

2014

Commission supérieure de codification

Vingt-cinquième rapport annuel

CSC

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION



Les éditions des
Journaux officiels

RAPPORT ANNUEL

2014

Vingt-cinquième rapport annuel

Commission supérieure de codification

ISBN 978-2-11-077118-6
ISSN 0767-4538

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2014)

SOMMAIRE

	Pages
1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2014.....	5
1.1. L'état des publications.....	5
1.2. Les travaux en cours.....	6
1.3. Les perspectives.....	7
2. Quelques points de « doctrine »	8
2.1. La méthode retenue pour le code des relations entre le public et les administrations.....	8
2.2. La création d'articles à visée explicative	9
2.3. Les subdivisions d'articles en chiffres romains	10
3. La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification.....	11
3.1. La possibilité, pour le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de comporter le régime des enquêtes publiques pour lesquelles d'autres textes lui font renvoi....	11
3.2. La possibilité pour l'État d'insérer, dans le code de l'environnement de Saint-Barthélemy, des dispositions correspondant à l'exercice de ses compétences.....	11
3.3. La nécessité de codifier en R.* des dispositions issues d'un décret simple dérogeant à un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres	12
3.4. Le recours à la technique dite « du compteur »	13
3.5. Le cas d'une réglementation « à cheval » sur deux codes....	14
4. De nouveaux chantiers pour la codification	14
4.1. La maintenance des codes existants au service de l'objectif de transposition des directives de l'Union européenne.....	15
4.2. Une clarification des modes de codification des dispositions relatives à l'outre-mer	16

	Pages
5. Avis rendus par la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2014	19
Avis n° 1 Projet de plan modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	20
Avis n° 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations	21
Avis n° 3 Projet de périmètre de livre IX de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime	23
Avis n° 4 Projet des livres I ^{er} , IV et VII de la partie V réglementaire du code des transports (Transport et navigation maritime)	24
Avis n° 5 Projet modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	26
Avis n° 6 Projet de périmètre et de plan du code des relations entre le public et les administrations	28
Avis n° 7 Projet de partie réglementaire du code de l'énergie	31
Avis n° 8 Projet de livre I ^{er} de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	34
Avis n° 9 Projet de plan du livre I ^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme	36
6. Annexes	38
Annexe n° 1 Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification	39
Annexe n° 2 Composition de la Commission supérieure de codification.....	42
Annexe n° 3 Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires	44
Annexe n° 4 Circulaire du 27 mars 2013.....	60

Annexe n° 5 « L'ordonnancement des normes : la valeur des codes - Approche contemporaine »
(intervention de Mattias Guyomar, conseiller d'État, rapporteur général de la Commission supérieure de codification, lors du colloque du 11 décembre à la Cour de cassation relatif aux sources du droit à l'aune de la pratique judiciaire)..... 62

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE
DE CODIFICATION (2014)

1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2014

Au cours de l'année 2014, la Commission supérieure de codification a rendu neuf avis sur des projets de codification concernant sept codes : le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le code des relations entre le public et les administrations, le livre IX de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime, les livres I^{er}, IV et VII de la partie V réglementaire du code des transports (Transport et navigation maritimes), la partie réglementaire du code de l'énergie, le livre I^{er} de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que le livre I^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme.

1.1. L'état des publications

Après les avis formulés en 2010 et en 2012, la commission a consacré deux séances au projet de refonte des parties législative et réglementaire du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'habilitation à modifier ce code par voie d'ordonnances donnée par la loi du 12 novembre 2013 fait suite à deux précédentes habilitations infructueuses prévues respectivement par l'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 et l'article 197 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011. Alors qu'elle avait déploré l'impossibilité, pour le Gouvernement, de respecter le délai d'habilitation les deux premières fois, la commission se félicite de la clarification à laquelle parvient, à droit constant, le nouveau code et souligne l'avantage qu'il y a à préparer parallèlement, dans la mesure du possible, les parties législative et réglementaire d'un code. Cet intérêt est d'autant plus grand lorsque les deux parties sont publiées à bref intervalle. La publication de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été rapidement suivie de celle du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire de ce même code. Eu égard aux avantages indéniables qui s'attachent à la publication d'un code « clefs en main », la commission se réjouit de voir aboutir, au cours de la même année, l'important travail de refonte entrepris.

En 2014, la commission a eu également la satisfaction de voir publier certaines parties réglementaires du code du patrimoine (décret n° 2014-119 du 11 février 2014 relatif au livre VII de la partie réglementaire du code du patrimoine), du code du cinéma et de l'image animée (décret n° 2014-794 du 9 juillet 2014 relatif à la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée), du code de la sécurité intérieure (décret n° 2014-1216 du 20 octobre 2014 modifiant le code de la sécurité intérieure ; décret n° 2014-1252 du 27 octobre 2014 relatif à la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure et décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure) et du code rural et de la pêche maritime (décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014 relatif à la codification de la partie réglementaire du livre IX du code rural et de la pêche maritime).

S'agissant des ratifications, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a procédé à celle de l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier (article 66).

1.2. Les travaux en cours

Après avoir été saisie du projet de refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre en 2013, la commission a examiné, lors d'une séance plénière, les principaux problèmes posés par le livre I^{er} de sa partie législative.

Ont également été examinées les parties réglementaires de plusieurs codes : la partie réglementaire du code de l'énergie ; le livre IX de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime ; les livres I^{er}, IV et VII de la partie V réglementaire du code des transports.

L'article 171 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, à une nouvelle rédaction du livre I^{er} du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Une séance a été consacrée à l'examen du projet de refonte de ce livre premier et, en particulier, de son plan.

L'article 3 de la loi du 12 novembre 2013 a habilité le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, et à adopter, par voie d'ordonnance, la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations. Les travaux portant sur le code des relations entre le public et l'administration (parties législative et réglementaire) ont fait l'objet de trois séances qui ont permis de poursuivre les réflexions entreprises en 2013.

1.3. Les perspectives

L'année 2015 sera mise à profit pour poursuivre et achever le code des relations entre le public et les administrations, le code de l'urbanisme et le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Pour la préparation de ce dernier code, la commission se félicite de l'état d'avancement des travaux qui tient beaucoup au remarquable degré d'implication du ministère de la défense.

L'article 161 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance dans le délai de vingt-quatre mois à une nouvelle rédaction de la partie législative du code de la consommation afin d'en aménager le plan et de l'adapter aux évolutions législatives intervenues depuis sa publication ainsi que d'y inclure des dispositions non codifiées relevant du domaine de la loi et entrant dans son champ d'application. Une mission de codification a été mise en place et un rapporteur particulier désigné par la Commission supérieure de codification. La refonte du code de la consommation devrait pouvoir être menée à bien au cours de l'année 2015.

Une partie des projets qui figurait à l'annexe de la circulaire du Premier ministre du 27 mars 2013 relative au programme de codification de textes législatifs et réglementaires et de refonte de codes a donc été réalisée ou est en cours de réalisation.

Certains sont malheureusement restés, à ce jour, sans suite. Il en va ainsi du code des postes et des communications électroniques ainsi que du code de la voirie routière. Plus préoccupant encore est le cas du code de la construction et de l'habitation. L'article 125 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a en effet autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance dans le délai de vingt-quatre mois à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan, à droit constant. Alors que la commission a désigné deux rapporteurs particuliers pour l'épauler dans cette opération d'envergure, il est à déplorer que, plus d'un an après l'intervention de la loi d'habilitation, le ministère porteur ne se soit toujours pas doté des moyens nécessaires pour la réaliser dans le délai d'habilitation.

La commission rappelle qu'elle préconise la refonte du code des assurances ainsi que celle du code des douanes. Elle regrette que la refonte de la partie réglementaire du code des transports, qui a été engagée, reste inachevée.

