

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

**VINGT-TROISIÈME
RAPPORT ANNUEL
2012**

ISBN 978-2-11-076836-0
ISSN 0767-4538

RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2012)

SOMMAIRE

	Pages
I. – Rapport d’activité de la commission supérieure de codification en 2012	3
1.1. L’état des publications	3
1.2. La poursuite de travaux de création ou de refonte déjà engagés	4
II. – Quelques points de doctrine	4
2.1. Le périmètre des codes : privilégier l’homogénéité.	4
2.2. La codification des dispositions réglementaires édictées par voie d’arrêtés : une exception à un refus de principe	5
2.3. La consécration d’une nouvelle technique au service de l’objectif d’accessibilité du droit	5
2.4. De la subdivision en sections.....	7
III. – Les perspectives de la codification contemporaine : vers un nouvel élan	7
3.1. La circulaire : un programme ciblé et ambitieux de créations et de refontes	8
3.1.1. La création de deux nouveaux codes	8
3.1.2. La refonte de certains codes existants.....	9
3.2. Un rôle accru au service de la maintenance et de la légistique	10
3.2.1. Le développement des saisines facultatives	10
3.2.2. La fusion des parties réglementaires distinctes	11
3.2.3. L’actualisation du vade-mecum relatif aux règles applicables à la codification des « Outre-Mer »	11

ANNEXES

	Pages
ANNEXE 1 – Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.....	14
ANNEXE 2 – Circulaire du 27 mars 2013	30
ANNEXE 3 – Avis sur le projet de périmètre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.....	33
ANNEXE 4 – Avis sur le projet de refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.....	35
ANNEXE 5 – Avis sur les projets de partie IV du code des transports (navigation intérieure et transport fluvial).....	40
ANNEXE 6 – Avis sur le projet de périmètre de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	43
ANNEXE 7 – Avis sur le projet de partie réglementaire de la 1 ^{re} partie (dispositions communes) du code des transports	48
ANNEXE 8 – Avis sur les projets de partie réglementaire du code minier	51
ANNEXE 9 – Avis sur le projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail applicable à Mayotte.	56
ANNEXE 10 – Avis sur le projet de partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée	58
ANNEXE 11 – Codes disposant de parties réglementaires en R et D séparées	61
ANNEXE 12 – Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission Supérieure de Codification.....	62
ANNEXE 13 – Composition de la Commission supérieure de codification	65
ANNEXE 14 – Les réformes statutaires des collectivités d'outre-mer intervenues depuis 2007.....	67

1. Rapport d'activité de la Commission supérieure de codification en 2012 (projet de rapport adopté lors de la séance plénière du 19 mars 2013)

Au cours de l'année 2012, la Commission supérieure de codification a tenu six réunions plénières. Elle a rendu huit avis sur des projets de codification concernant au total cinq codes : le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le code des transports, le code minier, le code du cinéma et de l'image animée. Elle s'est également prononcée sur un projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail à Mayotte.

1.1. L'état des publications

En 2012, la Commission a eu la satisfaction de voir publier les parties législative (ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012) et réglementaire (décret n° 2012-836 du 29 juin 2012) du code forestier, la partie législative du code de la sécurité intérieure (ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012) et la partie réglementaire du code des procédures civiles d'exécution (décret n° 2012-783 du 30 mai 2012).

Comme elle l'avait déjà fait dans le rapport de l'année dernière, la Commission déplore l'absence de publication de la partie législative du code électoral dont elle a achevé l'examen à la fin de l'année 2010. Aucune habilitation législative n'est en effet intervenue depuis l'expiration, le 19 octobre 2011, de celle donnée au gouvernement par la loi du 14 avril 2011. Cette situation est d'autant plus regrettable que, le temps passant, le travail effectué, dont l'ampleur et la qualité méritent d'être à nouveau soulignés, devient de plus en plus obsolète, compte tenu de l'intervention de nombreuses lois en la matière.

Dans le même sens, la Commission ne peut qu'appeler de ses vœux la publication de la cinquième partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques sur laquelle elle s'est prononcée en décembre 2011, ce qui permettrait d'achever l'œuvre entreprise (la partie législative ayant été publiée en avril 2006 et les quatre premières parties réglementaires en novembre 2011).

1.2. La poursuite de travaux de création ou de refonte déjà engagés

Poursuivant le travail entrepris depuis la publication de la partie législative du code des transports, la Commission a examiné certaines parties réglementaires de ce code (parties I et IV).

Ont également été examinées les parties réglementaires du code minier et du code du cinéma et de l'action animée.

Enfin, la Commission s'est penchée, à plusieurs reprises, sur le périmètre de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Elle a également émis un avis sur le projet de refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2. Quelques points de doctrine

À partir des positions qu'elle a prises à la faveur de l'examen des projets de codification dont elle a été saisie et qui figurent dans les huit avis annexés au présent rapport, la Commission souhaite mettre l'accent sur certaines questions de codification qui ont particulièrement retenu son attention.

2.1. Le périmètre des codes : privilégier l'homogénéité

À l'occasion de la réflexion menée sur le périmètre de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, la Commission a précisé l'état actuel de sa doctrine relative au champ des codes à créer ou à refondre. Constatant que l'homogénéité d'un code perd souvent à l'extension de son périmètre, elle ne recommande pas l'élaboration de codes au champ trop vaste ou éclaté entre de trop nombreuses matières.

Les objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité du droit attachés à l'entreprise de codification sont en effet plus facilement atteints par la confection de codes, de dimensions modestes, centrés sur un corpus homogène composés des seuls textes véritablement pertinents au regard de la matière codifiée. Une telle codification poursuit deux objectifs : la consolidation des textes existants et leur organisation de manière cohérente et rationnelle afin de faciliter la connaissance et l'application des règles propres à un domaine particulier.

Le code du cinéma et de l'image animée, dont la partie législative est issue de l'ordonnance du 24 juillet 2009 et dont la partie réglementaire a été examinée par la Commission en 2012, fournit une illustration de cette catégorie de « mini-code » dont la Commission appelle le dévelop-

pement. Par exemple, la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et ses décrets d'application pourraient fournir la matière d'un code de l'audiovisuel.

2.2. La codification des dispositions réglementaires édictées par voie d'arrêtés : une exception à un refus de principe

Depuis 1989, la position de principe de la Commission est de ne pas insérer d'arrêtés dans le périmètre de la codification. Des inflexions ont toutefois été apportées, à titre ponctuel, à ce principe qui n'est pas remis en cause. La Commission rappelle que, dans pareille hypothèse, le décret de codification doit comporter un mécanisme de « démeysétisation » prévoyant la faculté de modifier, par arrêté, les dispositions codifiées en A.

La Commission avait ainsi proposé elle-même d'insérer dans une partie du code de l'éducation relative à l'enseignement supérieur certaines dispositions issues d'arrêtés qui ne constituaient pas les modalités d'application des décrets codifiés mais traduisaient l'expression autonome du pouvoir réglementaire dévolu au ministre.

S'agissant du code du cinéma et de l'image animée, la commission a également validé la proposition de codifier des dispositions en A. Les motifs valables pour le code de l'éducation ne jouaient pas en l'espèce, les arrêtés dont la codification a été retenue constituant des mesures d'application des décrets codifiés. Ce sont des raisons tenant à l'économie générale du code qui ont cette fois-ci emporté la conviction de la Commission. Dès lors que le choix a été fait, pour la partie législative, d'édicter un code à la fois spécifique à un secteur particulier et le plus exhaustif possible, il est en effet apparu cohérent d'entrer dans un degré de détail inhabituel. Seule l'exigence de complétude d'un code au champ matériel restreint a justifié le choix effectué.

Cette nouvelle dérogation à la règle de principe ne traduit, de la part de la commission, aucun revirement de doctrine.

2.3. La consécration d'une nouvelle technique au service de l'objectif d'accessibilité du droit

Une difficulté soulevée par l'examen de la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée a conduit la Commission à adopter une solution inédite susceptible d'enrichir les instruments légistiques au service de la codification.

L'ordonnance du 24 juillet 2009 a procédé à une modification des compétences en matière d'aides financières octroyées par le Centre national du cinéma et de l'image animée. L'article L. 112-2 qui en est issu, attribue au conseil d'administration de cet établissement public administratif la compétence pour « délibérer sur les conditions générales d'attribution des soutiens financiers », l'article R. 112-18 prévoyant les modalités d'approbation de ces délibérations. Il a été décidé de regrouper l'ensemble des mesures réglementaires concernant ces aides financières dans un « règlement général des aides financières du CNC ».

Un tel transfert de compétence du décret au conseil d'administration fait obstacle à l'insertion dans le code de ces mesures réglementaires : dès lors que la matière des aides financières du CNC relève désormais de la compétence de son conseil d'administration, seul ce dernier peut compétemment non seulement édicter de nouvelles mesures réglementaires dans ce domaine mais aussi modifier celles qui sont en vigueur. Faute de pouvoir, dans ces conditions, compétemment abroger les textes sources, le décret ne peut procéder à la codification de leurs dispositions.

Il a donc été décidé de ne pas procéder à la codification de ces dispositions. Néanmoins, le souci d'exhaustivité qui a présidé à la confection du code du cinéma et de l'image animée impliquait que fût trouvée une manière de faire apparaître, dans le périmètre du code, ces dispositions dont la portée est substantielle.

L'idée d'annexer le futur règlement général au code a été écartée. En effet, les annexes d'un code possèdent la même valeur juridique que celui-ci dans la mesure où leurs dispositions sont édictées par la même autorité que le corps du code.

Il fallait donc trouver une façon de **joindre ce règlement à la partie réglementaire du code sans pour autant l'y incorporer**. L'idée a été retenue, pour ce faire, de greffer, sur une disposition de la partie réglementaire, une accroche indiquant que ce règlement était reproduit à la suite du code sans y être intégré. Figure ainsi, dans le projet validé par la Commission, un article D. 311-2 qui indique que ce règlement « **est reproduit à la suite du présent code** ».

La Commission tient à souligner l'intérêt que présente, au regard de l'objectif d'accessibilité du droit, cette technique qui permet au codificateur de rassembler, à la suite du code, des textes qui ne relèvent pas de sa compétence mais dont il estime qu'il lui appartient de les porter à la connaissance des usagers, dans un souci de recueil le plus exhaustif possible des dispositions intéressant la matière codifiée.

Une réflexion pourrait utilement être menée afin de déterminer les codes existants pour lesquels le recours à un tel « fléchage » vers des textes reproduits à leur suite présenterait un intérêt. Cette technique pourrait notamment être mise à profit pour reproduire un certain nombre de conventions internationales et de d'actes de droit dérivé de l'Union Européenne à la suite du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dans le même sens, le règlement général de l'Autorité des Marchés Financiers pourrait être reproduit à la suite du code monétaire et financier.

2.4. De la subdivision en sections

À l'occasion de l'examen de la 1^{re} partie réglementaire du code des transports, la Commission a rappelé sa doctrine en matière de création, à l'intérieur d'un chapitre, de sections (et *a fortiori* à l'intérieur d'une section, de sous-sections ou de paragraphes).

La création de telles subdivisions n'est justifiée que si elle permet d'améliorer la clarté et la lisibilité d'un chapitre qui comporte de nombreux articles. C'est pourquoi il n'y a jamais lieu de créer, au sein d'un chapitre, une « section unique ».

Dès lors que la règle du parallélisme du plan des parties L et R ne vaut que pour les livres, titres et chapitres qui commandent la numérotation des articles et non pour les sections, l'existence de sections en partie L n'implique pas d'en ouvrir en partie R en l'absence de dispositions réglementaires correspondantes. L'ouverture d'une section accompagnée de la mention « la présente section ne comporte pas de disposition réglementaire » est donc à prohiber.

De manière générale, selon les cas, il est possible de ne pas ouvrir de sections dans la partie R alors qu'il en existe dans la partie L, d'en créer bien que la partie L n'en comporte pas ou même d'avoir un nombre de sections différent, organisées selon une logique et des intitulés propres.

3. Les perspectives de la codification contemporaine : vers un nouvel élan

Seize ans après l'intervention de la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, le Premier ministre a édicté une nouvelle **circulaire relative au programme de codification de textes législatifs et réglementaires et de refonte de codes**, qui est intégralement reproduite en annexe (annexe 10).

Cette circulaire témoigne de l'importance toujours accordée à l'œuvre de la Commission supérieure de codification. Elle dresse un bilan satisfaisant de l'entreprise menée depuis la relance du processus de codification. Une vingtaine de nouveaux codes ont été créés et neuf codes ont été entièrement refondus : environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvent ainsi aujourd'hui codifiés. Il s'ensuit nécessairement que le nombre de nouveaux codes à créer apparaît désormais limité.

Pour autant, le Premier ministre trace, dans le cadre de l'objectif de simplification du droit, de nouvelles perspectives pour la Commission supérieure de codification. Davantage que la fin d'une ère, 2013 marque ainsi **un nouvel élan pour la codification contemporaine**.

3.1. La circulaire : un programme ciblé et ambitieux de créations et de refontes

La circulaire du Premier ministre arrête les priorités du Gouvernement en matière de codification : elle fixe, outre l'achèvement des travaux qui ont été engagés, un ambitieux programme de créations et de refontes.

3.1.1. La création de deux nouveaux codes

Est ainsi réaffirmé le principe de la création de deux nouveaux codes.

La Commission se réjouit de voir réinscrit à l'ordre du jour, à l'occasion du trentième anniversaire du statut général, le projet d'un **code général de la fonction publique**. Après l'élaboration d'un premier projet et quatre habilitations législatives à procéder par voie d'ordonnance (dont la dernière a vu son délai expirer en décembre 2012), l'objectif de rassembler dans un texte unique les règles applicables aux trois versants de la fonction publique afin d'en faire apparaître, de la manière la plus claire possible, les traits communs est à nouveau au programme de la codification. Dans cette perspective, la Commission ne voit que des avantages à être à nouveau saisie afin de prolonger les réflexions déjà engagées.

Après plusieurs tentatives infructueuses, la création d'un **code des relations entre les administrations et le public** a été décidée par le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). La Commission se félicite d'être pleinement associée à l'élaboration de ce code dont la responsabilité est confiée au secrétariat général du Gouvernement. Destiné à constituer un véritable guide des usagers du service public, dans leurs relations avec les administrations, tels qu'il en existe ailleurs en Europe – en particulier le « code européen de bonne conduite administrative » établi en 2005 par le Médiateur européen et approuvé par le Parlement Européen ou le « code de l'administration »

adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2007 – ce code répondra, dans un domaine crucial, aux exigences d'accessibilité et d'intelligibilité du droit.

3.1.2. La refonte de certains codes existants

La refonte constitue une véritable recodification qui comporte l'adoption d'un nouveau plan et entraîne une modification de la renumérotation. Elle apparaît nécessaire lorsque la désorganisation d'un code implique d'en améliorer la lisibilité ou lorsque son état d'obsolescence appelle son actualisation.

Selon les hypothèses, la refonte se fait à droit constant ou bien offre l'occasion d'une **réforme du droit en vigueur**. La circulaire privilégie cette seconde option, conformément aux orientations du CIMAP dans tous les cas où le travail de codification fera apparaître la nécessité d'une **simplification de l'état du droit**. Cette inflexion de la feuille de route de la Commission supérieure de codification, qui s'éloigne du principe de la codification à droit constant, s'adosse au vaste chantier de simplification du droit engagé par le gouvernement.

Outre le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre pour lequel la réflexion est largement engagée, le Gouvernement a exaucé les vœux formulés par la Commission dans son précédent rapport annuel en inscrivant à l'ordre du jour la refonte de deux codes devenus difficilement lisibles : le code de la construction et de l'habitation et le code des postes et des communications électroniques. Après des premiers travaux qui n'avaient pas abouti, le projet d'une refonte du code de la consommation est relancé, allant au-delà du droit constant conformément au souhait de la Commission.

À ce programme auxquels figurent également le livre 1^{er} du code de l'urbanisme et le code de la voirie routière, la Commission croit pouvoir suggérer certains ajouts. Elle émet ainsi le vœu que les réticences de certains services administratifs en charge de l'application de codes anciens et devenus difficilement lisibles à entreprendre leur refonte soient levées dans l'intérêt général. Ceci est particulièrement vrai, dans les domaines économiques et financiers, du code des douanes, du code général des impôts ou du Livre des procédures fiscales. En outre, comme elle l'a déjà marqué à plusieurs reprises, la Commission ne peut que rappeler l'intérêt qui s'attacherait à une refonte du code de procédure pénale.

Outre le programme fixé par la circulaire du Premier ministre, la Commission supérieure de codification propose les perspectives suivantes.

3.2. Un rôle accru au service de la maintenance et de la légistique

Dans le droit fil de son rapport pour l'année 2011 qui suggérait de faire entrer certains travaux de maintenance dans les missions de la Commission et de mettre davantage ses travaux au service de la légistique, le présent rapport formule un certain nombre de préconisations qui lui paraissent de nature à accompagner la nécessaire évolution de son rôle.

3.2.1. Le développement des saisines facultatives

De manière générale, la Commission souligne l'intérêt que présentent des saisines relatives à des projets modifiant la structure de codes existants alors même qu'elles ne sont pas juridiquement nécessaires. Le principe d'une telle consultation facultative est posé à l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989.

La Commission tient à manifester sa **disponibilité à être saisie, à titre facultatif**, à chaque fois que les questions de techniques de codification posées par le texte en cause, ou de manière plus générale, de légistique appliquée à la codification, justifieront en opportunité sa consultation.

