d'application de cette subdivision.

8. – La Commission rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la disposition selon laquelle un décret fixant les règles d'application d'une loi doit être pris « en conseil des ministres » revêt un caractère réglementaire.

9. – La Commission appelle enfin l'attention des services du Premier ministre sur l'intérêt qui s'attache à ce qu'un projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter la partie législative des codes en cours d'élaboration – dont le code des transports –, soit adopté dès le début de la prochaine législature.

---

## ANNEXE N° 3

---

SÉANCE DU 9 MARS 2007

### AVIS

#### *Plan du code de l'expropriation*

Réunie le 9 mars 2007, la Commission supérieure de codification, appelée à se prononcer sur le plan (parties législative et réglementaire) du futur code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, a approuvé la proposition des rapporteurs de retenir un plan organisé non pas en phases correspondant à la répartition des compétences juridictionnelles, mais autour des grands thèmes de l'expropriation : utilité publique (livre I<sup>er</sup>), transfert judiciaire de propriété (livre II), indemnisation (livre III), suites de l'expropriation (livre IV).

Au sein du livre II, elle a souhaité identifier, dans un titre I<sup>er</sup>, les dispositions relatives au juge de l'expropriation, auxquelles le livre III sur les indemnités, et notamment son titre I<sup>er</sup>,

se réfèrera en tant que de besoin tout en y apportant les aménagements nécessaires.

Elle a par ailleurs réorganisé le livre IV pour permettre une présentation plus logique de son contenu (cession, relogement, rétrocession, dispositions diverses).

Elle a enfin décidé de traiter dans un livre spécifique (livre V) les procédures particulières relatives, d'une part, à l'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine et, d'autre part, aux situations d'extrême urgence.

Le plan ainsi adopté figure en annexe. Au niveau des chapitres, les subdivisions pourront encore, le cas échéant, faire l'objet d'ajustements en fonction des difficultés rencontrées lors de l'écriture des articles.

---

*Plan adopté par la Commission supérieure de codification*

Livre I <sup>er</sup>	Utilité publique
Titre I <sup>er</sup>	Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique
Chapitre I <sup>er</sup>	Procédure de droit commun
Chapitre II	Procédure propre aux opérations susceptibles de porter atteinte à l'environnement
Titre II	Déclaration d'utilité publique
Chapitre I <sup>er</sup>	Dispositions générales
Chapitre II	Dispositions particulières à certaines opérations
Titre III	Enquête parcellaire et arrêté de cessibilité
Chapitre I <sup>er</sup>	Enquête parcellaire
Chapitre II	Arrêté de cessibilité
Livre II	Transfert judiciaire de propriété
Titre I <sup>er</sup>	Juridiction de l'expropriation
Titre II	Transfert de propriété
Chapitre I <sup>er</sup>	Ordonnance d'expropriation
Chapitre II	Effets de l'ordonnance d'expropriation
Chapitre III	Recours contre l'ordonnance d'expropriation
Titre III	Prise de possession
Chapitre I <sup>er</sup>	Dispositions générales
Chapitre II	Procédure d'urgence
Titre IV	Demande d'emprise totale d'un bien partiellement exproprié
Livre III	Indemnisation
Titre I <sup>er</sup>	Procédure
Titre II	Fixation et du paiement des indemnités
Chapitre I <sup>er</sup>	Ventilation de chaque indemnité
Chapitre II	Détermination des indemnités
Section 1	Réparation du préjudice
Section 2	Modalités de calcul de l'indemnité d'expropriation
Section 3	Forme de la réparation
Chapitre 3	Paiement et consignation
Chapitre 4	Dispositions diverses
Livre IV	Suites de l'expropriation
Titre I <sup>er</sup>	Cession et droit de priorité
Chapitre I <sup>er</sup>	Cession des immeubles expropriés

---

Chapitre II	Droit de priorité pour l'attribution d'un terrain à bâtir
Titre II	Relogement des expropriés
Titre III	Droit de rétrocession
Titre IV	Dispositions diverses
Chapitre I <sup>er</sup>	Agglomérations détruites à la suite de travaux publics
Chapitre II	Propriétés privées modifiées à la suite de travaux publics
Livre V.	Procédures spéciales
Titre I <sup>er</sup>	Expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine
Titre II	Procédure d'extrême urgence
Livre VI	L'outre-mer
Titre I <sup>er</sup>	Dispositions spécifiques à Saint-Pierre-et-Miquelon
Chapitre I <sup>er</sup>	Dispositions d'adaptation du livre I <sup>er</sup>
Chapitre II	Dispositions d'adaptation du livre II
Chapitre III	Dispositions d'adaptation du livre III
Chapitre IV	Dispositions d'adaptation du livre IV
Chapitre V	Dispositions d'adaptation du livre V
Titre II	Dispositions applicables à Mayotte
Chapitre I <sup>er</sup>	Dispositions d'adaptation du livre I <sup>er</sup>
Chapitre II	Dispositions d'adaptation du livre II
Chapitre III	Dispositions d'adaptation du livre III
Chapitre IV	Dispositions d'adaptation du livre IV
Chapitre V	Dispositions d'adaptation du livre V
Titre III	Dispositions applicables à Saint-Barthélemy
Titre IV	Dispositions applicables à Saint-Martin
Titre V	dispositions applicables à Wallis-et-Futuna
Titre VI	Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie
Titre VII	Dispositions applicables en Polynésie française

---

## ANNEXE N° 4

---

SÉANCE DU 28 MARS 2007

### AVIS

#### *Livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement*

La Commission supérieure de codification, saisie d'un projet de codification du livre V du code de l'environnement (partie réglementaire) l'a adopté au cours de la séance du mercredi 28 mars 2007 sous réserve des observations suivantes :

Au titre II relatif aux « Produits chimiques et biocides », la Commission a examiné la question de la codification du décret n° 85-217 du 13 février 1985 portant sur le contrôle des produits chimiques, pris pour application de la loi du 12 juillet 1977 et assurant la transposition de la directive CEE/79/381 du 18 septembre 1979, alors que la loi du 12 juillet 1977 a été abrogée par l'ordonnance 2001-321 du 11 avril 2001 transposant une directive communautaire du 6 novembre 2001, et que cependant ces dispositions codifiées au L. 521-3 continuent de renvoyer leur application à un décret en conseil d'État ce qui aurait du conduire à une réécriture des dispositions réglementaires.

La Commission n'a pas suivi la proposition consistant à faire figurer le décret, à l'exception de ses dispositions manifestement contraires à la partie législative, dans le projet et a décidé de ne pas codifier les dispositions du décret n° 85-217 du 13 février 1985, laissant le soin

au Conseil d'État de décider de son abrogation et à l'administration celui de préparer les dispositions législatives nécessaires.

Au titre IV « Déchets », la Commission a convenu que la structure d'ensemble et l'organisation cohérente des textes réglementaires destinée à en améliorer la lisibilité nécessitait la création d'un chapitre III réglementaire intitulé « Dispositions propres à certaines catégories de produits et de déchets », alors même qu'un tel chapitre n'existe pas dans la partie législative. C'est là une dérogation ponctuelle – justifiée en l'espèce par l'intérêt qui s'attache à donner une présentation claire de dispositions réglementaires particulièrement nombreuses et disparates – au principe selon lequel les parties législative et réglementaire d'un code ont la même structure en subdivisions (livres, titres, chapitres, éventuellement parties) commandant la numérotation. Il importe toutefois que l'anomalie résultant de l'introduction en partie R d'un chapitre qui n'existe pas en partie L ait un caractère provisoire : il conviendra donc de saisir la première occasion d'un texte législatif touchant au code de l'environnement pour faire apparaître en partie législative un chapitre L vide, d'intitulé et de numérotation identiques à ceux

du chapitre créé dans la partie R et comportant la mention qu'il ne contient pas de dispositions législatives. La règle du parallélisme de la structure principale et de la numérotation des parties L et R sera ainsi rétablie. Surtout, l'éventuelle adjonction ultérieure, à l'occasion de l'édiction de dispositions nouvelles, d'un nouveau chapitre dans la partie L ne ferait pas courir le risque d'une aggravation de la dissociation des parties L et R.

Cette décision de la Commission a valeur de principe général pour la codification.

Informée, sur ce même titre, au chapitre III, section 9 « Véhicules », d'une question relative au périmètre du code, la Commission a, d'une part, pris acte d'un accord intervenu entre ministères compétents sur la codification dans le code de l'environnement des dispositions relatives à l'élimination des véhicules usagés et a, d'autre part, préconisé une nouvelle rédaction de l'article R. 543-14, sans recours à la technique « code pilote– code suiveur », par simple renvoi (assorti d'une brève explication) à l'article 318-10 du code de la route.

Au titre I<sup>er</sup> « Installations classées pour la protection de l'environnement », la Commission a approuvé le travail de réorganisation du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 et, pour le reste, a considéré qu'en l'état du droit il convenait de codifier en l'état les dispositions, dont la modification est en cours d'étude, relatives

aux études d'impact et aux enquêtes publiques : cette codification en l'état ne pouvant que faciliter la modification de ces dispositions.

Au titre V « Dispositions particulières à certains ouvrages ou certaines installations », la Commission n'a pas suivi la proposition de codifier dans un chapitre IV, exclusivement réglementaire, un article unique (R. 54-1) renvoyant à d'autres textes et consacré aux plans particuliers à certaines installations, s'agissant d'obligations pesant sur l'État et non sur l'utilisateur ordinaire, mais a validé par contre la création de l'article informatif R. 551-1 correspondant à l'article législatif

Au titre VI « Prévention des risques naturels », la Commission n'a pas retenu le choix proposé d'un chapitre VI purement réglementaire codifiant le décret n° 2003-728 du 1<sup>er</sup> août 2003 instituant le Conseil d'orientation pour la prévision des risques naturels majeurs et a recommandé d'inclure ledit chapitre VI dans le chapitre V dont le titre serait modifié ainsi « Schémas de prévention et organismes consultatifs » étant précisé que la modification symétrique du titre du chapitre législatif devrait intervenir dès que possible.

Le titre III « Organismes génétiquement modifiés » a fait, conformément à l'avis précédemment émis le 18 décembre 2006 par la Commission, l'objet de nouvelles consultations ministérielles et d'arbitrage ce qui a permis à la Commission de valider les chap-

---

tres I<sup>er</sup> « Dispositions générales » et II « Utilisation confinée des organismes génétiquement modifiés ».

Concernant le chapitre III « Dissémination volontaire et mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés », la Commission a examiné la version actualisée du projet remise en séance, codifiant les dispositions communes des décrets n° 2007-358 du 19 mars 2007 relatif à la dissémination volontaire à toute fin autre que la mise sur le marché des produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés et le décret n° 2007-359 relatif à la procédure d'autorisation

sur le marché, et ne procédant que par renvois, (contrairement à la codification intégrale du précédent projet) aux décrets sectoriels codifiés ou non (code rural, code de la santé publique, agriculture, santé, recherche), étant rappelé que toutes ces dispositions ont leur base législative dans le code de l'environnement.

La Commission a validé le projet sous réserve que soit d'une part précisée l'autorité compétente pour chaque cas d'autorisation de dissémination et de mise sur le marché et d'autre part que soient modifiés les intitulés qui devront être calqués sur les intitulés des décrets.



---

## ANNEXE 5

---

SÉANCE DU 6 AVRIL 2007

### AVIS

#### *Partie VI de la partie législative du code des transports*

Lors de sa séance du 6 avril 2007, la Commission supérieure de codification a adopté la partie VI législative du code des transports, sous réserve d'une relecture finale de ces dispositions compte tenu des modifications qu'elle a souhaité apporter.

I. – Au préalable, la Commission a validé la codification au livre VIII des dispositions relatives à l'outre-mer.

1. Une difficulté particulière de calendrier se pose pour les dispositions relatives à la collectivité de Mayotte.

Le code des transports ne bénéficie plus d'une habilitation législative du Gouvernement à codifier par ordonnance. L'adoption de l'ordonnance portant code des transports est subordonnée au vote d'une nouvelle loi d'habilitation. Or, s'agissant de Mayotte, la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, a défini un nouveau statut pour cette collectivité, celui de l'assimilation législative. Ce régime de l'assimilation législative entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Si l'ordonnance portant codification était adoptée après cette date, Mayotte serait alors régie par le principe de l'assimilation législative et il faudrait

donc modifier l'actuelle rédaction des articles relatifs à Mayotte: seules devraient être codifiées les dispositions spécifiques à Mayotte, le silence du code signifiant l'application du droit commun.

Afin d'éviter une totale réécriture des dispositions relatives à Mayotte, une publication de l'ordonnance portant adoption du code des transports avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 s'avère nécessaire.

2. Une interprétation de l'état du droit pour définir la compétence de l'État en matière de sécurité aérienne pour la Nouvelle-Calédonie.

La matière des transports relève de la compétence des autorités territoriales de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et de Wallis-et-Futuna. L'ensemble de la police et de la sécurité aérienne relève par contre expressément de la compétence de l'État sauf pour la collectivité de Nouvelle-Calédonie. En effet, la loi statutaire relative à ce territoire n'a prévu expressément qu'un transfert programmé par l'État de la compétence en matière de circulation aérienne intérieure. Le statut, en ne prévoyant le transfert de compétence au territoire que pour la sécurité aérienne intérieure, a nécessairement maintenu la compé-

tence de l'État en matière de sécurité aérienne extérieure. Il en résulte que l'État a également conservé la compétence en matière de redevance pour la sécurité aérienne extérieure.

## II. – Des modifications nécessaires

La Commission a donc adopté la partie VI du code des transports, « Aviation civile » sous réserve des modifications suivantes :

### 1. Une réorganisation du livre III relatif aux aérodromes.

Le ministère n'avait envisagé une codification, au titre VII de ce livre, que des dispositions relatives à « Aéroports de Paris » et, par renvoi à la convention internationale applicable, aux dispositions relatives au statut de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse. Le titre VII ne comportait ainsi que certaines dispositions relatives aux aéroports, organismes de gestion des aérodromes. Déjà le groupe restreint de la Commission qui avait procédé à un examen préalable de ce projet de partie VI, avait invité le ministère soit à ne codifier aucune disposition relative au statut des organismes gérant les aérodromes, soit de les codifier toutes, la préférence allant pour la seconde hypothèse. La Commission a confirmé la nécessité de codifier l'ensemble des dispositions relatives au statut des aéroports, organismes gérant les aérodromes.

Ce titre VII (mais la numérotation est appelée à être modifiée après la recomposition de ce livre III) doit donc regrouper l'ensemble des règles

statutaires relatives aux aéroports, y compris celles relatives aux conventions d'exploitations conclues avec ces aéroports que le ministère avait prévu originellement de codifier dans le titre II relatif aux « aérodromes ouverts à la circulation publique ».

Le ministère avait également distingué un titre II relatif aux « aérodromes ouverts à la circulation aérienne » et un titre III relatif aux « aérodromes non ouverts à la circulation aérienne ». La Commission a relevé que ces dispositions avaient un même objet, concernant la classification des aérodromes, et qu'elles devaient en conséquence être fusionnées en un seul titre.

Le ministère avait également présenté un titre IV relatif aux « servitudes aéronautiques ». Or, un tel titre a aussi vocation à absorber les dispositions relatives aux acquisitions de terrains en vue de la réalisation d'un nouvel aérodrome que le ministère avait projeté d'insérer dans le titre II. Ce titre élargi concernera donc les « servitudes et acquisitions de terrains ».

De même, a été présenté à la Commission un titre relatif à la « prévention des nuisances sonores aéroportuaires » (titre V du projet du Gouvernement). La Commission a demandé que soient intégrées dans ce titre, comme cela avait été suggéré en groupe restreint, les dispositions relatives aux sanctions. En effet, l'ensemble de ces dispositions concerne l'Autorité nationale de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires

---

(ANCNUSA), autorité administrative indépendante chargée de prévenir les nuisances sonores et de sanctionner les manquements à la réglementation destinée à cette prévention.

Enfin, le groupe restreint de la Commission supérieure de codification, avait suggéré de distinguer d'une part les règles de gestion domaniale et d'autre part les sanctions administratives dont la nature est différente. La Commission a confirmé qu'il fallait créer un nouveau titre relatif à la « police et gestion du domaine », distinct du titre relatif aux « dispositions pénales et sanctions administratives ».

Au final, le livre III relatif aux aérodromes comportera le même nombre de titres (8), mais il sera profondément réorganisé. La Commission sera appelée à valider cette nouvelle architecture du livre III.

## 2. Une précision s'agissant de la procédure devant l'ANCNUSA

La procédure de sanction en matière de lutte contre les nuisances sonores comporte deux étapes : une commission, devant laquelle les intéressés peuvent présenter leurs observations, fait une proposition de sanction sur laquelle l'Autorité se prononce. La section du contentieux du Conseil d'État a jugé, « afin de garantir les droits de la défense, que la personne ait connaissance de la proposition de sanction de la commission pour être en mesure de présenter, le cas échéant, des observations... » devant cette Autorité. La

Commission a confirmé le choix du ministère d'apporter cette précision procédurale dans le corps du texte.

## 3. Le partage lois règlements

Les dispositions relatives aux servitudes aéronautiques sont actuellement codifiées aux articles R. 242-1 à R. 245-2 du code de l'aviation civile. Or, elles permettent d'interdire des constructions voire de supprimer des obstacles à la circulation aérienne ainsi que de faire abattre des arbres. L'atteinte ainsi portée au droit de propriété range nécessairement ces servitudes dans le domaine de compétence du législateur. Ces dispositions doivent donc être reclassées en partie législative.