Enfin, il faut relever que la suggestion, formulée par le Conseil d'État en 2013, de confectionner un code de la coopération qui s'inscrit dans la perspective de la création de codes, de dimensions modestes, centrés sur un corpus homogène composés des seuls textes véritablement pertinents au regard de la matière codifiée que la commission a appelés de ses vœux, est, à ce jour, restée lettre morte.

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 avis annexés au présent rapport, la commission souhaite mettre l'accent sur certaines questions de codification qui ont particulièrement retenu son attention.

2.1. La méthode retenue pour le code des relations entre le public et les administrations

Le rapport annuel 2013 a déjà été l'occasion de souligner les mérites de la méthode retenue pour la confection du futur code des relations entre le public et les administrations dont la commission avait suggéré l'élaboration et auquel elle attache un intérêt particulier.

La mise en place d'un « cercle des experts », qui associe des hauts fonctionnaires, des membres de la juridiction administrative et des universitaires invités à participer à l'élaboration du code, a tenu toutes ses promesses. L'année 2014 a été marquée par de nombreux échanges sur le forum participatif mis à la disposition des membres du groupe. Cette manière itérative de procéder a notablement enrichi la réflexion des membres de la mission chargée de l'élaboration du code. La commission préconise de reproduire une telle méthode qui permet d'associer un certain nombre d'experts à la confection d'un code, dès l'amont du travail.

Pour sa part, la commission continue de se féliciter d'avoir été associée très en amont à l'élaboration de ce code et d'être régulièrement sollicitée au fil des différentes étapes de préparation du code. Deux séances au cours desquelles les responsables de la mission sont venues présenter le fruit de leur travail à la commission plénière ont été consacrées à l'examen du projet de code des relations entre le public et les administrations. Grâce au suivi ainsi assuré, la commission supérieure est informée, en temps réel de l'état d'avancement du code.

Consultée sur plusieurs points décisifs (le plan, l'imbrication inhabituelle des parties législative et réglementaire, le recours à une numérotation décimale), la Commission supérieure de codification n'a pas souhaité, contrairement à son habitude, rendre, à ce stade, des avis

définitifs. Dérogeant à ses méthodes habituelles de travail, elle s'est bornée, dans la plupart des cas, à formuler des observations sur les choix de méthode envisagés et à adopter un certain nombre de recommandations. Cette manière de procéder s'explique par le souci de la Commission supérieure de codification de ne pas se substituer, lors de cette phase de l'élaboration du code, aux responsables de premier rang de cette entreprise inédite.

2.2. La création d'articles à visée explicative

La codification répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi tel que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

Si elle reste attachée au respect du principe, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, selon lequel « sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative », la Commission supérieure de codification estime que, dans certains cas particuliers, un code peut abriter des dispositions de nature strictement explicative afin d'éclairer ses usagers, conformément à l'objectif d'accessibilité du droit. On peut soutenir en effet que l'exercice de réorganisation et de présentation d'un champ du droit auquel se livre le codificateur justifie le recours à des dispositions dont seul objet est de guider le lecteur, tel un panneau indicateur, et de faciliter sa compréhension de l'architecture globale du code. À l'instar du code civil qui comprend un certain nombre d'articles d'annonce de plan, les codes peuvent utilement comporter des articles de liaison ou d'aiguillage.

À l'occasion de l'examen du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la commission a eu l'occasion de prendre position sur la création d'un article dépourvu de portée normative. Elle a ainsi approuvé l'insertion, dans le livre premier du code de l'expropriation de deux articles permettant de mieux identifier les trois régimes existants d'enquête publique. L'ordre de présentation retenu traduit l'effort de clarification mené, à droit constant, par le projet de code : en premier lieu, les enquêtes destinées à déboucher sur une déclaration d'utilité publique dont le régime a été reclassé de la partie R. à la partie L. ; en deuxième lieu, les enquêtes publiques régies par le code de l'environnement et, enfin, les enquêtes dites « innommées » qui correspondent à celles qui, sans être préalables à une déclaration d'utilité publique, renvoient néanmoins au code de l'expropriation pour les modalités de désignation du commissaire enquêteur.

C'est à ce titre également que, depuis l'abandon de la technique du code suiveur, la commission est favorable à la pratique des renvois lorsqu'il apparaît que des références à d'autres codes ou textes non codifiés sont de nature à faciliter le maniement et l'application d'un code par ses usagers.

2.3. Les subdivisions d'articles en chiffres romains

À l'occasion de l'examen du projet la partie réglementaire du code de l'énergie qui comprenait de nombreux articles comportant des subdivisions précédées de chiffres romains, la commission a été amenée à prendre position sur l'usage de cette technique de rédaction.

Elle tient à rappeler qu'il convient en principe d'éviter de recourir à de telles subdivisions. Ainsi que le relève le guide de légistique : *« lorsqu'elles apparaissent nécessaire au rédacteur, cela signifie généralement que l'article est trop long et comporte l'énoncé de règles différentes de sorte qu'il est préférable alors de le découper en plusieurs articles »*. Ces recommandations valent *a fortiori* en matière de codification qui doit permettre, dans toute la mesure du possible, une simplification et une clarification des énoncés.

En outre, la numérotation d'un code est suffisamment sophistiquée (énoncé des numéros avec un radical et un tiret suivi d'un ou plusieurs chiffres) pour qu'il faille éviter de l'alourdir encore. Si l'on veut que le texte codifié reste accueillant pour de futurs nouveaux articles, il convient de retenir à l'origine la présentation la plus aérée possible.

De manière générale, la commission recommande de faire un usage particulièrement restrictif des chiffres romains. Elle préconise de s'en tenir aux pratiques suivantes :

- privilégier le principe « une idée par article » ;
- ne jamais subdiviser les articles brefs ;
- s'il apparaît nécessaire de marquer la succession d'idées distinctes, scinder l'article source ;
- en cas d'énumération, recourir aux 1°, 2°... puis, le cas échéant, utiliser les *a), b)...*

Le recours aux chiffres romains n'est envisageable que lorsqu'une subdivision primaire s'impose. Si cette pratique peut s'avérer utile s'agissant de textes modificatifs, elle ne trouve en principe pas sa place au sein d'un code. L'unité logique d'un ensemble d'articles peut en effet être assurée en recourant à d'autres techniques codistiques telles la création d'un « article chapeau » annonçant une succession d'articles ou encore la création de sous-sections regroupant les articles liés entre eux (*cf.* point 2.2).

3. La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification

Ainsi qu'elle l'a fait pour la première fois dans le rapport annuel 2013, la commission fait état des prises de position des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification, intervenues au cours de l'année 2014. Certaines consacrent des propositions ou des avis que la commission a pu émettre dans l'exercice de ses compétences consultatives ; d'autres ont été adoptées, indépendamment des préconisations de la Commission supérieure de codification. Les avis dont il est ici fait état sont mentionnés dans le rapport annuel du Conseil d'État ou le sont, avec l'accord du secrétariat général du Gouvernement, à l'occasion du présent rapport.

3.1. La possibilité, pour le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de comporter le régime des enquêtes publiques pour lesquelles d'autres textes lui font renvoi

Saisi d'un projet d'ordonnance relatif à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le Conseil d'État a estimé qu'aucun autre code n'était susceptible d'accueillir les règles applicables à des enquêtes publiques qui ne sont ni préalables à une déclaration d'utilité publique, ni relatives à des opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Il a admis la codification d'un article L. 110-2 précisant que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique définit le régime des enquêtes publiques pour lesquelles d'autres textes lui font renvoi, étant entendu que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique s'applique également, en l'absence de renvoi explicite, dans l'hypothèse où le renvoi à ses dispositions serait seulement implicite et se déduirait notamment du sens et de l'objet du texte ou des travaux préparatoires (*cf.* point 2.2).