Tel a été le cas du projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail applicable à Mayotte dont le ministère du travail a saisi la Commission. Prenant acte avec satisfaction de cette initiative, elle s'est efforcée d'examiner le projet de décret dans des délais compatibles avec le calendrier retenu par le gouvernement.

Dans cette optique, le réseau des **Hauts Fonctionnaires chargés de la Qualité du Droit (HFQD)** pourrait être utilement mobilisé au service de la maintenance des codes existants. À l'occasion de chaque modification d'un code présentant un caractère substantiel, une étude d'impact devrait être conduite portant sur les conséquences d'une telle modification sur l'économie générale de ce code ainsi que sur les modalités les plus appropriées de son insertion dans le code. Si l'utilité s'en fait sentir, la Commission supérieure de codification pourrait alors être saisie, à titre facultatif, dans les conditions décrites ci-dessus.

Deux chantiers semblent pouvoir, dans ce cadre de réflexion, être engagés sans attendre. Le premier porte sur la revue des codes existants comportant deux parties réglementaires distinctes afin de créer une partie unique ; le second sur les conséquences à tirer des évolutions statutaires des collectivités d'outre-mer s'agissant de l'élaboration des parties outre-mer des codes comme de la maintenance des codes existants.

3.2.2. La fusion des parties réglementaires distinctes

À l'occasion de l'examen du projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail applicable à Mayotte, la Commission a souligné **l'intérêt de la suppression**, dans les codes où elles existent encore, **de deux parties réglementaires distinctes**. La dispersion dans deux parties, l'une relative aux décrets en Conseil d'État et l'autre relative aux décrets simples, des dispositions réglementaires nuit en effet à leur intelligibilité.

La Commission suggère d'engager un réexamen systématique des codes existants afin de rassembler en une unique partie réglementaire l'ensemble des dispositions réglementaires qui figurent encore en deux parties distinctes. **A cette fin, un inventaire, qui figure en annexe, des codes qui restent, à ce jour, structurés en deux parties réglementaires R et D a été dressé** (annexe 11). Ils sont au nombre de neuf. Un objectif raisonnable serait de pouvoir les réviser d'ici deux ans.

3.2.3. L'actualisation du vade-mecum relatif aux règles applicables à la codification des « Outre-Mer »

Les questions de droit ultra-marin ont toujours présenté, y compris en matière de codification, des difficultés particulières. Le précédent rapport annuel s'en est fait l'écho à propos des conséquences de la jurisprudence *Elections municipales de Lifou* (Conseil d'État Assemblée du 9 février 1990) au regard de l'exigence de sécurité juridique.

Il apparaît aussi que les nombreuses évolutions statutaires qui ont concerné, ces dernières années, les collectivités d'outre-mer sont susceptibles d'entraîner de nombreuses conséquences en matière de codification.

Trois réformes statutaires sont ainsi intervenues depuis 2007 respectivement relatives à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (voir sur ce point l'annexe 14).

De tels changements soulèvent, lorsqu'ils interviennent entre l'adoption de la partie législative d'un code et la préparation de sa partie réglementaire, **des difficultés tenant aussi bien aux plans de ces parties qu'aux modalités de rédaction**.

Les techniques de codification des dispositions relatives à l'outre-mer diffèrent en effet selon que les collectivités sont régies par le principe de l'identité législative ou celui de la spécialité législative. S'agissant des premières, seules doivent être codifiées les dispositions faisant exception ou dérogeant au droit commun qui s'y appliquent de plein droit sous l'intitulé « dispositions particulières ». S'agissant des secondes, seules

peuvent être codifiées les dispositions spécifiques et les dispositions de droit commun qui ont fait l'objet d'une mention expresse d'applicabilité ou d'une adaptation, sous l'intitulé « dispositions applicables ».

Un changement de régime depuis l'intervention de la partie législative risque de soulever des difficultés au moment de l'élaboration de la partie réglementaire. Les partis pris en termes de plan comme de rédaction peuvent en effet être devenus inadaptés. Il faut alors arbitrer entre la cohérence entre les deux parties L et R aux dépens de la logique juridique et l'application des règles orthodoxes de codification au mépris de la règle du parallélisme entre les deux parties.

Une réflexion d'ensemble s'impose sur ces délicates questions. Elle devrait permettre l'actualisation du vade-mecum relatif aux règles applicables à la codification outre-mer qui avait été rédigé, il y a une dizaine d'années. À cet effet, il a été décidé de nommer à nouveau, au sein de la Commission, un rapporteur particulier chargé des questions relatives à l'outre-mer. Depuis la suppression de la commission adjointe à la commission supérieure de codification par le décret n° 97- 894 du 2 octobre 1997, ses attributions sont en effet exercées par la Commission supérieure qui a bénéficié, pour ce faire, du concours de plusieurs rapporteurs plus particulièrement chargés de l'outre-mer.

Les objectifs poursuivis par la codification seraient en effet partiellement compromis si l'on devait, devant l'ampleur des complications que cela induit, renoncer à y inclure les dispositions relatives à l'outre-mer.

ANNEXES

Pages

Annexe n° 1	Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.....	14
Annexe n° 2	Circulaire du 27 mars 2013	30
Annexe n° 3	Avis sur le projet de périmètre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre	33
Annexe n° 4	Avis sur le projet de refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	35
Annexe n° 5	Avis sur les projets de partie IV du code des transports (navigation intérieure et transport fluvial)	40
Annexe n° 6	Avis sur le projet de périmètre de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	43
Annexe n° 7	Avis sur le projet de partie réglementaire de la 1 ^{re} partie (dispositions communes) du code des transports	48
Annexe n° 8	Avis sur les projets de partie réglementaire du code minier	51
Annexe n° 9	Avis sur le projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail applicable à Mayotte.	56
Annexe n° 10	Avis sur le projet de partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée	58
Annexe n° 11	Codes disposant de parties réglementaires en R et D séparées	61
Annexe n° 12	Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission Supérieure de Codification	62
Annexe n° 13	Composition de la Commission supérieure de codification	65
Annexe n° 14	Les réformes statutaires des collectivités d'outre-mer intervenues depuis 2007.....	67

ANNEXE N° 1

Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

Lors du séminaire consacré à la réforme de l'État qu'il a tenu le 14 septembre 1995, le Gouvernement a décidé d'achever la codification de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans. La réalisation de cet objectif ambitieux doit faciliter la mise en œuvre du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » et permettre aux citoyens, aux élus, aux fonctionnaires, aux entreprises de mieux connaître leurs droits et obligations. La prolifération et l'enchevêtrement de règles qui caractérisent aujourd'hui notre ordre juridique sont unanimement dénoncés ; il importe d'y mettre fin.

Cet effort s'inscrit dans une tradition nationale, qui a été illustrée par les cinq grands codes napoléoniens et qui s'est développée depuis la Libération avec le rapport de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires du 8 mai 1952 et par la rédaction d'une quarantaine de codes. Un nouvel essor de la codification est intervenu en 1989, avec la mise en place d'une nouvelle Commission supérieure de codification, dotée d'une autorité renforcée et de moyens accrus ; depuis lors, plusieurs codes (propriété intellectuelle, consommation, juridictions financières, collectivités territoriales) ont été publiés et quinze autres ont été préparés. La décision prise en septembre dernier constitue la dernière étape de cette entreprise de remise en ordre de notre droit.

La stratégie retenue est celle de la codification du droit existant, dite « à droit constant ». Celle-ci entraîne déjà, par le regroupement et la clarification qu'elle opère, une amélioration du droit. Elle précède l'effort de simplification des textes, qu'elle prépare et facilite.

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités et les méthodes de la programmation, de la préparation et de la rédaction des codes.

1. RÈGLES DE PROCÉDURE ET DE COMPÉTENCE

1.1. Procédure de codification

1.1.1. Programmation générale

La programmation des travaux de codification a été assurée par la Commission supérieure de codification, à partir des propositions émanant des ministères et du Commissariat à la réforme de l'État, et après une large consultation, en liaison étroite avec le secrétariat général du Gouvernement, du Parlement, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de l'Université et de l'ensemble des départements ministériels.

Le programme de travail pluriannuel, pour la période 1996-2000, adopté par la commission lors de sa séance du 4 décembre 1995, sous ma présidence, est annexé à la présente circulaire. Il n'est pas limitatif, les ministres pouvant être amenés à proposer de nouveaux projets de codes.

1.1.2. Décision de principe de lancement d'un code

La décision effective de procéder à l'élaboration d'un code concernant une matière non encore codifiée ou à la refonte, sous forme d'un document nouveau, d'un code existant, est prise lors d'une réunion interministérielle, convoquée par mes soins, sur proposition du vice-président de la Commission supérieure de codification, et présidée par un membre de mon cabinet.

Lors de cette réunion, pour permettre une délimitation aussi précise que possible du périmètre du code, sont fixés les principes généraux permettant la sélection des dispositions devant y figurer. Ces précisions, particulièrement nécessaires pour les matières pouvant intéresser plusieurs codes existants ou en projet, sont de nature à prévenir des hésitations ultérieures et les différends entre les ministères qui ont pu être constatés par le passé, souvent générateurs de retards dans l'élaboration.

Dès cette réunion est également déterminé le partage des tâches entre le ministère chef de file et les autres services intéressés. Un service de l'État, au sein des ministères, chargé de la préparation du projet de code, est désigné comme chef de file de l'opération.

À ce stade, une date d'achèvement du code est fixée (parties Législative et Réglementaire).

L'ensemble de ces dispositions est fixé dans un compte rendu interministériel qui a valeur de référence.

Ces décisions de principe doivent entraîner, sans délai, la mise en place d'une mission de codification et d'un groupe de travail.

1.1.3. Mise en place de la mission de codification

Le service de l'État désigné comme chef de file se dote des moyens humains et techniques nécessaires à la mise en œuvre de la préparation du code dans les délais impartis. À cet effet, il constitue une mission de codification, organe permanent pendant la durée d'élaboration du code, placée sous son autorité et dirigée par un responsable de haut niveau qui pourra être déchargé d'une partie de ses tâches. Toutes les solutions conformes aux objectifs de rapidité et d'efficacité peuvent être envisagées (chef du service juridique, membre d'un corps d'inspection placé auprès du directeur compétent...), pour peu que le responsable, clairement identifié, soit en position d'obtenir rapidement le concours des directions ou services spécialisés et le soutien du ministre et de son cabinet.

Il importe également que des moyens de traitement automatisés de l'information soient mis à la disposition de la mission. Une attention particulière doit être portée à la compatibilité des différents systèmes informatiques entre eux. Les services dans lesquels l'expérience de la codification est faible peuvent se rapprocher de la Commission supérieure de codification, qui pourra les faire bénéficier du savoir-faire acquis par des services de l'État ayant récemment mené à bien un processus de codification, comme la direction générale des collectivités locales.

En toute hypothèse, il appartient au cabinet du ministre concerné de se tenir régulièrement informé de l'état de l'avancement des travaux de la mission et de prendre toute mesure nécessaire à l'adaptation des moyens. Il pourra être fait appel, le cas échéant, au fonds pour la réforme de l'État.

1.1.4. Mise en place du groupe de travail

Le responsable de la mission de codification suscite la réunion, à la fréquence adéquate, d'un groupe de travail qui rassemble notamment les membres de cette mission, les autres services compétents du ministère et ses propres corps d'inspection, des représentants des autres services de l'État désignés par la réunion interministérielle, ainsi que le rapporteur particulier nommé par la Commission supérieure de codification.

Ce groupe de travail est le maître d'œuvre du dispositif. Ses réunions sont présidées par le responsable de la mission de codification, et, en tant que de besoin, par le directeur d'administration centrale concerné ou le membre compétent du cabinet du ministre.

Il importe que les membres du groupe de travail soient choisis de façon à disposer d'une autorité suffisante pour représenter utilement la position de leur administration de rattachement.

Le groupe peut s'adjoindre durablement le concours de personnalités qualifiées désignées par la Commission supérieure de codification, qui peuvent être rémunérées dans la limite des crédits mis à la disposition de la Commission. Il peut également recourir, pour des tâches matérielles ou ponctuelles, à des prestataires extérieurs à l'administration. Il doit cependant conserver en permanence la pleine maîtrise d'œuvre du processus de codification.

1.1.5. Travaux préliminaires

Le groupe de travail entame, sans délai, les travaux préliminaires de recensement des textes législatifs et réglementaires intéressant la matière et s'attache à proposer une détermination fine du périmètre du code.

L'exploitation des banques de données juridiques peut se révéler utile à cet effet. Il adresse au vice-président de la Commission supérieure de codification, dans les deux mois suivant sa mise en place, un calendrier prévisionnel détaillé permettant la réalisation du code dans les délais prescrits par la réunion interministérielle de lancement.

Il élabore un projet de plan détaillé.

Dès ce premier stade, il consulte en tant que de besoin les organismes adéquats du ministère (conseils supérieurs, hauts conseils...) et les autorités administratives indépendantes concernées. Il procède également à la consultation de toute personne utile, notamment des représentants des usagers, des praticiens et des professeurs de droit. Il pourra procéder, s'il l'estime opportun, à la consultation des organismes représentatifs du personnel.

Ces consultations précoces sont de nature à éviter d'éventuels malentendus au moment des procédures d'adoption du code.

Il doit également se mettre en rapport avec les autorités qui auront à participer à l'élaboration du code pour certaines de ses dispositions, notamment les autorités pénales, pour les sanctions pénales, le ministère de l'outre-mer, pour les départements et les territoires d'outre-mer, et, le cas échéant, l'institut du droit local d'Alsace-Moselle.

Le projet retenu est soumis, pour approbation, à la Commission supérieure de codification.

1.1.6. Préparation du projet de partie Législative

Après validation du plan détaillé par la Commission supérieure de codification, la mission de codification procède à la rédaction du projet de partie Législative du code.

Les cabinets des ministres sont tenus informés des divergences pouvant apparaître entre les options des différents services de l'État. En cas de désaccord persistant, le ministre chef de file saisit la Commission supérieure de codification, si le différend est d'ordre technique, ou mon cabinet, s'il soulève des questions plus fondamentales. Dans ce dernier cas, pourra être tenue une réunion interministérielle. Une demande d'arbitrage peut m'être également soumise par le vice-président de la Commission supérieure de codification.

La partie Législative du code est ensuite examinée, en une ou plusieurs fois, par la Commission supérieure de codification. Le projet est d'abord étudié par un groupe restreint de la commission, puis il est adopté en séance plénière, compte tenu des observations présentées par le groupe restreint.

Une fois adopté en l'état ou amendé par la mission de codification, selon les instructions de la Commission supérieure, le projet de code est transmis au Gouvernement par le vice-président de la commission. Ce dernier m'adresse une lettre présentant l'économie générale du code et pouvant comporter certaines observations relatives à la mise en cohérence, à la simplification ou à l'amélioration du droit existant.

Les autres phases de la procédure d'adoption sont celles du droit commun : transmis sans délai au Conseil d'État par le secrétariat général du Gouvernement, le projet est ensuite adopté en conseil des ministres, puis transmis au Parlement, où il suit la procédure législative habituelle.

1.1.7. Préparation du projet de partie Réglementaire

Il a pu être constaté, par le passé, des retards parfois importants, allant jusqu'à plusieurs mois, dans l'adoption

de la partie Réglementaire. Dans la mesure du possible, les travaux doivent être menés de façon concomitante, car les décalages présentent les inconvénients majeurs d'une période d'incertitude sur l'applicabilité de règlements qui ont été pris sur le fondement de lois désormais codifiées, sans qu'ils le soient eux-mêmes.

C'est pourquoi le recensement des règlements à codifier doit être entrepris en même temps que celui des textes législatifs ; la rédaction de la partie Réglementaire doit commencer, au plus tard, dès l'adoption par la Commission supérieure de codification du plan de la partie Législative.

Le projet de partie Réglementaire est examiné et adopté par la Commission supérieure de codification dans les mêmes conditions que la partie Législative. Il m'est communiqué par une lettre du vice-président de la commission attirant mon attention sur les problèmes particuliers éventuels.

La partie Réglementaire entre en vigueur selon les procédures de droit commun relatives aux décrets en Conseil d'État.

Les retards supplémentaires, intervenant après l'examen du projet de partie Réglementaire par le Conseil d'État, sont totalement injustifiables. C'est pourquoi, dans le même esprit d'efficacité et de lisibilité du droit, les contresigns et la publication doivent intervenir sans délai à la diligence du ministère chef de file.

Le vice-président de la Commission supérieure de codification, informé par les rapporteurs particuliers de l'existence de retards d'élaboration, de signature ou de publication, me saisit de ces questions.

1.1.8. Présentation formelle des projets

Les projets des parties Législative et Réglementaire sont présentés sous la forme d'un document comportant au moins trois colonnes : le texte futur (avec le numéro), le texte actuel (avec ses références complètes), les observations de forme et de fond (raisons d'une proposition de déclassement ou de modification, etc.).

Le projet de texte de validation du code comprend au moins quatre articles : l'approbation du code annexé au projet, le remplacement des anciennes références aux textes abrogés par des références au nouveau code, l'indication que les dispositions « suivies » seront de plein droit modifiées par l'effet de la modification des dispositions « pilotes » enfin les abrogations.

1.2. L'organisation de la Commission supérieure de codification

La Commission supérieure de codification est placée sous ma présidence. Son organisation et son fonctionnement sont régis par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié.

Une commission adjointe est placée auprès de la Commission supérieure de codification par le décret n° 89-704 du 28 septembre 1989. Elle a pour objet de recenser pour chacun des trois territoires d'outre-mer l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables et de veiller à l'insertion dans les codes en cours d'élaboration par la Commission supérieure de codification d'une partie spécifique aux territoires d'outre-mer.