Par contre, sont du domaine réglementaire les dispositions relatives aux recommandations que peut émettre l'ANCNUSA (art. L. 6351-4 du projet du ministère), aux consultations dont elle peut faire l'objet (5° et 6° de l'article L. 6351-6 projeté) ainsi qu'à l'établissement de son rapport d'activité (art. L. 6351-9 proposé).

Enfin les pouvoirs de police administrative en matière de départ et d'approche relèvent également de la compétence du pouvoir réglementaire (art. L. 6352-1 et 6352-2 du projet soumis à la Commission).

## 4. Des créations d'articles

Enfin, la Commission approuve les choix faits d'écrire des articles de définition hors les divisions du plan. Il s'agit de quelques articles liminaires, hors chapitre et titre. Il en

---

est ainsi des articles L. 6100-1 définissant l'aéronef, L. 6200-1 définissant la circulation aérienne, L. 6300-1 et L. 6300-2 définissant l'aérodrome et la notion d'ouverture à la circulation aérienne publique ou L. 6400-1 définissant le transport aérien.

Ces articles de définition sont indispensables pour définir des champs d'application et des notions essentielles. Ils sont et doivent demeurer exceptionnels. Il faudra à cet égard être vigilant afin que des dispositions diverses ne viennent pas les compléter.

---

## ANNEXE 6

---

SÉANCE DU 27 AVRIL 2007

### AVIS

#### *Livre IX de la partie législative du code rural*

La Commission supérieure de codification saisie d'un projet de codification du livre IX de la partie législative du code rural l'a adopté au cours de la séance du vendredi 27 avril sous réserve des observations suivantes :

##### 1. **Habilitation**

L'habilitation à codifier par ordonnance était prévue à l'article 56 du projet de loi de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006, et qui n'a pu être inscrit à l'ordre du jour. Ce projet de loi contient d'autres dispositions que celles relevant de la codification. Envisageant l'hypothèse où ces autres dispositions ne se prêteraient pas à un examen et à une adoption rapides à la reprise des travaux parlementaires, mais soucieuse par ailleurs que le Conseil d'État puisse rapidement examiner le projet de codification du code rural, la Commission attire l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qui s'attache à ce qu'un projet de loi d'habilitation éventuellement limité à des dispositions relatives à la codification soit adopté dès que possible par le Parlement.

##### 2. **Titre du code**

Le projet du livre IX insère dans le code rural des dispositions relatives à la pêche maritime et à l'aquaculture

marine qui n'y figuraient pas précédemment. Cette nouvelle organisation pose la question d'une modification du titre du code rural en relation avec son contenu.

Sans sous-estimer les objections, d'ordre notamment psychologique, qui seront faites à cette modification, la Commission approuve sans réserve la suggestion du ministre consistant à élargir l'intitulé du code qui deviendrait le « code rural et de la pêche maritime ».

Elle rappelle toutefois que le titre du code est de nature législative et qu'il conviendra en conséquence que la disposition législative d'habilitation mentionnée au 1 ci-dessus prévoie cette modification.

##### 3. « **Frontières maritimes spécifiques à l'activité de la pêche maritime** »

La Commission propose de supprimer du projet le chapitre 2 du titre I<sup>er</sup> et son article unique (L.912-1) qui fixe, par référence au décret du 21 février 1852, les frontières maritimes spécifiques à l'activité de la pêche. La Commission recommande de fondre ces dispositions avec les dispositions utiles du décret de 1852 (définition de la pêche maritime) dans un article unique et d'abroger ce texte.

#### **4. Consultation du comité des Pêches maritimes et des élevages marins (art. L. 921-6)**

La Commission considère que la disposition prévoyant la consultation de ce comité ne présente pas de caractère législatif.

#### **5. Sociétés de pêche artisanale et coopérative maritimes**

##### **Titre III**

##### *Entreprises et commercialisation des produits de la mer*

La Commission observe qu'en dépit du caractère réglementaire de quelques dispositions qu'il conviendra de déplacer, et de la référence explicite à la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, le législateur avait entendu donner aux coopératives maritimes un statut propre en adoptant la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 qu'il convient légitimement de codifier.

La Commission rappelle comme un principe de codification qu'il est préférable de scinder un article trop long ou comportant des paragraphes sans lien conceptuel en plusieurs articles afin d'en faciliter l'accès et la compréhension.

#### **6. Renforcement des sanctions pénales**

##### **Titre IV**

##### *Contrôle et sanctions*

La Commission est d'avis que le durcissement, l'extension ou l'harmonisation des sanctions pénales proposées par le projet doivent être autorisées par la loi d'habilitation

car elles s'écarteront du droit constant et constituent des novations dans un domaine législatif.

#### **7. Liste des agents habilités à procéder au contrôle et à la constatation des infractions à la police de la pêche maritime**

##### **Titre IV**

##### *Contrôle et sanctions*

L'article L. 941-1 du projet ajoutait à la liste des agents légalement habilités à « rechercher et constater » les infractions, une nouvelle catégorie d'agents pour tenir compte de la pratique croissante consistant à faire affréter par l'État des bâtiments privés pour la surveillance et le contrôle des pêches ; des agents de nationalité étrangère ou extra-européenne seraient habilités à vérifier le respect de la réglementation ainsi qu'à mettre en œuvre l'arsenal juridique et contraignant du livre IX.

Après s'être interrogée sur la constitutionnalité d'un tel dispositif la Commission est d'avis que ces dispositions, sur lesquelles d'ailleurs il n'y a pas d'accord interministériel, excèdent le cadre de l'habilitation actuellement envisagée.

#### **8. Valeur des procès-verbaux établis par des agents non français**

##### *L. 941-2 et L. 941-3*

##### *(créations d'article)*

La proposition d'introduction de dispositions nouvelles ayant pour objet d'aligner la valeur des procès-verbaux établis par des agents étrangers sur celle des procès-verbaux établis par des agents français,

---

appelle le même raisonnement que la question précédente : une telle extension va au-delà du principe de

la codification à droit constant et ne peut se fonder sur la notion d'harmonisation du droit.

---

## ANNEXE 7

---

SÉANCE DU 27 AVRIL 2007

### AVIS

#### *Partie réglementaire (décrets simples) du code de justice militaire*

Lors de sa séance du vendredi 27 avril 2007, la Commission supérieure de codification a examiné le projet de partie réglementaire (décret simple) du code de justice militaire préparé par le ministère de la défense. Elle l'a approuvé sous les réserves suivantes.

Pour se conformer aux usages actuels en matière de codification, elle a exprimé l'avis qu'il convenait de rassembler au sein d'une seule partie réglementaire la partie décrets en Conseil d'État (qu'elle a examinée au cours de sa séance du 18 octobre 2006 et qui serait actuellement en cours de signature) et la partie décrets simples (objet de l'examen de ce jour), en procédant aux modifications de numérotation des articles utiles, sans qu'il soit nécessaire que le résultat de cette opération de fusion lui soit à nouveau soumis.

Elle a eu l'occasion de rappeler, par ailleurs, les principes qu'elle a déjà dégagés relativement au plan des parties réglementaires :

- celui-ci doit être strictement identique à celui de la partie législative, s'agissant des niveaux de divisions ayant une incidence sur la

numérotation, soit des éventuelles parties et des livres, titres et chapitres ;

- à un niveau inférieur (sections et autres subdivisions), qui n'a pas d'incidence sur la numérotation, le plan de la partie réglementaire reprend sa liberté par rapport au plan législatif, en fonction de la matière réglementaire à codifier.

En conséquence, elle a été d'avis :

- que le « chapitre unique », relatif aux établissements d'incarcération désignés par l'autorité militaire, institué au sein du titre I<sup>er</sup> du livre II ne pouvait être conservé, quoiqu'il concerne indifféremment temps de paix et temps de guerre, et devait être remplacé par deux chapitres reprenant les intitulés de la partie législative, un chapitre I<sup>er</sup> (« En temps de paix et hors du territoire de la République ») accueillant les dispositions prises pour l'application du seul article L. 11-21, et un chapitre II (« En temps de guerre »), pour l'application de l'article L. 211-159, procédant par renvoi au chapitre I<sup>er</sup> ;

- que doivent être supprimées les sections ne contenant aucune disposition réglementaire.



---

S'agissant spécifiquement de la liste des personnes ayant libre accès dans les locaux servant à la détention figurant à l'article D.211-8, elle a :

- approuvé la suggestion du rapporteur qu'y soient ajoutés les députés et les sénateurs (en harmonie

avec les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale) ;

- suggéré une modification de la rédaction du 5°, afin qu'il ne soit mentionné que des fonctions réglementées (soit les aumôniers et les autres ministre du culte spécialement autorisés).

---

## ANNEXE 8

---

SÉANCE DU 14 MAI 2007

### AVIS

#### *Partie III de la partie réglementaire du code de la défense*

I. – La Commission supérieure de codification, saisie du projet de codification de la III<sup>e</sup> partie du code de la défense (partie réglementaire) n'a pu l'approuver en l'état.

Elle a en effet constaté que, contrairement aux principes relatifs à l'élaboration des codes, cette partie comportait des chapitres et même des titres qui n'existaient pas dans la partie législative. Une telle situation entraînerait, dès l'adoption du texte, une discordance de numérotation entre dispositions législatives et réglementaires. Cette discordance initiale risquerait fort d'être aggravée par la suite à l'occasion de dispositions législatives nouvelles qui, bien que n'ayant pas de lien logique avec les dispositions réglementaires pour lesquelles le projet crée de nouvelles subdivisions, pourraient venir occuper en partie L la place correspondante.

La Commission souhaite à cette occasion rappeler qu'en ce qui concerne les subdivisions qui commandent la numérotation des articles, l'identité du plan des parties L et R constitue une règle essentielle.

En l'espèce la Commission a reconnu que le contenu des dispositions réglementaires pouvait justifier

l'adjonction de subdivisions nouvelles par rapport à celles retenues pour la partie L.

Mais il convient alors de commencer par compléter en conséquence le plan de la partie législative en y introduisant les subdivisions que requiert la bonne présentation de la partie R : en l'état, ces subdivisions nouvelles ne comporteront pas de dispositions législatives mais la cohérence du code sera assurée. Et ce n'est qu'après l'intervention de dispositions législatives ayant cet objet que la partie réglementaire pourra être examinée par la Commission.

Il est donc souhaitable que le ministère de la défense et le secrétariat général du Gouvernement recherchent l'opportunité d'une telle modification de la partie L.

La Commission souligne enfin qu'une telle difficulté aurait pu être évitée si dès l'élaboration de la partie L la réflexion sur le plan du code avait pris en compte la matière de la partie réglementaire.

II. – Cohérence du recours aux divers niveaux de textes réglementaires.

La Commission rappelle qu'à l'occasion de la codification il est souhaitable de s'interroger sur la per-

---

tinence et la cohérence du recours fait par les textes qu'on réunit aux différents types de décrets : décrets simples et décrets en Conseil d'État, pris ou non en Conseil des ministres. En l'espèce la Commission souhaite qu'une réflexion soit engagée à ce sujet, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement et éventuellement le Conseil d'État, avant sa nouvelle saisine.

III. — Décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie.

La codification de ce texte important n'est pas actuellement prévue dans le code de la défense. Il est vrai que certaines de ses dispositions pourraient mieux trouver leur place dans d'autres codes. La Commission demande en conséquence qu'avant sa nouvelle saisine une réflexion soit menée sur l'opportunité d'une répartition des dispositions de ce texte entre différents codes tels que celui de la défense, de la sécurité intérieure ou de procédure pénale.

---

## ANNEXE 9

---

SÉANCE DU 14 MAI 2007

### AVIS

#### *Livre III de la partie VI de la partie législative du code général des transports*

La Commission supérieure de codification, lorsqu'elle avait procédé, dans sa séance du 6 avril 2007, à l'examen du projet de codification de la VI<sup>e</sup> partie (« aviation civile ») du code général des transports avait constaté que le livre III, consacré aux aérodromes s'abstenait de codifier l'essentiel des dispositions relatives à la gestion des aéroports. Elle avait invité l'administration à compléter en conséquence ce livre.

À l'issue de l'examen de la nouvelle version du livre III elle a du constater que les dispositions existantes en la matière, telles qu'il lui était proposé de les codifier manquaient par trop de cohérence et

d'intelligibilité, la portée de certaines d'entre elles n'étant ni comprise par les membres de la Commission ni explicitée par les représentants de l'administration.

Elle a donc ajourné à nouveau la suite de l'examen du projet et prévu qu'avant toute nouvelle inscription du projet à son ordre du jour, un groupe de travail serait constitué avec l'administration pour, dans le respect du principe de la codification à droit constant, élaborer un texte qui, par sa structure et son écriture, fasse apparaître les principes selon lesquels l'exploitation des aéroports est organisée.

---

## ANNEXE 10

---

SÉANCE DU 8 JUIN 2007

### AVIS

#### *Périmètre et plan du code des voies civiles d'exécution*

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 8 juin 2007, les questions liées au périmètre et au plan du code des voies civiles d'exécution.

1. Malgré l'habilitation à procéder à la codification de la matière par décret en Conseil d'État figurant à l'article 96 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, elle est d'avis qu'il convient d'utiliser la voie désormais consacrée de l'habilitation à codifier par ordonnance, étant précisé que devront être comprises dans le champ de l'habilitation les modifications à apporter à d'autres codes, comme le livre des procédures fiscales.

2. Au terme d'un large débat sur le titre, après avoir examiné les trois options envisageables (code de l'exécution civile, comme proposé par la Chancellerie, code des procédures civiles d'exécution, ou code des voies civiles d'exécution), la Commission a marqué une préférence pour la dernière citée, estimant trop abrupte la formulation de la première et réducteurs et ambigus, notamment par comparaison avec le titre du nouveau code de procédure civile, les termes de la deuxième.

3. S'agissant du périmètre, elle a approuvé les orientations résultant du rapport qui lui était soumis, sous les précisions suivantes :

- les articles L. 613-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation pourront être transférés dans le code des voies civiles d'exécution et abrogés, et remplacés par un renvoi ;

- l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 août 1930 relative à la saisie des traitements des fonctionnaires pourrait figurer dans le code de la fonction publique en projet, cependant que les autres dispositions de cette loi auraient vocation à rejoindre le code des voies civiles d'exécution ;

- les articles L. 3252-1 et suivants du code du travail sur la saisie des rémunérations resteront dans ce code, mais leur importance pour la matière des voies d'exécution justifie, à titre exceptionnel, qu'elles soient intégralement reproduites, en code suiveur, dans le code ;

- s'agissant du reliquat de la loi du 9 juillet 1991, l'article 10 sur la représentation devant le juge de l'exécution (qui dérogeant au monopole des avocats postérieurement à la loi de 1971 ne saurait être déclassé) pourrait prendre place dans le code, qui comporte, au livre premier, un

---

titre intitulé « l'autorité judiciaire, les personnes chargées de l'exécution et les tiers » – lequel gagnerait à renvoyer aux dispositions relatives au juge de l'exécution –, cependant que l'article 88 relatif aux effets de l'avis à tiers détenteur pourrait rejoindre le livre des procédures fiscales, de sorte que la loi puisse être intégralement abrogée ;

– la loi du 11 juillet 1975 sur le recouvrement public des pensions alimentaires et son décret d'application méritent d'être intégrés au code ;

– les diverses dispositions relatives aux insaisissabilités réelles pourraient faire l'objet de renvois dans le chapitre relatif aux biens saisissables (livre I<sup>er</sup>, titre I<sup>er</sup>).

4. La Commission a également approuvé le projet de plan qui lui était soumis, sous la double réserve suivante :

– les dispositions relatives à l'Alsace-Moselle – étant précisé que les dispositions d'exécution figurant dans le code de procédure civile

applicable localement doivent être rassemblées dans le code et abrogées, après consultation de l'institut de droit local – ne doivent pas faire l'objet d'un livre distinct, mais être codifiées au fil du texte.

Il conviendra sans doute de distinguer des chapitres à l'intérieur des titres des livres troisième et quatrième, et ce en tenant compte des commodités de présentation des dispositions appelées à figurer dans la partie réglementaire.

5. La Commission s'est enfin félicitée de l'intention de la Chancellerie de procéder à une codification parallèle des parties législative et réglementaire, particulièrement opportune en l'espèce, compte tenu du volume raisonnable de textes à codifier et de la prédominance des dispositions réglementaires. Elle a pris note de ce que l'examen du texte pourrait intervenir, compte tenu de la charge de travail de la Chancellerie, dans le courant du premier trimestre de l'année 2009.

---

## ANNEXE 11

---

SÉANCE DU 8 JUIN 2007

### AVIS

#### *Parties I et II de la partie réglementaire du code du travail*

Lors de sa séance du 8 juin 2007, la Commission supérieure de codification a adopté les deux premières parties réglementaires du code du travail.

1. L'examen de ces parties a donné l'occasion à la Commission de confirmer les choix faits par l'équipe de codification en ce qui concerne le partage entre les dispositions relevant du décret en Conseil d'État (R) et celles relevant du décret simple (D).

À chaque fois que le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'État, il convient de codifier les dispositions d'application en R. Conduisent à une solution identique l'application des décrets qui imposent de passer par des articles en R pour apporter des dérogations aux règles générales de compétence fixées pour l'adoption de décisions individuelles, et l'existence d'une dérogation au délai de droit commun pour la naissance de décisions implicites de rejet ou la mise en place de régimes de décisions implicites d'application en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Ont également été codifiées en R, les dispositions réglementaires pour lesquelles la consultation du Conseil

d'État constitue en soi une garantie ainsi que celles posant des critères ou principes constituant le fondement d'un régime juridique ou affectant l'exercice de droits. Ont ainsi été codifiées en R, les règles déterminant le contenu du règlement intérieur ainsi que les règles de compétence, de constitution et de procédure des conseils de prud'homme. De même, ont été codifiées en R les dispositions posant les conditions du vote par correspondance aux élections prud'homales, à l'exclusion des modalités de ce vote qui ont été codifiées en D.