3.2. La possibilité pour l'État d'insérer, dans le code de l'environnement de Saint-Barthélemy, des dispositions correspondant à l'exercice de ses compétences

La loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 a habilité le Gouvernement à « *prendre par ordonnance toute mesure législative permettant d'introduire au sein du code de l'environnement de Saint-Barthélemy les règles de droit pénal et de procédure pénale destinées à sanctionner la violation des règles applicables localement en matière de droit de l'environnement* ». Le projet du Gouvernement insérerait les dispositions de droit pénal et de procédure

pénale dans une annexe au code de l'environnement de Saint-Barthélemy en considérant que le respect du partage des compétences entre l'État et cette collectivité lui interdisait d'utiliser le support juridique formel particulier à une collectivité territoriale et qu'il devait exercer sa propre compétence d'une façon distincte.

Le Conseil d'État a cependant considéré que les dispositions du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-223 du 21 février 2007, qui fixent les compétences respectives de l'État et de la collectivité, n'interdisaient aucunement que le Parlement ou le Premier ministre, dans leurs domaines de compétence respectifs, insèrent des dispositions au sein d'un code de la collectivité de Saint-Barthélemy. Il a estimé qu'une telle insertion au sein des titres et chapitres du code de l'environnement de cette collectivité permettait en l'espèce de mieux assurer le respect des objectifs d'accessibilité et de lisibilité attendus d'une codification, et il a constaté que la collectivité avait d'ailleurs déjà en partie prévu l'insertion de dispositions pénales au sein de son code, en réservant des chapitres à cet effet. Il a donc modifié le projet du Gouvernement en ce sens, en identifiant précisément les dispositions qui, au sein du code de l'environnement de Saint-Barthélemy, ont été insérées par l'État.

De manière plus générale, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à mener une réflexion d'ensemble sur l'articulation entre les règles adoptées et codifiées par les collectivités d'outre-mer et les règles relevant de la compétence de l'État dans les mêmes matières. Il a indiqué que cette réflexion pourrait donner lieu à une consultation de la Commission supérieure de codification.

3.3. La nécessité de codifier en R.* des dispositions issues d'un décret simple dérogeant à un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres

Le Conseil d'État a précisé que la codification des dispositions du décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer impliquait nécessairement la prise d'un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres (pour leur reprise dans des articles en R.* du code de la sécurité intérieure) dès lors que le décret simple codifié dérogeait aux règles de compétences fixées par le décret en Conseil d'État et en conseil des ministres n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer.

3.4. Le recours à la technique dite « du compteur »

Par la décision *Élections municipales de Lifou* du 9 février 1990, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé que, lorsqu'un texte a été rendu applicable dans une collectivité régie par le principe de la spécialité législative, ses modifications ultérieures étaient inapplicables en l'absence de dispositions le prévoyant expressément. L'application de cette jurisprudence a conduit les formations consultatives du Conseil d'État à préconiser le recours à la technique dite « du compteur » qui permet d'identifier clairement la rédaction en vigueur à la date de la mention expresse d'applicabilité.

S'agissant de la rédaction des textes rendant applicables outre-mer les modifications d'une législation ou réglementation, la section de l'intérieur a arrêté des lignes directrices dans le but de respecter l'objectif d'accessibilité de la norme.

Pour étendre une législation ou une réglementation dans une collectivité d'outre-mer régie par le principe de la spécialité législative, le procédé retenu consiste à :

- lors de la première extension, insérer dans cette législation ou réglementation une disposition la déclarant applicable « *dans sa rédaction résultant de la loi (ou ordonnance, ou décret) n° ... du ...* » avec une référence au texte opérant cette extension ;
- remplacer cette référence, qui sert en quelque sorte de « compteur », par la référence au texte modificatif lors de chaque modification ultérieure, qu'on souhaite rendre localement applicable, de cette législation ou réglementation.

Si ce procédé n'a pas été suivi lors de la première extension, la section estime qu'il peut y être recouru ultérieurement à l'occasion d'un texte apportant à la législation ou réglementation en cause une modification qu'on souhaite étendre à la collectivité considérée.

La pratique de la section de l'intérieur consiste désormais à insérer dans le texte de base, dans tous les cas (première extension ou extension consolidant des modifications non encore étendues), la formule « applicable(s) ... en NC, PF ... dans sa (leur) rédaction résultant du décret n° XX du XXX ».

Sans être généralisé, le recours à cette manière de procéder est de plus en plus fréquent, y compris en matière de codification. S'agissant des collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, chaque livre du code de la sécurité intérieure recense ainsi dans un tableau, à raison d'un article ou groupe d'articles par ligne, les dispositions rendues

applicables « dans leur rédaction résultant du décret n° XX du XX » (décret de codification), de manière à pouvoir garder ultérieurement la trace de l'extension de leurs modifications.

3.5. Le cas d'une réglementation « à cheval » sur deux codes

La section de l'intérieur a examiné deux projets de décret relatifs aux activités privées de protection des navires, tous deux pris en application de la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 :

- le premier – qui insère un livre IV (« Le transport maritime »), comprenant un titre IV (« Activités privées de protection des navires »), au début de la cinquième partie (« Transport et navigation maritimes ») de la partie réglementaire du code des transports – porte sur les modalités d'exercice de ces activités ;
- le second – qui nourrit le chapitre VI (« Activités de protection des navires ») du titre I^{er} (« Activités privées de surveillance et de gardiennage, de transports de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires ») du livre VI (« Activités privées de sécurité ») de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (dans laquelle les décrets n° 2014-1252 et n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 ont inséré les livres III, VI et VII) – porte sur les conditions d'exercice de ces activités.

La section a admis, dès lors qu'elles résultent du choix du législateur, la distinction entre modalités et conditions d'exercice des activités de sécurité des navires et l'insertion des deux séries de dispositions dans deux codes différents. Elle a veillé à ce que, dans chaque code, le plan de la partie réglementaire soit strictement conforme à celui de la partie législative.

4. De nouveaux chantiers pour la codification

En 2014 a été célébré le 25^e anniversaire de la relance du processus de codification engagée par le décret du 12 septembre 1989.

À l'occasion de cet anniversaire, un bilan de l'œuvre entreprise depuis 1989 a été dressé, par le rapporteur général de la commission, lors du colloque sur le thème « Les sources du droit à l'aune de la pratique judiciaire » organisé le 11 décembre 2014 par la Cour de cassation en partenariat avec l'institut d'histoire du droit de l'Université Panthéon-Assas (Paris-II) et l'Association française pour l'histoire de la justice. Le texte de cette intervention est reproduit à l'annexe 5 du présent rapport.

Pour sa part, l'Institut français des sciences administratives a décidé, pour marquer cet anniversaire, d'organiser un colloque consacré à l'œuvre de codification qui se tiendra au Conseil d'État, le 13 octobre 2015.

Vingt-cinq ans après sa relance, le bilan de la codification est fructueux. Mais la Commission supérieure de codification est convaincue qu'une modification de ses attributions pourrait utilement contribuer à conférer un nouvel élan à cette entreprise. En 2011 puis en 2013, la commission a suggéré de faire entrer un certain nombre de travaux de maintenance dans ses missions. Elle a alors formulé quelques préconisations de nature à accompagner l'évolution de son rôle qu'elle appelle de ses vœux : le développement des saisines facultatives relatives à des projets modifiant la structure de codes existants ou encore l'engagement d'une réflexion portant sur l'actualisation des règles applicables à la codification des dispositions relatives à l'outre-mer. Elle se réjouit de constater que les réflexions menées au sein du Conseil d'État rejoignent ses préoccupations. En effet, la mise en œuvre des propositions portées par deux groupes de travail de la section du rapport et des études du Conseil d'État portant respectivement sur l'amélioration de la transposition des directives et sur la légistique appliquée aux dispositions relatives à l'outre-mer débouchera à terme sur de nouveaux chantiers de codification.