1.2.1. Vice-président

En mon absence, la Commission supérieure est présidée par son vice-président, lequel dirige, en outre, sa gestion courante et préside les réunions

du comité de pilotage et, en tant que de besoin, certains des groupes restreints de la commission.

Il a la responsabilité de la bonne exécution du programme de codification, sous mon autorité.

1.2.2. Rapporteur général et rapporteur général adjoint

Le vice-président de la commission est assisté d'un rapporteur général et d'un rapporteur général adjoint, chargés avec lui de la préparation et du suivi des réunions. Ces derniers participent notamment aux réunions de pilotage et de comités restreints convoqués par le vice-président, ainsi qu'aux séances plénières. Ils représentent la Commission supérieure de codification aux réunions interministérielles d'arbitrage. Ils suivent plus particulièrement les travaux des rapporteurs particuliers et élaborent, avec le vice-président, le rapport annuel de la commission.

1.2.3. Secrétaire général

Un secrétaire général, chargé de l'administration de la Commission supérieure de codification et des relations avec le secrétariat général du Gouvernement, est placé auprès du vice-président. Il assure notamment le secrétariat des comités de pilotage et des séances plénières.

1.2.4. Rapporteurs particuliers

La Commission supérieure de codification dispose de rapporteurs particuliers, qui sont généralement des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, des magistrats judiciaires, des conseillers de cours administratifs d'appel et de tribunaux administratifs, des conseillers des chambres régionales des comptes ou des professeurs d'université. Chacun d'eux est affecté à un ou plusieurs codes. Ils sont responsables de la bonne

marche des travaux devant la commission et jouent un rôle d'intermédiaire entre celle-ci et le groupe de travail.

Ils suivent l'élaboration des codes depuis la constitution du groupe de travail jusqu'à la publication au *Journal officiel* de la République française de la partie Réglementaire.

N'étant pas en position d'autorité ou de subordination vis-à-vis des ministères concernés, il leur appartient, pour la bonne marche de leur mission, de nouer des relations harmonieuses avec les responsables concernés et de faciliter le règlement des difficultés pouvant survenir entre services au cours de l'élaboration du code.

Ils conseillent le ministère, notamment en ce qui concerne la technique juridique, assurent la cohérence des travaux avec les directives générales de codification fixées par la Commission supérieure, veillent au respect des calendriers prévisionnels d'élaboration des parties législatives et réglementaires et saisissent la commission de toute difficulté sérieuse et persistante.

À la demande du vice-président, ils participent aux groupes restreints de la commission, le cas échéant aux comités de pilotage. Ils informent la commission siégeant en séance plénière de l'état d'avancement des travaux et lui présentent les projets de code. Ils mettent régulièrement à jour la fiche de suivi figurant au dossier ouvert pour chaque code à la Commission supérieure de codification, laquelle précise l'état d'avancement du code et détaille le résultat des différentes réunions. Ils assurent la dernière relecture du projet de code avant l'envoi du projet à mes services et préparent le projet de lettre que m'adresse le vice-président. Ils assistent également les services de l'État en charge du code pour la rédaction du projet de loi auquel le code sera annexé, notamment en ce qui concerne

l'abrogation des textes dont les dispositions auront été codifiées, ainsi que de son exposé des motifs.

1.2.5. Séances plénières

La commission se réunit, en fonction de l'avancement des travaux, en principe une fois par mois, en séance plénière, sur convocation du vice-président. La séance plénière est la formation délibérante de la commission, composée, en application du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, du vice-président, des membres permanents, des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné, du rapporteur général et du rapporteur général adjoint.

Il est essentiel que les administrations soient représentées par le directeur d'administration centrale compétent ou, en cas d'empêchement, par un adjoint direct.

Les travaux sont présentés par le rapporteur particulier et le chef de la mission de codification. Le secrétariat est assuré par le secrétaire général de la commission.

La commission siégeant en séance plénière discute et adopte les projets présentés par les services de l'État aux différents stades de leur élaboration. Elle fixe les directives et les méthodes de codification. Elle discute et adopte le projet de programme et le rapport annuel.

1.2.6. Comité de pilotage

Composé du vice-président, du rapporteur général, du rapporteur général adjoint, du secrétaire général, d'un conseiller technique et, le cas échéant, de toute personne compétente, il se réunit chaque semaine.

Il prépare le programme de la commission, ainsi que son rapport annuel. Il fait le point de l'état d'avancement de l'élaboration et de l'adoption des codes.

Il prépare les réunions des groupes restreints et les séances plénières de la commission.

1.2.7. Groupes restreints

Les groupes restreints de la commission, dont la composition est adaptée en fonction de chaque code, comprennent, le cas échéant, le vice-président, et toujours le rapporteur général ou le rapporteur général adjoint, le représentant à la commission (ou son suppléant), selon le cas, du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, le rapporteur particulier et le chef de la mission de codification intéressés.

Ils préparent les séances de la commission appelée à statuer en séance plénière sur un code déterminé en identifiant les points importants et difficiles qui lui seront soumis.

1.3. Une coopération active avec le Parlement

La codification est un outil de coopération entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Le rôle éminent du Parlement est d'abord consacré par l'abandon de la technique de codification par voie réglementaire et le choix de la codification par voie législative.

En application du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, il est représenté au sein de la commission par un député et un sénateur. Au stade de l'élaboration des projets de code, leur présence permet l'enrichissement des travaux de la commission et favorise un dialogue permanent avec les assemblées et leurs commissions, particulièrement en ce qui concerne le périmètre et le plan des codes.

Au stade de l'adoption, en ce qui concerne les parties législatives, il confère force de loi aux codes, qui se substituent ainsi aux textes anté-

rieurs, désormais abrogés. La pratique a montré que la discussion devant le Parlement pouvait conduire à l'adoption de quelques amendements de fond qui, dans le respect de la codification à droit constant, visaient à améliorer la qualité de la législation.

Le Parlement est ainsi naturellement un acteur majeur de la codification. Il importe donc, en cette matière comme en d'autres, de veiller avec une attention soutenue à préserver la qualité des relations entre la représentation nationale et le pouvoir exécutif. C'est pourquoi la présentation des projets de code devant le Parlement doit toujours être assurée par le ministre compétent, en général celui dont le département ministériel a été désigné comme chef de file de l'opération.

2. MÉTHODES

2.1. Principes et règles fondamentales

2.1.1. Codification « à droit constant »

En principe, les codes sont produits en retenant la présentation des textes dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification sans mêler à cet effort une réforme du fond du droit. Telle est la portée de ce que l'on nomme la codification « à droit constant » qui seule permet d'élaborer des codes sans les ralentir ou les perdre dans l'examen et les débats de toute réforme de fond. Au contraire, en fournissant aux auteurs de projets de réforme une base de textes clairs, ordonnés et en vigueur, la codification prépare la réforme et la simplification ultérieure des textes.

Mais ce principe du « droit constant » doit être précisé.

D'abord, le codificateur apportera une série de modifications de forme pour adapter le texte à la nécessité de la compréhension ou de la cohérence des textes codifiés. Les mots, expressions et concepts désuets ou dépassés par une

législation plus récente seront remplacés par les notions correspondant au droit en vigueur et à la langue actuelle.

Ensuite, le codificateur, pour préparer un code pleinement conforme à la hiérarchie des normes, va s'assurer :

- d'une part, de la validité des normes qu'il codifie, ce qui l'amène à constater certaines abrogations ou caducités dont nul ne s'était soucié jusqu'alors ;
- d'autre part, de la double conformité des dispositions du futur code à la Constitution et aux engagements internationaux de la France, y compris, au premier chef, au droit communautaire. Au lieu de reprendre des textes qui ne respecteraient pas ces normes supérieures, le codificateur proposera les modifications nécessaires pour mettre le corps de règles en harmonie avec elles.

En outre, le ministère responsable du code et la Commission supérieure de codification disposent d'une voie privilégiée pour tirer des conséquences des travaux de codification et proposer, au-delà de la méthode « à droit constant », des simplifications, améliorations et harmonisations du droit.

Ces modifications prendront normalement la forme d'observations figurant dans la troisième colonne prévue au paragraphe 1.1.8. de la présente circulaire.

Plus exceptionnellement, elles seront directement incorporées au texte proposé. Une fois le projet de code adopté par la commission supérieure, le vice-président de la commission l'adresse au Premier ministre avec une lettre énonçant les propositions envisagées par elle. Ainsi la Commission supérieure de codification prolonge son travail par des propositions de réforme qui lui paraissent pouvoir être étudiées par

le Gouvernement ou même proposées directement au Parlement à l'occasion de la discussion sur le projet de code. De plus, je rappelle que la discussion devant le Parlement peut conduire à ajouter à la codification à droit constant quelques amendements de fond tendant à améliorer la législation.

Enfin, le principe de codification à droit constant souffre des exceptions s'agissant des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte. En effet, dès lors que les matières codifiées relèvent de la compétence de l'État et que l'extension des textes concernés vise à combler un vide juridique sans nécessité d'adaptation, il peut être dérogé à la codification à droit constant.

2.1.2. Parties L., R. et, éventuellement, D. et A.

2.1.3. Maintien de l'unité des grandes lois

Chaque fois que cela est possible, il vaut mieux privilégier un périmètre, un plan et une présentation qui maintiennent l'unité des grandes lois fondatrices d'un domaine du droit que les lecteurs utilisent de longue date sous cette forme.

2.1.4. Déclassements et reclassements

Le principe de la codification à droit constant n'interdit pas, à titre exceptionnel, lorsqu'ils sont indispensables, les déclassements de dispositions législatives ou reclassements de dispositions réglementaires.

Pour le reclassement en partie Législative de dispositions classées jusqu'alors à tort en partie Réglementaire, la loi de codification suffira.

Il en va autrement des déclassements en partie Réglementaire de dispositions inscrites dans la loi. Jusqu'en 1989, la codification par voie réglementaire

imposait de procéder au déclassement par le seul moyen de l'article 37-2 de la Constitution qui comporte un examen du Conseil constitutionnel pour les textes postérieurs à la Constitution de 1958. Depuis que les parties législatives sont soumises à l'approbation du Parlement, il est également possible de confier aux lois qui les adoptent le soin d'abroger elles-mêmes les textes à déclasser avec effet à la publication de la partie Réglementaire du code, ce qui permet de les reprendre directement dans celle-ci.

2.1.5. Renvois entre articles d'un même code

Pour le lecteur, les renvois qui impliquent de lire les mêmes articles en des endroits différents du code sont une complication.

Aussi vaudra-t-il mieux, chaque fois que cette solution n'alourdira pas le code, reprendre en clair la disposition afin qu'elle soit directement accessible à l'endroit où l'on va la rechercher : c'est ce qui a été fait pour le code général des collectivités territoriales quand le texte sur les régions renvoyait au texte sur les départements, qui lui-même renvoyait au code des communes.

2.1.6. Abrogations

a) La codification nécessite un recensement des textes existants et donc la mise en lumière des successions de textes. Les plus récents et les plus spécialisés prévalent sur les plus anciens et les plus généraux. La codification amène donc à ne retenir que le texte en vigueur et à constater certaines abrogations de textes.

La rédaction proposée pour la loi de codification peut utiliser la formule : « sont et demeurent abrogées les dispositions de... » pour des textes désuets, inappliqués en vertu d'une pratique constante ou devenus inapplicables en fait.

Au stade de la préparation des projets, il importe de maintenir la distinction entre les textes abrogés parce que codifiés et les textes abrogés pour d'autres raisons (obsolescence, doubles emplois, abrogations implicites antérieures...).

b) Certains textes ne seront ni codifiés ni abrogés parce qu'ils ont une portée limitée dans le temps ou un caractère transitoire.

2.2. Composition du code

Les opérations ci-dessus décrites relatives au champ, au périmètre et au plan du code sont au cœur de l'opération de codification et d'elles dépendent largement la qualité et la clarté du code.

2.2.1. Champ

Le futur code réunira les textes législatifs et les décrets portant sur la matière.

Trois autres catégories de textes soulèvent des questions : le droit communautaire dérivé, les actes des autorités administratives indépendantes et ceux des collectivités territoriales.

* Le droit communautaire est devenu dans certains domaines la base essentielle de la réglementation, par exemple pour le livre « Marchés et productions » du code rural.

Malgré leur importance, les règles de droit communautaire dérivé, lorsqu'elles sont d'effet direct, comme les règlements, ne peuvent être juridiquement codifiées en droit national. Elles peuvent être classées et annexées aux codes pour renseigner l'utilisateur. En ce sens, une telle annexe d'information peut aussi être présentée devant le Conseil d'État et le Parlement pour éclairer le code par son contexte. Mais il ne peut être question de disjoindre la compétence pour édicter la norme et la compétence pour la codifier. Il revient aux autorités communautaires

de codifier elles-mêmes leurs propres normes. Elles s'y emploient d'ailleurs selon une technique de « codification à droit constant » très proche de la pratique française.

Bien entendu, les lois et décrets nationaux de transposition des directives communautaires entrent dans le champ de la codification comme tout autre texte national.

* Les actes des autorités administratives indépendantes régissent de manière directe certains domaines comme les marchés financiers (Commission des opérations de bourse) ou la communication (Conseil supérieur de l'audiovisuel). Comme pour le droit communautaire, il appartient à l'autorité elle-même – en raison de son statut d'indépendance – de rassembler sous une forme cohérente et accessible les normes qu'elle a pu être amenée à produire, de préférence en s'inspirant des principes et des techniques de la codification générale.

* Les actes des collectivités territoriales (délibérations des conseils et arrêtés des exécutifs) peuvent emporter des conséquences juridiques importantes en fonction des compétences desdites collectivités, mais ils n'ont pas à être codifiés par les autorités nationales. Il appartient aux collectivités locales elles-mêmes de codifier leurs propres dispositions, si elles l'estiment opportun.

Il est recommandé que les autorités administratives indépendantes et les collectivités territoriales tiennent le plus grand compte de l'architecture des codes adoptés par la loi et le décret.

2.2.2. Périmètre et rapports avec les autres codes

a) Principes pour le périmètre d'un code :

Un des actes les plus importants lors du lancement d'un code consiste à en définir le périmètre par rapport tant

aux blocs de législation du domaine qu'aux autres codes existants ou à venir. Ainsi, le fait d'inclure dans le futur code des marchés et des contrats les délégations de service public est un choix de fond. De même, conserver l'autonomie du droit forestier et l'existence d'un code forestier à côté du code de l'environnement marque la spécialité de la forêt, à la fois élément de l'environnement, de la production et du milieu rural.

Plusieurs principes doivent guider la fixation du périmètre d'un nouveau code :

- pas de « maxi-codes » ni de « mini-codes ». Ainsi le code actuel de l'expropriation est trop mince pour demeurer autonome. Inversement, le code général des impôts (dont peu à peu le livre des procédures fiscales a été séparé) ou le code général des collectivités territoriales atteignent une taille au-delà de laquelle leur usage deviendrait malaisé ;
- pas de codes de ministères mais des codes de matières. Un code est fait pour l'usager et non pour découper un « territoire ministériel », même si les fonctionnaires des services qui l'ont établi auront à en gérer les modifications.

b) Conséquences du périmètre arrêté :

Il convient de ne pas se référer à un code non encore entré en vigueur. Pour cette raison, des solutions temporaires, à modifier quand le code de référence sera publié, pourront être adoptées. Telle a été la méthode suivie pour les codes des juridictions financières et des collectivités territoriales.

2.2.3. Plan

Le plan d'un code traduit une architecture juridique et une volonté de mise en valeur des grandes distinctions qui

vont orienter le droit du domaine en cause. Par exemple, le code général des collectivités territoriales distingue chaque niveau de collectivité locale (commune, département, région) plutôt que les fonctions (compétences, statuts, personnel, finances).

Les auteurs d'un code s'efforceront de regrouper en tête du code des principes qui gouvernent la législation du domaine : principes de « pollueur/payeur » ou de prudence dans le code de l'environnement, principes communs aux marchés et aux délégations de service public dans le futur code des marchés et des contrats publics, principes de laïcité et de neutralité dans le code de l'éducation, par exemple :

a) Le plan du code comprendra toujours des livres, des titres et des chapitres (au maximum neuf en raison de la numérotation décimale) ;

b) Le plan sera identique pour la partie L. et pour la partie R. permettant ainsi de lire facilement les dispositions législatives et réglementaires applicables à un même sujet ;

c) Un titre peut ne comporter qu'un seul chapitre qui est intitulé Chapitre unique ;

d) Un code peut comprendre des « parties » regroupant chacune plusieurs livres. Ce découpage, pratiqué dans le code général des collectivités territoriales, peut justifier une numérotation des articles à quatre chiffres.

Mais les livres peuvent être aussi réunis dans les « parties » qui n'ont pas de conséquences sur la numérotation, comme dans le code de l'éducation.

La lisibilité et la clarté du plan sont les principaux guides en la matière.

2.3. Présentation du code

Titres des livres, titres et chapitres

Certes, les titres n'ont pas de portée juridique. Mais ils pourront être utilisés pour interpréter une disposition dont le lecteur prendra en considération la place dans le code. Aussi la formulation des titres et sous-titres fera-t-elle l'objet d'une attention particulière pour que, du fait de leur choix, le contenu du chapitre ne soit pas déformé et pour que l'inclusion d'une disposition dans le chapitre ne modifie pas involontairement sa portée.

Numérotation des articles

En principe, les numéros des articles de code sont composés de trois chiffres indiquant le livre et le chapitre, suivis d'un tiret et d'une numérotation séquentielle. Mais, pour certains codes comprenant un grand nombre d'articles, il apparaît nécessaire d'ajouter un chiffre identifiant la partie quand le code est divisé en quelques grandes parties.