La Commission supérieure de codification a, pour le reste, validé les choix faits d'une codification en D des dispositions ne relevant pas de ces catégories, telles par exemple les dispositions relatives aux modalités d'indemnisation complémentaire des salariés en congé maladie, celles relatives aux conventions de revitalisation des bassins d'emploi ou au reçu pour solde de tout compte.

2. Les dispositions exclusivement techniques peuvent être renvoyées à des arrêtés ministériels. Tel est notamment le cas des caractéristiques des locaux dédiés à l'allaitement (art. R. 1225-7 et suivants).

---

3. Afin de respecter la hiérarchie des normes et le principe de légalité, la Commission a supprimé l'exigence de nationalité française pour les membres des commissions de conciliation, qui ne sont pas dotées de prérogatives de puissance publique telles que l'on puisse exiger cette nationalité (art. R. 2522-16). Il en est de même pour les « personnes qualifiées » auxquelles les médiateurs peuvent faire appel (art. R. 2523-6). Tant le droit communautaire, la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations que la jurisprudence fondée sur les prin-

cipes généraux du droit, ne permettent pas d'exiger la possession de la nationalité française pour le simple exercice de ces fonctions.

4. Enfin, la Commission a relevé la faiblesse de la base légale des dispositions des articles R. 1234-9 relatives à l'attestation d'assurance chômage.

5. La Commission prendra les dispositions appropriées pour que l'examen de la partie réglementaire du code puisse être, en ce qui la concerne, achevé selon le calendrier prévu par l'administration.



---

## ANNEXE 12

---

SÉANCE DU 4 JUILLET 2007

### AVIS

#### *Périmètre et plan du code de la sécurité intérieure*

La Commission supérieure de codification a délibéré lors de sa séance du 4 juillet 2007 de la question du périmètre et du plan du code de la sécurité intérieure. Elle a approuvé, pour l'essentiel, les orientations traduites dans le projet de plan qui lui était soumis.

##### 1. Périmètre

La Commission approuve le choix, conforme à l'indication figurant dans le rapport annexé à la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, de regrouper dans un même code les dispositions intéressant la sécurité publique et la sécurité civile qui constituent les deux versants de la protection générale des populations. Afin que le code présente un tableau d'ensemble des missions de l'État dans ce domaine, elle estime nécessaire d'introduire des renvois aux dispositions du livre III de la première partie du code de la défense relatives à la défense non militaire. Elle n'exclut pas le transfert de certaines de ces dispositions dans le code de la sécurité intérieure, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des préfets de zones de défense, question qui appelle une étude complémentaire.

En ce qui concerne la sécurité publique, entendue comme l'ensemble des pouvoirs et des moyens dont les autorités administratives sont dotées pour défendre les institutions, les personnes et les biens contre des atteintes délibérées, le projet soulève des questions de frontières avec des codes sectoriels ou des législations spécialisées. Ces questions peuvent être résolues par des systèmes de renvoi. Le sens du renvoi (du code de la sécurité intérieure vers le code sectoriel ou inversement) devra être déterminé pour chaque catégorie de dispositions lors de l'élaboration du projet. Au stade actuel d'avancement des travaux, la Commission estime justifiés les choix suivants :

- renvoi au code général des collectivités territoriales en ce qui concerne les pouvoirs respectifs du maire et du préfet en matière de police municipale, au code des ports maritimes et au code de l'aviation civile en ce qui concerne la sûreté portuaire et aéroportuaire, au code monétaire et financier en ce qui concerne le gel d'avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme ;

- transfert dans le code de la sécurité intérieure des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au concours

---

du maire à la prévention de la délinquance, des principales dispositions de ce code et du code des communes relatives aux polices municipales, des dispositions du code de la défense relatives à la détention et au port d'armes, de l'article 431-3 du code pénal relative aux attroupements et des articles L. 34-1 et L. 34-1-1 du code des postes et télécommunications électroniques relatifs aux interceptions de sécurité.

L'insertion dans le code de la sécurité intérieure des dispositions relatives aux jeux de hasard, casinos et loteries (lois des 21 mai 1836, 15 juin 1907 et 12 juillet 1983) ne soulève pas d'objection. En revanche, la Commission n'estime pas justifiée la reprise de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse et des autres dispositions intéressant la protection des mineurs (art. 32, 33 et 35 de la loi n° 98-468 du 18 juin 1998).

En première analyse, la reprise d'arrêtés dans la partie réglementaire du code ne paraît pas s'imposer. En revanche, la codification pourrait être l'occasion d'élever au niveau du décret certaines dispositions figurant actuellement dans des arrêtés, notamment l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

## 2. Plan

La Commission approuve le plan qui lui a été soumis, comportant un livre I<sup>er</sup> consacré aux principes généraux et à l'organisation de la sécurité intérieure, suivi de deux livres consacrés aux pouvoirs des autorités compétentes en matière de sécurité publique (livre II : « Ordre et sécurité publics », livre III : « Polices administratives spéciales »), de deux livres relatifs aux personnels de la sécurité publique (livre IV : « Police nationale et gendarmerie nationale », livre V : « Services de police municipale »), d'un livre sur les activités privées de sécurité (livre VI) et d'un livre sur la sécurité civile (livre VII). Elle souhaite que l'articulation entre les trois aspects de la sécurité intérieure, à savoir la sécurité publique, la sécurité civile et la défense non militaire soit présentée aussi clairement que possible au livre I<sup>er</sup>. Elle juge préférable de ne pas regrouper les dispositions pénales dans un livre final mais de les rapprocher des dispositions dont la méconnaissance est sanctionnée en les faisant figurer à la fin du livre, ou du titre, concerné.

## 3. Elaboration du projet de code

La Commission prend acte de l'intention du ministère de l'Intérieur de mener de front l'élaboration des parties législative et réglementaire et de lui soumettre au printemps 2008 un projet portant sur une partie du code (deux ou plusieurs livres).

---

## ANNEXE 13

---

SÉANCE DU 12 SEPTEMBRE 2007

### AVIS

#### *Partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire*

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 12 septembre 2007, le code de l'organisation judiciaire (partie réglementaire). Elle a adopté le projet qui lui était soumis, sous réserve de quelques suggestions de détail et des remarques suivantes.

1. Soucieuse, comme elle l'a déjà indiqué à de nombreuses reprises, de limiter le recours à la technique code pilote/code suiveur aux cas où seule celle-ci permet de satisfaire aux objectifs d'accessibilité et de lisibilité du droit, elle estime que les dispositions relatives à la « commission d'indemnisation de certaines victimes d'infractions » (CIVI) figurant actuellement aux articles R. 50-1 à R. 50-5 du code de procédure pénale, que le projet proposait de reproduire en code suiveur, et qui sont de pure organisation judiciaire doivent, à ce titre, figurer dans le code de l'organisation judiciaire, ce transfert s'accompagnant de l'abrogation des articles R. 50-1 à R. 50-5 du code de procédure pénale qui seraient remplacés par un simple renvoi aux articles ainsi créés dans le code de l'organisation judiciaire.

2. À diverses reprises la Commission supérieure de codification, rejoignant une préoccupation commune au Conseil d'État et au secrétariat

général du Gouvernement, a émis le souhait que la codification soit une occasion d'introduire plus de cohérence dans la façon dont il est fait recours au décret en Conseil d'État et au décret simple.

Les dispositions en vigueur relatives à la détermination du siège et du ressort des juridictions, qui devaient trouver place dans le projet de code, appelaient une telle mise en cohérence, aucune explication logique ne justifiant que de telles dispositions prévoient le recours tantôt à un décret simple tantôt à un décret en Conseil d'État.

La Commission a donc approuvé la volonté des auteurs du projet de procéder à une remise en ordre. Elle a aussi approuvé le parti adopté, dans le projet, de recourir au décret simple pour ce qui concerne la détermination du siège et du ressort des juridictions : ni une difficulté juridique particulière ni le souci d'offrir des garanties particulières ne conduisent à recourir ici au décret en Conseil d'État.

Simplement, dans la mise en œuvre de ces principes la Commission a considéré qu'il était inutile de passer par des articles en R ( décret en Conseil d'État) habilitant le décret simple à intervenir pour fixer sièges

et ressorts et elle suggère que tous les articles concernés (art. R. 211-1, alinéa 1<sup>er</sup>, R. 211-4, R. 211-5, R. 211-7, R. 211-8, R. 221-1, alinéa 1<sup>er</sup>, R. 223-2, R. 231-1, alinéa 1<sup>er</sup>, R. 251-1, R. 311-1, alinéa 1<sup>er</sup>, R. 311-8, R. 522-1, R. 522-21, R. 532-2, R. 552-1 et R. 562-1) soient transformés en des articles relevant du décret simple, qui renverront directement aux listes de communes siège et de ressorts objets des tableaux figurant en annexe.

Elle suggère également que la rédaction des articles D.311-9 à 12 soit modifiée, de sorte à faire apparaître qu'ils ont pour seul objet d'attribuer à la cour d'appel de Paris les compétences définies aux articles législatifs correspondants.

Enfin, pour que l'harmonisation ainsi réalisée en faveur du décret simple prenne tout son sens elle suggère qu'elle soit prolongée pour les juridictions des ordres administratif et judiciaire relevant d'autres codes et pour lesquelles est actuellement prévue l'intervention d'un décret en Conseil d'État (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, chambres régionales des comptes, tribunaux de commerce, conseils des prud'hommes et cours d'assises).

3. Tout en approuvant la différence de traitement entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, pour ce qui concerne la référence faite, ou non, dans les articles énumérant les compétences – exclusives pour le tribunal de grande instance et d'attribution, pour

le tribunal d'instance – de ces juridictions, aux textes d'origines diverses prévoyant ou précisant ces compétences, elle propose l'intervention, pour suivre l'ordre adopté dans la partie législative, des articles R. 211-2 et R. 211-3.

4. Pour éviter la création d'un chapitre réglementaire qui n'a pas son équivalent en partie législative, il est suggéré d'introduire dans l'article R. 111-2 les dispositions figurant à l'article R. 216-1.

5. À l'issue d'un examen approfondi, la Commission a approuvé les choix effectués pour ce qui concerne la refonte des dispositions fixant la compétence de la juridiction de proximité, qui traduisent le plus clairement possible la complexité du droit positif.

6. Elle suggère qu'à l'article R. 411-2, soient également mentionnées les compétences de la Cour de cassation en matière de prise à partie et de discipline et de responsabilité professionnelle des avocats aux conseils.

7. S'agissant de l'introduction, dans les dispositions relatives au fonctionnement des chambres de la Cour de cassation, de la division de ces dernières en sections distinctes – modification sur l'opportunité de laquelle il ne lui appartient pas de prendre parti –, elle estime que, pour éviter toute contradiction avec la partie législative et spécialement avec l'article L. 421-3, qui dispose que « les arrêts de la Cour de cassation sont rendus soit par l'une des

---

chambres, soit par une chambre mixte, soit par l'assemblée plénière », il convient :

- d'ajouter un premier alinéa à l'article R. 431-1 du projet, qui pourrait être ainsi rédigé : « Chaque chambre siège soit en formation plénière, soit en formation de section. » ;

- de modifier l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article R. 431-2 en écrivant : « Le premier président fixe les attributions de chacune des chambres civiles par ordonnance après avis du procureur général. Selon les mêmes modalités, il détermine, à l'intérieur de chaque chambre, les règles de répartition des affaires entre les sections. » ;

- de supprimer, à l'article R. 431-5, les mots : « ou de la section ».

Si de telles modifications semblent de nature à permettre de surmonter la principale difficulté juridique tenant à ce que l'existence de sections n'apparaît que dans la partie réglementaire, il n'en subsiste pas moins un problème de cohérence entre la formalisation nouvelle des responsabilités de président de section et les règles législatives fixant la composition de l'assemblée plénière et des chambres mixtes (qui ne prennent pas en compte les présidents de section): difficulté sur laquelle la Commission tient à attirer l'attention du Gouvernement.

## ANNEXE 14

SÉANCE DU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2007

### AVIS

#### *Parties III et IV réglementaires du code du travail*

Lors de sa séance du 1<sup>er</sup> octobre 2007, la Commission supérieure de codification a adopté les parties III et IV réglementaires du code du travail en apportant les précisions suivantes

I. – La Commission a tenu à rappeler que la codification doit permettre de remettre en ordre le partage entre décrets en Conseil d'État et décrets simples.

Un décret en Conseil d'État s'avère nécessaire soit lorsque des dispositions législatives le prévoient, soit lorsqu'il s'agit d'apporter à une règle (par exemple – loi du 12 avril 2000 – le délai d'intervention d'une décision implicite) des dérogations dont la règle indique elle-même qu'elles ne peuvent légalement résulter que d'un décret en CE, soit enfin lorsque la consultation du Conseil d'État présente des garanties pour l'exercice de droits et libertés ou pour la mise en œuvre d'un régime juridique. Dans les autres cas, la compétence pour édicter des dispositions réglementaires est normalement celle du décret simple.

a) Sur cette base, la re-codification du code du travail a conduit à de nombreuses remises en ordre, des dispositions, pour l'essentiel techni-

ques, étant transférées de la compétence du décret en Conseil d'État à celle du décret simple.

Une anomalie demeure toutefois : toutes les dispositions relatives à l'intéressement, la participation et l'épargne salariale relèvent du décret simple alors que celles relatives au plan d'épargne d'entreprise, qui sont d'une nature équivalente, relèvent, en vertu de la loi, du décret en Conseil d'État (livre III, partie III). La Commission a pris acte de cette anomalie, à laquelle il pourrait néanmoins être remédié par une modification de la disposition législative en cause.

b) La Commission a admis également la nécessité de codifier en partie R le décret du 8 janvier 1965 relatif aux mesures particulières de protection et de salubrité applicables aux établissements dont le personnel exécute des travaux du bâtiment, des travaux publics et tous autres travaux concernant les immeubles (chapitre III du titre III du livre V de la partie IV). Par leur nature de telles dispositions devraient relever du décret simple. Toutefois l'article L. 4111-6 renvoie à un décret en Conseil d'État non seulement les mesures générales et modalités d'évaluation du risque mais aussi la détermination des prescriptions particulières. Compte tenu

de ce renvoi opéré par le législateur, la Commission a accepté une codification en R.

c) De façon voisine la Commission a décidé de codifier en R un arrêté du 26 avril 1996 portant adaptation de certaines règles de sécurité applicables aux opérations de chargement et déchargement effectuées par une entreprise extérieure. Ces dispositions, dérogeant à certaines règles posées par le code du travail, ne pouvaient que relever du décret et en l'espèce du décret en Conseil d'État.

II. – La Commission a pris le parti de reprendre *in extenso* les dispositions du règlement communautaire « Reach » sur la « fiche de données de sécurité ».

Normalement, les dispositions d'un règlement communautaire ne sont pas codifiées. La codification implique en effet une reprise des dispositions en vigueur avec leur réécriture et l'abrogation du texte source. Les autorités nationales, qui codifient ce droit en vigueur, n'ont pas la compétence pour procéder à une telle réécriture et abrogation de dispositions relevant des instances communautaires. Toutefois, compte tenu de l'importance pour les usagers des dispositions relatives à la « fiche de données de sécurité », la commission a souhaité qu'elles soient *in extenso* reprises dans le code. Il conviendra cependant de veiller avec soin à ce que toute modification du règlement Reach soit sans délai reprise dans le code.

III. – L'état des dispositions réglementaires portant sur le repos hebdomadaire n'est pas totalement satisfaisant (chapitre II du titre III de la partie III). En effet, la terminologie est souvent désuète et les dérogations prévues sont parfois trop larges.

En bonne technique, s'agissant de dispositions réglementaires, la codification pourrait – et même devrait – être utilisée pour procéder aux adaptations nécessaires.

En l'espèce cependant, tenant compte de ce que la modernisation de la terminologie et l'aménagement de certaines de ces dérogations nécessitent une concertation préalable, la Commission a approuvé le parti retenu par le Gouvernement de ne pas retarder la codification jusqu'au terme de cette concertation.

Elle attire toutefois l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'entreprendre sans délai la modernisation de ces dispositions.

IV. – La codification des dispositions relatives aux travaux interdits aux femmes reste partiellement insatisfaisante (chapitre II du titre V du livre I<sup>er</sup> de la partie IV).

La mise en conformité avec la hiérarchie des normes, notamment le droit communautaire, impose de supprimer les discriminations directes et indirectes dont sont l'objet les femmes. Il n'est pas légalement possible de maintenir des interdictions touchant les femmes au travail, sans justifications spécifiques tenant notamment à des raisons de santé publique.

---

Le Gouvernement s'est efforcé de supprimer les illégalités manifestes, en faisant disparaître de la liste des travaux interdits aux femmes ceux pour lesquels l'interdiction n'était pas objectivement justifiée. Mais la suppression exhaustive de toutes les illégalités suppose l'élaboration d'études scientifiques et une concertation préalable pour déterminer quels travaux doivent demeurer interdits aux femmes pour des raisons de santé publique. Un vaste chantier est à cet égard ouvert.