4.1. La maintenance des codes existants au service de l'objectif de transposition des directives de l'Union européenne

En 2014, le Premier ministre a commandé au Conseil d'État une étude portant sur les pistes d'amélioration des conditions de transposition par la France des directives européennes. L'assemblée générale plénière a adopté une étude le 26 mars 2015 qui recommande d'anticiper pour mieux transposer. Parmi les différentes voies retenues pour atteindre cet objectif, l'étude recommande un « effort accru en termes d'organisation administrative ainsi qu'une meilleure utilisation des différentes étapes d'élaboration de la directive ».

L'étude propose, à ce titre, de mieux anticiper les enjeux liés à la codification des normes de transposition en prévoyant que la Commission supérieure de codification puisse être saisie pour avis des modalités à retenir pour assurer, dans le cadre des codes existants, la transposition d'une directive.

La commission a déjà eu l'occasion de 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, justifient en opportunité sa

consultation. Elle est donc prête à être saisie dans les hypothèses envisagées et selon les modalités prévues par l'étude du Conseil d'État. Ce nouveau mode de saisine ne porterait pas sur un projet de code mais sur l'évaluation de l'impact que la transposition d'une directive est susceptible d'entraîner sur les codes existants. Par cet avis, la Commission supérieure de codification pourrait indiquer selon quelles modalités l'insertion de la directive dans le droit national peut être faite : simple modification du contenu du code existant sans incidence sur la numérotation, ajout de nouvelles subdivisions modifiant la numérotation (nouveaux livres, titres ou chapitres), nécessité de prévoir la refonte du code, renvoi à une codification ultérieure.

Cette proposition fait écho à celle formulée dans le rapport annuel 2013 selon laquelle chaque modification d'un code présentant un caractère substantiel devrait donner lieu à une étude d'impact 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.

La commission est favorable à l'extension de ses missions proposée par le Conseil d'État sous la forme d'une demande d'avis méthodologique formulée en amont de l'élaboration d'un texte de transposition d'une directive. Cela suppose la modification de l'avant-dernier alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à sa composition et à son fonctionnement, qui définit les cas de saisine facultative. Après les mots : « *peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants* » pourraient être insérés les mots : « *ainsi que sur les modalités à retenir pour assurer, dans le cadre des codes existants, la transposition d'une directive* ». La Commission supérieure de codification fait sienne cette préconisation de l'étude du 26 mars 2015.

4.2. Une clarification des modes de codification des dispositions relatives à l'outre-mer

Dans son rapport 2012, la Commission supérieure de codification a annoncé qu'elle engageait, en son sein, une réflexion devant mener à l'actualisation du vade-mecum relatif aux règles applicables à la codification outre-mer qui a été rédigé, il y a maintenant une douzaine d'années. Cette réflexion a notamment pour objet de tirer les conséquences des trois réformes statutaires qui sont intervenues depuis 2007 respectivement relatives à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Confronté, dans l'exercice de ses fonctions consultatives, aux difficultés d'ordre légistique que suscitent les différents régimes juridiques des collectivités d'outre-mer, le Conseil d'État a chargé, en 2014, sa section du rapport et des études de créer un groupe de réflexion travaillant sur ces questions. Le rapporteur général et le rapporteur particulier chargé des questions d'outre-mer de la Commission supérieure de codification participent, *és qualités*, aux travaux de ce groupe qui se poursuivent en 2015.

Certaines des questions abordées débordent le strict champ de la codistique. Il en est ainsi de la généralisation de la technique du « compteur » (voir ci-dessus le point 3.1) ou du traitement à réserver aux dispositions applicables de plein droit, que ce soit au titre des statuts des collectivités ultra-marines ou au titre des lois dites « de souveraineté ». La Commission supérieure de codification a recommandé de distinguer, s'agissant des collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, entre les dispositions applicables de plein droit et celles dont l'applicabilité résulte d'une mention expresse. Toutefois, en 2013, la section de l'intérieur n'a pas suivi cette proposition au motif que l'identification des dispositions dites « de souveraineté » applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire, soulevait de délicates questions qu'il lui apparaissait difficile de trancher à la faveur de l'exercice de codification.

La question de « l'explicitation du silence » en matière d'applicabilité des règles outre-mer concerne en revanche directement la codification. Les réflexions engagées sur ce point par le groupe de travail rejoignent les orientations retenues par la Commission supérieure de codification.

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, sous l'intitulé « dispositions particulières », les dispositions faisant exception ou dérogeant au droit commun qui s'y appliquent en principe de plein droit. S'agissant des secondes, seules peuvent être codifiées, sous l'intitulé « dispositions applicables », les dispositions spécifiques et les dispositions de droit commun qui ont fait l'objet d'une mention expresse d'applicabilité ou d'une adaptation. Il s'ensuit que le silence des codes revêt une portée différente selon les cas :

- en ce qui concerne les collectivités soumises à l'identité législative, il signifie que les dispositions codifiées s'y appliquent intégralement ;
- en ce qui concerne les collectivités soumises à la spécialité législative, il signifie au contraire que les dispositions codifiées ne s'y appliquent pas, sous la seule réserve des textes applicables de plein droit.

Consciente des difficultés d'interprétation que cette grille de lecture sophistiquée peut entraîner pour les usagers des codes, la commission préconise de retenir, dans les nouveaux codes en élaboration, une présentation renouvelée des subdivisions outre-mer de nature à améliorer, sur ce point, l'accessibilité du droit.

Dans le droit-fil de la pratique consistant à admettre la création des articles à portée plus explicative que normative (*cf.* point 2.2), la commission envisage en effet de faire débiter les subdivisions consacrées à l'outre-mer d'un article liminaire d'explicitation des modes de rédaction retenus.

Cet article « chapeau » pourrait comporter deux alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions du présent code s'appliquent aux [énumération des différentes collectivités régies par le principe de l'identité législative] sous la seule réserve des exceptions et des adaptations prévues à [la présente subdivision].

Sous réserve des dispositions applicables de plein droit, les dispositions du présent code ne s'appliquent aux [énumération des collectivités régies par le principe de la spécialité législative] que dans la mesure et les conditions prévues par [la présente subdivision].»

Au titre de la maintenance des codes existants, la commission recommande d'engager une refonte des parties outre-mer des codes en vigueur afin d'y introduire cette nouvelle grille de présentation. Cette opération pourrait en outre offrir l'occasion de tirer les conséquences, s'agissant de l'économie générale du code, des modifications statutaires. Un changement de régime depuis l'intervention de la partie législative peut en effet avoir pour effet de rendre inadapés les partis initialement pris en termes de plan comme de rédaction.

**5. Avis rendus par la Commission supérieure de codification
au cours de l'année 2014**

AVIS N° 1

Sur le projet de plan modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

(SÉANCE DU 4 MARS 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 4 mars 2014, le plan du projet modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. La loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens comporte un article 5 l'habilitant à modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette habilitation n'étant pas la première, la CSC a déjà été amenée à rendre deux avis à ce sujet en 2010 et 2012 (avis du 16 février 2010 et 7 février 2012). Un tel différé dans l'adoption du nouveau code, pour regrettable qu'il soit, a permis d'améliorer le projet soumis à la commission, notamment en tirant les conséquences des différentes abrogations prononcées par le Conseil constitutionnel, dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité.

II. La réunion du 4 mars 2014 a permis de faire le point sur les modalités du travail interministériel ainsi que sur l'état des consultations avec les différentes collectivités d'outre-mer. Il a été décidé que Rémi Decout-Paolini, rapporteur pour les questions ultra-marines auprès de la CSC, apporterait un soutien technique pour la codification des dispositions applicables outre-mer.

III. Le projet de plan soumis à la commission ne diffère pas de celui qui avait déjà recueilli son approbation. Le plan comporte six livres et une numérotation à trois chiffres.