En l'absence de dispositions législatives,

Renvois simples et dispositions suivieuses

1. Renvois simples

Il peut être exceptionnellement décidé de procéder par renvoi simple, lorsque la technique dite « dispositions suivieuses » alourdit le projet de code.

2. Dispositions suivieuses

Il peut être nécessaire de reproduire le même texte dans deux codes. Cette formule, qui doit être limitée au strict nécessaire pour éviter le risque d'enchevêtrement de codes, doit passer par une technique de reproduction sans erreur.

Fréquemment, un code dit « suiveur » ne fera que reprendre, généralement en caractères italiques, pour l'information de l'utilisateur, les dispositions d'un autre code dit « pilote » :

le lien entre les deux codes qui mentionnent la même disposition sera à la fois juridique et formel :

- juridique parce que la loi de codification aura précisé que « les dispositions du code de X qui citent en les reproduisant des articles d'autres codes sont modifiées de plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles » ;
- formel parce que la liaison entre disposition pilote et disposition suiveuse est exprimée par la mention suivante : « les règles relatives à ... sont fixées par les articles ... du code ... ci-après reproduites ». Les dispositions ainsi reproduites le seront opportunément en italique.

Tableaux de correspondance

Un des reproches parfois formulés contre la codification vient de la possible perte de référence à la date de la disposition codifiée. Il est vrai que la date de vote ou d'édiction d'une disposition est un élément d'interprétation pour celui qui doit l'appliquer. Aussi, tout code adopté par la Commission supérieure de codification comprend des tableaux de concordance entre l'article codifié et le texte d'origine abrogé lors de la codification et inversement. Ainsi la codification offre-t-elle les passerelles nécessaires pour aller des anciens aux nouveaux articles.

Utilisation de l'informatique

Le travail de codification comprend un nombre important d'opérations répétitives et donc susceptibles de normalisation et d'automatisation. La mission de codification de la direction générale des collectivités locales a conçu, pour la réalisation du code général des collectivités territoriales, un logiciel de codification assistée par ordinateur (Magicode) fondé sur l'utilisation de logiciels bureautiques.

Il s'agit d'une application ouverte et adaptable, pouvant s'enrichir de nouveaux développements selon les besoins des codificateurs et mise à leur disposition.

L'utilisation des moyens informatiques doit permettre de concevoir, et ce dès le départ du projet de codification, le document de travail comme un support unique de travail et de communication entre les différents partenaires institutionnels. Il devient ainsi une matrice d'informations et un outil de gestion du projet de codification.

Conçu sur le plan informatique, comme un système ouvert, le document de travail peut désormais être le lieu de récupération et de traitement d'informations venant d'origines ou d'acteurs différents. En outre, l'exploitation du document de travail par les outils informatiques permet de favoriser et accélérer les phases ultérieures du projet comme la réception des bases de données, les liens entre les articles législatifs et réglementaires, les modifications du plan, les simulations, l'élaboration et la vérification des tables d'abrogation ou de concordance, l'édition du projet de loi, l'exploitation statistique ou la publication du texte.

3. Questions juridiques particulières

La préparation de tout code rencontre plusieurs questions juridiques intéressant soit des thèmes transversaux, soit des territoires particuliers.

3.1. Sanctions pénales

Pour la présentation des sanctions dans les codes, le parti est pris de faire figurer les dispositions pénales spécialisées dans les codes particuliers pour que l'utilisateur trouve à la fois la disposition législative ou réglementaire et les éléments de sanction correspondants. En ce sens ont été rédigés les nouveaux

codes de la consommation et de la propriété intellectuelle et les futurs codes de l'environnement et de l'éducation.

C'est privilégier la cohérence du code spécialisé du fait du lien entre la règle de fond et sa sanction et du fait de l'intérêt de rassembler les différentes sanctions administratives et pénales qui accompagnent une législation.

En même temps, la chancellerie est engagée dans un vaste et nécessaire travail de collecte et d'harmonisation des dispositions pénales spéciales, destiné à grouper l'ensemble de ces dispositions, sous réserve des dépénalisations qui pourraient intervenir.

C'est privilégier la cohérence et l'unité de la matière pénale (responsabilité pénale de la personne morale, tentative, complicité, quantum de peine).

3.2. Alsace-Moselle

En cette matière du droit local alsacien et mosellan, il convient de prêter une attention particulière à l'identification des domaines où s'applique ce droit. À cet égard, le ministère en charge d'un code s'appuiera dans la recherche des dispositions en cause sur l'institut du droit alsacien-mosellan de Strasbourg.

Identification du droit applicable

Tantôt le droit national se substitue purement et simplement au droit local, tantôt, au contraire, le droit local subsiste et s'impose face au droit national. Ces rapports différents d'une loi à une autre impliquent, de la part des auteurs du code, un examen attentif des textes, des pratiques et de la jurisprudence quand elle existe.

Indication du droit applicable

Il sera toujours utile de préciser dans un article : les dispositions du présent titre (ou chapitre) sont applicables

dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, à l'exception de celles des articles X, Y, Z...

Formulation du droit applicable

Il convient de reprendre dans le code les formules du droit d'Alsace-Moselle, même quand elles sont proches du droit national. La codification n'a pas en principe pour objet de conduire à un alignement du droit alsacien-mosellan sur le droit national.

3.3. Outre-mer

3.3.1. Départements d'outre-mer

Les dispositions législatives et réglementaires nationales sont applicables de plein droit, sous réserve de mesures d'adaptation qui devront être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code.

3.3.2. Saint-Pierre-et-Miquelon

Les dispositions législatives et réglementaires nationales lui sont applicables de plein droit, sauf lorsqu'elles concernent des matières relevant de la compétence du conseil général, sous réserve de mesures d'adaptation qui doivent être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code.

3.3.3. Mayotte

Les dispositions législatives et réglementaires nationales n'y sont applicables que si le texte le mentionne expressément. Cette exigence s'impose, même dans le cas où un texte modifie ou complète des dispositions qui ont précédemment été rendues applicables dans cette collectivité. Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Mayotte devront être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code.

3.3.4. Territoires d'outre-mer

Les dispositions législatives et réglementaires nationales n'y sont applicables que si le texte le mentionne

expressément. Cette exigence s'impose, même dans le cas où un texte modifie ou complète des dispositions qui ont précédemment été rendues applicables dans ces territoires. Les dispositions spécifiques aux territoires d'outre-mer devront être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code par le ministère pilote, en liaison avec le ministère chargé de l'outre-mer.

L'élaboration de chaque code posera la question de l'extension du droit applicable en métropole aux territoires d'outre-mer. La dérogation admise pour ces territoires au principe de la codification à droit constant peut être l'occasion d'y étendre le droit métropolitain en vue de combler des vides juridiques.

Dès lors que la codification ne sera pas faite à droit constant, les assemblées territoriales d'outre-mer devront être consultées conformément à l'article 74 de la Constitution. Dans la mesure du possible, ces consultations devront être faites avant la transmission du projet de code au Conseil d'État.

Lorsque les matières codifiées relèvent de la loi organique en vertu de l'article 74, alinéa 2, de la Constitution (compétences des institutions propres, règles essentielles de fonctionnement y compris les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de l'État), la codification devra être portée par une loi organique, mais les articles de loi organique issus de cette loi s'inscriront dans le plan du code à leur place naturelle (*cf.* paragraphe 2.1.1 ci-dessus).

3.3.5. Sur tous ces points, la commission adjointe à la Commission supérieure de codification offre aux ministères, en liaison étroite avec le ministère de l'outre-mer, sa capacité à recenser les textes susceptibles d'extension aux territoires par une codification qui soit adaptée le mieux possible à ces territoires. Il faut en tout cas éviter la

coexistence de deux ordres juridiques, l'un codifié pour la métropole, et l'autre non codifié pour l'outre-mer.

4. Suivi et modification

Une fois le code achevé, les obligations des administrations ne sont pas levées :

Communication : la publication d'un code doit s'accompagner d'une attention particulière apportée à la préparation au changement ainsi imposé aux utilisateurs. Les commentaires de la presse spécialisée et des associations professionnelles seront utiles pour la compréhension de l'économie du projet avant même la publication du code. Enfin, un code sera d'autant plus efficace qu'il sera accompagné des outils permettant de l'utiliser facilement et rapidement : circulaire précisant le mode d'emploi du nouveau texte et tables de concordance doivent ainsi faire l'objet de diffusions larges et appropriées. De même, l'introduction du nouveau code dans les banques de données juridiques publiques (Minitel : 36-17, code Infocode) devra se faire en même temps que sa publication au *Journal officiel*.

Modifications du code : il convient de leur appliquer les mêmes principes que la codification initiale. Il est indispensable que des textes portant sur une matière déjà codifiée soient rédigés en modifiant ou en complétant immédiatement le code et non en dehors de celui-ci ; en effet, les codes perdraient peu à peu de leur valeur si des textes extérieurs intervenaient sans y être insérés. Il va de soi qu'il importe de veiller à ce que les nouveaux textes ne visent, ne modifient ni n'abrogent un texte déjà abrogé du fait de la codification.

Attention portée notamment aux « dispositions suiveuses » à modifier en même temps que la « disposition pilote ». A cet égard, les minis-

tères devront, avec l'aide du fichier législatif du secrétariat général du Gouvernement, signaler les articles pilotes qui sont repris dans une ou plusieurs dispositions suiveuses pour que les modifications ultérieures soient systématiquement coordonnées.

J'attache le plus grand prix à la réalisation, dans les délais prévus, de cet ambitieux programme de codification, qui doit participer à l'amélioration de la vie quotidienne des Français. J'invite chacun d'entre vous à y veiller et à y contribuer pour les matières relevant de sa compétence, en liaison avec la Commission supérieure de codification. Vous voudrez bien me faire part, dans les meilleurs délais, afin d'éviter tout retard, des difficultés éventuellement rencontrées, soit pour la préparation des codes, soit pour leur adoption.

A N N E X E

PROGRAMME GÉNÉRAL DE CODIFICATION

1996-2000

*** 1. Code civil.

*** 2. Code pénal.

A. – VIE PUBLIQUE

a) Institutions politiques

* 3. Code des pouvoirs publics constitutionnels.

** 4. Code électoral.

b) Justice

* 5. Code de la magistrature.

** 6. Code de l'organisation judiciaire.

* 7. Code de la juridiction administrative.

** 8. Code de la procédure civile et des voies d'exécution.

* 9. Code des professions juridiques et judiciaires.

c) Administration

* 10. Code de l'administration.

* 11. Code de la fonction publique.

** 12. Code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général.

* 13. Code des propriétés publiques.

d) Finances

* 14. Code du droit budgétaire et de la comptabilité publique.

** 15. Code général des impôts.

** 16. Code des procédures fiscales.

** 17. Code des douanes.

e) Police

** 18. Code de la route.

* 19. Code de l'entrée, du séjour et du travail des étrangers.

f) Défense

* 20. Code de la défense.

B. – ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

** 21. Code de commerce.

* 22. Code monétaire et financier.

** 23. Code rural.

* 24. Code de l'environnement.

** 25. Code de l'urbanisme.

** 26. Code de la construction et de l'habitat.

* 27. Code de l'énergie et des mines.

* 28. Code des transports.

** 29. Code des postes et télécommunications.

** 30. Code de l'artisanat.

** 31. Code des assurances.

C. – ACTIVITÉS SOCIALES

** 32. Code de la santé publique.

** 33. Code de l'action sociale.

* 34. Code social des professions maritimes.

* 35. Code de la sécurité industrielle.

* 36. Code des associations et fondations.

* * 37. Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

D. – CULTURE

* 38. Code de la communication.

* 39. Code de l'éducation.

* 40. Code du patrimoine.

* 41. Code de la recherche.

* 42. Code du sport.

Les codes précédés d'un astérisque sont entièrement nouveaux.

Les codes précédés de deux astérisques sont des codes anciens dont la refonte apparaît nécessaire en raison de l'évolution de la matière sans modifier le droit existant.

Les codes précédés de trois astérisques doivent seulement faire l'objet de compléments.

Le Premier ministre,

ALAIN JUPPÉ

ANNEXE N° 2

Circulaire du 27 mars 2013



Le Premier Ministre
n° 5643/SG

Paris, le 27 mars 2013

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués

La codification de textes législatifs et réglementaires, en permettant une présentation rationalisée, à la fois ordonnée et cohérente, de l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur, constitue un moyen essentiel d'améliorer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit. Elle représente un enjeu de simplification administrative important pour nos concitoyens, qui peuvent appréhender une réglementation, dans un code, plus commodément qu'en présence de textes épars. Elle est également un facteur significatif d'attractivité pour notre pays, dans la mesure où elle favorise la lisibilité du droit français, pour les entreprises comme pour les autres investisseurs.

Les ambitions fixées par la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, relayées par la loi du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes, sont aujourd'hui largement satisfaites. La tâche accomplie depuis la fin du siècle dernier est considérable :

- une vingtaine de nouveaux codes ont été créés, parmi lesquels, notamment, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des transports, le code de justice administrative ou le code général de la propriété des personnes publiques ;

- neuf codes ont été entièrement refondus, dont le code de commerce, le code du travail, le code de l'urbanisme ou le code rural et de la pêche maritime.

Environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvent aujourd'hui codifiés. De fait, alors que certaines lois, en raison de leur objet ou de leur dimension symbolique au sein de notre ordre juridique, n'ont pas vocation à faire l'objet d'une codification, le nombre de nouveaux codes à créer apparaît désormais limité.

Les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité du droit imposent toutefois de veiller à la bonne maintenance des codes existants, voire d'engager les travaux de refonte qu'impose l'ampleur des modifications qui ont affecté certains codes.

C'est dans cet esprit que j'ai fixé le programme de codification figurant en annexe de la présente circulaire qui, sans exclure d'autres travaux de codification ou de refonte de code dont la nécessité ou l'intérêt pourrait se faire jour, arrête les priorités du Gouvernement en ce domaine.

Il convient tout d'abord de mener à leur terme les travaux qui ont été engagés. L'état d'avancement actuel de plusieurs projets appelle un aboutissement avant la fin de l'année 2013.

La priorité reviendra ensuite à l'élaboration des nouveaux codes qui viendront parachever la codification du droit français.

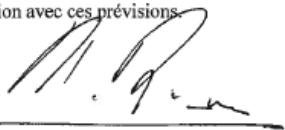
Le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a ainsi décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens. Ce code est appelé à constituer un véritable *vade-mecum* des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations avec les administrations. L'élaboration de ce code, dont la responsabilité est confiée au secrétariat général du Gouvernement, devra permettre d'harmoniser les procédures pour réduire les disparités qui ne sont pas objectivement justifiées, de simplifier les règles et les procédures en s'appuyant sur les potentialités ouvertes par les technologies de la communication et de développer la transparence de l'action administrative et la participation du public à l'élaboration des décisions.

Le code général de la fonction publique, dont un premier projet a déjà été élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, aura pour sa part vocation à rassembler dans un texte unique les règles applicables aux trois versants de la fonction publique. L'œuvre de codification s'inscrira ainsi dans le prolongement du statut général dont l'année 2013 marquera le trentième anniversaire.

Il conviendra par ailleurs d'engager les refontes dont la nécessité est avérée pour actualiser certains codes existants et pour en améliorer la lisibilité.

Pour conduire ces travaux, il revient aux services placés sous votre autorité de prendre l'attache, en temps utile, de la commission supérieure de codification qui pourra les orienter tout au long du processus d'élaboration des projets.

En vue de faciliter la programmation nécessaire en la matière, vous vous assurerez que les programmes de travail semestriels que vous me proposez font apparaître, de façon systématique, les opérations de codification que vous envisagez, ainsi que leurs échéances. Il appartiendra au secrétariat général du Gouvernement de veiller à la bonne articulation des travaux de la commission supérieure de codification avec ces prévisions.



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE

1) Nouveaux codes dont l'adoption est programmée :

- code général de la fonction publique
- code des relations entre l'administration et le public

2) Codes devant faire l'objet d'une refonte :

- code de la consommation
- code de la construction et de l'habitation
- code électoral¹
- code de l'expropriation pour cause d'utilité publique²
- code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

- code des postes et des communications électroniques

- code de l'urbanisme (livre 1^{er})

- code de la voirie routière

3) Codes dont la partie réglementaire doit être achevée :

- code du cinéma et de l'image animée

- code de la défense

- code de l'éducation

- code de l'énergie

- code du patrimoine

- code des transports

- code rural et de la pêche maritime (livre 9)

- code de la sécurité intérieure

1) Un projet de code a été élaboré avec la commission supérieure de codification en 2011 mais n'a pu être adopté sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 28 de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

2) Le projet a déjà été examiné par la commission supérieure de codification et pourra être adopté dès qu'une nouvelle habilitation sera obtenue.

ANNEXE N° 3

SÉANCE DU 24 JANVIER 2012

AVIS

Sur le projet de périmètre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

Le Gouvernement ayant inscrit à son programme de travail la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et des travaux préparatoires substantiels ayant été engagés à cette fin par le ministère de la défense, la Commission supérieure de codification a été saisie des questions préliminaires relatives à cette recodification, notamment de celles tenant au périmètre et au plan du futur code.

Lors de sa séance du 24 janvier 2012, elle a formulé les observations et émis les recommandations suivantes.

La Commission supérieure a tout d'abord constaté l'intérêt qu'il y aurait, eu égard à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme, à entreprendre cette refonte.