V. — Si la Commission supérieure de codification a admis la codification des dispositions relatives à la surveillance médicale (livre IV de la partie IV), elle attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de conforter l'actuelle base législative de ces dispositions qui demeure en effet assez ténue lorsque ces dispositions affectent tant l'indépendance professionnelle, le secret médical que la liberté personnelle.

VI. — La Commission a donné son accord à la suppression du verbe « devoir » lorsqu'il s'agit de décrire les caractéristiques d'installations en matière de sécurité. Il est préférable d'utiliser des formules telles que l'installation est « conçue de manière telle que... » ou « telle que... »

VII. — Enfin, répondant à l'interrogation expresse d'un de ses membres, la Commission a confirmé que la disposition de l'article R. 4451-6 du projet, prescrivant que le décret en Conseil d'État prévu par un article en L devrait être pris après consultation de l'Autorité de sûreté nucléaire, relève bien du domaine réglementaire en application des articles 34 et 37 de la Constitution. Tel est le principe s'agissant d'une consultation. On ne se trouve en l'espèce dans aucun cas où ce principe connaît des exceptions ; et, contrairement à ce qui était soutenu, la circonstance que l'intervention du Conseil d'État a été prévue par un article en L est par elle-même sans incidence.



---

## ANNEXE 15

---

SÉANCE DU 23 OCTOBRE 2007

### AVIS

#### *Livre V de la partie réglementaire du code de l'éducation*

Au cours de sa séance du 23 octobre 2007, la Commission supérieure de codification, saisie du livre V (partie réglementaire) du code de l'éducation a émis un avis favorable assorti des remarques suivantes.

1. Le principe selon lequel un texte ne peut pas se référer à un autre texte expressément identifié qui lui est hiérarchiquement inférieur trouve à s'appliquer à l'intérieur d'un code. Ainsi, un article numéroté « R » ne peut pas se référer à un article numéroté « D ».

Dans ce cas, et à moins qu'il n'apparaisse à cette occasion qu'en vérité les deux articles devraient relever l'un comme l'autre soit du décret en Conseil d'État soit du décret simple, il y a lieu de remplacer la référence à un numéro d'article par une périphrase (par exemple : au lieu de : « le règlement intérieur mentionné à l'article D.422-19 », « le règlement intérieur mentionné au chapitre II du titre II du livre IV »).

2. La Commission partage l'analyse de l'administration selon laquelle les dispositions du décret n° 63-629 du 26 juin 1963 relatives aux

« remises de principe d'internat » ne peuvent pas être légalement codifiées en partie R dès lors qu'elles se rattachent à des compétences qui ont été transférées à des collectivités territoriales et devraient être regardées comme mettant en cause le principe de libre administration de ces collectivités. Mais le décret du 26 juin 1963 a été compétemment édicté et n'est pas devenu illégal du fait du transfert de compétences. Dès lors son abrogation ne s'impose pas juridiquement.

3. La Commission a pris acte de ce qu'avant l'examen du projet de code par le Conseil d'État, l'administration préciserait l'autorité compétente pour prendre les décisions prévues en matière de bourses par l'article D.531-27.

4. La référence, sans autre précision, au département de la Guadeloupe doit désormais s'entendre comme ne couvrant pas Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Enfin, la Commission a noté avec satisfaction que l'ensemble du code de l'éducation (partie réglementaire) devrait être achevé à la fin de 2008.

---

## ANNEXE 16

---

SÉANCE DU 13 NOVEMBRE 2007

### AVIS

#### *Partie IV de la partie réglementaire du code de la défense*

La Commission supérieure de codification, saisie du projet de codification de la IV<sup>e</sup> partie réglementaire du code de la défense « Le personnel militaire » l'a adopté au cours de la séance du 13 novembre 2007 sous réserve des observations suivantes :

I. – La Commission rappelle des principes relatifs à la présentation et la rédaction des codes :

1. D'une part, si pour tout projet de code le plan de la partie réglementaire doit être le même que celui de la partie législative pour les divisions ayant un effet sur la numérotation (partie, livre, titre et chapitre) et si cette règle a pour conséquence qu'il y a lieu le cas échéant, de mentionner qu'une de ces divisions ne comporte pas de dispositions réglementaires applicables (cette mention ayant pour objet principal d'éviter que la numérotation correspondant à cette division ne soit utilisée pour des articles ayant un autre objet), cette règle ne vaut pas pour les subdivisions n'ayant aucun impact sur la numérotation (section, sous section, paragraphes ou sous paragraphes). Le recours à de telles subdivisions doit être décidé en fonction de considérations tenant à la commodité de la présentation et de la lecture sans qu'il y ait lieu d'assurer un parallélisme entre partie législative et partie réglementaire. Doivent

donc être supprimées les dispositions du projet de code ainsi libellées « la présente section ne comprend pas de dispositions réglementaires ».

2. Le projet soumis à la Commission prévoit la création de deux chapitres qui, en l'état, n'apparaissent pas dans la partie législative, mais qui y seront introduits par un projet de loi en instance devant le parlement et dont l'adoption doit intervenir rapidement ; par ailleurs les chapitres créés ne bouleversent pas le plan initial. Dans ces conditions, à la différence de la position qu'elle avait adoptée lors de l'examen, le 14 mai 2007, de la 3<sup>e</sup> partie réglementaire du même code, pour laquelle la création non seulement de chapitres mais également de titres n'existant pas dans la partie législative modifiait en profondeur le plan du code, la Commission n'a pas subordonné à l'adoption préalable d'une modification législative l'émission de son avis sur la partie réglementaire ; mais elle rappelle que la modification législative devra intervenir avant la publication de cette partie réglementaire.

3. L'écriture des articles doit être telle que chacun d'eux soit suffisamment bref et mette en œuvre le principe « une idée, un article ». Conformément aux règles du « Guide

de légistique », doit être proscrite, sauf cas particulier, l'utilisation au sein des articles de chiffres romains (dont la présence révèle généralement que l'article est trop long et devrait être scindé) ; l'identification des paragraphes devant se faire, lorsqu'elle apparaît nécessaire, par utilisation de 1°, 2°, 3° ; puis le cas échéant de *a, b, c...*

Dans le cas d'espèce les articles du projet comportant des chiffres romains peuvent être mis en harmonie avec ces principes soit par suppression pure et simple de ces chiffres sans autre modification de l'article (par exemple : D. 4111-7, R. 4122-11...) soit par scission d'articles trop longs (par exemple : R. 4122-7 ; R. 4123-23).

II. – Au chapitre 3, la Commission s'est interrogée sur la nature différente (décret simple ou décret en Conseil d'État) des décrets régissant le fonds de prévoyance militaire (D. 4123-1 à D. 4123-13) et le fonds de prévoyance de l'aéronautique (R. 4123-14 à R. 4123-27) et a recommandé que, conformément aux orientations données par le secrétariat général du Gouvernement, l'harmonisation de ces textes soit en l'espèce opérée en faveur du décret simple.

III. – De nombreux articles renvoient à des « instructions ». Ce terme correspond à l'exercice d'un pouvoir réglementaire de même nature que celui mis en œuvre par des « arrêtés », et ceci sans qu'il y ait à distinguer (contrairement, semble-t-il à une pratique du ministère des armées) selon que ces actes sont signés par le ministre personnellement

ou par délégation. Le terme « arrêté » est le plus approprié, la Commission admettant cependant le renvoi à des « instructions » dans les cas très particuliers (exemple D. 4111-2, ) où la forme de l'instruction correspond mieux à la matière traitée (conditions du port de l'uniforme et de la tenue).

IV. – À l'instar de ce qu'elle a admis pour le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, la Commission est d'avis de publier en annexe le texte des conventions de Genève du 12 août 1949 et des deux protocoles additionnels du 8 juin 1977 dès lors qu'il sera ajouté à la suite de l'article (D. 4122-5) la précision « dont le texte est reproduit en annexe ».

V. – Au chapitre 7 « Discipline » du titre 3 du livre I, la Commission est d'avis que la rédaction de certains articles devra être revue et qu'il conviendra de créer un article afin de définir les autorités militaires de premier, deuxième et troisième niveau.

VI. – Concernant le livre III consacré aux dispositions relatives à l'outre-mer et après avoir constaté qu'aucune disposition particulière n'était sans doute nécessaire compte tenu de la matière, la Commission a cependant pris acte que la présentation de la partie législative conduisait à maintenir la symétrie proposée par projet.

---

## ANNEXE 17

---

SÉANCE DU 13 NOVEMBRE 2007

### AVIS

#### *Livres I<sup>er</sup> et II du projet de code général de la fonction publique*

La Commission supérieure de codification, saisie des livres I<sup>er</sup> et II du projet de code général de la fonction publique a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour elle d'émettre un avis dès lors qu'interrogés sur ce point, les représentants de l'administration ont confirmé que le Gouvernement entendait élaborer en 2008 une réforme substantielle du droit de la fonction publique et n'envisageait pas, en conséquence, de transmettre au Conseil d'État l'actuel projet de code.

Dans l'hypothèse, évoquée par les représentants de l'administration, où les dispositions nouvelles seraient

éditées sous la forme d'un code, la consultation de la Commission ne serait pas juridiquement obligatoire au regard des dispositions actuellement en vigueur du décret du 12 septembre 1989 dès lors que cette codification ne serait pas « à droit constant ». Il serait néanmoins souhaitable de procéder à cette consultation pour permettre à la Commission de veiller à la cohérence des techniques de construction, de présentation et de rédaction des codes, lesquelles doivent valoir de la même façon que la substance du code soit ou non à droit constant.

---

## ANNEXE 18

---

SÉANCE DU 27 NOVEMBRE 2007

### AVIS

#### *Partie législative du code minier*

Sous réserve d'une reprise, avec une articulation un peu différente, et conformément aux suggestions du rapporteur, des dispositions relatives à l'outre mer, la Commission supérieure de codification a approuvé le projet relatif à la partie législative du nouveau code minier.

Indépendamment de remarques ponctuelles formulées en séance elle a assorti son avis des considérations suivantes.

1. L'articulation des champs d'application respectifs du régime des mines et de celui des carrières doit être bien explicitée et ce dès le début du livre I<sup>er</sup>. Le dernier alinéa de l'article L. 111-2 du projet doit, dans le même esprit, être rédigé de façon à ne pas donner le sentiment qu'un décret en Conseil d'État peut modifier le champ d'application des deux régimes.

2. La logique du code minier étant de ne s'appliquer qu'à celles des carrières soumises à autorisation, il convient que les dispositions codifiées ne comportent pas de référence à l'article L. 512-8 du code de

l'environnement, qui est relatif aux carrières soumises seulement à déclaration.

3. Le respect du principe de la codification à droit constant impose de laisser subsister les incertitudes relatives à l'interprétation des dispositions combinées des articles 75-2 et 75-3 du code actuel. S'il est, assurément, souhaitable de dissiper cette ambiguïté, c'est à l'occasion du projet de loi de ratification qu'il conviendra de le faire.

4. La référence faite par l'article L. 251-1 du projet à « l'arbitrage » de l'autorité compétente devrait être précisée.

5. Certaines dispositions de forme législative relatives notamment à la détermination de l'autorité administrative compétente, à des consultations, à des délais ou à la détermination de seuils quantitatifs doivent être déclassées en partie réglementaire.

6. Certains articles trop longs ou comportant sans justification des chiffres romains peuvent être scindés.

---

## ANNEXE 19

---

SÉANCE DU 10 DÉCEMBRE 2007

### AVIS

#### *Parties V à VIII de la partie réglementaire du code du travail*

Lors de sa séance du 10 décembre 2007, la Commission supérieure de codification a adopté les parties V à VIII (réglementaires) du code du travail, à l'exception des dispositions relatives à l'outre-mer qui seront examinées le 11 janvier 2008.

La Commission a pris en compte les modifications prévues dans la loi de ratification de l'ordonnance portant adoption de la partie législative du code du travail.

La Commission a assorti l'adoption de ces parties réglementaires des remarques ponctuelles suivantes.

1. La Commission a opté pour l'abrogation des dispositions de la section 3 du livre I<sup>er</sup> de la partie 5 relatives au comité interministériel de l'emploi : celui-ci ne s'est plus réuni depuis des années et sa composition ne répond plus aux compétences ministérielles actuelles. Ces dispositions sont d'ailleurs sans objet, le Premier ministre ayant toujours, même sans texte, le pouvoir de constituer et réunir un comité interministériel en en déterminant librement la composition.

2. La Commission a relevé l'absence de cohérence des dispositions relatives aux contrats aidés (art. D. 5134-1 et suivants) : certains de ces contrats sont régis par

des décrets simples et d'autres par des décrets en Conseil d'État, sans qu'une telle distinction apparaisse justifiée.

3. Certaines dispositions gagneraient à être complétées ou clarifiées :

a) L'article D. 5121-7 confie au préfet de région la compétence pour signer au nom de l'État les conventions « d'aide au conseil » lorsque « les sièges sociaux des entreprises signataires sont situés dans plusieurs départements compris dans une même région ». Mais n'est pas désignée l'autorité compétente pour signer au nom de l'État ces conventions lorsque les sièges des entreprises sont situés dans des départements relevant de régions différentes.

b) À l'article R. 5223-35, fixant les ressources de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, la Commission a estimé souhaitable de supprimer les termes de « contributions forfaitaires » au 2<sup>o</sup> de cet article pour ne laisser que la mention de « redevances ». Il convient en effet de clarifier ce financement de l'Agence, le pouvoir réglementaire ne pouvant prévoir, en ce domaine, que des redevances.

c) L'article R. 5412-4 prévoit que le retrait du bénéfice du revenu de remplacement entraîne la radiation de la liste des demandeurs d'emploi, laquelle a pour effet de priver l'intéressé du bénéfice de ce revenu. Une remise en ordre de ces dispositions est souhaitable eu égard à leur enchaînement tautologique.

d) Il apparaît souhaitable, dans la mesure du possible, de définir plus précisément les infractions définies à l'article R. 6226-1.

e) L'article D. 5134-164, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, prévoit une signature « au nom de l'État » à la fois par le préfet de département et par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances de la convention ouvrant droit au bénéfice des contrats relatifs à des activités d'adultes-relais. La Commission a estimé que le signataire au nom de l'État ne peut être que le préfet, l'établissement public pouvant être préalablement consulté par celui-ci.

4. Des subdélégations à un arrêté ministériel ne sont pas suffisamment encadrées. Doivent ainsi être complétés :

- le dernier alinéa de l'article R. 212-29 (liste des dépenses déductibles de la contribution annuelle pour l'emploi des personnes handicapées) ;

- l'article R. 6331-53 (modalités de recouvrement de la contribution prévue à l'article L. 6331-53).

5. La Commission a écarté la proposition du Gouvernement de prendre en compte au livre II de la partie V la nouvelle architecture gouvernementale pour conférer des compétences au ministre chargé de l'immigration. La modification des décrets d'attribution reste en effet sans incidence sur la répartition des compétences prévue par les textes.

6. À propos de l'article D. 6123-12 la Commission supérieure a, après débat, estimé que la composition du bureau du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie pouvait ne pas refléter exactement la composition du Conseil national, eu égard à la condition d'urgence mise à l'exercice par ce bureau des compétences du conseil national.

7. Certaines dispositions appellent une mise en conformité avec le droit communautaire :

Aux articles R. 5213-1 et suivants, il est nécessaire de prendre en compte le cas des personnes handicapées, ressortissantes communautaires résidant à l'étranger et exerçant ou recherchant une activité professionnelle en France, même si les dispositions législatives ne l'ont pas fait. La « commission des droits de l'autonomie » compétente devrait être celle du contrat de travail conclu par la personne handicapée ressortissante communautaire ;

La condition de nationalité française pour les inspecteurs de l'apprentissage d'une chambre de commerce

et d'industrie ou d'une chambre des métiers en Alsace-Moselle ne peut être maintenue (R. 6261-16) ;

Au livre I<sup>er</sup> de la partie VII, il est nécessaire de réexaminer la présomption de salariat pour certaines professions en France (artistes du spectacle, mannequins, journalistes, VRP,...) ainsi que les régimes de licence sans mécanisme d'équivalence pour les ressortissants et entreprises d'autres États membres. La Commission n'a pu mettre en conformité avec le droit communautaire les dispositions réglementaires correspondantes, faute d'une mise en conformité des dispositions législatives qui en sont le fondement. Elle appelle donc l'attention du Gouvernement sur ce point afin qu'il soit rapidement remédié à cette situation.

8. La Commission supérieure de codification estime que certaines dispositions réglementaires reposent sur une base légale qui devrait être confortée par des compléments législatifs. Il s'agit des articles :

– R. 6222-15 et R. 6222-16 relatifs à l'adaptation de la durée du contrat d'apprentissage ;

– R. 7122-30 relatif à la déclaration unique et simplifiée pour l'embauche et l'emploi d'artistes ;

– D. 7233-5 relatif à la réduction d'impôt pour les activités de service à la personne.

De façon voisine, au 2<sup>o</sup> de l'article L. 7122-13, la formule « liste déterminée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État » devrait

être substituée à l'actuelle rédaction : « emplois figurant sur une liste déterminée par décret en Conseil d'État », qui n'est pas appropriée.