La question des enquêtes publiques appelle les observations suivantes. En premier lieu, la commission se félicite que, conformément à ses préconisations, les modalités de désignation du commissaire enquêteur, qui constituent une garantie, aient été reclassées en partie législative. En second lieu, la pluralité des régimes d'enquête publique suscite des interrogations. L'existence de trois régimes différents ne résulte pas du code lui-même mais de la sédimentation de plusieurs législations. La première catégorie recouvre les enquêtes publiques qui sont entièrement régies par le code de l'environnement. La deuxième comprend les enquêtes destinées à déboucher sur une déclaration d'utilité publique.

IV. Enfin, la troisième catégorie comprend des enquêtes qui, sans être préalables à une DUP, renvoient néanmoins au code de l'expropriation pour les modalités de désignation du commissaire enquêteur. La CSC approuve l'effort de clarification mené, à droit constant, par le projet de code. Elle s'interroge toutefois sur la pérennité du renvoi au code de l'expropriation s'agissant d'enquêtes qui ne relèvent pas de son champ d'application. L'élaboration du code des relations entre le public et l'administration pourrait fournir l'occasion de remédier à un tel paradoxe, peu satisfaisant en termes de légistique. Dans l'attente de ce nouveau véhicule pour rassembler les dispositions transversales applicables à cette troisième catégorie, il est décidé d'en rester, s'agissant du code de l'expropriation, à l'état du droit existant.

AVIS N° 2

Sur le projet de code des relations entre le public et les administrations

(SÉANCE DU 28 MARS 2014)

Dans le cadre de l'élaboration du code des relations entre le public et les administrations (CRPA), la séance du 28 mars 2014 a permis de faire le point avec les rapporteurs sur l'état d'avancement des travaux. Consultée sur plusieurs éléments, la Commission supérieure de codification, qui n'a pas souhaité procéder à des avis définitifs à ce stade, a adopté les recommandations suivantes.

I. La CSC se félicite du succès du « cercle des experts » qui a été installé par le secrétaire général du Gouvernement, le 11 mars 2014. Lieu de concertation et d'échanges, il constitue un véritable « laboratoire des idées ». La commission préconise de reproduire une telle méthode qui permet d'associer un certain nombre d'experts à la confection d'un code, dès l'amont du travail. Mais elle souligne que, s'agissant du CRPA, la participation de parlementaires ainsi que de représentants des collectivités territoriales devra être organisée, dès la deuxième phase des travaux.

II. Les réflexions sur le titre se poursuivent. À ce stade, la CSC se prononce en faveur du titre provisoire : « code des relations entre le public et les administrations ». En premier lieu, l'ordre des termes revêt une portée symbolique qui reflète l'esprit de l'entreprise. En second lieu, le terme « public » présente plusieurs avantages. D'une part, il permet de viser aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

D'autre part, son caractère non normatif permet de rendre compte de manière plus large et moins connotée, en particulier que le terme « administré », des rapports entre l'administration et ses usagers. L'appellation « code général » ne semble pas devoir s'imposer. Elle désigne en effet, en matière de codistique, l'ambition de codifier l'ensemble des règles d'un domaine. Or, tel ne sera pas le cas de ce code. La commission soutient en effet le choix proposé de ne pas y rapatrier l'ensemble des dispositions applicables en la matière. Seules ont vocation à y être regroupées les règles générales, la technique du renvoi étant privilégiée s'agissant des règles spéciales. Or le qualificatif « général » doit être entendu au sens de complet et ne renvoie pas à la distinction entre loi générale et loi spéciale.

III. Un débat est ouvert sur la technique de numérotation qu'il conviendrait de retenir : numérotation décimale ou continue. La numérotation continue présente certains avantages, notamment en matière de facilité de lecture. Mais les inconvénients qui s'y attachent sont indéniables, en particulier lorsque des dispositions nouvelles doivent être insérées dans le code. La difficile mise à jour du code civil en témoigne. Le CRPA ayant vocation à être un code évolutif et accueillant, la CSC se prononce en faveur de la numérotation décimale, étant relevée la facilité d'accès aux codes qu'apporte désormais Légifrance.

IV. La question se pose également d'une possible dérogation à la partition traditionnelle entre partie législative et partie réglementaire. La commission souligne la nécessité de justifier l'existence de spécificités, propres au CRPA, qui impliqueraient, de manière exceptionnelle, une numérotation successive des articles en L. et R. Ce code doit en effet rester un texte normatif et n'a pas vocation à se transformer en « guide des droits et des démarches des usagers ». Il n'en reste pas moins vrai que le faible volume du CRPA ainsi que la longueur différente des parties législative et réglementaire plaident en faveur d'une expérimentation. Mais l'imbrication des articles en L. et R. suppose que les numéros d'articles soient accompagnés d'un marqueur permettant d'identifier leur niveau normatif. Cette formule sera testée et soumise à l'avis de la CSC.

V. S'agissant du plan, la commission a approuvé les grandes lignes qui lui ont été présentées. Le principe d'un titre préliminaire a été favorablement accueilli. Mais la discussion sur son contenu et les grands principes qu'il a vocation à rassembler est reportée à une phase ultérieure. Quant aux subdivisions du plan, la CSC a approuvé le « fil rouge » retenu qui repose sur une approche chronologique des rapports entre le public et l'administration. Un tel schéma présente en effet l'avantage, pour les usagers, de la clarté et la simplicité. Saisie d'une « esquisse de plan », la commission a formulé les suggestions suivantes. Elle recommande ainsi d'introduire dans la partie relative aux « modalités des échanges avec une administration » autant de subdivisions qu'il y a de catégories d'échanges. S'agissant de la partie consacrée à « l'association du public à la prise de décision administrative », la CSC suggère de distinguer selon qu'une

telle association est à l'initiative du public ou constitue une obligation pour l'administration. Enfin, dans la partie relative à « l'accès aux documents administratifs », les termes « données publiques » devraient plutôt être retenus. Eu égard à leur faible nombre, il a été décidé de codifier les différentes dispositions relatives à l'outre-mer au fil du code, selon la technique dite du « saupoudrage ».

VI. La question du régime des enquêtes publiques appelle des développements particuliers. Coexistent, à droit constant, trois régimes distincts : les enquêtes environnementales qui relèvent du code de l'environnement, les enquêtes préalables à une expropriation pour cause d'utilité publique qui relèvent du code de l'expropriation et les enquêtes publiques de droit commun qui relèvent également de ce code alors même qu'elles ne concernent en rien une procédure d'expropriation. S'agissant des deux premières catégories, il est proposé de ne pas rapatrier dans le CRPA les dispositions relatives à leur régime juridique et de procéder à la technique du renvoi respectivement au code de l'environnement et au code de l'expropriation. En revanche, la CSC suggère d'explorer la piste d'un rapatriement dans le CRPA du droit commun des enquêtes publiques, qui concerne la troisième catégorie résiduelle. Ne figureraient donc plus dans le code de l'expropriation que les dispositions relatives aux enquêtes DUP. Toutefois, la chronologie fait que le code de l'expropriation, qui fait actuellement l'objet d'une refonte, a vocation à être publié avant le CRPA. Il sortira donc à droit constant avant d'être modifié au moment de l'adoption du CRPA et du transfert, dans ce dernier, des dispositions relatives à la troisième catégorie d'enquêtes publiques.

AVIS N° 3

Sur le projet de périmètre de livre IX de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime

(SÉANCE DU 3 JUIN 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 3 juin 2014, le projet de livre IX de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. La préparation du livre IX a fait apparaître l'incompétence entachant un certain nombre d'arrêtés ministériels intervenant dans des domaines relevant du décret simple ou du décret en Conseil d'État. Leur contenu se trouve désormais codifié au niveau normatif pertinent. La commission est favorable à l'abrogation expresse des arrêtés en cause par le décret de codification.

II. L'article D. 911-2 renvoie à un tableau qui définit la limite de la salure des eaux. La commission recommande de déplacer l'annexe qui comporte ce tableau à la fin du livre IX.