La commission a ensuite estimé qu'eu égard aux caractéristiques de ce code qui comporte trois objets distincts (le régime des pensions militaires d'invalidité, les dispositions applicables aux anciens combattants et celles applicables aux victimes de la guerre) et qui, de ce fait, accueille une matière aussi technique que sensible, la rédaction de l'habilitation et le choix du calendrier devaient être précédés d'une réflexion approfondie sur la portée précise que le Gouvernement entendait donner à une telle refonte.

À ce stade, trois options de recodification sont en effet ouvertes.

La première option consisterait en une refonte purement technique à périmètre strictement constant et sans modification notable du plan actuel. Son objet serait principalement, de mettre en conformité avec les articles 34 et 37 de la Constitution l'actuelle répartition entre loi et règlement, d'actualiser celles dispositions actuelles qui sont obsolètes ou peu lisibles, d'apporter aux textes codifiés les corrections nécessaires pour les mettre en conformité avec de récentes décisions du Conseil constitutionnel.

La deuxième option consisterait, en outre, à opérer une modernisation modérée du code en y intégrant des textes à l'heure actuelle non codifiés : notamment ceux relatifs tant à de nouvelles catégories d'anciens combattants qu'aux formes contemporaines de la guerre et de la vie internationale, ce qui pourrait conduire à modifier son intitulé pour substituer à la notion de « victimes de la guerre » celle plus large de « victimes d'actes de guerre ».

La troisième option consisterait à s'émanciper nettement du « périmètre » actuel du code en accueillant dans celui-ci les dispositions, dont le recensement exhaustif devrait être fait, qui ont entendu étendre à diverses catégories de victimes le bénéfice des dispositions d'indemnisation actuellement prévues au code pour les seuls victimes de la guerre : il s'agirait alors, au risque de diluer l'équilibre initial

du code, de privilégier une approche plus « compassionnelle » centrée sur la notion de victime.

Dans un même ordre d'idées, la commission a souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur la sensibilité que pourraient revêtir la question du déclassement en articles réglementaires (décret en Conseil d'État voire décret simple) de dispositions relatives aux pensions militaires d'invalidité qui figurent aujourd'hui en partie législative, sans relever d'aucun des domaines énumérés à l'article 34 de la Constitution ainsi que celle du maintien dans le code de dispositions rela-

tives à certaines catégories d'anciens combattants dont le nombre au fil des années s'est amenuisé.

Eu égard à la portée politique des choix correspondant à certaines de ces options, la commission a estimé qu'il importait que ces questions fussent tranchées par une réunion gouvernementale. Elle a suggéré que le ministre de la défense prît l'initiative d'en solliciter la tenue au Premier ministre.

Enfin, pour éclairer les choix à faire, elle a décidé du principe d'une nouvelle réunion consacrée au périmètre et au plan du code et qu'elle a fixée au début du mois de mars 2012.

ANNEXE N° 4

SÉANCE DU 24 JANVIER ET 7 FÉVRIER 2012

AVIS

Sur le projet de refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

La Commission supérieure de codification avait approuvé le 9 mars 2007 le plan d'un nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, préparé par le ministère de la Justice, puis, le 16 février 2010, le texte de ce projet. Toutefois, faute de disposition habilitant le Gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance, ce texte n'avait pu être alors transmis au Conseil d'État. Postérieurement à l'intervention de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 portant simplification du droit, dont l'article 197 comportait une telle habilitation, le Gouvernement avait modifié le texte précédemment établi pour tenir compte de ce qu'entre-temps certaines des dispositions codifiées avaient été elles-mêmes modifiées, notamment par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement puis par le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 pris pour son application. L'importance de ces modifications conduisit la Commission à souhaiter être consultée à nouveau avant la transmission du projet au Conseil d'État.

Au cours de ses séances des 24 janvier et 7 février 2012, la Commission supérieure de codification a ainsi examiné une nouvelle version du projet de refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle lui a donné un avis favorable sous réserve des observations suivantes :

1. En ce qui concerne les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} relatives aux enquêtes publiques.

La Commission a éprouvé, pour examiner la partie du code relative aux enquêtes publiques, des difficultés sur lesquelles elle a estimé d'autant plus nécessaire d'appeler l'attention du Gouvernement qu'elle ne les a parfois identifiées que tardivement et n'a pu, dans le délai compatible avec la nécessité de transmettre rapidement le projet au Conseil d'État pour tenir compte de la proximité du terme – le 18 mai 2012 – du délai de l'habilitation, vérifier la pertinence de l'ensemble des réponses qu'il était possible de leur apporter.

Ces difficultés tiennent pour une bonne part à ce que l'aboutissement des travaux de refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique coïncide avec un contexte provisoirement marqué par une extrême instabilité juridique.

L'état du droit a été substantiellement modifié par l'intervention de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement puis de son décret d'application n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Par ailleurs, bon nombre de ces modifications résultent de dispositions qui n'entreront

en vigueur qu'à une date postérieure à celle de l'expiration de l'habilitation dont dispose le Gouvernement.

À cet égard, la Commission a estimé que, sauf à être obsolète dès sa publication, le nouveau code de l'expropriation devrait codifier les dispositions les plus récemment édictées, quitte à ce que son entrée en vigueur soit différée en conséquence.

Ces modifications ainsi que la dissociation entre l'édition et l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ont rendu parfois aléatoire l'identification exacte des dispositions à codifier ou auxquelles renvoyer, d'autant que la refonte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, d'un côté, et le processus de ces modifications, de l'autre, ont été conduits sous la responsabilité de deux ministères différents.

Au-delà de ces données contingentes, la Commission s'est heurtée à des problèmes tenant au fond de certaines dispositions des textes à codifier.

1.1. Le premier problème est celui posé par la codification des dispositions prévoyant la désignation par le président du tribunal administratif du commissaire-enquêteur appelé à mener l'enquête préalable à une déclaration d'utilité publique.

À la suite de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 et des décrets du 23 avril 1985 pris pour son application, seules les enquêtes publiques préalables à des travaux, aménagements, constructions ou ouvrages constituant une opération susceptible d'affecter l'environnement relevaient de cette procédure de désignation de leur commissaire-enquêteur. Celle-ci a ensuite été étendue à toutes les enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique par l'article 139 de la loi n° 2002-276 du 17 février 2002, alors codifié au deuxième alinéa de

l'article L.11-1 du code de l'expropriation. À la suite de sa modification par l'article 239 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, cet article L.11-1 ne comporte plus expressément cette règle. Il ne semble pas, pour autant, que le législateur ait entendu y renoncer. En tout cas, si elle paraît ne plus avoir de traduction législative, la désignation par le président du tribunal administratif du commissaire-enquêteur habilité à mener l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération n'affectant pas l'environnement est toujours prévue par l'article R. 11-4 du code de l'expropriation dans la rédaction donnée à cet article par l'article 4 du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011.

Il est apparu à la Commission que cette situation n'était pas satisfaisante : d'une part, la désignation du commissaire-enquêteur par le président du tribunal administratif doit sans doute être regardée comme une garantie relevant du domaine de la loi ; d'autre part, l'état actuel de l'article L.11-1 peut être source d'erreurs en donnant à penser, par *a contrario*, que ce n'est que si l'opération envisagée est susceptible d'affecter l'environnement que le commissaire-enquêteur menant l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique doit être désigné par le président du tribunal administratif.

Aussi la Commission a-t-elle préconisé de faire état de cette modalité de désignation dans la partie législative du code aussi bien pour l'hypothèse où l'enquête préalable a trait à une opération susceptible d'affecter l'environnement que lorsque tel n'est pas le cas.

1.2. Un deuxième problème, plus général, bien que lié au premier, tient à l'imbrication des règles relatives aux diverses enquêtes publiques et à leur

dispersion dans deux codes : le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code de l'environnement.

Deux aspects de cette imbrication appellent une mention particulière.

S'agissant, tout d'abord, des enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique, si la désignation du commissaire-enquêteur par le président du tribunal administratif vaut de la même façon dans tous les cas, que soit ou non en cause une opération susceptible d'affecter l'environnement, il n'en va pas de même pour les autres règles de l'enquête ; celles-ci relèvent du code de l'environnement si l'opération est susceptible d'affecter l'environnement et du code de l'expropriation dans l'hypothèse inverse. À quoi s'ajoute le fait que, lorsque le code de l'expropriation est compétent pour fixer certaines règles, il lui arrive, pour ce faire, de renvoyer au code de l'environnement...

Par ailleurs, les actuelles dispositions réglementaires des articles R.11-3 et suivants du code de l'expropriation, telles qu'elles résultent du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011, s'appliquent dans tous les cas où des textes prévoyant une procédure d'enquête renvoient au code de l'expropriation. Cette situation n'est pas nouvelle mais la « migration » vers le code de l'environnement de bien des règles applicables pour une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique conduit à une forme de paradoxe : bien qu'elles figurent dans le code de l'expropriation et dans le chapitre « Déclaration d'utilité publique et arrêté de cessibilité », ces dispositions des articles R. 11-3 et suivants constituent comme un droit commun d'une enquête ne relevant ni du code de l'environnement, ni du droit de l'expropriation et semblent faire parfois (voir les articles R.11-4, R.11-6 ou

R.11-6-1) du cas de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique un cas particulier de ce droit commun.

Pour toutes ces raisons, il est apparu indispensable à la Commission de rechercher un mode de présentation du livre I^{er} qui, sans méconnaître le principe de la codification à droit constant, limiterait les inconvénients d'un état du droit aussi complexe en précisant les principaux régimes d'enquêtes relevant du code et en offrant une grille de lecture des dispositions applicables en fonction de chacun des régimes considérés.

a) C'est pourquoi elle a, tout d'abord, préconisé l'introduction, en partie législative, d'un article identifiant clairement – à droit constant – les trois principaux régimes d'enquête publique évoqués ou régis par le code de l'expropriation et présentant leurs très grandes lignes.

Le premier régime serait celui des enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique d'une opération entrant dans le champ d'application de l'article L.123-2 du code de l'environnement ; ces enquêtes sont entièrement régies par le code de l'environnement.

Le deuxième régime serait celui des enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique d'une opération n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L.123-2 du code de l'environnement ; ces enquêtes sont entièrement régies par le code de l'expropriation ; c'est dans cette définition que pourraient être reclassées au niveau législatif les dispositions de l'actuel article R.11-4 du code de l'expropriation prévoyant la désignation par le président du tribunal administratif du commissaire-enquêteur appelé à mener l'enquête préalable à une telle déclaration d'utilité publique.

Enfin, le troisième régime serait celui des enquêtes « innommées », non préalables à une déclaration d'utilité publique mais régies par le code de l'expropriation par renvoi à ce code de la législation qui les prévoit ; le commissaire-enquêteur y demeure, dans l'état actuel du droit, désigné par le préfet.

L'article distinguant ces trois hypothèses pourrait prendre la forme d'un article « préliminaire » à insérer soit au tout début du code, après l'article L.1 – article qui, dans sa définition de l'expropriation, se réfère à l'existence d'une enquête – soit, subsidiairement, hors chapitre, au début du titre consacré à l'enquête préalable.

b) La Commission a, ensuite, estimé qu'il serait opportun de transposer cette grille de lecture dans le plan et le texte du titre 1^{er} en prévoyant, à l'intérieur de chacune des subdivisions consacrées à un aspect du droit de l'enquête publique, des subdivisions « secondaires » fondées sur une distinction entre ces régimes. Ce type de plan lui a paru préférable à celui organisant le titre I^{er} en trois chapitres correspondant à ces trois régimes d'enquête publique, qui aurait sans doute comporté trop de redondances.

1.3. La Commission a souhaité également évoquer, bien qu'il soit beaucoup plus ponctuel, le problème posé par l'actuel article R.11-3 du code de l'expropriation, relatif à la composition du dossier d'enquête.

Cet article est, en vertu de l'article 4 du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011, applicable aux enquêtes préalables à des opérations non susceptibles d'affecter l'environnement.

Pourtant, son 6° prévoit la présence au dossier d'une étude d'impact, d'une façon qui « miroite » avec la règle issue de la nouvelle rédaction de

l'article L.123-2 du code de l'environnement selon laquelle l'exigence de l'étude d'impact entraîne l'application du régime d'enquête publique prévu par le code de l'environnement.

Fait aussi problème, pour les mêmes raisons, le 7° du même article R.11-3, qui prévoit la présence au dossier de l'évaluation prévue par la loi d'orientation des transports intérieurs pour les grands projets d'infrastructure lesquels en toute logique devraient être des opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

1.4. Les observations formulées ci-dessus mettent en relief la complexité du droit contemporain des enquêtes publiques. Cette complexité contrarie la bonne mise en œuvre des objectifs d'information et de participation du public auxquels correspond, en toute matière, la notion d'enquête publique.

D'une façon qui n'appelle pas d'observation de la part de la Commission, cette situation tient, pour une part, à l'intérêt qui s'attache sur le fond à ce que les règles relatives aux enquêtes soient adaptées à la diversité des opérations sur lesquelles elles portent.

Mais elle tient aussi aux conséquences fâcheuses de la dispersion de ces règles entre deux codes et à la difficulté, dans ces conditions, de bien mesurer l'incidence de la modification de telle ou telle disposition d'un code sur les dispositions de l'autre (cf. le 1.3 ci-dessus). C'est pourquoi si, comme il est régulièrement envisagé, les pouvoirs publics décidaient l'élaboration d'un code des procédures administratives non contentieuses, de l'avis de la Commission, le droit des enquêtes publiques pourrait y trouver une configuration plus appropriée.

2. En ce qui concerne les autres dispositions du projet de code

2.1. Dans un souci de meilleure harmonisation avec l'intitulé du livre 1^{er} : « Utilité publique » et des titres I^{er} « Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique » et II « Déclaration d'utilité publique » de ce livre I^{er}, la Commission a préconisé que l'intitulé du titre III (actuellement : « Enquête parcellaire et arrêté de cessibilité ») soit

modifié et devienne : « Identification des propriétaires et des parcelles concernés ».

2.2. Les autres dispositions du projet ont suscité diverses menues suggestions qui ont recueilli l'accord de la Chancellerie et ne soulèvent pas de difficultés sur lesquelles la Commission estimerait nécessaire d'appeler l'attention du Gouvernement.

ANNEXE N° 5

SÉANCE DU 6 MARS 2012

AVIS

Sur les projets de partie IV du code des transports (navigation intérieure et transport fluvial)

Conformément au souhait qu'elle avait formulé lors de ses séances des 6 et 13 décembre 2011, la Commission supérieure de codification a examiné, le 6 mars 2012, un projet de quatrième partie du code des transports (partie réglementaire) amendé dans le sens des positions qu'elle avait prises dans son précédent avis.

La Commission souhaite souligner la qualité de la collaboration qui a pu s'établir, à cette occasion, avec les services compétents et l'importance du travail que la préparation de cette partie du code a représenté tant pour ces services que pour son rapporteur particulier.

Elle a donné au nouveau projet qui lui a été soumis un avis favorable assorti des observations suivantes :

1. À titre liminaire, la Commission n'a pu que prendre acte de ce que, bien que les nouvelles dispositions réglementaires rendues nécessaires par l'intervention de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France soient prêtes, le Gouvernement avait choisi de ne pas les prendre directement au moyen du décret de codification mais de les édicter par un décret distinct : ce choix impliquera de modifier, avant la saisine du Conseil d'État, certaines des dispositions du projet qu'elle a examiné.

2. Elle a, ensuite, pris bonne note des vérifications effectuées par le Gouvernement pour s'assurer du carac-

tère toujours actuel des dispositions codifiées ainsi qu'il y avait été invité par le point 1.1 de son précédent avis, de même que des actualisations et des corrections apportées en réponse aux suggestions formulées aux points 1.2, 2.1, 2.2, 7, 8 et 9 du même avis.

3. Une partie importante de la séance du 6 mars 2012 a été consacrée aux différentes questions posées par la codification du règlement général de police de la navigation intérieure prévu par l'article L.4241-1 du code des transports.

La Commission avait accepté, lors de son précédent examen, que le règlement général de police de la navigation intérieure fût codifié en l'état bien qu'une réforme de ce règlement fût en cours d'élaboration¹.

Le Conseil d'État (Section des travaux publics) saisi, dans l'intervalle, d'un projet de décret remplaçant le décret n° 73-912 du 21 septembre 1973 portant règlement général de police de la navigation intérieure, a jugé préférable d'en différer l'examen pour que l'avis de la Commission puisse porter sur le nouveau parti de présentation du règlement général retenu par le Gouvernement : ce parti consiste à ne plus faire figurer dans une annexe mais dans le corps même du Titre IV (intitulé « Police de la navigation intérieure ») une quarantaine d'articles nouveaux

1) Voir en ce sens le point 1.3 du précédent avis de la Commission.

en R² posant les principales règles de fond et à insérer, dans ces articles, des dispositions renvoyant, de façon quasi-systématique, à des arrêtés pris par le ministre chargé des transports la fixation des mesures techniques correspondantes.

De fait, la Commission a pu opportunément examiner, sous l'angle de la codification, les diverses questions découlant de ce parti de présentation du nouveau règlement général de police de la navigation intérieure.

3.1. La circonstance que selon l'article L. 4241-1 du code : « Le règlement général de police de la navigation intérieure est établi par décret en Conseil d'État » ne constitue pas, par principe, un obstacle à ce que les dispositions en R. édictées sur ce fondement opèrent, à leur tour, des subdélégations au profit d'arrêtés énonçant des prescriptions techniques. La Commission a, en l'espèce, approuvé sans hésitation le principe de ces renvois, qui permettent de ne pas surcharger les articles en R. de détails techniques pour lesquels la consultation du Conseil d'État n'apporterait aucune valeur ajoutée.