9. Certaines dispositions ne sont pas codifiables en l'état :

a) L'article R. 6362-8 du projet déroge illégalement à une sanction financière prévue par la loi ;

b) Le pouvoir réglementaire ne pouvant prendre parti sur les crédits relevant de la loi de finances, l'article D. 6122-1 proposé par le Gouvernement et prévoyant une inscription de crédits dans la loi de finances ne peut être codifié. Par contre, l'article D. 6122-2 proposé peut être codifié à condition de supprimer la référence à la loi de finances ;

c) L'article R. 6232-3 ne peut renvoyer à une convention type pour la création d'un centre de formation des apprentis sans que la loi l'ait prévu ;

d) Les articles R. 6241-11 et R. 6241-12 ne sont pas compatibles avec la LOLF et ne peuvent donc être codifiées en l'état ;

e) Des dispositions du chapitre IV du titre I du livre II de la partie VII, sur la surveillance médicale, affectent la liberté des personnes et leur vie privée. Elles sont ainsi de nature législative. Un examen approfondi de ce chapitre s'impose afin de déterminer le partage entre la loi et le règlement et de déterminer en conséquence les compléments qui doivent être apportés à la partie législative.



---

En conclusion, la Commission entend souligner que la quasi-totalité des remarques qui précèdent (et dont, au demeurant le nombre doit être relativisé par un rapprochement avec la masse des dispositions

contenues dans ces quatre parties) ont trait à l'état préexistant des textes et ne mettent nullement en cause la remarquable qualité du travail de codification mené à bien par l'administration.

---

## ANNEXE 20

---

SÉANCE DU 18 DÉCEMBRE 2007

### AVIS

#### *Livres IV et V du code de la sécurité intérieure*

Lors de sa séance du 18 décembre 2007, la Commission supérieure de codification a adopté les livres IV et V du code de la sécurité intérieure, en leurs dispositions législatives et réglementaires. La Commission s'est félicitée de pouvoir adopter en même temps les parties législative et réglementaire, un tel examen conjoint permettant à la fois, en prenant une meilleure vue d'ensemble de la matière à codifier d'adopter la structure la plus appropriée et d'apprécier au mieux, pour l'application des articles 34 et 37 de la Constitution, les reclassements et déclassements nécessaires. L'adoption de ces deux livres est assortie des remarques suivantes portant sur le champ de la codification, la constitutionnalité d'un article et, pour diverses dispositions, sur la détermination de la norme appropriée.

I. — 1. La Commission a demandé au Gouvernement d'intégrer dans le livre IV l'ensemble des dispositions relatives au port d'armes et à leur usage par les forces de police et de gendarmerie.

2. La Commission a pris acte de ce que le décret du 20 mai 1903 relatif à la gendarmerie ne peut être codifié en l'état car il fait l'objet, à l'heure actuelle, d'une complète réécriture. Elle a donc accepté de s'en tenir à un

simple renvoi à ce décret au titre II du livre IV (R. 421-1). Mais ce titre devra, le moment venu, comprendre l'ensemble des dispositions relatives à la gendarmerie et portant sur la sécurité intérieure.

3. Dans l'attente de la reprise des travaux d'élaboration d'un code de la fonction publique, la Commission a accepté la codification de certaines dispositions qui pourraient trouver leur place dans ce code (droit de grève notamment).

II. — L'article 2 de la loi du 28 septembre 1948 prévoit que toute cessation concertée de service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée des personnels actifs de la police nationale « pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires ». La Commission a relevé que cette disposition pose une question de constitutionnalité de la loi sur laquelle le Conseil d'État sera amené à se prononcer.

III. — 1. La Commission a admis que l'Institut national de la police scientifique pouvait être regardé comme constituant à lui seul une catégorie d'établissement public, faute d'analogie avec la spécialité d'autres établissements publics et que ses liens avec l'action de la police judiciaire et les autorités judiciaires

---

justifient que ses règles constitutives figurent en partie législative. (art. L.413-1 à L.413-4).

2. Le régime particulier de protection par l'État des fonctionnaires des services actifs de la police nationale déroge sur certains points au droit commun de la protection des fonctionnaires fixé par la loi. Il relève donc du domaine de la loi (art. R.411-3 et suivants du projet du Gouvernement).

La Commission a souhaité que le reclassement en partie législative de ces dispositions s'accompagne de leur réécriture afin que ce régime particulier soit précisé.

3. Les dispositions relatives à la création et à la consultation de la commission consultative des services de police municipale (art. L.513-1 du projet du Gouvernement) relèvent en principe du domaine réglementaire. Mais diverses dispositions législatives du code général des collectivités territoriales renvoient à cette commission. Sauf à déclasser l'ensemble de ces renvois, il pourrait être envisagé,

sous réserve de l'appréciation du Conseil d'État, de maintenir dans la partie législative du code de la sécurité intérieure en partie I le principe de l'existence d'une telle commission et de renvoyer les autres dispositions en partie réglementaire.

4. Les articles relatifs à la réserve civile, relevaient, dans le projet du Gouvernement, du décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État. Or, aucun texte n'impose une compétence du Conseil des ministres. La Commission a donc choisi une codification de ces dispositions en R. et non en R\*.

5. La fixation du détail des caractéristiques de la tenue des personnels, de la signalisation des véhicules de service et des types d'équipement dont sont dotés les services de police municipale ne justifie pas l'intervention d'un décret en Conseil d'État. Pour l'essentiel, les dispositions qui figurent actuellement en annexe à un décret en Conseil d'État et que le projet proposait de faire figurer en annexe de la partie R. du code peuvent être renvoyées à un arrêté.

---

## ANNEXE 21

---

SÉANCE DU 18 DÉCEMBRE 2007

### AVIS

#### *Partie I de la partie réglementaire du code général des propriétés des personnes publiques*

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 18 décembre 2007, la première partie réglementaire du code général des propriétés des personnes publiques. Elle a adopté le projet qui lui était soumis, sous réserve de quelques suggestions de détail et des remarques suivantes.

1. S'agissant du rappel, aux articles R. 1112-1 à R. 1112-4, des conditions dans lesquelles le droit de préemption de l'État est exercé, la Commission est d'avis :

- dans les renvois au code de l'urbanisme, de viser globalement le chapitre II du titre V du livre I<sup>er</sup>, en supprimant la mention des sections 3 et 4, et de préciser en outre « de la partie réglementaire », de sorte que ces articles ne constituent pas une simple redite des articles législatifs,

- d'apporter la même précision aux renvois au code rural (l'habilitation législative procédant, au contraire des renvois au code de l'urbanisme, de la seule partie législative du code rural).

2. Elle approuve la proposition du rapporteur de créer un article de renvoi aux procédures d'acquisition des différents biens pouvant

être compris dans une offre de dation en paiement (tels que les énumère l'article 1716 *bis* du code général des impôts, auquel renvoie l'article L. 1111-5 du code, procédures définies aux articles 384 A et suivants de l'annexe II du code général des impôts.

3. Interrogée sur les modalités d'examen des parties réglementaires suivantes du code, la Commission accepte que, lors de sa séance de juin 2008, ne lui soit soumis que le livre I<sup>er</sup> de la partie II. Elle souhaite que la fin de cette partie II et la partie III puissent lui être transmises avant la fin de l'année 2008 et suggère que soient immédiatement engagées à cette fin les consultations interministérielles que suppose leur rédaction.

4. Enfin, en réponse à des questions évoquées par l'administration, la Commission suggère :

- que celles des dispositions qui, figurant dans l'actuel code du domaine de l'État ou dans le décret n° 86-455 du 14 mars 1986 mais relatives à des opérations de personnes de droit privé, ne peuvent trouver place dans le code général des propriétés des personnes publiques, soient reprises à son compte par le décret de

---

codification de façon à ce que le code du domaine de l'État et le décret du 14 mars 1986 puissent, le moment venu, être intégralement abrogés ;

– que lorsque certaines règles actuelles sont communes à des opé-

rations (acquisition, gestion, aliénation,...) traitées dans des parties successives du code, leur abrogation soit prononcée à l'occasion de la codification de la première de ces parties mais différée en tant qu'elles s'appliquent à d'autres opérations.

---

## ANNEXE 22

---

### *Conseil constitutionnel – Décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008*

#### *Loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail*

Le Conseil constitutionnel a été saisi dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), le 21 décembre 2007, par M. Jean-Marc Ayrault, Mme Patricia Adam, MM. Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Mme Delphine Batho, M. Jean-Louis Bianco, Mme Gisèle Biémouret, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Mme Marie-Odile Bouillé, M. Christophe Bouillon, Mme Monique Boulestin, M. Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mmes Catherine Coutelle, Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, Mme Claude Darciaux, MM. Michel Debet, Pascal Deguilhem, Mme Michèle Delaunay, MM. Guy Delcourt, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, Tony

Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Mmes Laurence Dumont, Odette Duriez, MM. Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Mme Corinne Erhel, M. Albert Facon, Mme Martine Faure, M. Hervé Féron, Mmes Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, M. Pierre Forgues, Mmes Valérie Fourneyron, Geneviève Gaillard, MM. Guillaume Garot, Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Mme Pascale Got, MM. Marc Goua, Jean Grellier, Mme Elisabeth Guigou, M. David Habib, Mmes Danièle Hoffman-Rispal, Sandrine Hurel, Monique Iborra, M. Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Michel Issindou, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Marie Le Guen, Bruno Le Roux, Mme Marylise Lebranchu, MM. Patrick Lebreton, Michel Lefait, Patrick Lemasle, Mme Catherine Lemorton, MM. Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Albert Likuvalu, François Loncle, Jean Mallot, Mmes Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel,

MM. Jean-René Marsac, Philippe Martin, Mme Frédérique Massat, MM. Gilbert Mathon, Didier Mathus, Mme Sandrine Mazetier, MM. Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Mmes Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, George Pau-Langevin, MM. Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, M. Philippe Plisson, Mme Catherine Quéré, MM. Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Alain Rodet, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Mme Odile Saugues, MM. Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Mme Marisol Touraine, MM. Jean-Louis Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhét, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque, Guy Chambefort, René Dosière, Christian Hutin, Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Marcel Rogemont et Mme Christiane Taubira, députés ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, notamment son article 57 ;

Vu l'ordonnance n° 2005-1478 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 de simplification du droit dans le domaine des élections aux institutions représentatives du personnel ;

Vu l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 9 janvier 2008 ;

Le rapporteur ayant été entendu,

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail ; qu'ils estiment qu'elle est destinée à « rendre sans objet les recours engagés devant la juridiction administrative contre cette ordonnance en donnant une valeur législative à l'ordonnance qu'elle ratifie » ; qu'ils soutiennent, en outre, qu'un certain nombre de ses dispositions méconnaissent l'exigence constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le « principe

de codification à droit constant » ainsi que la répartition des compétences fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution ;

**– Sur le grief tiré de l’atteinte au droit au recours :**

Considérant qu’aux termes des deux premiers alinéas de l’article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l’exécution de son programme, demander au Parlement l’autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d’État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n’est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d’habilitation » ;

3. Considérant qu’aux termes de l’article 57 de la loi du 30 décembre 2006 susvisée :

« I. – Dans les conditions prévues par l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l’adaptation des dispositions législatives du code du travail à droit constant, afin d’y inclure les dispositions de nature législative qui n’ont pas été codifiées, d’améliorer le plan du code et de remédier, le cas échéant, aux erreurs ou insuffisances de codification.

« II. – Les dispositions codifiées en vertu du I sont celles en vigueur au moment de la publication de l’ordonnance, sous la seule réserve de modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l’état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet...

« III. – L’ordonnance doit être prise dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance » ; que l’ordonnance a été prise en conseil des ministres le 12 mars 2007 et publiée le lendemain au *Journal officiel* de la République française ; que le projet de loi de ratification a été déposé devant le Sénat le 18 avril 2007 ;

4. Considérant que le Gouvernement, en déposant le projet de loi ratifiant cette ordonnance, et le Parlement, en l’adoptant, se sont bornés à mettre en œuvre les dispositions de l’article 38 de la Constitution sans porter atteinte ni au droit à un recours juridictionnel effectif ni au droit à un procès équitable, qui découlent de l’article 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 ;



– **Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi :**

5. Considérant que, selon les requérants, l'ordonnance du 12 mars 2007, que la loi déferée ratifie, serait « complexe » et « confuse » au point de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ; qu'ils lui reprochent, en premier lieu, de transférer vers d'autres codes de nombreuses dispositions qui figuraient jusqu'à présent dans le code du travail, ce qui entraînerait un « éclatement » et une « segmentation » de celui-ci ; qu'il en irait ainsi de l'article L. 231-2-2 relatif aux commissions d'hygiène et de sécurité dans les lycées techniques ou professionnels dont les dispositions sont reprises dans le code de l'éducation ; qu'ils contestent, en deuxième lieu, le plan du nouveau code du travail qui remplace les neuf livres de l'ancien code par huit parties ; qu'ils mettent notamment en cause les options retenues en ce qui concerne les dispositions relatives aux salaires et aux procédures collectives de licenciement économique ; qu'ils critiquent, en troisième lieu, le choix de présenter « une idée par article », qui conduit à faire passer le nombre des articles législatifs de 1891 à 3652 et à « mettre sur le même plan la règle principale de droit, la règle qui en découle et la dérogation éventuelle » ; qu'ils citent, en particulier, l'article L. 122-14-4 relatif aux indemnités dues en cas de non respect de la procédure de

licenciement, dont les dispositions font désormais l'objet de six articles, ainsi que le III de l'article L. 212-15-3 dont les dispositions font l'objet de sept articles ;

6. Considérant que la codification répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la déclaration de 1789 ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

7. Considérant, d'une part, que le législateur a entendu intégrer ou maintenir dans le code du travail l'ensemble des dispositions de portée générale et déplacer, au demeurant de manière limitée, celles qui sont propres à certains secteurs d'activité ou catégories professionnelles dans les codes les régissant ; qu'il a ainsi fait figurer les dispositions relatives aux commissions d'hygiène et de sécurité dans les lycées

techniques ou professionnels à l'article L. 421-25 du code de l'éducation ;

8. Considérant, d'autre part, que le plan du nouveau code du travail a été élaboré afin de le rendre plus accessible à ses utilisateurs, en regroupant dans des blocs homogènes des dispositions jusqu'alors éparses ; que cette logique explique l'intégration des dispositions sur les salaires dans la troisième partie relative à la durée du travail, au salaire et à la participation, qui relèvent à la fois des relations individuelles et des relations collectives du travail, ainsi que le regroupement des dispositions relatives aux procédures collectives de licenciement économique avec l'ensemble des règles de licenciement au titre III du livre II de la première partie ;

9. Considérant, enfin, que les scissions d'articles ont eu pour objet de séparer les règles de fond des règles de forme ou les principes de leurs dérogations ; que cette approche, qui a d'ailleurs été approuvée par la Commission supérieure de codification, améliore la lisibilité des dispositions concernées, incluses jusqu'à présent dans des articles souvent excessivement longs et dont le décompte des alinéas s'avérait malaisé ; qu'il en est ainsi de l'ancien article L. 122-14-4 dont le contenu a été repris par les articles nouveaux L. 1235-2, L. 1235-3, L. 1235-4, L. 1235-11, L. 1235-12 et L. 1235-13 ; qu'il en est également ainsi du III de l'article L. 212-15-3 dont le contenu a été repris par les

articles L. 3121-45 à L. 3121-49, L. 3121-51 et L. 3171-3 nouveaux du code du travail ; qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 3121-51, dans sa rédaction résultant du 38° de l'article 3 de la loi déferée, que les accords prévoyant des conventions de forfait en jours pour les salariés non cadres doivent comporter l'ensemble des clauses prévues par l'article L. 3121-45 ;

10. Considérant, dans ces conditions, que, loin de méconnaître les exigences résultant de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le nouveau code du travail tend, au contraire, à les mettre en œuvre ;

– **Sur le grief tiré de la violation du « principe de codification à droit constant » et des articles 34 et 37 de la Constitution :**

11. Considérant que, selon les requérants, « en allant très au-delà des exceptions, prévues par l'article 57 de la loi du 30 décembre 2006, au principe de codification à droit constant », le Gouvernement aurait méconnu la répartition des compétences entre les articles 34 et 37 de la Constitution ; que le Gouvernement a procédé à de nombreux ajouts de normes et à l'abrogation de nombreuses dispositions ; que l'article 57 précité n'habilitait pas le Gouvernement à déclasser des dispositions de la partie législative du code du travail, notamment celles définissant les compétences de l'inspection du travail et des conseils de prud'hommes ; que l'introduction

dans le code d'éléments de jurisprudence, tels que l'obligation prévue par l'article L. 1233-2 du code du travail que le licenciement pour motif économique soit justifié par une cause réelle et sérieuse, excéderait l'habilitation de l'article 57 et méconnaîtrait la hiérarchie des normes ; qu'enfin, l'utilisation du présent de l'indicatif dans les articles du nouveau code priverait de tout caractère impératif les obligations faites à l'employeur ;

12. Considérant, en premier lieu, qu'est inopérant à l'égard d'une loi de ratification le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation ;

13. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical et fixe les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ; que, si le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ouvre au Gouvernement la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel aux fins de déclarer que des textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ont un caractère réglementaire et peuvent donc être modifiés par décret, il est loisible au législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs ; qu'en vertu de l'habilitation qui lui a été consentie en application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement pouvait donc procéder à de telles abrogations ;

14. Considérant, d'une part, que l'article L. 2314-11 nouveau du code du travail reprend les dispositions de l'article L. 423-3 de l'ancien code, dans sa rédaction modifiée par l'article 2 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005 susvisée, qui prévoient, pour l'élection des délégués du personnel, qu'en cas d'absence d'accord sur la répartition du personnel dans les collèges électoraux et la répartition des sièges entre les différentes catégories de personnel « l'autorité administrative procède à cette répartition » ; que l'article L. 2324-13 du nouveau code comporte une disposition identique pour l'élection des représentants du personnel au comité d'entreprise ; que, si l'indépendance de l'inspection du travail doit être rangée au nombre des principes fondamentaux du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution, la détermination de l'autorité administrative chargée des attributions en cause au sein du « système d'inspection du travail », au sens du titre II du livre premier de la huitième partie du nouveau code, relève du pouvoir réglementaire ; que, sous cette réserve, le grief tiré de ce que la référence à « l'autorité administrative » méconnaîtrait la répartition des compétences résultant des articles 34 et 37 de la Constitution doit être écarté ;

15. Considérant, d'autre part, que, si, en raison du caractère paritaire de leur composition et de la nature de leurs attributions, les conseils de prud'hommes constituent un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution, les articles L. 1411-1 à

L. 1411-6 et L. 1422-1 à L. 1422-3 du nouveau code du travail définissent leurs compétences ; que, dès lors, le grief tiré de ce que le nouveau code ferait référence à « l'autorité judiciaire en lieu et place du conseil des prud'hommes » manque en fait ;

16. Considérant, en troisième lieu, que l'exigence d'une cause réelle et sérieuse pour procéder à un licenciement pour motif économique résulte des dispositions des articles L.122-14-3 et L.122-14-4 de l'ancien code du travail ; que, dès lors, le grief tiré de ce que le nouveau code aurait procédé à une codification de la jurisprudence manque en fait ;

17. Considérant, en quatrième lieu, que, l'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative, la substitution du présent de l'indicatif à une rédaction formulée en termes d'obligation ne retire pas aux dispositions du nouveau code du travail leur caractère impératif ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la violation des articles 34 et 37 de la Constitution doit être rejeté ;

19. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

Décide :

Article 1<sup>er</sup>. – Sont déclarés conformes à la Constitution, tels qu'ils résultent de la loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 susvisée :

– les articles L. 1233-2, L. 1235-2, L. 1235-3, L. 1235-4, L. 1235-11, L. 1235-12, L. 1235-13, L. 1411-1 à L. 1411-6, L. 1422-1 à L. 1422-3 du code du travail ;

– les articles L. 2314-11 et L. 2324-13 du même code, sous la réserve énoncée au considérant 14 ;

– les articles L. 3121-45 à L. 3121-49, L. 3121-51 et L. 3171-3 du même code ;

– l'article L. 421-25 du code de l'éducation.