III. S'agissant de la création d'une zone économique en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, la commission préconise de procéder en deux temps : il devrait d'abord être procédé à leur création par un décret autonome qui ferait ensuite l'objet d'une codification.

IV. La section 4 du chapitre premier du titre II est relative à la répartition et à la gestion collective des possibilités de pêche. Elle comporte de fort nombreuses dispositions techniques. La commission est néanmoins favorable au parti retenu qui fait prévaloir l'exigence d'accessibilité de la règle de droit.

V. La commission s'interroge sur l'économie générale de la section 2 du chapitre 3 du titre II relative aux concessions pour l'exploitation de cultures marines. Elle suggère de redistribuer le contenu de sa sous-section 1. Par ailleurs, elle partage les doutes émis par le rapporteur particulier quant à l'appellation « enquête publique » qui figure aux articles R. 923-22 et R. 923-24. Ce terme figurant en partie législative, à l'article L. 923-1, la partie réglementaire est tenue de le reprendre. Il est préconisé de lui conférer son exacte portée en y faisant figurer la définition la plus précise possible. La Commission supérieure de codification attire l'attention sur la nécessité de modifier l'article L. 923-1 en substituant le terme « consultation » à celui d'enquête publique ce qui évitera tout risque de confusion avec les trois régimes d'enquête publique qui existent par ailleurs.

*Sur le projet des livres I^{er}, IV et VII de la partie V réglementaire
du code des transports*

(Transport et navigation maritime)

(SÉANCE DU 3 JUIN 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 3 juin 2014, les projets des livres I^{er}, IV et VII de la partie V réglementaire du code des transports (Transport et navigation maritimes). Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. La Commission supérieure de codification s'est prononcée sur la question des annexes au livre I^{er}. En raison de leur volume, elle a approuvé le principe de leur regroupement en fin de livre, alors même qu'elles rattachent au seul chapitre 3. Afin d'en améliorer la lisibilité, il est préconisé de faire apparaître, dans le titre de chacune des annexes, les différents articles codifiés qui y renvoient.

II. S'est également posée la question du niveau normatif de ces annexes. Les annexes ont en principe la même valeur que les dispositions qui y renvoient. Il s'agit ici de dispositions issues de décrets en Conseil d'État. La commission recommande, dans la perspective d'un allègement de leur niveau hiérarchique, d'analyser, annexe par annexe, celles qui pourraient être déclassées en D. Deux techniques sont envisageables pour ce faire : soit déclasser l'article de renvoi de R. en D. ; soit introduire une mention de « démeytisation » sous forme de disposition balai ou à la fin de chacun des articles de renvoi.

III. En raison des interactions qui existent entre les affaires maritimes et la douane, s'est posée la question de la répartition entre le code des transports et le code des douanes. La réforme, qui est envisagée, des hypothèques maritimes pourrait conduire à ôter aux services des douanes la tenue du registre de ces hypothèques. Dans l'attente de cette évolution, la codification se fait à droit constant.

IV. La commission a formulé des observations ponctuelles sur certains articles. À l'article D. 5113-1, elle préconise, d'ici le passage devant le Conseil d'État, de remplacer les termes « autorité administrative compétente » par la désignation du préfet territorialement compétent. À l'article R. 5113-8, elle relève l'absence de base législative fondant le régime d'habilitation d'un organisme privé alors que les obligations d'assurance relèvent du domaine de la loi. Mais cette disposition assure la transposition d'une directive et toute disjonction placerait la France devant le risque d'une action en manquement. La commission approuve la suppression de l'article D. 5132-1 qui porte atteinte à la liberté contractuelle. Elle préconise de reclasser l'article D. 5141-2 en R. S'agissant de l'article R. 5141-6 qui pose difficulté au regard du droit de propriété, il appartiendra au Conseil d'État d'apprécier s'il convient ou non de réserver le cas de la destruction d'office. À l'article R. 5142-9, la commission souligne le caractère inadapté de l'attribution à

l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) du produit de la vente des épaves.

V. Le chapitre IV du titre premier du livre I^{er} (régime de propriété des navires) soulève des difficultés au regard de la répartition entre le code des procédures civiles d'exécution (CPCE), qui définit le cadre juridique de droit commun, et des dispositions spécifiques définissant un régime autonome propre aux navires. La commission admet le principe de telles dispositions mais leur exacte articulation avec le CPCE appelle un certain nombre de précisions avant l'examen du texte par le Conseil d'État.

VI. Le Livre IV n'appelle pas d'observation hormis sur l'article D. 5422-1. Il n'est pas possible de prévoir la résolution d'un contrat par voie réglementaire. Il est donc préconisé, dans l'at-

tente de l'adoption d'une disposition législative, de ne procéder ni à la codification ni à l'abrogation du texte source (article 31 du décret du 31 décembre 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritime).

VII. Le livre VII qui regroupe les dispositions relatives à l'outre-mer pose une question de répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie. Alors que le statut du navire relève de la compétence de l'État, le droit civil et la procédure civile relèvent de la compétence du territoire. Alors qu'il aurait pu être envisagé d'« aimanter » les règles de procédure à l'objet sur lequel elles portent, il est décidé de consacrer un bloc de compétence en faveur de la Nouvelle-Calédonie dans la mesure où le régime procédural applicable ne déroge pas, pour l'essentiel, au droit commun.

*Sur le projet modifiant le code de l'expropriation
pour cause d'utilité publique*

(SÉANCE DU 24 JUIN 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 24 juin 2014, le projet modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Après ceux formulés le 16 février 2010, le 7 février 2012 et le 4 mars 2014 sur le projet de plan, elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. La commission se félicite de la position retenue s'agissant des différents régimes d'enquête publique. Conformément aux préconisations formulées dans le précédent avis, l'article L. 2 a en effet été réintégré dans le livre premier et scindé en deux articles (L. 100-1 et L. 100-2). Une telle présentation permet de mieux identifier les trois régimes existants. L'ordre de présentation est logique et traduit l'effort de clarification mené, à droit constant, par le projet de code : en premier lieu, les enquêtes destinées à déboucher sur une déclaration d'utilité publique dont le régime a été reclassé de la partie R. à la partie L. ; en deuxième lieu, les enquêtes publiques régies par le code de l'environnement et, enfin, les enquêtes dites « innommées » qui correspondent à celles qui, sans être préalables à une DUP, renvoient néanmoins au code de l'expropriation pour les modalités de désignation du commissaire enquêteur. La commission rappelle qu'à terme, le futur code des relations entre le public et l'administration pourrait constituer un véhicule plus approprié pour les dispositions relatives à cette troisième catégorie.

II. Au livre II relatif à la juridiction de l'expropriation, la commission recommande de créer un article L. 211-2 correspondant au second alinéa de l'article L. 211-1 selon lequel « L'appel est porté devant une chambre de la cour d'appel comprenant, outre son président, deux magistrats de la cour ». Outre l'avantage de consacrer un article à la voie de l'appel, cette création permet de souligner le changement que constitue la fin de la compétence de la chambre de l'expropriation.

III. La Commission supérieure de codification approuve la création, à l'article R. 223-2, d'une procédure d'information des propriétaires concernés par une opération d'expropriation qui a fait l'objet d'une annulation contentieuse à la suite d'une procédure juridictionnelle devant le juge administratif à laquelle ils n'étaient pas parties. Il s'agit de la reprise d'une idée suggérée par la Cour de cassation dans ses rapports 2011 et 2012 afin de mettre à même tous les propriétaires de solliciter auprès de la juridiction de l'expropriation l'annulation de l'ordonnance de transfert de propriété pour manque de base légale. Les propriétaires parties à la procédure devant le juge administratif peuvent en effet sans difficulté introduire un recours contre l'ordonnance d'expropriation dans un délai de deux mois à compter de la notification qui leur est faite de la décision du juge administratif annulant la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité. S'agissant des autres propriétaires, la commission approuve la création

d'une obligation d'information individuelle, à la charge de la collectivité expropriante, de nature à les mettre à même de saisir effectivement, au vu de l'annulation contentieuse de la DUP ou de l'arrête de cessibilité, la juridiction de l'expropriation. Cette information individuelle, dont il faut bien avoir conscience qu'elle aura un certain coût, déclenchera le délai de recours de deux mois. Elle est apparue suffisante et dispense dès lors de prévoir une procédure d'information collective. La rédaction précise de ces dispositions devra être mise au point avant la transmission du texte au Conseil d'État.