3.2. La légalité de ces subdélégations est toutefois subordonnée, outre le caractère strictement technique de leur contenu, à la précision de leur encadrement par les dispositions en R. qui les opèrent. Cette précision est, par ailleurs, une condition de constitutionnalité des dispositions pénales qui sanctionnent la méconnaissance de ces prescriptions et qui doivent présenter la précision requise pour satisfaire au principe de légalité.

Cette condition tenant à la précision de l'encadrement n'étant pas toujours remplie par les dispositions qui lui ont été soumises, la Commission a donc recommandé au Gouvernement de

revoir la rédaction de l'ensemble des articles opérant de telles subdélégations pour en améliorer, dans toute la mesure du possible, la précision en faisant ressortir l'objet et le contenu de celles-ci.

La Commission a observé, au passage, que le vocable « conditions », qui recouvre à la fois les notions de « cas » et de « modalités », est généralement inapproprié, du fait de cette ambivalence, pour assurer l'encadrement requis.

3.3. Dans un souci de lisibilité et d'accessibilité de la norme – et alors d'ailleurs que les articles R. 4241-14 et R. 4241-15 du projet font obligation de conserver à bord des bateaux auxquels il s'applique un exemplaire du règlement général de police de la navigation –, la Commission a préconisé que les arrêtés qui seront pris pour édicter les prescriptions techniques de ce règlement général de police de la navigation intérieure, figurent en articles A. dans la partie réglementaire du code.

Ce faisant, la Commission n'a pas entendu remettre en cause le principe selon lequel la partie réglementaire d'un code ne comporte, en dehors d'exceptions ponctuelles bien justifiées, que des dispositions relevant du décret. Elle n'a pas davantage entendu prendre une position qui aurait vocation à s'appliquer à d'autres parties réglementaires du code des transports. Elle a seulement entendu tenir compte, en l'espèce, de l'existence de la disposition législative de l'article L.4241-1 relative au règlement général de police de la navigation intérieure ainsi que des caractéristiques propres de ce règlement.

3.4. Par ailleurs, la Commission a estimé nécessaire, pour éviter toute confusion, que l'objet des règlements de police particuliers que l'article L.4241-2 du code autorise le préfet à prendre soit précisé à l'article R. 4241-3 pour qu'il apparaisse

2) Voir les articles R. 4241-1 et suivants du projet.

qu'ils ont pour vocation d'apporter aux règles générales des adaptations rendues nécessaires par des circonstances locales, notamment par les caractéristiques des cours d'eau concernés.

4. La Commission a admis le choix fait aux articles D. 4220-1 et suivants du projet par le Gouvernement – conformément à l'alternative présentée au point 4.3 de son précédent avis – de codifier directement en D les dispositions pour lesquelles la partie législative du code, tout en renvoyant expressément à un décret en Conseil d'État, comportait une disposition dite de « démétyetisation », c'est-à-dire prévoyant que ces dispositions prises par décret en Conseil d'État pouvaient être modifiées par décret simple.

5. La Commission a été d'avis de ne pas codifier les dispositions issues du décret du 6 février 1932, qui, permettant l'immobilisation du bateau, relèvent de la compétence du législateur, de même que les dispositions reprises aux articles R. 4321-7 et R. 4321-8 du projet prévoyant la saisie des marchandises et des bateaux³. Les dispositions de l'article R. 4271-3 du projet permettant l'arrêt du bateau en cas de menace pour la sécurité ont, en revanche, été maintenues.

6. Enfin, la Commission a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur divers articles nécessitant des réécritures ou des approfondissements ponctuels :

- les dispositions de l'article D. 4221-19 relatives à la prise en charge par le propriétaire du bateau du coût des contrôles préalables à la délivrance et au renouvellement du titre de navigation posent la question, toujours délicate, de savoir si le recours à la loi est nécessaire ;
- l'article R. 4323-53 devra être réécrit afin de ne pas étendre par des dispositions réglementaires le champ d'application de l'article L.5321-3 ;
- les dispositions pénales des articles R. 4262-1 et suivants devront être revues pour s'assurer que les incriminations sont définies avec une précision suffisante ;
- plusieurs articles du projet (voir, entre autres, les articles D. 4221-7 et D. 4241-8 ou R. 4221-17) utilisent, pour des autorités de l'État la formule « l'autorité compétente » ; or, si celle-ci est appropriée pour des dispositions législatives qui, pour le respect des articles 34 et 37 de la Constitution ne doivent pas s'immiscer dans la répartition des compétences entre autorités administratives, en revanche, les dispositions réglementaires doivent identifier l'autorité en charge de telle ou telle attribution.

3) Voir le point 3 de son précédent avis.

ANNEXE N° 6

SÉANCE DU 6 MARS 2012

AVIS

Sur le projet de périmètre de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

À la lumière de l'excellent document de travail préparé par le ministère de la défense, la Commission supérieure de codification a poursuivi, lors de sa séance du 6 mars 2012, l'examen des questions relatives au périmètre de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Tout en réaffirmant que les choix correspondants – qui sont un préalable à l'engagement de la suite du processus de préparation de la refonte du code – relevaient du seul Gouvernement, la Commission a cru possible d'éclairer la réunion interministérielle qui y procédera par les quelques réflexions ou orientations réunies dans le présent avis.

1. Reprenant les trois hypothèses évoquées lors de sa précédente séance¹, – recodification technique à périmètre strictement constant, élargissement modéré du périmètre du code, et élargissement plus substantiel – la Commission a d'abord tenu à rappeler les principes suivants :

1.1. Si une vision ambitieuse de la codification, exprimée, par exemple, par la circulaire du 30 mai 1996, a pu naguère conduire à envisager la codification de l'ensemble des dispositions législatives existantes, il est apparu ultérieurement qu'un tel dessein se heurtait à de nombreuses difficultés et ne contribuait pas nécessairement à l'atteinte des

objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité du droit auxquels la codification doit répondre. L'homogénéité d'un code perd souvent à l'extension de son périmètre. Par ailleurs, l'introduction dans un code d'une disposition qui n'y figurait pas ne lui confère aucune valeur nouvelle.

Au contraire, la doctrine actuelle de la Commission consiste à privilégier, de manière pragmatique, des codes, fussent-ils de dimensions modestes, centrés sur un corpus homogène composé des seuls textes pertinents eu égard à la matière codifiée

C'est dire qu'aucune doctrine, ni aucun principe de codification n'impose au Gouvernement de codifier tous les textes s'attachant à prévoir l'indemnisation, selon des modalités juridiquement différentes, de diverses catégories de victimes.

1.2. Dans un même ordre d'idées, la Commission, en l'état actuel de sa doctrine, ne recommande pas l'élaboration de codes au champ trop vaste ou éclaté entre de trop nombreuses matières. Ainsi le fait que le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ait des adhérences avec, d'une part, le droit des pensions civiles et militaires de retraite et, d'autre part, le code, au demeurant très sectoriel, des pensions de retraite des marins français et du commerce n'incite pas pour autant à une fusion de l'ensemble de ces textes en un code unique.

1) Voir l'avis du 24 janvier 2012 relatif au périmètre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

1.3. Il en va de même des liens du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre avec le code de la sécurité sociale où figurent actuellement des dispositions concernant soit les droits à retraite des personnes ayant accompli des services militaires (et qui ne sont pas nécessairement des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) ou de diverses catégories de victimes de la guerre, soit la situation de personnes, par ailleurs, également pensionnées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Ces dispositions relatives aux droits à la retraite de ces catégories de personnes, eu égard à leur objet, devraient, selon la Commission, demeurer dans le code de la sécurité sociale.

1.4. Il n'apparaît pas davantage justifié de modifier les périmètres respectifs du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et du code de la défense pour rapatrier dans le premier les dispositions figurant actuellement dans le second relatives aux droits des militaires servant en opérations extérieures (voir l'article L. 4123-4 du code de la défense) ou prévoyant des dispositifs de protection des enfants mineurs de militaires décédés en service commandé en temps de paix lors de certaines missions (voir l'article L. 4123-13 du même code) ou encore ouvrant l'accès à la qualité de pupille de la Nation aux enfants de gendarmes ou de personnels militaires décédés ou devenus infirmes en raison de circonstances particulières (loi n° 93-915 du 19 juillet 1993) ou, enfin, instituant un fonds de prévoyance militaire et un fonds de prévoyance de l'aéronautique (voir l'article L. 4123-5 du code). Lorsqu'il apparaît nécessaire, pour assurer avec une clarté suffisante l'accès au droit, d'établir des liens entre ces dispositions et celles du code des pensions militaires

d'invalidité et des victimes de la guerre, des dispositions de renvoi permettent de pourvoir à ce besoin.

1.5. À l'aune de ces principes, ce n'est donc qu'avec d'extrêmes réserves que pourrait être envisagé un élargissement important du périmètre actuel du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre consistant à accueillir dans celui-ci des dispositions qui ont entendu soit étendre à diverses catégories de « victimes » le bénéfice des dispositions d'indemnisation actuellement prévues au code pour les seuls militaires ou victimes de la guerre, soit prévoir des dispositifs d'indemnisation fondés sur des logiques juridiques qui ne sont pas celles à l'œuvre dans le code actuel.

Le recensement très précis effectué par le ministère de la défense à la demande de la Commission a convaincu celle-ci que l'inclusion dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre de textes relatifs au décès imputable au service des policiers et autres agents de l'État ou des fonctions publiques territoriale et hospitalière ou encore instituant des mécanismes d'indemnisation pour des pertes de biens, d'entreprises ou d'œuvres d'art (comme, par exemple, le décret n° 99-778 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation) ou encore relatifs à l'indemnisation de diverses catégories de rapatriés (comme, par exemple, le décret n° 88-409 du 22 avril 1988, le décret n° 2004-1388 du 23 décembre 2004 ou n° 2004-1352 du 10 décembre 2004) ou enfin prévoyant diverses dispositions commémoratives (hommage collectif aux harkis, aux victimes de persécutions raciales, etc.) diluerait l'équilibre initial du code en y mêlant une approche plus

« compassionnelle » centrée sur la notion de victime ou encore une approche « mémorielle » qui sont étrangères à la logique actuelle du code qui tend, pour l'essentiel, à l'indemnisation de préjudices physiques et à la reconnaissance de la Nation au moyen de l'instauration de divers droits individuels.

Participerait sans nul doute également d'une telle dilution l'intégration au code de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 qui ouvre droit à la qualité de pupille de la Nation aux orphelins de parents victimes d'actes de piraterie sans ouvrir pour autant droit à pension au titre de la législation des pensions militaires d'invalidité.

La Commission a apporté une attention particulière à la question de l'éventuelle inclusion des dispositions des décrets n° 200-657 du 13 juillet 2000 et n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une mesure de réparation envers les orphelins de victimes de mesures antisémites ou d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale. Il lui est apparu que ces dispositions, quoique liées à un conflit relevant du périmètre du code, prévoient, au profit d'une catégorie particulière d'orphelins, une indemnisation optionnelle, sous forme d'une rente ou d'un capital, mais n'instituent pas de droit au bénéfice d'une pension d'invalidité et demeurent, en ce sens, étrangères à la logique actuelle du code.

Les avantages à retirer de tels élargissements compenseraient ainsi difficilement, au regard de l'accessibilité au droit, les inconvénients d'une telle dilution.

2. La Commission a, ensuite, constaté que se dégageait un consensus pour n'envisager ni l'hypothèse d'une refonte purement technique à périmètre stric-

tement constant, ni *a fortiori* celle d'une réduction du champ couvert par le code.

2.1. La Commission a estimé qu'une réflexion relative à la refonte du code ne pouvait éviter d'aborder la question – aussi sensible et psychologiquement délicate soit-elle – des conséquences à tirer de l'obsolescence dont sont frappés, compte tenu tant de leur ancrage historique que, corollairement, de la diminution du nombre des ressortissants, plusieurs régimes ou dispositifs actuellement codifiés propres à certains conflits, à certains combattants et à leurs ayant droits. Ces régimes et ces dispositions sont, par nature, destinés à s'éteindre, d'une façon qui met en doute l'intérêt de les maintenir dans un code ayant vocation à une suffisante pérennité. *A fortiori* cette question se poserait-elle également pour l'introduction au code de mesures ou de dispositifs actuellement non codifiés et également relatifs à des conflits désormais anciens.

Tout en comprenant qu'une position divergente puisse, pour des motifs étrangers à la logique de la codification, être défendue, la Commission – qui a relevé qu'en l'état les personnes intéressées pouvaient sans difficulté accéder à la connaissance de leurs droits – a, dans sa majorité, exprimé ses réserves vis-à-vis de la codification de telles dispositions et exprimé une préférence pour que le code demeure centré sur un cœur de dispositions générales et susceptibles de recevoir application pendant une durée suffisante.

2.2. La Commission a également tenu à rappeler l'importance du travail de réécriture qui devrait être accompli non seulement pour actualiser, à périmètre constant, les dispositions du code relatives aux pensions militaires, pour codifier le décret de procédure du 20 février 1959 mais aussi pour pro-

céder à la mise en conformité avec les articles 34 et 37 de la Constitution des dispositions actuelles, le code étant à cet égard caractérisé par le fait qu'ont été portées par la loi de nombreuses dispositions qui, en bonne orthodoxie juridique, devraient relever du décret en Conseil d'État voire du décret simple.

3. Si l'option consistant à accompagner la modernisation et la rationalisation du code d'une extension modérée de son périmètre – demeure ouverte, son adoption ne peut, aux yeux de la Commission, relever que d'une décision gouvernementale et doit s'appuyer non sur une approche globale mais sur un raisonnement par grandes catégories de textes, voire texte par texte.

3.1. L'introduction dans le code de divers textes relatifs au droit à pension de victimes civiles ou de détenteurs de « statuts » en raison des faits de décolonisation ne pose pas de réelle question de cohérence puisque, pour l'essentiel, ces textes reconnaissent un droit à pension dans les conditions prévues actuellement par le code

La Commission attire toutefois l'attention du Gouvernement sur la circonstance que le bénéfice des droits prévus par ces textes est subordonné à des conditions, notamment de nationalité, qui ne sont pas homogènes ainsi que sur le fait que ces dispositifs sont, pour la plupart, liés à des conflits dont l'ancienneté pourrait conduire à s'interroger sur la nécessité de leur codification dans l'hypothèse où la position évoquée au point 2.1 ci-dessus serait retenue par le Gouvernement.

3.2. Dans un même ordre d'idées, l'inclusion de textes prévoyant l'indemnisation d'infirmités contractées dans certains lieux de captivité et

d'internement (comme, par exemple, la loi n° 83-1109 du 21 décembre 1983 ou l'article 118 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) ne poserait pas de difficulté technique.

Ne poserait pas davantage de question de cohérence l'inclusion de dispositions créant des « titres » en lien avec certains conflits (comme, par exemple, le décret n° 54-1304 du 27 décembre 1954 dans sa rédaction issue du décret n° 59-1015 du 29 août 1959 ou l'article 103 de la loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 validant l'arrêté du 7 juin 1973, ou la loi n° 89-1013 du 31 décembre 1989) ou créant des mentions (comme, par exemple, la mention « mort en déportation » créée par la loi n° 85-528 du 15 mai 1985) ou permettant la délivrance d'insignes et de décorations commémoratives.

L'intégration de cet ensemble de dispositions, dont la portée symbolique n'est pas contestable, pourrait toutefois soulever des interrogations similaires à celles déjà évoquées au point 3.1.

3.3. La décision d'inclure dans le périmètre du code l'article 26 de la loi du 10 janvier 1990 étendant les dispositions du code applicables aux victimes civiles aux victimes d'actes de terrorisme relève, aux yeux de la Commission, d'un choix politique qu'il ne lui appartient que d'éclairer.

La difficulté principale tient à ce que la qualification d'actes de terrorisme recouvre deux réalités distinctes : d'une part, certaines formes contemporaines de guerre auxquelles le droit international ne reconnaît pas une telle nature parce qu'elles ne sont pas liées à des conflits armés internationaux et, d'autre part, des actes de violence détachés de toute forme de conflit armé.

S'il peut être justifié d'inclure dans le code les dispositions relatives à de tels actes, c'est essentiellement en tant qu'elles indemnisent les préjudices subis du fait d'actes assimilables à des actes de guerre.

Mais, outre le fait qu'une telle codification « en tant que » peut se révéler délicate à conduire techniquement, son bénéfice, en termes de lisibilité du droit, peut être mis en doute.

ANNEXE N° 7

SÉANCE DU 19 JUIN 2012

AVIS

Sur le projet de partie réglementaire de la 1^{re} partie (dispositions communes) du code des transports

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de sa séance du 19 juin 2012 le projet de partie réglementaire de la 1^{re} partie (« Dispositions communes ») du code des transports et lui a donné un avis favorable assorti des observations suivantes.

1. À titre de remarque de portée générale la Commission a souhaité rappeler les principes de méthode applicables lorsque le nombre des articles d'un chapitre justifie la subdivision de celui-ci en « sections ».

La règle du parallélisme du plan des parties L. et R. s'applique de façon stricte pour les livres, titres et chapitres, parce que ceux-ci commandent la numérotation des articles ; elle ne vaut pas en revanche pour les sections (non plus que pour les éventuelles subdivisions des sections : sous sections, paragraphes...).

Dès lors que l'organisation en sections d'un chapitre de la partie R. n'est ainsi pas déterminée par ce qui a pu être fait à cet égard dans le chapitre correspondant de la partie L, elle doit exclusivement prendre en compte la substance des dispositions réglementaires pour apprécier en conséquence les avantages que de telles subdivisions apporteront ou non à la présentation et à la clarté de ces dispositions .