Article 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 janvier 2008, où siégeaient : M. Jean-Louis Debré, président, MM. Guy Canivet, Jacques Chirac, Renaud Denoix de Saint-Marc, Olivier Dutheillet de Lamothe et Valéry Giscard d'Estaing, Mme Jacqueline de Guillenchmidt, MM. Pierre Joxe et Jean-Louis Pezant, Mme Dominique Schnapper et M. Pierre Steinmetz.

## ANNEXE 23

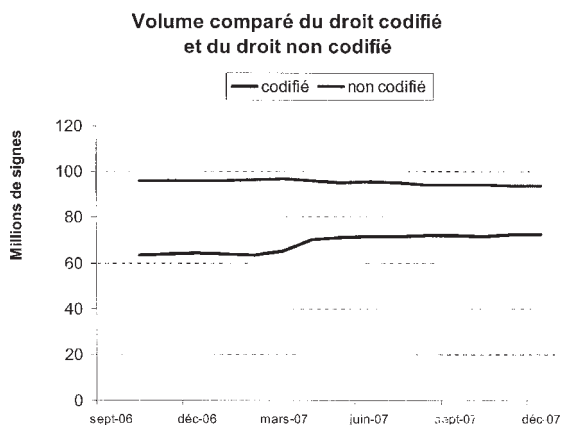
### *Parts respectives du droit codifié et du droit non codifié*

*(Extrait du site Légifrance à la date du 18 septembre 2007)*

Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'ensemble des codes en vigueur atteint un volume de 71,4 millions de signes, en nette progression (63,4 millions de signes au 1<sup>er</sup> octobre 2006), ce qui traduit l'activité intense résultant du programme national de codification et des travaux de la Commission supérieure de codification.

La part relative du droit qui se trouve ainsi codifiée s'établit en juillet 2007 à 42,9 % en volume contre 39,7 % à l'automne dernier.

Le graphique suivant montre toutefois que l'extension du périmètre de la codification ne s'est pas traduite par une diminution à proportion du volume du droit non codifié (96,1 millions de signes en octobre 2006, 95 millions au 1<sup>er</sup> juillet 2007). Les abrogations de lois ou de décrets qui résultent de leur insertion dans un code ne se traduisent que faiblement dans ces chiffres dès lors que leur effet est largement compensé par l'intensité de la production de nouveaux textes.



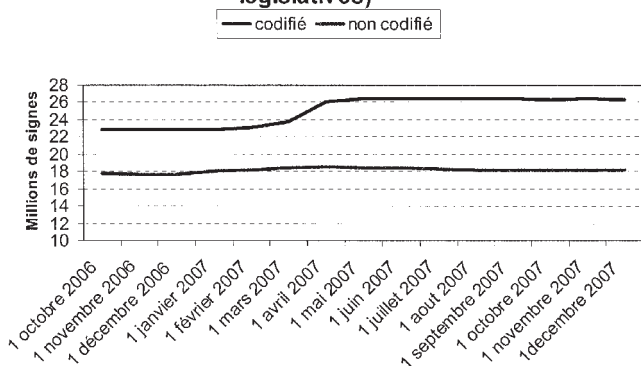
L'analyse diffère d'ailleurs si l'on observe ces évolutions plus en détail, s'agissant d'une part des dispositions de nature législative (art. L. dans les codes, lois et ordonnances non codifiées) et d'autre part, des dispositions

réglementaires (art. R, R\*; D, D\* des codes et décrets réglementaires non codifiés), les dispositions non différenciées qui subsistent dans certains codes devant être alors considérées à part.

Au niveau législatif, le graphique suivant permet de constater que le volume des dispositions codifiées (26,4 millions de signes) dépasse aujourd'hui nettement celui des lois et ordonnances non codifiées

(18,3 millions de signes) même si ce dernier a continué à progresser de façon significative sur les mois écoulés (il était de 17,7 millions en octobre 2006).

### Volume comparé du droit codifié et du droit non codifié (dispositions législatives)

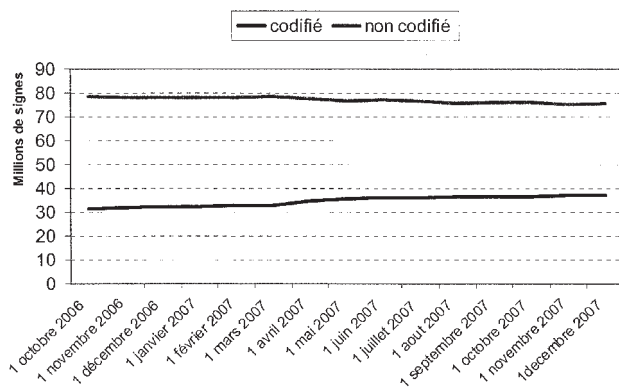


Au niveau réglementaire, le droit non codifié représente toujours une part largement majoritaire des dispositions en vigueur, avec 76,7 millions de signes au 1<sup>er</sup> juillet 2007 à comparer avec 36,2 millions de signes dans les parties réglementaires des codes.

Toutefois, on pourra observer que le volume de ces décrets non codifiés

s'est orienté à la baisse lors des derniers mois, une tendance semblant se dessiner assez clairement alors qu'en parallèle, les parties réglementaires de plusieurs codes ont été créées ou ont été enrichies substantiellement, ce qui se traduit par une augmentation très sensible en nombre de signes (+ 15 % depuis juillet 2006 pour l'ensemble des codes partie réglementaire).

### Volume comparé du droit codifié et du droit non codifié (décrets)



### *Un outil informatique pour la codification : Magicode*

En 1989, la codification a connu un essor facilité par l'apparition des nouvelles technologies dans le domaine de l'information. Elaboré par la mission de codification du code général des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur en 1991, le progiciel Magicode a été adopté par la quasi-totalité des missions chargées de codification et a facilité la confection d'une trentaine de codes.

Magicode est la mise en application, enrichie et développée, des règles méthodologiques et juridiques de la codification applicables au contexte législatif et réglementaire, règles qui ont été rassemblées dans la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 sur la codification, rappelées dans le « Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires » accessible sur Légifrance<sup>25</sup>, et que la Commission supérieure de codification s'attache à mettre en œuvre lors de l'examen de chaque projet de code.

#### **Les principales fonctionnalités de Magicode**

Magicode a été développé à partir d'un environnement bureautique largement utilisé par les services administratifs (Microsoft Word sous

Windows) et a profité d'un enrichissement continu de ses fonctionnalités lors de son adaptation aux différents projets de codes.

Tout d'abord, Magicode permet, dans le cadre d'une codification à droit constant, de constituer la base de codification dédiée au projet de code et inscrite dans son périmètre, avec des textes consolidés. À partir de ces éléments organisés et structurés, récupérés des bases de données ou saisis manuellement, ce logiciel offre les fonctionnalités suivantes de codification à droit constant :

1° Les informations concernant l'historique de la disposition à codifier, c'est-à-dire les références du texte-source et des modifications ultérieures ;

2° La construction du plan du projet de code générant, de façon automatique, la numérotation séquentielle des articles selon leur positionnement dans le plan, dans le respect rigoureux d'un parallélisme entre la partie législative et la partie réglementaire ;

3° L'apposition du signe diacritique (L, R, D) associé à la numérotation définissant la nature juridique des articles codifiés, selon la hiérarchie des normes établie par la Constitution, ainsi que leur mode de modification, et confor-

---

(1) [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). Le guide a été élaboré et actualisé par des membres du Conseil d'État et du Secrétariat général du Gouvernement.



---

mément à la nomenclature définie par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 ;

4° La qualification précise des opérations de codification opérées sur les articles, assurant le contrôle et la traçabilité de ces dernières, du texte source au texte codifié ;

5° La gestion automatique des renvois chiffrés entre articles en fonction des modifications de l'ordonnancement du plan du code ;

6° La constitution d'un document de travail en cinq colonnes assurant, pour chaque article examiné, la traçabilité et la lisibilité des opérations effectuées sur celui-ci avec les commentaires ou analyses juridiques nécessaires ;

7° L'extraction, à partir du document de travail, du linéaire du code en fonction de la demande, en tout ou en partie ;

8° La production automatisée des tables de concordances entre le texte-source et l'article codifié, ou l'inverse, facilitant l'accès des utilisateurs au nouveau code ;

8° La production des tables d'abrogation des articles codifiés ;

9° La gestion du suivi du projet selon les étapes de son élaboration : concertation entre les services et entre les ministères, examen par la Commission supérieure de codification, le Conseil d'État et le Parlement, publication au *JO* et diffusion en format traditionnel sur papier ou en format numérique ;

Les informations recueillies et consignées grâce à l'outil informatique facilitent enfin la préparation de la loi, de l'ordonnance, du décret, et dans certains cas de l'arrêté, qui accompagnent obligatoirement le texte du code.

### **L'exportation de l'outil informatique**

Il s'agit d'une application de règles méthodologiques françaises dans un contexte de conception, d'adoption et de publication du droit propre à la France. Toutefois, certains états étrangers ainsi que l'Union européenne, qui sont confrontés à des difficultés d'organisation, d'accessibilité et d'amélioration de la qualité du droit, s'intéressent aux méthodes françaises de codification et à l'outil informatique qui facilite leur application.

Fonctionnellement, la plupart des règles de codification, et donc des outils informatiques mis en œuvre, sont transposables à tout système de production de normes (organisation thématique, construction d'un plan déterminant un système de numérotation, respect de la hiérarchie des normes, classification organique, traçabilité des textes, consolidation, mise en place d'un index, etc.) mais chaque État néanmoins vise des objectifs particuliers dans le processus de codification et doit tenir compte des contraintes qui lui sont propres, par exemple dans le domaine de la publication des normes, du processus d'adoption et de révision des textes,

---

de la hiérarchie des normes, de la répartition des opérateurs publics et privés, etc.

Par conséquent, même si les objectifs d'un progiciel de codification sont sensiblement les mêmes d'un État à l'autre, d'autres éléments peuvent avoir un impact déterminant sur la conception de cet outil.

Ainsi, au nombre de ces éléments d'appréciation et d'évaluation orientant la solution informatique et devant être intégrés à la conception du progiciel, on retiendra :

- le processus d'élaboration, de production et de publication des normes propres à certains pays ;

- les éléments relatifs à la structure des textes, à leur identification en fonction de l'autorité normative,

à leur mode de consolidation, aux liens existants entre les différentes sources du droit ;

- le mode de recueil des textes, l'usage ou la mise à disposition de différentes bases de données publiques ou privées ;

- les processus de vérification, de validation des opérations de codification.

Plus de quinze ans après sa création, Magicode continue d'être utilisé au sein de l'administration française. Fruit d'une expérience singulière, outil original et performant dont les développements ont été, à moindre coût, le résultat d'un partenariat interactif entre les codificateurs et une société privée, Magicode a incontestablement contribué au développement d'une culture administrative au service de la qualité du droit.

---

## ANNEXE 25

---

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

*(Version consolidée au 1<sup>er</sup> mars 2008)*

NOR : PRMZ8905084D

#### **Article 1<sup>er</sup>**

*Modifié par décret n° 2008-188  
du 27 février 2008 (art. 1<sup>er</sup>)*

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

Procéder à la programmation des travaux de codification ;

Fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;

Susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées ;

Recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole ;

Adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes 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 ainsi que les projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants.

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

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

#### **Article 2**

*Modifié par décret n° 2008-188  
du 27 février 2008 (art. 1<sup>er</sup>)*

La Commission supérieure de codification comprend sous la présidence du Premier ministre :

Un vice-président, président de section ou président de section honoraire au Conseil d'État.

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- deux professeurs agrégés des facultés de droit, en activité ou honoraires ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur au secrétariat général du Gouvernement ;
- le directeur des Journaux officiels ;
- le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer ;

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

- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'État ;

- un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;

- un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;

- le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné,

Un rapporteur général.

Deux rapporteurs généraux adjoints.

Pour l'exercice de la mission définie au dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du présent décret, la commission s'appuie sur les travaux d'un groupe d'experts constitué auprès d'elle, dont la composition est fixée par arrêté du Premier ministre.

### Article 3

*Modifié par décret n° 2008-188 du 27 février 2008 (art. 1<sup>er</sup>)*

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

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

Les professeurs agrégés des facultés de droit sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président pour une durée de quatre ans.

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

Le rapporteur général et les rapporteurs généraux adjoints sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président.

#### **Article 4**

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

#### **Article 5**

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

#### **Article 6**

*Modifié par décret n° 2008-188 du 27 février 2008 (art. 1<sup>er</sup>)*

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

Des rapporteurs particuliers sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer.

#### **Article 7**

*Modifié par décret n° 2008-188 du 27 février 2008 (art. 1<sup>er</sup>)*

Le secrétariat de la Commission supérieure de codification est assuré sous l'autorité d'un secrétaire général par le secrétariat général du Gouvernement.

#### **Article 8**

*Modifié par décret n° 97-894 1997-10-04 (art. 2) JORF 4 octobre 1997*

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

- au vice-président ;
- au rapporteur général et aux rapporteurs généraux adjoints ;
- aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

#### **Article 9**

*Modifié par décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998 (art. 1<sup>er</sup>)*

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

### Article 10

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

### Article 11

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

### Article 12

Les décrets n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, n° 61-652 du 20 juin 1961 relatif à la composition de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires et n° 73-246 du 7 mai 1973 relatif à l'attribution d'indemnités à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure chargée

d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires sont abrogés.

### Article 13

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

MICHEL ROCARD

Par le Premier ministre :

*Le ministre d'État,  
ministre de l'économie,  
des finances et du budget,*  
PIERRE BÉRÉGOVOY

*Le ministre d'État,  
ministre de la fonction publique  
et des réformes administratives,*  
MICHEL DURAFOUR

*Le garde des sceaux,  
ministre de la justice,*  
PIERRE ARPAILLANGE

*Le ministre délégué  
auprès du ministre d'État,  
ministre de l'économie,  
des finances et du budget,  
chargé du budget,*  
MICHEL CHARASSE

---

## ANNEXE 26

---

### *Composition de la Commission supérieure de codification*

Vice-président : Daniel Labetoulle

Rapporteur général : Rémy Schwartz

Rapporteurs généraux adjoints : Nicolas Bonnal, Luc Machard

#### Membres titulaires

M. Jacques Arrighi de Casanova  
Conseiller d'État

M. Jacques Lemontey  
Président de chambre honoraire à la cour  
de cassation

Mme Marianne Lévy-Rosenwald  
Conseiller maître à la Cour des comptes

M. Philippe Gosselin  
Député

M. Patrice Gélard  
Sénateur

M. Philippe Terneyre  
Professeur agrégé des facultés de droit

M. Christophe Jamin  
Professeur agrégé des facultés  
de droit

Mme Pascale Fombeur  
Directrice des affaires civiles  
et du Sceau

M. Jean-Marie Huet  
Directeur des affaires criminelles  
et des grâces

M. Paul Pény  
Directeur général de l'administration et  
de la fonction publique

#### Membres suppléants

M. Rémi Bouchez  
Conseiller d'État

M. Jean-Claude Laplace  
Conseiller doyen honoraire à  
la Cour de cassation

M. Jérôme Filippini  
Conseiller référendaire à la Cour  
des comptes

M. Etienne Blanc  
Député

M. Henri de Richemont  
Sénateur

---

M. Jacques-Henri Stahl  
Directeur au Secrétariat général  
du Gouvernement

M. le préfet Pierre-René Lemas  
Directeur des Journaux officiels

M. Adolphe Colrat  
Directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère  
chargé de l'outre-mer



*Décret n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires*

**Rapport**

Au cours de ces dernières années, les lois et règlements se sont multipliés en raison, soit de l'extension des interventions de l'Etat dans le domaine économique et social, soit des difficultés financières ou des nécessités résultant de la guerre ou de la libération.