IV. Au livre III relatif à l'indemnisation s'est posée la question de l'abrogation de l'ancien article L. 16-4. L'absence de dispositions réglementaires d'application n'a pas rendu cette disposition obsolète. Mais elle n'a pas pour autant, eu égard à son objet, vocation à figurer dans le code de l'expropriation. L'alternative consiste donc soit à l'abroger soit à la laisser en vigueur de manière non codifiée.

L'article R. 311-24 soulève une difficulté. Il pose en effet une exigence d'élection de domicile qui est contraire au droit commun dans lequel la représentation n'est pas obligatoire.

À l'article R. 311-28, la commission recommande de ne pas maintenir le principe de la désignation de l'expert par les parties.

V. Au livre IV relatif aux suites de l'expropriation, il est suggéré d'abroger l'article L. 442-1 qui, d'une part, n'a pas vocation à figurer dans le code de l'expropriation et, d'autre part, est dépourvu de toute valeur ajoutée normative.

VI. Enfin, la commission approuve les différents partis retenus dans le livre VI relatif à l'outre-mer. Elle appuie en particulier le choix de faire jouer, en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie, un bloc de compétences au profit de l'État. Dans ces deux collectivités, les principes généraux de l'expropriation relèvent de la compétence de l'État. Il a été décidé d'y agréger les règles de procédure alors même que la procédure civile relève de la compétence territoriale de la Polynésie française comme de la Nouvelle-Calédonie dans la mesure où elles sont apparues comme formant un ensemble indissociable avec les règles de fond auxquelles elles se rapportent.

*Sur le projet de périmètre et de plan du code des relations
entre le public et les administrations*

(SÉANCE DU 12 SEPTEMBRE 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 12 septembre 2014, le périmètre et le projet de plan du code des relations entre le public et les administrations.

La réunion a débuté par le rappel du caractère très fructueux du « cercle des experts » mis en place pour la préparation de ce code. Cet outil, propice aux échanges itératifs, éclaire la mission dans les différents choix qu'elle doit effectuer.

La commission a donné un avis favorable au projet qui lui était soumis sous réserve des observations qui suivent.

I. Les subdivisions du plan suivent le « fil rouge » approuvé lors de la séance du 28 mars 2014. Outre un titre préliminaire, le plan comporte en effet quatre livres qui se succèdent selon une « approche chronologique » des rapports entre le public et l'administration : les échanges avec les administrations (I), les actes unilatéraux pris par les administrations (II), l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques (III) et la contestation des actes administratifs (IV).

S'agissant des livres en eux-mêmes, la commission approuve le choix de prévoir, à la fin de chacun d'entre eux, un titre final regroupant les dispositions relatives à l'outre-mer.

Chaque livre correspond à une séquence homogène des relations entre le public et les administrations. S'agissant du livre premier, la commis-

sion suggère de créer, au titre III relatif à l'association du public aux décisions prises par les administrations, deux chapitres distincts consacrés respectivement aux consultations ouvertes et aux Commissions administratives à caractère consultatif. Le livre 4 présente la caractéristique de regrouper en son sein deux sous-ensembles distincts comprenant, d'une part, les recours administratifs (titre 1^{er}) et les recours juridictionnels (titre 2) et d'autre part, les modes alternatifs de règlement des litiges (titre 3) et le Défenseur des droits (titre 4). La commission recommande d'en modifier l'intitulé en substituant à « la contestation des actes administratifs » « le règlement des différends avec l'administration ». Une telle modification permet en effet de mieux rendre compte de l'ensemble tout en en faisant clairement ressortir le dénominateur commun.

S'agissant de l'ordre des livres entre eux, la place du livre III a suscité un riche débat. Ce livre qui codifie les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques constitue en effet un ensemble autonome des autres séquences. Aucune place, dans le déroulement chronologique, ne s'impose de manière imparable. La demande de documents administratifs peut en effet aussi bien précéder l'édition d'un acte que lui être postérieure, notamment dans la perspective d'une action contentieuse. Trois solutions apparaissent également envisageables :

- le placer en troisième position après les livres consacrés aux échanges et aux actes mais avant celui relatif au règlement des différends. C'est la solution retenue par la mission de préparation du code ;
- le placer en dernière position en considérant qu'il doit suivre le bloc indissociable que forment ensemble les séquences échanges/actes/différends ;
- le placer en première position, juste après le titre préliminaire, pour les mêmes motifs mais en tenant compte de la force symbolique d'une ouverture du code sur les dispositions relatives à la transparence administrative.

II. Les questions relatives à la structure du code renvoient, d'une part, au choix de procéder ou non à la traditionnelle partition en deux parties législative (L.) et réglementaire (R.) et, d'autre part, au mode de numérotation.

Quatre options sont envisageables :

- une partition du code en L. et R. avec une numération décimale : il s'agit de la structure désormais traditionnelle, retenue pour les nouveaux codes ;
- une imbrication des parties L. et R. avec une numération continue, à la manière du code civil ;
- une partition du code en L. et R. avec une numération continue ;
- une imbrication des parties L. et R. avec une numération décimale : c'est le parti retenu par la mission de préparation du code (avec une numérotation à trois chiffres correspondant à la structure à trois niveaux : livre, titre et chapitre).

Dans tous les cas de figure, le marquage du niveau normatif de la disposition codifiée (L., R. ou D.) reste acquis. Mais la question de savoir si la lettre

doit précéder le numéro des articles, ainsi qu'il est désormais coutume de procéder, ou si elle doit le suivre en étant placée entre parenthèses, est réservée à ce stade du projet de code.

Un accord général s'est dégagé en faveur de la numérotation décimale finalement retenue par la mission. S'agissant de l'imbrication des articles en L. et R., un débat s'est engagé sur le caractère opportun d'une structure s'éloignant des canons de la « codistique », tels qu'arrêtés depuis la relance du processus de codification en 1989. Certaines voix se sont émues du choix de se démarquer de la structure habituelle, pour des raisons tenant aux particularités de ce code, au nom du risque de disqualification de la lisibilité et de l'intelligibilité des autres codes. Les arguments tirés de la nécessité d'assurer une cohérence globale des structures des différents codes et des difficultés à garantir la cohérence interne du code en cas de nombreuses modifications ont été également mis en avant.

En sens contraire, certains ont plaidé en faveur de l'innovation proposée, en invoquant le petit volume du code qui autorise pareil regroupement des dispositions législatives et réglementaires, le faible nombre de dispositions réglementaires par rapport aux dispositions législatives et le lien étroit existant entre les articles en L. et ceux en R. Pour ces différentes raisons, l'« entrelardage » des dispositions législatives et réglementaires, auquel procèdent d'ailleurs déjà certains éditeurs de codes, serait de nature à permettre un regroupement plus homogène des dispositions codifiées et, partant, à offrir aux usagers du code un « continuum » de lecture. L'imbrication des articles en R. et de ceux en D., au sein des parties réglementaires, des codes actuellement en vigueur, a été invoquée par les partisans d'une telle expérimentation.

Une alternative s'offre donc au codificateur :

- l'imbrication des parties législative et réglementaire avec une numérotation décimale enchaînant successivement, selon les cas, les articles L. et R. ;
- le maintien d'une partition avec une numérotation décimale propre à chacune des deux parties ou, à tout le moins, en cas de regroupement au sein d'une seule partie, la distinction dans chaque chapitre, des articles en L. et de ceux en R., chaque niveau normatif conservant sa propre numérotation décimale.