Selon les cas, il pourra ainsi être recommandable soit de ne pas ouvrir de sections dans la partie R. alors qu'il en existe dans la partie L. soit à l'inverse d'en faire apparaître dans

la partie R. bien que la partie L. n'en comporte pas, soit encore d'avoir un nombre de sections différent et de les organiser selon une logique et avec des intitulés différents.

Il en découle aussi que lorsque la partie L. d'un chapitre a distingué plusieurs sections et qu'il n'existe pas de dispositions réglementaires correspondant à l'une de ces sections il n'y a pas lieu d'ouvrir cette section dans la partie R. en l'accompagnant de la mention « la présente section ne comporte pas de dispositions réglementaires » ;

Doit de même être proscrite la création d'une « section unique » : s'il n'y a pas d'avantage à distinguer deux ou plusieurs sections, les articles doivent suivre directement l'intitulé du chapitre.

Plus généralement : la création de sections (ou, à l'intérieur d'une section, de sous-sections ou de paragraphes) n'est vraiment justifiée lorsqu'elle correspond à l'intérêt qui s'attache à améliorer la lisibilité d'un chapitre comportant de nombreux articles.

Par ailleurs, lorsqu'une telle création peut paraître justifiée, il y a lieu de veiller à ce que les intitulés correspondants soient porteurs de sens et à ce que cette division ne risque pas d'introduire un doute quant à la portée de certains articles.

En application de l'ensemble de ces principes généraux, la commission a suggéré de nombreuses simplifications ou modifications de pure forme du projet qui lui était soumis.

2. Les différents services en charge du code des transports avaient souhaité soumettre à la commission une question relative à l'emploi, dans un texte réglementaire, des mots « préfet », « préfet de département » et « préfet de région » ; plus précisément, l'intervention du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 qui, en modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements, a conféré au préfet de région autorité sur le préfet de département, pour la mise en œuvre de politiques publiques, doit-elle entraîner une modification de la pratique selon laquelle le mot « préfet » s'entend du préfet de département, et doit-elle conduire à considérer que désormais ce mot doit désigner le préfet de région ?

La Commission, sans entrer dans un débat sur la portée du décret du 16 février 2010 a considéré pour sa part qu'une modification de la « convention » traditionnelle relative à l'interprétation du mot « préfet » créerait, notamment pour l'interprétation des dispositions préexistantes, de graves risques d'erreur et de confusion.

Elle est donc défavorable à une telle modification.

Elle souligne par ailleurs que l'emploi, dans la partie réglementaire des codes, des mots « préfet », « préfet de région » et « préfet de département » doit se garder de toute rigidité et tenir compte de considérations de bon sens et de clarté. Par exemple : s'il est vrai que « préfet » suffit en principe à désigner le préfet de département, il peut y avoir avantage à préciser « préfet de département » si le contexte peut laisser planer un doute ; ou encore, une fois mentionné dans le premier des articles relatifs à l'exercice d'une compétence donnée que celle-ci appartient au « pré-

fet de région », les articles qui suivront pourront, s'il n'y a aucun risque de confusion, se borner à mentionner le « préfet ».

3. Les articles D.1211-1 et suivants, issus du tout récent décret n° 2012-555 du 23 avril 2012 sont relatifs aux conditions dans lesquelles l'État et les collectivités territoriales peuvent accéder à diverses informations détenues par les entreprises ferroviaires. La Commission a estimé que les principes généraux relatifs à la répartition entre décret simple et décret en Conseil d'État devaient ici conduire à reclasser en articles R. ces dispositions relatives à une obligation de communication d'informations dont certaines relèvent du secret des affaires.

4. Selon l'article R.1241-25 du projet : « Le syndicat des transports d'Ile-de-France fixe les tarifs de la Régie autonome des transports parisiens et des services de transport en Ile-de-France de la Société nationale des chemins de fer français (...) »

La Commission a éprouvé les plus grands doutes sur la légalité d'une telle disposition réglementaire, qui ne paraît avoir aucun fondement législatif.

5. L'article R.1241-55 prévoit une annexe au code fixant la liste des immeubles entrant dans le patrimoine du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). Sans méconnaître l'importance de cette liste, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de l'annexer au code.

6. L'article R.1511-1 a pour objet les dispositions fixant les seuils monétaires contribuant à la définition relatives aux « grands projets d'infrastructure de transport ». Ces dispositions prévoient que ces seuils peuvent être périodiquement relevés par arrêté « dans la limite de l'évolution des prix de la formation brute de capital fixe des administra-

tions figurant dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances ». Bien que les mots « dans la limite de... » n'imposent pas l'application stricte d'une formule arithmétique, les seuils aujourd'hui en vigueur, tels qu'ils résultent des relèvements auxquels il a été procédé, et tels qu'il est proposé de les codifier, sont exprimés au centime près. Il paraît souhaitable d'utiliser le décret de codification pour « arrondir » le montant de ces seuils, d'une façon qui n'est d'ailleurs pas subordonnée à l'application de la formule de révision prévue pour les relèvements par arrêté.

La Commission a noté par ailleurs que ces dispositions ne précisent pas si ces seuils doivent ou non s'entendre toutes taxes comprises ou hors taxes. Que la réponse à cette interrogation

découle ou non d'un autre texte il y a lieu de lever l'ambiguïté que l'article comporte à cet égard.

6. Bien des dispositions codifiées au chapitre III (« La continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain ») du titre préliminaire du livre VIII n'ont qu'un lien très ténu avec le droit des transports. L'insertion dans ce code de dispositions relatives par exemple, à la formation professionnelle et à diverses aides nuit à leur accessibilité pour leurs destinataires.

Dans la mesure où la codification de ces dispositions réglementaires est conforme à ce qui a été fait dans la partie législative, la Commission n'a pas émis d'avis défavorable.

Elle suggère en revanche de remédier, par voie législative, à cette anomalie.

ANNEXE N° 8

SÉANCE DU 25 SEPTEMBRE 2012

AVIS

Sur les projets de partie réglementaire du code minier

La Commission Supérieure de Codification a examiné, lors de sa séance du 25 septembre 2012, la partie réglementaire du code minier.

I. De façon liminaire, la Commission a pris acte avec satisfaction de ce que, contrairement à ce qui pouvait être déduit de certaines présentations évoquant d'éventuelles modifications du droit minier, le gouvernement n'entendait pas engager une « refonte » du code minier dont la partie législative résulte de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 et dont le texte soumis à la commission constituera la partie réglementaire.

L'ancien code minier résultant du décret n° 56-838 du 16 août 1956 a donné lieu – conformément au « programme général de codification » annexé à la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires – à une « refonte », caractérisée notamment par l'adoption d'un nouveau plan et d'un système distinct de numérotation, dont l'ordonnance du 20 janvier 2011 a marqué l'aboutissement pour la partie législative et que le projet soumis à la commission tend à parachever pour la partie réglementaire.

C'est en insérant dans ce cadre des dispositions nouvelles ou en modifiant les dispositions qui s'y trouvent que les pouvoirs publics peuvent apporter au droit minier les réformes qui leur paraissent appropriées.

En revanche, la « refonte » – au sens où ce terme s'entend en matière de codification, c'est-à-dire la réécriture d'ensemble, à partir d'un nouveau plan et d'une nouvelle numérotation – d'un code aussi récent que celui résultant de l'ordonnance du 20 janvier 2011, serait en contradiction avec les objectifs d'intelligibilité et d'accessibilité du droit assignés à la codification.

La commission a exprimé le souhait que les administrations intéressées veillent à dissiper l'ambiguïté qui a pu naître à cet égard.

II. La CSC s'est ensuite interrogée sur les conséquences à tirer pour l'aboutissement du projet de code de certaines difficultés qu'elle a rencontrées.

1.1. La première difficulté est relative à la situation du règlement général des industries extractives (RGIE) résultant du décret n° 80-331 du 7 mai 1980 qui contient notamment des règles relatives à l'hygiène et la sécurité du travail dans les mines et carrières.

1.1.1. Le RGIE avait été élaboré sous l'empire de dispositions législatives prévoyant en la matière un régime distinct de celui résultant du droit commun du code du travail. Mais l'article 33 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification du droit a modifié l'article L.4111-1 du code du travail et, inversant le principe antérieur, a prévu que les règles du code du travail s'appliqueraient désormais de plein droit aux mines et carrières, sous réserve des compléments ou adaptations exigés par les particularités de ces activités.

Si le RGIE ne s'est pas trouvé privé de base légale par l'intervention de la loi du 12 mai 2009, sa codification doit être précédée d'un travail consistant à distinguer d'une part celles de ses dispositions qui, soit parce qu'elles se bornent à reproduire le droit commun soit parce qu'elles ne sont pas justifiées par les particularités du travail dans les mines et carrières, doivent être regardées comme abrogées à la suite de l'intervention de la loi du 12 mai 2009, d'autre part, celles dont un particularisme avéré justifie le maintien. Il est par ailleurs envisagé qu'un certain nombre des dispositions ayant vocation à subsister soient renvoyées au niveau de l'arrêté ministériel. Ce travail a été entrepris par l'administration, mais compte tenu du grand nombre de dispositions en cause et du caractère délicat des appréciations qu'il implique, il est fort loin de son achèvement et il n'appartenait pas à la commission ni à son rapporteur d'y procéder.

1.1.2. Après examen de l'ensemble des données de la situation, la commission supérieure de codification a néanmoins été d'avis qu'il n'y avait pas lieu de différer l'achèvement de l'élaboration de la partie réglementaire du code minier jusqu'au terme du fort substantiel travail qu'appelle le RGIE de la part de l'administration.

Après avoir constaté que les dispositions relatives à l'hygiène et la sécurité du travail sont divisibles du surplus du code, elle a estimé que priorité devait être accordée à l'édiction rapide de la partie réglementaire du code minier, de façon à ce que la partie législative de ce code, qui résulte de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 soit rapidement assortie des dispositions réglementaires correspondantes.

Cette considération lui est apparue d'autant plus déterminante que le gouvernement envisage la modifica-

tion prochaine de certains aspects du droit minier : il est souhaitable que les dispositions nouvelles puissent être édictées au vu d'un code minier achevé.

1.1.3. La commission a donc approuvé le projet qui lui était présenté en ce sens et qui se borne, en l'état, à codifier dans la partie relative aux travaux miniers les seules dispositions du RGIE qui sont étrangères à l'hygiène et à la sécurité du travail (environnement, sécurité des tiers).

Il y aura lieu évidemment d'introduire ultérieurement dans le code, celle des dispositions du RGIE dont il apparaîtra qu'elles n'ont pas été privées de portée par l'article 33 de la loi du 12 mai 2009.

1.2. Une seconde difficulté, relative également à des dispositions intéressant la sécurité et la santé au travail, mais relevant de la technique de codification, est apparue pour la rédaction du titre VIII du livre 1^{er}.

Les dispositions dont le gouvernement propose à juste titre la codification dans ce titre sont marquées par une hétérogénéité qui rend a priori souhaitable la distinction de subdivisions, et, d'abord, de chapitres à l'intérieur ce titre VIII. Mais aucune subdivision n'a été prévue par la partie législative du code et le respect de la règle du parallélisme du plan des parties législative et réglementaire fait (en principe) obstacle à l'existence dans la partie réglementaire de livres, titres ou chapitres non prévus par la partie législative.

À moyen terme cette difficulté pourra être surmontée par une modification de la partie législative qui consisterait à ouvrir des chapitres à l'intérieur du titre VIII. Tout en constatant que la solution orthodoxe consisterait à différer jusqu'à l'intervention de cette modification de la partie législative la codification des dispositions réglementaires

ayant vocation à figurer au titre VIII, la commission, après avoir pris acte de ce que le gouvernement proposerait dès que possible au Parlement la modification législative nécessaire sur ce point, a, pour les considérations d'opportunité mentionnées au 1.1 ci-dessus, admis une solution provisoire consistant à retenir, pour les dix-huit articles en cause, une numérotation continue sans aucune subdivision.

III. La commission formule par ailleurs les observations suivantes.

3.1. Réservée par principe à tout article préliminaire précédant les subdivisions du code, la commission a décidé de rapatrier, eu égard à sa portée, dans chacun des titres correspondant aux différentes autorisations en cause, le premier article du projet selon lequel : « Les projets de décisions relatifs aux titres miniers et de stockage souterrains sont soumis à l'avis du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies ».

3.2. La partie réglementaire n'étant pas liée, au niveau des subdivisions en section, par le plan de la partie législative, la Commission a décidé de supprimer les sections au chapitre premier du titre I du livre 1^{er}. Cette solution, qui a été plusieurs fois reprise dans la suite du projet, présente le mérite d'éviter d'avoir à ouvrir une section ne comprenant pas de disposition réglementaire.

3.3. À l'article R. 121-2, relatif à l'envoi au préfet d'une demande d'autorisation, la Commission a souhaité préciser la portée de la notion de « date certaine » en marquant expressément qu'il s'agissait de la date de la réception de la demande par le préfet. Une telle modification s'appliquera à tous les articles du code ayant recours à cette notion.

3.4. L'examen de l'article R* 122-1, qui est issu d'un décret pris en Conseil des ministres mais dont l'article 62 a prévu, pour un grand nombre de ses dispositions, la possibilité d'une modification par décret simple, a conduit la Commission à proposer au gouvernement une simplification valant pour l'ensemble de la partie. Elle consiste à déclasser, sauf exception, la totalité des articles en R* en R au bénéfice d'une adoption de la partie réglementaire du code minier par décret en Conseil des ministres.

Par exception à ce déclassement, l'article R* 122-7 devrait conserver son étoile dans la mesure où il déroge au droit commun en confiant au ministre chargé des mines la compétence pour désigner un préfet coordonnateur chargé de conduire l'instruction des demandes de permis portant sur plusieurs départements. L'article 69 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, qui est un décret en Conseil des ministres, dispose en effet que : « Lorsqu'une politique intéresse plusieurs départements, le Premier ministre peut, par arrêté et pour une durée limitée, éventuellement reconductible, confier au préfet de l'un de ces départements une mission interdépartementale de coordination. »

3.5. À l'occasion de l'examen de l'article R.123-7 aux termes duquel « le silence gardé pendant plus d'un an vaut décision de rejet », la Commission a souhaité appeler l'attention du gouvernement sur la longueur du délai qu'il fixe, en dérogation à la règle posée par l'article 21 de loi du 12 avril 2000 selon laquelle « le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet ». La Commission relève en outre que le code fixe, à

de nombreuses reprises, des délais d'instruction fort longs (R.142-5 et R.142-7 : 15 mois ; R.611-44 : 18 mois ; R.123-20 : 24 mois ; R.124-7 et R.241-4 : 18 mois ; R.142-8 : 2 ans ; R.611-45 : 30 mois ; R.132-15 et R.133-8 : 3 ans). Il s'agit de l'utilisation de la possibilité de dérogation prévue par l'article 21 précité : « Lorsque la complexité de l'affaire ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en CE prévoient un délai différent. »

La commission n'a pas entendu prendre elle-même position sur la légalité au regard de cet article 21 des délais prévus par les dispositions proposées à la codification. Elle souligne néanmoins que ces dispositions sont, pour la plupart, antérieures à la loi du 12 avril 2000 et suggère qu'avant la transmission du projet au Conseil d'État, auquel il appartiendra d'apprécier leur légalité, le Gouvernement s'interroge, en droit et en opportunité, sur le bien-fondé de leur maintien en l'état. Elle souligne également le fort contraste qui existe avec certains délais fort brefs impartis au pétitionnaire ou au titulaire d'un titre pour présenter des observations (un délai de 15 jours est ainsi prévu aux articles R. 162-11, R. 162-24 et R. 162-301 ; un délai d'un mois à l'article R.163-6). Là aussi, une réflexion pourrait être utilement précéder la saisine du Conseil d'État.

3.6. La Commission approuve le principe de la création d'un article R.161-4 permettant d'introduire une délégation au ministre chargé des mines pour la définition, par arrêté, de certaines règles de sécurité. La partie législative étant muette sur ce point, le renvoi, par un article R, à des arrêtés ministériels, ne constitue pas une subdélégation.

3.7. L'examen de l'article R.161-6 qui renvoie à l'annexe 1 du code a conduit la Commission à recommander que soit établie une liste des annexes.

3.8. L'article R. 180-7-3-4 dispose que « les frais occasionnés par des opérations de sauvetage exécutées sous la direction d'une autorité administrative sont supportées par l'exploitant ». En l'absence de base légale, le pouvoir réglementaire n'est compétent pour prévoir le principe d'une telle prise en charge qu'à la condition qu'elle soit regardée comme une redevance pour service rendu.

3.9. L'article R.192-19 confie au tribunal administratif le contentieux des opérations électorales, par dérogation à la compétence de droit commun du juge civil pour connaître des élections professionnelles. Outre les inconvénients pratiques qu'est susceptible de susciter une telle répartition des compétences juridictionnelles, la Commission tient à souligner la difficulté qu'elle soulève au regard des considérations tenant à une bonne administration de la justice qui devraient normalement conduire à confier au juge judiciaire un bloc de compétence en la matière.

Par ailleurs si cette règle paraît trouver son origine dans le caractère quasi administratif de certaines attributions spécifique des délégués mineurs, il n'est pas certain qu'il y ait là de quoi fonder, en l'absence de base législative, la compétence du pouvoir réglementaire pour édicter une telle dérogation aux principes généraux de répartition des compétences.

3.10. La Commission s'est interrogée sur la pertinence du dispositif prévu à l'article L. 312-1 du code qui soumet à une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du code de l'environnement le décret décidant du passage de la catégorie des substances soumises au régime légal des carrières

dans celle des substances de mines : on perçoit mal en effet le sens de l'application des dispositions du code de l'environnement à une enquête dont l'objet

ne correspond à aucune assiette territoriale. La suppression des articles prévus pour l'application de cette disposition législative pourrait être envisagée.