Ces nouveaux textes, parfois hâtivement élaborés sous la pression de besoins urgents, se sont généralement superposés d'une manière fragmentaire aux anciennes grandes lois de base.

La complexité de la législation et de la réglementation qui en est résultée a encore été accrue par le fait qu'il n'a pas pu être procédé à la constatation de la nullité de tous les actes dits lois ou décrets du gouvernement de fait se disant Gouvernement de l'Etat français, et qu'un grand nombre de ceux-ci, se rapportant à des questions techniques, ont été validés.

Ces textes multiples, épars, difficiles à réunir et dont la concordance n'apparaît même pas toujours, sont trop souvent dépourvus de la commodité et de la clarté que doivent présenter la législation et la réglementation.

De ce fait, les administrés ont le plus grand mal à ne pas ignorer la loi, et ils sont fréquemment contraints, soit de faire appel à des agents d'affaires gravitant autour des véritables hommes de loi dont l'activité professionnelle ne peut plus satisfaire toutes les demandes, soit de constituer au sein de leurs entreprises des services juridiques spéciaux ; ainsi se trouvent écartés du circuit de la production des éléments nombreux dont la rémunération souvent fort élevée augmente les prix de revient des éléments productifs.

Quant aux fonctionnaires eux-mêmes, malgré leur spécialisation, ils n'arrivent pas sans peine à se reconnaître dans le dédale de la législation, et perdent un temps précieux à rechercher les textes applicables et à déterminer leur portée.

Enfin, les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif sont appelés à statuer sur des contestations de plus en plus nombreuses.

Pour remédier à cet état de choses, il est indispensable d'effectuer un vaste travail de codification qui portera sur l'ensemble de la législation et de la réglementation en vigueur

Sans doute les services législatifs de certains ministères ont-ils déjà effectué des travaux dans ce sens, mais ceux-ci ont un caractère trop fragmentaire.

La commission supérieure instituée par le présent décret auprès de la présidence du conseil aura pour mission d'étudier la codification de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, de coordonner et de compléter les travaux déjà entrepris à cet effet par les différentes administrations.

Il lui appartiendra également d'appeler l'attention du Gouvernement sur toutes les mesures de simplification de la législation ou de la réglementation que ce travail lui révélera comme souhaitables.

Ces suggestions pourront faire l'objet de propositions de loi sur lesquelles le Parlement aura à se prononcer et qui constituent une des tâches préalables à l'œuvre de codification proprement dite.

Ainsi il sera possible notamment de réagir contre la tendance consistant à régler par la loi des questions relevant de l'application des principes posés, questions qui sont normalement du domaine du règlement.

Afin que cette commission supérieure puisse se réunir fréquemment et accomplir son œuvre, au cours de son année même, elle doit ne comprendre qu'un nombre de membres très réduit.

La présence de parlementaires, siégeant dans cette commission, à côté de hauts fonctionnaires, donne l'assurance que ses travaux seront poursuivis en étroite liaison avec les différentes commissions intéressées de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République.

Le président du conseil général et le maire qui font partie de ses membres lui fourniront directement la manière de voir des représentants des départements et des communes, collectivités qui constituent le cadre dans lequel s'appliquent les textes législatifs et réglementaires.

C'est cette même préoccupation de prendre un contact direct avec les difficultés d'application de la législation et de la réglementation qui a conduit à confier le secrétariat général de cette commission au directeur de l'administration départementale et communale du ministère de l'intérieur.

Pour que la commission supérieure puisse remplir la tâche qui lui incombe, il est nécessaire qu'elle dispose de nombreux rapporteurs. Il est prévu qu'elle pourra utiliser à cet effet les enquêteurs du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, ainsi que des fonctionnaires ou des personnalités désignés par la présentation des ministres intéressés, ou des organisations syndicales.

Le président du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sera vice-président de la commission supérieure et

les deux organismes travailleront en étroite liaison ; ces institutions donneront au Gouvernement la possibilité de réaliser la codification et la simplification nécessaires de la législation et de la réglementation. Une telle œuvre s'insère dans la réforme administrative et elle constitue en même temps une des conditions de sa réussite.

---

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et de la réforme administrative,

Décète :

Art. 1<sup>er</sup>. – Il est institué auprès de la présidence du conseil une commission supérieure chargée de réunir l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en vigueur, de coordonner et de compléter les travaux déjà entrepris à cet effet par les différentes administrations et de soumettre au Gouvernement toutes suggestions relatives à la simplification de ces textes, en vue de faciliter les travaux de codification proprement dits.

Art. 2. – La composition de cette commission est fixée comme il suit :

*Président,*

Le président du conseil des ministres.

*Vice-présidents,*

Le président du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Le président de la section de l'intérieur au conseil d'Etat.

*Membres,*

Trois députés de l'Assemblée nationale,

Deux conseillers de la République,

Le secrétaire général du Gouvernement,

Un conseiller à la cour de cassation,

Un conseiller d'Etat,

Un conseiller maître à la cour des comptes,

Le directeur de la fonction publique,

Le directeur des affaires civiles au ministère de la justice,

Un directeur au ministère des finances,

Un préfet,

Un président de conseil général,

Un maire.

Art. 3. – Le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur assure les fonctions de secrétaire général de la commission, il prend part aux débats avec voix délibérative.

Le secrétaire général est assisté de secrétaires désignés par arrêté du président du conseil.

Art. 4. – La commission dispose, en qualité de rapporteurs, des enquêteurs visés par l'article 3 du décret n° 46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Le président peut, en outre, désigner des rapporteurs choisis sur la présentation des ministres intéressés ou des organisations syndicales.

Art. 5. – La commission peut entendre toute personne qualifiée par ses travaux antérieurs.

Art. 6. – Le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et de la réforme administrative exerce, par délégation du président du conseil, les attributions dévolues à celui-ci par le décret.

Art. 7. – Le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et de la réforme administrative sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 10 mai 1948.

SCHUMAN.

*Par le président  
du conseil des ministres :*  
*Le garde des sceaux,  
ministre de la justice,*  
ANDRÉ MARIE.

*Le ministre des affaires étrangères,*  
GEORGES BIDAULT.

*Le ministre de l'intérieur,*  
JULES MOCH.

*Le ministre des forces armées,*  
PIERRE-HENRI TEITGEN.

*Le ministre des finances  
et des affaires économiques,*  
RÉNÉ MAYER.

*Le ministre de l'industrie  
et du commerce,*  
ROBERT LACOSTE.

*Le ministre de l'agriculture,*  
PIERRE PFIMLIN.

*Le ministre de l'éducation nationale,*  
ÉDOUARD DEPREUX.

*Le ministre de la France  
d'outre mer,*  
PAUL COSTE-FLORET.

*Le ministre des travaux publics  
et des transports.*  
CHRISTIAN PINEAU.

*Le ministre du travail  
et de la sécurité sociale*  
DANIEL MAYER.

*Le ministre de la santé  
publique et de la population,*  
GERMAINE POINSO-CHAPUIS.

*Le ministre de la reconstruction  
et de l'urbanisme,*  
RÉNÉ COTY.

*Le ministre des anciens combattants  
et victimes de la guerre,*  
FRANÇOIS MITTERAND.

*Le secrétaire d'Etat  
à la présidence du conseil,*  
PIERRE ABELIN.

*Le secrétaire d'Etat chargé  
de la fonction publique  
et de la réforme administrative,*  
JEAN BIONDI.

---

*Le secrétaire d'Etat aux postes,  
télégraphes et téléphones,*  
EUGÈNE THOMAS.

*Le secrétaire d'Etat aux affaires  
allemandes et autrichiennes*  
PIERRE SCHNEITER

*Le secrétaire d'Etat  
aux forces armées (guerre),*  
MAX LEJEUNE.

*Le secrétaire d'Etat  
aux forces armées (marine),*  
JOANNÈS DUPRAZ.

*Le secrétaire d'Etat  
aux forces armées (air),*  
ANDRÉ MAROSELLI.

*Le secrétaire d'Etat au budget,*  
MAURICE BOURGÈS-MAUNOURY.

---

ANNEXE 28

---

*Commission supérieure de précodification : Instruction générale  
sur la codification, Paris, Imprimerie nationale, 1949, 14 p.*

PRÉSIDENTE DU CONSEIL

---

SECRÉTARIAT D'ÉTAT À LA FONCTION PUBLIQUE  
ET À LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

---

COMMISSION SUPÉRIEURE  
DE  
PRÉCODIFICATION

---

INSTRUCTION GÉNÉRALE  
SUR LA  
CODIFICATION



PARIS  
IMPRIMERIE NATIONALE

---

1949

---

**PRÉSIDENCE DU CONSEIL.**

SECRÉTARIAT D'ÉTAT A LA FONCTION PUBLIQUE  
ET A LA RÉFORME ADMINISTRATIVE.

Juillet 1949.

COMMISSION SUPÉRIEURE  
DE  
PRÉCODIFICATION.

---

## **INSTRUCTION GÉNÉRALE SUR LA CODIFICATION.**

### **TITRE PREMIER.**

#### **DISPOSITIONS GÉNÉRALES.**

1. La présente instruction a pour objet de dégager les principes suivant lesquels doit être poursuivi le travail de codification des lois, règlements et circulaires, tels qu'ils ont été retenus par la Commission supérieure de précodification instituée par le décret du 10 mai 1948.

Cette instruction générale est destinée aux chefs responsables de chaque Administration, à ceux à qui ils ont délégué plus particulièrement le soin de coordonner le travail de codification en liaison avec la Commission supérieure, aux rapporteurs de la Commission et, plus généralement, à tous les fonctionnaires qui participent à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

#### **La confusion actuelle.**

2. La nécessité d'une codification a été signalée à plusieurs reprises par le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Cette nécessité n'a cessé d'apparaître plus impérieuse au fur et à mesure que la Commission supérieure de précodification prenait connaissance de la situation des différentes Administrations.

Une des principales entraves au bon fonctionnement des services

réside dans la complexité même des règles qu'ils sont chargés d'appliquer. La succession des instructions, notes et circulaires, l'absence d'abrogation des instructions devenues sans objet, l'insuffisance de coordination entre les dispositions parfois contradictoires apportent une véritable entrave à l'action de l'Administration. Bientôt verra-t-on apparaître — et sans doute commence-t-il à en être ainsi — de véritables professions dont le seul rôle sera de guider le public dans le dédale des prescriptions réglementaires.

Cet état de choses tient pour partie à la complexité des règlements et décrets, complexité liée elle-même à celle de la législation. Dans ces différents domaines, la connaissance de la législation en vigueur est à elle seule un travail important. Certains fonctionnaires essaient de remédier à cette situation par le recours à une documentation qui émane de sociétés privées. Ce seul fait suffit à marquer que l'État n'assume plus un de ses rôles essentiels : faire connaître à ses fonctionnaires sous une forme claire les services qu'ils doivent rendre et les méthodes qu'ils doivent employer.

### **Nécessité de la codification.**

3. Pour que l'État remplisse un de ses devoirs essentiels, exprimer de façon claire et précise les règles applicables au public et les instructions destinées aux fonctionnaires eux-mêmes, une codification ou plutôt une série de codifications sont indispensables. Dans le domaine administratif s'est produit le même phénomène de confusion qui s'était introduit à certaines époques de l'histoire dans le domaine du droit privé, confusion telle que certains hommes d'État ont estimé que la rédaction de codes constituait leur plus grand mérite aux yeux de l'histoire.

Or, la vie des particuliers dépend tellement, à l'heure actuelle, de l'action administrative que ce qui était nécessaire dans le domaine du droit civil ou du droit commercial doit être reconnu aussi indispensable dans le domaine du droit administratif.

La confusion ayant gagné le droit privé, celui-ci doit naturellement être compris dans le travail de codification, compte tenu de l'action qui doit être poursuivie par les Commissions de réforme du Code civil, du Code de procédure civile et du Code du commerce.

4. Il va de soi que le travail de codification ne gardera toute sa valeur et tout son intérêt que s'il s'accompagne d'une transformation des méthodes administratives. Un code, une fois établi, l'Administration ne devra plus procéder par décisions isolées sans



se préoccuper de leur intégration dans le texte général. Toute règle nouvelle devra donner lieu à la suppression, l'addition ou le remplacement d'un article ou d'un chapitre ou d'un titre du code ou de l'instruction générale. L'intérêt de cette prescription n'est pas seulement formel. La façon même de travailler et de penser dans l'Administration doit se trouver transformée par la nécessité de se demander avant de prescrire une règle nouvelle : N'existe-t-il pas une règle ancienne qu'il suffirait de rappeler ? La règle nouvelle ne doit-elle pas s'accompagner de la modification d'un certain nombre de dispositions qu'elle peut rendre inutiles ou qui s'accordent mal avec elle ? Il s'agit en somme de refaire chaque fois cet effort de synthèse mentale à défaut duquel il ne peut y avoir que confusion et inefficacité.

5. Le travail qui doit être poursuivi consiste, pour chaque grande catégorie de matières, à remplacer la multiplicité des lois, règlements et circulaires par les quatre séries de documents suivantes :

- un code législatif ou loi organique;
- un code réglementaire divisé lui-même en deux parties, c'est-à-dire :
  - règlement d'administration publique;
  - décret simple;
- une ou plusieurs instructions générales.

Ces quatre catégories de documents doivent être distinctes les unes des autres.

Cette disposition, correspondant à la portée différente des prescriptions et à la diversité des autorités qui doivent les approuver ou les modifier, n'empêchera pas les Administrations qui le jugeraient utile de rassembler, en outre, des dispositions à la fois législatives et réglementaires dans des recueils ou manuels destinés aux usagers ou à certains agents de l'État.

### **Ordre d'urgence des travaux.**

6. En principe, l'ordre logique qui va de la loi à l'instruction générale doit être en même temps un ordre chronologique. Au stade actuel, les Administrations, qui ne l'ont pas encore fait, doivent donc poursuivre et achever, en première urgence, la mise au point du projet de code législatif, puis du code réglementaire.

Toutefois, les Administrations qui ont à peu près achevé ces premiers travaux doivent se préoccuper, dès maintenant, de la mise au point ou de la mise à jour d'instructions générales.

### **Distinction de la codification et de la réforme.**

7. L'objet de ces travaux est avant tout de faciliter la tâche de l'Administration et la vie des usagers en rendant plus facile la connaissance des règles applicables aux uns et aux autres. Il ne s'agit donc pas, à titre principal, d'un travail de réforme de la législation ou de la réglementation existantes. Si la codification doit préparer certaines réformes, c'est essentiellement dans la mesure où, présentant sous une forme claire les dispositions en vigueur, elle rend leur appréciation et, par suite, leur modification plus faciles.

8. Le caractère « mouvant » de certaines réglementations n'exclut pas leur codification; bien au contraire, celle-ci doit rendre plus facile la mise au point des réformes elles-mêmes.

Toutefois, dans les cas où la volonté de réforme s'est déjà traduite par la rédaction d'un projet de loi organique se substituant à la législation en vigueur, et où ce projet est d'ores et déjà déposé devant le Parlement, on peut admettre qu'il est inutile d'entreprendre la codification de dispositions destinées à être rapidement transformées. Il appartient à la Commission supérieure de précodification d'admettre, sur demande des Administrations, ces dérogations au principe général. Dans l'ensemble, elles ne peuvent être accordées que dans les conditions suivantes : le projet de loi organique doit reprendre l'ensemble de la législation applicable à une matière déterminée; il doit explicitement abroger les dispositions antérieures; en tous cas, il ne paraît possible de s'abstenir de codifier des textes actuellement en vigueur que si l'on peut raisonnablement escompter que le texte organique nouveau soit adopté avant la fin de l'année en cours.

9. Bien que la codification proprement dite soit l'objet essentiel, l'expérience prouve que la seule mise en forme des dispositions en vigueur fait apparaître la nécessité et la possibilité d'améliorations et notamment de simplifications dont la réalisation ne paraît pas devoir soulever de contestations sérieuses. Étant entendu que le travail principal ne doit pas être retardé pour autant, il est souhaitable de signaler la possibilité de ces simplifications ou autres améliorations s'il s'agit d'une codification législative ou de les faire figurer dans le projet de texte s'il s'agit de la codification réglementaire et, *a fortiori*, de l'instruction générale.

### **Difficultés du travail.**

10. L'ensemble de ce travail se heurte à de multiples difficultés dont la Commission supérieure n'ignore nullement l'existence. S'agis-

sant de l'accomplissement d'une fonction essentielle de l'État, aucun obstacle ne doit être retenu.

Les difficultés mêmes qu'entraîne, dans certains cas, la plus grande complexité des textes, leur confusion, voire leur incertitude, rendent leur codification particulièrement souhaitable par le fait même qu'elle est particulièrement laborieuse.

**11.** L'avancement du travail dépend, dans une large mesure de l'activité et de l'autorité du fonctionnaire chargé pour chaque catégorie de matières, de suivre l'ensemble du travail et de faire la liaison avec la Commission supérieure. Il importe que ce fonctionnaire soit dégagé du travail courant, ce qui n'exclut pas, bien au contraire, la responsabilité directe des chefs de chaque Département et de chaque service.

Dans les Administrations qui disposent de services entraînés au travail législatif, il pourra y avoir intérêt à confier à ceux-ci la responsabilité des travaux de codification.