ANNEXE N° 9

SÉANCE DU 25 SEPTEMBRE 2012

AVIS

Sur le projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail applicable à Mayotte

La Commission Supérieure de Codification a examiné, lors de sa séance du 25 septembre 2012, un projet de décret portant création d'une partie réglementaire unique au sein du code du travail applicable à Mayotte.

I. Les ordonnances n° 2012-788 du 31 mai 2012 et n° 2012-792 du 7 juin 2012 ont, à la suite de l'instauration du principe de l'identité législative à Mayotte, largement remanié les dispositions législatives du code du travail applicable à Mayotte.

Dans la perspective d'une simplification et d'une meilleure intelligibilité de ce code, le gouvernement a décidé de créer une partie réglementaire unique au sein de ce code. Il a sollicité l'avis de la commission supérieure de codification sur le projet de décret restructurant la partie réglementaire de ce code.

Si cette saisine relative à un code existant n'était pas juridiquement nécessaire, et si c'est par suite à bon droit que le projet de décret ne comporte pas de visa relatif à cette consultation, les questions de technique de codification posées par le texte la justifiaient pleinement en opportunité et la Commission, qui a pris acte avec satisfaction de cette initiative, s'est efforcée d'examiner le projet de décret dans des délais compatibles avec le calendrier retenu par le gouvernement. Elle souligne l'intérêt que présentent des saisines relatives à des projets modifiant substantiellement la structure de codes existants ; le prin-

cipe d'une telle consultation facultative est d'ailleurs posé à l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989.

II. La commission formule par ailleurs les observations suivantes.

2.1. Le projet de décret rassemble en une seule partie réglementaire l'ensemble des dispositions réglementaires qui figuraient jusqu'alors en deux parties distinctes : l'une relative aux décrets en Conseil d'État et l'autre relative aux décrets simples. L'examen de ce texte offre à la Commission l'occasion de souligner l'intérêt de la suppression, dans un code, de deux parties réglementaires distinctes : la dispersion dans deux parties des dispositions réglementaires nuit en effet à leur intelligibilité. Un inventaire des codes qui restent, à ce jour, structurés en deux parties réglementaires R et D pourrait être utilement dressé.

2.2. La commission tient ensuite à saluer le parti méthodologique retenu par le gouvernement. Il est en effet de bonne méthode légistique d'effectuer cette restructuration de la partie réglementaire du code, à droit constant, en amont des modifications rendues nécessaires par les ordonnances précitées qui ont profondément modifié la nomenclature du code. Cette réorganisation préalable facilitera incontestablement l'élaboration et la rédaction des décrets entraînant des modifications de fond.

Ce choix d'une opération en deux temps implique nécessairement le maintien, provisoire, d'un plan de

la partie réglementaire en décalage avec celui de la nouvelle partie législative tel qu'issu de l'ordonnance du 7 juin 2012 dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} octobre 2012. Dans ce cas très particulier la Commission a admis une dérogation à la règle selon laquelle le plan de la partie réglementaire doit être conforme à celui de la partie législative ; cette dérogation lui a paru amplement justifiée par sa portée provisoire, par l'intérêt, rappelé ci-dessus, qui s'attache à une restructuration préalable de la partie réglementaire et par le fait que la mise en concordance du plan de la partie réglementaire avec celui de la partie législative relèvera du pouvoir réglementaire, sans qu'il soit besoin de solliciter le législateur.

2.3. La commission a estimé, comme l'avait fait le gouvernement, que la consultation du conseil général de

Mayotte n'était pas requise, en application de l'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales. En effet, le décret ne peut être regardé comme comportant des « dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative » de la collectivité de Mayotte.

2.4. S'agissant de la rédaction, la Commission a suggéré la modification de l'article premier (de façon à dire explicitement que les articles de la troisième partie « partie réglementaire : décrets » sont incorporés dans la deuxième partie) ainsi que celle de l'intitulé de la partie réglementaire en substituant la formule « Dispositions réglementaires » (ou « Partie réglementaire ») à celle initialement retenue (« Partie réglementaire nouvelle »).

ANNEXE N° 10

SÉANCE DU 20 NOVEMBRE 2012

AVIS

Sur le projet de partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée

La Commission Supérieure de Codification a examiné, lors de sa séance du 20 novembre 2012, la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée et lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I.1. La partie législative de ce code est issue de l'ordonnance du 24 juillet 2009. Préalablement à l'intervention de celle-ci, la Commission n'avait pu donner suite, en raison de contraintes de calendrier, à la proposition qui lui avait été faite d'examiner, à titre facultatif, le projet de partie législative qui, n'étant pas une codification législative à droit constant au sens de l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, ne relevait pas de sa compétence obligatoire définie par l'article 1^{er} du décret du 12 septembre 1989.

S'agissant du projet de partie réglementaire, la consultation de la CSC revêt en revanche un caractère obligatoire en vertu des mêmes dispositions de l'article 1^{er} du décret du 12 septembre 1989 qui valent pour toute création de la partie réglementaire d'un code sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que cette codification est faite ou non à droit constant.

C'est donc à juste titre que le projet de décret de codification communiqué par l'administration comporte dans ses visas la mention de la consultation de la Commission.

1.2. La Commission tient à souligner que l'avis favorable qu'elle émet sur le projet qui lui a été soumis sur la partie

réglementaire s'explique en partie par le souci de tirer toutes les conséquences des partis retenus par le législateur s'agissant du périmètre du code et du plan de sa partie législative. Certaines des solutions retenues par le projet ont été avalisées par la Commission pour respecter les choix effectués en partie L et ne révèlent pas nécessairement une approbation, par la Commission, de la conception de la codification qu'ils traduisent.

II. La commission formule par ailleurs les observations suivantes.

2.1. La question s'est posée de la codification des dispositions réglementaires édictées par voie d'arrêtés.

Depuis 1989, la position de principe de la CSC est de ne pas insérer d'arrêtés dans le périmètre de la codification. Des inflexions ont toutefois été apportées, à titre ponctuel, à ce principe. La commission a notamment proposé elle-même d'insérer dans une partie du code de l'éducation relative à l'enseignement supérieur certaines dispositions issues d'arrêtés qui ne constituaient pas les modalités d'application des décrets codifiés mais traduisaient l'expression autonome du pouvoir réglementaire dévolu au ministre.

S'agissant du code du cinéma et de l'image animée, cette explication ne joue pas. Les arrêtés dont la codification est proposée constituent en effet des mesures d'application des décrets codifiés. La commission acquiesce néanmoins à la proposition pour des motifs tenant à l'économie générale du

code. Dès lors que le choix a été fait, pour la partie législative, d'édicter un code à la fois spécifique à un secteur particulier et le plus exhaustif possible, il est en effet apparu cohérent d'entrer dans un degré de détail inhabituel. Cette nouvelle dérogation à la règle de principe s'explique par le parti retenu par le législateur quant au périmètre du code et il faut se garder d'en déduire quelque revirement de doctrine que ce soit, de la part de la commission. Seule l'exigence de complétude d'un code au champ matériel restreint justifie le choix effectué.

Dans ces conditions, c'est à bon droit que le décret de codification a prévu un mécanisme de « démyétisation » prévoyant la faculté de modifier, par arrêté, les dispositions codifiées en A.

2.2. Le choix retenu de codifier les dispositions issues d'arrêtés a conduit la commission à se prononcer sur les deux points suivants.

En premier lieu, elle a validé le parti retenu d'une codification des dispositions en A au fil du code plutôt que dans une partie A distincte. Trois séries de raisons plaident en ce sens. D'une part, le volume des articles en A (une quarantaine) n'est pas tel qu'il fasse obstacle à la technique dite du « saupoudrage ». D'autre part, l'exigence de lisibilité et d'intelligibilité, qui est au soutien du parti retenu, milite pour une codification des articles en A immédiatement à la suite des articles en R ou D dont ils constituent des mesures d'application. Enfin, cette méthode est cohérente avec le choix d'édicter désormais, dans tous les codes, une partie réglementaire unique, regroupant de manière continue les articles en R et en D.

En second lieu, la décision de codifier les arrêtés a entraîné la nécessité de procéder à certains reclassements d'articles en A vers des articles en D.

Lorsque la loi renvoie au pouvoir réglementaire, c'est en principe au décret qu'il appartient d'en prendre les mesures d'application. Certes, la subdélégation à l'arrêté est possible, dans pareille hypothèse, mais à la condition qu'elle ne s'exerce que de manière limitée. C'est en principe au décret qu'il appartient de définir les grandes lignes des mesures réglementaires d'application, seule la définition de certaines modalités techniques pouvant être renvoyées à des arrêtés. Il a ainsi été suggéré de reclasser en D les articles A 112-4 et suivants.

2.3. Le choix de ne pas procéder à la codification des dispositions relatives aux aides financières octroyées par le Centre national du cinéma et de l'image animée appelle les développements suivants.

L'ordonnance du 24 juillet 2009 a procédé à une modification des compétences en la matière. L'article L.112-2 qui en est issu, attribue au conseil d'administration de cet établissement public administratif la compétence pour « délibérer sur les conditions générales d'attribution des soutiens financiers », l'article R. 112-18 prévoyant les modalités d'approbation de ces délibérations. Un projet de « règlement général des aides financières du CNC », dont l'objet est de regrouper l'ensemble des mesures réglementaires concernant ces aides financières, est actuellement en chantier.

Il est certain qu'en droit, un tel transfert de compétence du décret au conseil d'administration fait obstacle à l'insertion dans le code de ces mesures réglementaires. : dès lors que la matière des aides financières du CNC relève désormais de la compétence de son conseil d'administration, seul ce dernier peut compétemment non seulement édicter de nouvelles mesures réglementaires dans ce domaine mais aussi modifier

celles qui sont en vigueur. Faute de pouvoir, dans ces conditions, compétamment abroger les textes sources, le décret ne peut procéder à la codification de leurs dispositions.

Il n'en reste pas moins vrai que le souci d'exhaustivité qui préside à la confection du code du cinéma et de l'image animée implique que soit trouvée une manière de faire apparaître, dans le périmètre du code, ces dispositions dont la portée est substantielle. L'idée d'annexer le futur règlement général au code soulève une difficulté tenant à ce que les annexes d'un code possèdent, en principe, la même valeur juridique que celui-ci dans la mesure où leurs dispositions sont édictées par la même autorité que le corps du code. Pourrait notamment être envisagée de greffer, sur une disposition de la partie réglementaire, une accroche indiquant que ce règlement est reproduit à la suite du code. Ce point, très précis, a été renvoyé à une prochaine délibération de la CSC ce qui ne fait nul obstacle à la saisine, entretemps, du Conseil d'État.

2.4. Dans la version soumise à la Commission, la codification de l'article R. 112-18 qui traite précisément des modalités d'approbation des délibérations du conseil d'administration du CNC ne se fait pas à droit constant. S'agissant des délibérations prévues au 3° de l'article R. 112-16, le délai d'un mois au terme duquel elles sont exécutoires de plein droit est ramené à quinze jours. Le pouvoir d'approbation ou d'opposition n'appartient plus qu'au seul ministre de la culture. La

commission relève le désaccord, sur ce dernier point, du ministre chargé du budget qui, auparavant, intervenait conjointement avec le ministre de la culture. Il ne lui appartient pas de trancher cette question qui relève d'enjeux interministériels.

2.5. La commission note la création au début du titre I du livre II d'une section préliminaire qui n'a pas d'équivalent en partie législative. Cette innovation, qui ne soulève pas de difficulté du point de vue légistique dans la mesure où elle reste sans incidence sur la numérotation des articles, permet de faire remonter en tête de livre un certain nombre de définitions générales sans pour autant en modifier le champ d'application.

2.6. S'agissant du chapitre premier du titre I du livre II relatif au visa d'exploitation cinématographique, la Commission a recommandé une redistribution des articles en suggérant que les dispositions relatives au régime du visa précèdent celles qui concernent la commission de classification des œuvres cinématographiques. S'agissant de celle-ci, il serait également souhaitable de clarifier les dispositions touchant à son organisation et à son fonctionnement.

2.7. Enfin, la commission s'est interrogée sur la question de savoir si l'article R. 211-27 du code n'était pas en délicatesse avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce et s'en remet à l'examen du Conseil d'État sur ce point.

ANNEXE N° 11

Codes disposant de parties réglementaires en R et D séparées

Code de l'Aviation Civile
Code du Domaine de l'État
Code de Justice Militaire (Nouveau)
Code de la Mutualité
Code de Procédure Pénale
Code de la Sécurité Sociale
Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite
Code des Pensions Militaires d'Invalidité et des Victimes de la Guerre
Code des Postes et des Communications Electroniques (Distinction R*, R et D)

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

Article 1^{er}

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^{er} 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

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^{er} 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

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

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

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

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

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.

ANNEXE N° 13

Composition de la Commission supérieure de codification

Vice-président : M. Daniel Labetoulle

Président de section honoraire au Conseil d'État

Membres permanents

M. Jacques Arrighi de Casanova

Conseiller d'État, président-adjoint
de la section du contentieux du
Conseil d'État

Suppléant :

M. Rémi Bouchez

Conseiller d'État, président-adjoint
de la section des finances

M. Jacques Lemontey

Président de chambre honoraire à la
Cour de cassation

Suppléant :

M. Yves Chagny

Conseiller doyen honoraire à la Cour
de cassation

M. Patrice Vermeulen

Conseiller maître à la Cour des
comptes

Suppléant :

M. Christian Michaut

Avocat général près la Cour des
comptes

M. Patrice Gelard

Sénateur de la Seine-Maritime

Suppléant :

M. Alain Richard

Sénateur du Val-d'Oise, ayant succédé
à Mme Anne-Marie Escoffier à
compter du 14 septembre 2012

M. Philippe Terneyre

Professeur des universités, université
de Pau et des Pays de l'Adour

M. Christophe Jamin

Professeur des universités, Institut
d'études politiques de Paris

Mme Carole Champalaune

Directrice des affaires civiles et du
Sceau (ministère de la Justice)
ayant succédé à M. Laurent Vallée
à compter du 24 mai 2013

Mme Marie-Suzanne Le-Queau

Directrice des affaires criminelles et
des grâces (ministère de la Justice)
ayant succédé à Mme Maryvonne
Caillibotte à compter du 20 juillet
2012

M. Philippe Gosselin

Député de la Manche jusqu'au
17 juin 2012

Suppléant :

M. Etienne Blanc

Député de l'Ain

Mme Marie-Françoise Bechtel

Députée de l'Aisne

Suppléant :

M. Matthias Fekl

Député du Lot-et-Garonne

M. Jean-François Verdier

Directeur général de l'administration
et de la fonction publique au minis-
tère du budget, des comptes publics,
de la fonction publique et de la
réforme de l'État

M. Thierry-Xavier Girardot

Directeur, adjoint au secrétaire gé-
néral du Gouvernement

M. Xavier Patier

Directeur de l'information légale et
administrative (services du Premier
ministre)

M. Vincent Bouvier

Directeur, délégué général à l'outre-mer (ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration) jusqu'au 31 janvier 2013

Rapporteur général :

M. Mattias Guyomar

Conseiller d'État, ayant succédé à Mme Paquita Morellet-Steiner à compter du 1^{er} septembre 2012

Rapporteur général adjoint :

M. Nicolas Bonnal

Magistrat, premier vice-président du tribunal de grande instance de Bobigny

Chargée de mission :

Mme Elisabeth Catta

Avocat général, magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit, cour d'appel de Lyon

Correspondants :

M. Michel Becq

Conseiller à la direction de la législation et du contrôle du Sénat

M. Philippe Cerez

Directeur de la législation et du contrôle du Sénat

Mme Anne de Cordovez

Directrice du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale

M. Jean-Pierre Patout

Direction générale de la santé

Division droits, éthique, juridique (ministère du travail, de l'emploi et de la santé)

Secrétaire général :

M. Philippe Fabre

Secrétariat général du gouvernement

Service de la législation et de la qualité du droit

Chef du département de la qualité du droit

Les réformes statutaires des collectivités d'outre-mer intervenues depuis 2007

Saint-Pierre-et-Miquelon est devenu une collectivité d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution le 1^{er} janvier 2008¹. En vertu de l'article L.O. 6413-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit, sous réserve de leurs adaptations à l'organisation particulière de la collectivité et à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent d'une loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la collectivité en application du II de l'article L.O. 6414-1 CGCT.

Mayotte est devenue une collectivité de l'article 73 de la Constitution² qui exerce en vertu de l'article L.O. 3511-1 CGCT les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer. Il est donc passé du régime de la

spécialité à celui de l'identité législative, sous réserve de la faculté d'adapter les lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité, prévue par l'article 73 de la Constitution. Une difficulté particulière tient à ce que cette évolution s'est opérée en deux temps : à compter du 1^{er} janvier 2008³ pour l'essentiel des dispositions législatives et réglementaires et à compter du 31 mars 2011⁴ pour les quelques matières demeurées dans le champ de la spécialité.

Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont des collectivités de l'article 74 de la Constitution⁵ qui se sont substituées au département à la région de la Guadeloupe sur leurs territoires respectifs. Elles y exercent les compétences autrefois dévolues aux communes, au département et à la région de la Guadeloupe.

1) Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

2) Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, entrées en vigueur le 31 mars 2011 à la suite de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte.

3) Article LO 6113-1 CGCT, issu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

4) Article LO 3446-1 CGCT, issu de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte : « À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de "Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ».

5) Créés par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

345090000-000613

Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15
Edition : juillet 2013
Dépôt légal : juillet 2013