L'existence de commissions chargées de préparer une codification pourra faciliter l'exécution du travail. Elle ne saurait être admise pour justifier des retards.

### **Recensement des textes.**

**12.** La codification doit être précédée d'un recensement particulièrement attentif de tous les textes qui régissent la matière à codifier.

**13.** N'ont évidemment pas à être retenus les textes abrogés explicitement ou implicitement. Toutefois, il est rappelé à cette occasion que l'abrogation par désuétude n'existe pas en Droit français.

### **Délimitation des matières relevant de chaque Ministère.**

**14.** Cette délimitation est effectuée par la Commission supérieure de précodification au vu des propositions des différents ministres. La Commission se réserve de prendre des décisions provisoires et de les modifier au fur et à mesure des travaux.

Les tâches de codification confiées à chaque ministre ne correspondent pas forcément, ni complètement aux attributions de ce ministre. Chaque code doit correspondre, en effet, non à un ministère ou à un service, mais à un ensemble de questions. Dans tous les cas où une question intéressera plusieurs ministères ou services,

il appartiendra à celui qui est chargé d'élaborer le code correspondant, de prendre, de sa propre initiative, tous contacts avec les autres administrations.

15. En raison de la complexité même des relations humaines, il n'est guère de question qui ne puisse figurer à la fois dans plusieurs codes. Chaque règle ne devant figurer que dans un seul code, le découpage opéré ne peut être exempt d'un minimum d'arbitraire. Le découpage le plus logique paraît être celui qui tient compte de la nature même des règles et non des catégories de personnes auxquelles elles s'appliquent. C'est pourquoi, en principe, à titre de directive très générale, la Commission n'a pas retenu l'idée de faire élaborer un Code de l'enfance, de la vieillesse, etc.

L'existence de codes ou de grandes lois organiques pourra également entrer en ligne pour le groupement des matières.

### **Quelques principes de délimitation.**

16. Quelques principes généraux de délimitation ont été retenus, en principe, par la Commission.

Toutes les dispositions générales concernant le personnel de l'État, ainsi que les statuts particuliers des corps interministériels, seront reprises dans un code unique préparé par la Direction de la Fonction publique.

Par contre, les statuts particuliers établis pour les différentes catégories de personnel en application de la loi du 19 octobre 1946 et qui codifieront les dispositions propres auxdits personnels seront préparés par les administrations dont relèvent ces personnels. Ces statuts particuliers seront ultérieurement annexés dans une division spéciale aux codes établis par les administrations intéressées.

Les dispositions pénales doivent être rattachées, en principe, aux lois dont elles sont destinées à assurer l'application. Il ne conviendra donc pas de les réserver pour le code pénal, qui ne doit contenir que les dispositions répressives générales, ni de les rassembler dans un titre commun à la fin de chaque code.

### **Classement.**

17. Il va de soi que la codification ne consiste pas seulement à rassembler des textes, mais à classer les dispositions qu'ils contiennent dans un ordre méthodique. Dans certains cas, telle loi particulière pourra être conservée telle quelle et former un article, un

chapitre ou un titre. Dans d'autres cas, il sera nécessaire d'en disjointre les différents articles et de les placer chacun dans des titres ou chapitre différents.

### **Subdivision des codes.**

18. En vue d'obtenir une présentation uniforme, tous les codes seront divisés en livres, chapitres, sections, paragraphes, articles, alinéas, et éventuellement numéros.

Seuls les codes de peu d'importance ou les textes de codification partielle destinés à être regroupés ultérieurement dans des codes plus étendus ne seront pas divisés en livres et le seront directement en titres.

La division en titres est obligatoire s'il y a lieu à division. Ces titres sont, s'il y a lieu, divisés en chapitres, lesquels sont, éventuellement, divisés en sections, elles-mêmes divisées, s'il est nécessaire, en paragraphes à désigner par le signe typographique §. Le paragraphe est un groupe d'articles et non une subdivision d'article.

Les titres, chapitres, sections et paragraphes sont numérotés, à l'intérieur de la subdivision du degré immédiatement supérieur. Ces subdivisions portent un titre.

L'article constitue la division principale. Il ne porte pas de titre. Dans chaque code, les articles font l'objet, en principe, d'une numérotation unique et continue. Toutefois, pour faciliter la publication immédiate des codes destinés à être ultérieurement complétés, notamment par des dispositions actuellement à l'état de projets, la numérotation pourra être discontinue, dans des conditions qui seront précisées par la Commission.

L'alinéa est constitué par une phrase ou un groupe de phrases entre deux points à la ligne. Il ne porte pas de numéro.

Le numéro est un membre de phrase précédé d'un numéro. Il est employé dans les énumérations et ne doit pas être confondu avec l'alinéa dont il constitue une subdivision d'un caractère particulier. Lorsqu'on s'y réfère, ce sera de la façon suivante : « l'article... N<sup>ment</sup> » ; ou « l'alinéa N<sup>ment</sup> de l'article... » ; quand cet article comprend deux ou plusieurs alinéas contenant des numéros.

### **Dispositions particulières à certaines localités, régions, ou territoires.**

19. Les lois actuellement promulguées et les règlements qui s'y rattachent sont, sauf dispositions contraires, applicables non seule-

ment dans les départements de l'intérieur, mais aussi dans les départements d'outre-mer. Il en est de même pour les départements recouverts à moins que ces dispositions ne concernent une matière où subsiste une législation spéciale.

Conformément à ces principes, il sera admis que les dispositions codifiées s'appliquent à l'ensemble du territoire métropolitain, y compris les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle et les quatre départements d'outre-mer, et non compris l'Algérie, toutes les fois qu'il n'en sera pas disposé autrement. Il sera donc indispensable de rechercher si toutes les dispositions du code concernent l'ensemble du territoire métropolitain tel qu'il a été défini plus haut et d'indiquer, s'il y a lieu, à la fin de celui-ci les articles qui ne sont pas applicables à certaines parties de ces territoires.

Quant aux dispositions spéciales à certaines circonscriptions, elles pourront être comprises dans le cours du code ou en annexe de celui-ci si le régime applicable à ces circonscriptions comporte peu de particularités (par exemple : organisation municipale spéciale des villes de Lyon et de Marseille, dispositions fiscales spéciales applicables à la Corse, édits royaux et arrêts du Conseil du Roi édictant un régime spécial d'affouage pour certaines circonscriptions).

Les dispositions propres à la Ville de Paris et au département de la Seine seront présentées à part en vue d'une éventuelle codification particulière.

## **20. Le travail de codification comporte deux stades distincts :**

- l'élaboration des projets de texte;
- leur approbation par les autorités compétentes.

L'élaboration des projets dépend à la fois des administrations publiques et de la Commission supérieure de précodification.

Aux administrations publiques il appartient de préparer les avant-projets et de les soumettre à la Commission, au fur et à mesure de leur élaboration.

La Commission doit fixer les règles **générales** suivant lesquelles le travail doit être accompli, la **délimitation** des matières entre les différents services, c'est-à-dire la fixation de la tâche de chacun d'eux et les délais qui leur sont accordés. Saisie par chaque service des difficultés majeures que celui-ci rencontre dans l'accomplissement de sa tâche, elle s'efforcera de les faire cesser.

## **21. Dès qu'elle est saisie d'un projet de texte, la Commission**



nomme un rapporteur chargé de procéder à l'examen de ce projet. Elle désigne éventuellement une sous-commission.

La Commission examine en séance plénière les textes proposés et les observations présentées par les rapporteurs; éventuellement par les sous-commissions.

Après cet examen, la Commission transmet ces projets, avec les modifications qu'elle croit devoir y apporter, au Gouvernement à qui il appartient de décider la suite qui doit être donnée.

## TITRE II.

### LA CODIFICATION LÉGISLATIVE.

#### Particularités de la codification législative.

22. La codification législative présente des difficultés qui lui sont propres et demande des précautions particulières tant en ce qui concerne le recensement et l'appréciation de la validité des textes que leur présentation et leur modification.

#### Recensement des textes.

23. La liste des textes législatifs, établie en conformité des articles 12 et 13 de la présente instruction générale, doit être communiquée à la Commission supérieure de précodification afin que celle-ci puisse s'assurer que tel texte ne risque pas d'être utilisé par deux ou plusieurs services et de figurer à la fois dans deux ou plusieurs codes, afin d'éviter aussi que tel texte ne soit omis par tous les services, certains d'entre eux croyant que tel autre l'utilisera.

Pour les mêmes motifs, le même travail doit être effectué et la même liste doit être communiquée à la Commission supérieure de précodification par les Commissions de réforme du Code civil, du Code de procédure civile et du Code de commerce.

Bien entendu lorsqu'une partie seulement d'une loi est retenue, l'indication des articles correspondants doit être fournie.

D'ailleurs un des derniers articles du projet doit énumérer la totalité des textes auxquels le code envisagé se substitue.

#### Validité des textes.

24. Les textes à retenir sont non seulement les lois *stricto sensu*, mais aussi :

1° Les ordonnances royales et autres textes de caractère législatif antérieurs à 1789 qui sont encore en vigueur;

2° Les actes antérieurs à l'avènement de la III<sup>e</sup> République qui ont été assimilés à des lois; les décrets de la Convention, les arrêtés des comités de la Convention, les arrêtés des Représentants du Peuple en Mission, les arrêtés de l'administrateur général de la Corse dits « arrêtés Miot »; les décrets rendus par Napoléon I<sup>er</sup>, les avis du Conseil d'État relatifs à ces décrets; les sénatus-consultes du premier et du second Empire; les décrets du Gouvernement provisoire de la République, les décrets du Prince Napoléon, les décrets du Gouvernement de la Défense nationale, peuvent, suivant leur nature, leur date d'intervention ou de publication, leur ratification, etc., avoir le caractère législatif;

3° Les décrets-lois;

4° Les actes dits « lois du pouvoir de fait dit gouvernement de l'État français » validés par une ordonnance ou provisoirement applicables;

5° Les actes dits « lois du pouvoir de fait dit gouvernement de l'État français » validés par une loi;

6° Les ordonnances du Gouvernement provisoire de la République française et les ordonnances et autres actes du Comité de Londres, du Comité d'Alger et du C. F. L. N. validés par ces ordonnances;

7° Les dispositions, à l'origine réglementaires, auxquelles une disposition législative ultérieure a donné force législative, notamment par voie de référence.

Il est impossible d'analyser, même sommairement, les règles permettant de discerner si les actes rappelés au 1° et 2° ont ou non le caractère législatif. Il conviendra à cet égard de consulter les auteurs.

Par ailleurs, les textes visés au 3°, 4° et 6° n'ont pas forcément un caractère législatif. Cependant, toutes les fois qu'un arrêt du Conseil d'État ne leur aura pas reconnu le caractère réglementaire, en raison de la matière à laquelle ils s'appliquent, l'Administration devra les faire figurer dans le projet de Code législatif, quitte à en proposer éventuellement le déclassement, conformément à l'article 28.

### **Les actes internationaux.**

**25.** Les actes internationaux du domaine de chaque code devront être reproduits en annexe.



## Plan général.

26. Avant de procéder au travail de codification législative l'Administration a dû établir un projet de plan soumis pour approbation à la Commission supérieure de précodification.

Les administrations qui ne l'auraient pas encore fait doivent envoyer d'urgence leur projet de plan.

Il va de soi qu'il s'agit de plans provisoires qui pourront être modifiés, si la Commission l'estime utile, en raison des regroupements apparus possibles ou pour tout autre motif.

## Modifications apportées aux textes législatifs.

27. En principe le projet de code doit constituer la simple reproduction de la législation existante, sous la seule réserve d'une présentation logique des différents articles qui la composent, avec toutes les imperfections et toutes les lacunes que peut comporter cette législation. La suppression de ces imperfections et lacunes, si la nécessité en apparaît avec plus de force à la suite de la codification, constitue cependant un autre travail.

Toutefois, des modifications *de pure forme* pourront être envisagées lorsqu'il sera indispensable de le faire en raison de la succession des articles relatifs à un même objet ou pour assurer leur intégration dans le cadre d'un code.

Certaines *modifications de fond* paraîtront particulièrement utiles : il peut s'agir de dispositions législatives difficilement compatibles avec une législation antérieure, sans que cependant cette incompatibilité soit telle que l'on puisse considérer comme abrogé implicitement le texte plus ancien; il peut s'agir de dispositions tombées en désuétude, sans avoir été abrogées, auxquelles il paraît fâcheux de redonner une apparence de vie par la voie de la codification; il peut s'agir de telles réformes dont la réalisation indéfiniment différée sera rappelée à l'attention des services; il peut s'agir de simplifications dont la seule confrontation des textes fera ressortir l'opportunité. Ces propositions de modifications devront être indiquées en note, à propos des articles correspondants; elles seront récapitulées dans un document d'ensemble, figurant en annexe; un projet de loi contenant l'énumération des dispositions à soumettre au Parlement pour obtenir ces changements de fond sera également joint.

Ce projet de loi pourra être remplacé par un projet de décret lorsque les dispositions de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 seront susceptibles d'être appliquées.

### **Déclassement de certaines dispositions législatives.**

28. Certaines dispositions, législatives en la forme, sont par leur nature du domaine du règlement ou même de l'instruction.

Leur « déclassement », qui ramènerait les lois à leur objet, dégagerait à l'avenir le législateur des préoccupations secondaires et faciliterait la modification ultérieure des textes qui, ne portant pas sur les principes, doivent être plus souvent modifiés, serait donc éminemment souhaitable.

Il appartiendra aux administrations ou aux rapporteurs de proposer ces déclassements avec les autres modifications de fond dans les conditions prévues à l'article précédent.

### **Présentation matérielle de l'avant-projet.**

29. L'avant-projet de code doit être établi en deux colonnes permettant de mettre en regard pour chaque article le projet présenté d'une part, et d'autre part le texte de l'ancien article s'il comporte une modification de forme et en tout cas l'indication du texte (date de la loi, numéro de l'article) dont il est issu.

## **TITRE III.**

### **LA CODIFICATION RÉGLEMENTAIRE.**

30. Chaque administration doit commencer la rédaction des codes réglementaires, sans attendre l'achèvement des codes législatifs, s'il est possible de le faire sans retarder l'élaboration de ceux-ci.

31. Le code réglementaire doit comprendre deux parties distinctes :

- un règlement d'administration publique, unique en principe;
- un texte, également en principe unique, rassemblant toutes les dispositions prises par décret simple.

### **Modifications des textes réglementaires.**

32. Tant en ce qui concerne le règlement d'administration publique que le décret simple, il est possible d'envisager des modifica-

tions non seulement de forme mais aussi de fond, éventuellement une refonte complète. Les textes une fois préparés seront en effet soumis au Conseil d'État et au Gouvernement s'il s'agit de règlements d'administration publique ou au Gouvernement s'il s'agit de décrets simples.

A l'inverse de ce qui est prévu pour les codes législatifs la rédaction des codes réglementaires doit tenir compte des modifications jugées nécessaires : le texte proposé doit figurer dans une première colonne, le texte ancien dans une deuxième colonne contenant de toute façon les références nécessaires pour connaître l'origine des textes et en comparer la rédaction.

**33.** En vue de ne pas retarder le travail de codification il convient cependant de ne retenir que les modifications évidentes ou dont la réalisation ne paraît pas devoir soulever de contestations sérieuses.

Les modifications plus profondes, celles qui demandent des études complémentaires, peuvent cependant être signalées à l'attention du Gouvernement : elle figureront en annexe au projet de code.

**34.** Parmi les modifications qui peuvent être envisagées figurent, si la loi le permet, le déclassement de certaines dispositions réglementaires, qui sont du domaine de l'instruction, ou au contraire l'incorporation dans les décrets de certaines dispositions importantes qui sont actuellement incluses dans des arrêtés ou des instructions.

### **Abrogations.**

**35.** La liste des règlements et décrets abrogés devra être jointe au projet de code réglementaire.

### **Présentation des codes réglementaires.**

**36.** Dans la mesure où ce sera possible, il sera souhaitable que les subdivisions des codes réglementaires correspondent à celles des codes législatifs.

Toutefois, il ne s'agit là que d'une tendance qui ne doit pas conduire à créer de fausses fenêtres pour la symétrie. L'ordre qui permettra la meilleure présentation et le meilleur équilibre des dispositions réglementaires devra être adopté.

## TITRE IV.

### L'INSTRUCTION GÉNÉRALE.

#### **Des arrêtés.**

**37.** En principe, tout ce qui est du ressort de l'arrêté peut être utilement intégré dans l'instruction générale.

#### **Instruction générale.**

**38.** Toutes les dispositions permanentes d'application actuellement éparses dans les simples circulaires, notes communes, instructions, etc., devront être fondues dans une instruction générale unique par code ou dans des instructions générales correspondant chacune soit à une matière, soit à une catégorie d'usagers.

Il peut en effet être nécessaire de prévoir une instruction générale distincte pour telle catégorie de fonctionnaires ou d'usagers, par exemple une instruction générale concernant les directeurs départementaux, une autre pour les fonctionnaires subordonnés, etc.

Ne doivent être exclues de l'instruction générale que les décisions de caractère personnel, les dispositions de portée locale, ainsi que certaines prescriptions de caractère temporaire dont il conviendra d'ailleurs d'examiner périodiquement si elles doivent être maintenues ou supprimées.

**39.** Les projets d'instructions générales devront être soumis à la Commission dans les mêmes conditions que les autres catégories de documents.

*Le Secrétaire d'État à la Présidence du Conseil  
(Fonction publique et Réforme administrative),*

JEAN BIONDI.