III. S'agissant du champ d'application du code, la commission a émis un avis favorable à la proposition de la mission consistant à en poser, dans le titre préliminaire, une définition générale assortie, au fil des livres, titres et chapitres, des précisions qu'appellent, le cas échéant, les adaptations (par addition ou par soustraction) du périmètre ainsi déterminé.

La définition du champ d'application renvoie à la définition du périmètre du public, et en particulier, à la détermination de l'applicabilité des dispositions codifiées aux relations entre les administrations et leurs agents, d'une part, et aux relations entre les administrations, d'une part. Certains cas sont expressément réglés par les textes à codifier ; d'autres ont été tranchés par la jurisprudence. Mais bon nombre de questions ne sont pas réglées. Si la codification devait se faire à droit constant

sur ce point, surgiraient de délicates questions d'interprétation des textes à codifier.

La commission se range à l'avis de la mission sur la nécessité de procéder au peignage des textes à codifier, disposition par disposition, tout en s'interrogeant sur la possibilité de conférer une portée plus extensive à l'habilitation du législateur. Certes, le II de l'article 3 de la loi du 12 novembre 2013 dispose que : « les règles codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date ». Mais il apparaît envisageable de se fonder sur les différents termes retenus par la loi qui prévoit, d'une part, que le code « **regroupe et organise** les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public » et « **rassemble** les règles générales relatives au régime des actes administratifs » et indique, d'autre part, qu'il « **détermine** celles de ces règles qui sont applicables aux relations entre ces administrations et entre ces administrations et leurs agents » pour considérer que la loi habilite les auteurs du code à déroger au droit constant, non seulement dans les cas expressément prévus au III, mais aussi s'agissant de la détermination de son champ d'application.

AVIS N° 7

Sur le projet de partie réglementaire du code de l'énergie

(SÉANCE DU 18 NOVEMBRE 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 18 novembre 2014, le projet de la partie réglementaire du code de l'énergie dont la partie législative a été publiée par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. Le plan de la partie réglementaire, qui comporte sept livres, est, comme il se doit, conforme à celui retenu pour la partie législative. Il a été décidé de codifier par avance des décrets d'application de la partie législative qui ont déjà été examinés par le Conseil d'État mais qui n'ont pas encore été publiés. En revanche, les textes actuellement en préparation ne seront intégrés dans la partie réglementaire qu'au moment de l'examen de celle-ci par le Conseil d'État.

La future loi de transition énergétique modifiera notablement la partie L. du code et aura donc d'importantes incidences sur la partie réglementaire. La commission est d'avis qu'il serait préférable que le décret de codification de cette dernière puisse être publié avant l'adoption de la loi de transition énergétique ce qui faciliterait la rédaction des modifications de la partie réglementaire qu'elle induira. Si tel ne devait pas être le cas, le décret de codification pourrait être le véhicule de ces modifications.

II. Sauf cas particulier, les dispositions réglementaires d'application de dispositions législatives codifiées doivent figurer dans le même

code que ces dernières. En l'espèce, l'article L. 241-9 du code de l'énergie prévoit qu'un immeuble collectif pourvu d'un chauffage commun doit comporter une installation permettant de déterminer la quantité de chaleur fournie à chaque local occupé à titre privatif. Le projet soumis à la commission prévoyait que les modalités d'application de ces règles seraient celles figurant aux articles R.131-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. La commission a été d'avis que ces dispositions réglementaires devaient être « rapatriées vers le code de l'énergie...

Pour des raisons de même ordre, certaines dispositions des décrets codifiés au code de l'énergie devront l'être en partie réglementaire du code de l'environnement.

III. La commission approuve le choix de codifier les annexes aux décrets codifiés, même si elles revêtent un caractère technique. L'emplacement retenu pour ce faire, à la suite de l'article qui y fait référence, est judicieux. Après s'être assurée de leur accessibilité, elle a également validé le choix de ne pas codifier les décrets approuvant les cahiers des charges type. Leur insertion aurait en effet considérablement alourdi la partie réglementaire.

IV. La codification a été effectuée à droit constant. Certaines adaptations, tenant à des changements de terminologie ou de dénomination ou encore à la disparition de quelques organismes, sont apparues nécessaires. Le projet comporte certains articles entièrement

nouveaux dont la rédaction est apparue nécessaire soit pour la transposition de directives, soit pour l'application de dispositions figurant en partie L. (article relatif aux attributions de la CRE). Le projet tire également toutes les conséquences de la nouvelle règle selon laquelle le silence vaut acceptation. S'agissant des dérogations au nouveau principe général qui ne sont pas prévues par la loi elle-même, il convient de distinguer entre celles qui concernent des matières intéressant le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public qui relèvent du décret en Conseil d'État (en vertu du 4° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifiée) et celles qui reposent sur des motifs de bonne administration qui relèvent du décret en Conseil d'État en en conseil des ministres (en vertu du II du même article). Les décrets listes codifiés qui ne sont pas exhaustifs ont vocation à être complétés. Il est donc impératif de les placer au bon niveau de norme en les codifiant, selon les cas, dans des articles en R. ou en R.*.

V. La partie réglementaire procède à la codification des dispositions qui avaient été déclassées à l'occasion de l'adoption de la partie législative, l'ordonnance du 9 mai 2011 ayant prononcé leur abrogation avec effet différé jusqu'à l'entrée en vigueur de la partie R. du code. La commission rappelle que l'opération de déclasserement n'a, en elle-même, aucune incidence sur le niveau (R. ou D.) auquel il convient de reclasser les dispositions réglementaires. Le choix de les codifier dans des articles en R. ou en D. repose sur les mêmes critères que ceux qui prévalent lors de l'édiction de dispositions réglementaires.

VI. Le projet soumis à la commission comprenant de nombreux articles comportant des subdivisions précédées de chiffres romains, celle-ci a pris position sur l'usage d'une telle technique de rédaction.

Elle rappelle qu'il convient, en principe, d'éviter de recourir à de telles subdivisions. Ainsi que le relève le guide de légistique : « lorsqu'elles apparaissent nécessaire au rédacteur, cela signifie généralement que l'article est trop long et comporte l'énoncé de règles différentes de sorte qu'il est préférable alors de le découper en plusieurs articles ».

La commission estime que ces recommandations d'ordre rédactionnel valent *a fortiori* en matière de codification qui doit permettre, dans toute la mesure du possible, une simplification et une clarification des énoncés. En outre, la numérotation d'un code est suffisamment sophistiquée (énoncé des numéros avec un radical et un tiret suivi d'un ou plusieurs chiffres) pour qu'il faille éviter de l'alourdir encore. Si l'on veut que le texte codifié reste accueillant pour de futurs nouveaux articles, il convient de retenir à l'origine la présentation la plus aérée possible.

La commission recommande donc de faire un usage particulièrement restrictif des chiffres romains et de s'en tenir aux pratiques suivantes : privilégier le principe « une idée par article » ; ne jamais subdiviser les articles brefs ; s'il apparaît nécessaire de marquer la succession d'idées distinctes, scinder l'article source ; en cas d'énumération, recourir aux 1°, 2°... puis, le cas échéant, utiliser les *a), b)...*

L'unité logique d'un ensemble d'articles peut être assurée en recourant à d'autres techniques codistiques telle la création d'un « article chapeau » annonçant une succession d'articles ou encore la création de sous-sections regroupant les articles liés entre eux.

VII. La commission a également présenté certaines observations ponctuelles.

À l'article R. 134-27, la commission recommande de confier la notification des griefs au président du collège de la CRE afin d'éviter tout risque de préjugement.

À l'article R. 142-24, elle s'est interrogée sur l'existence de justification à l'absence de parité entre députés et sénateurs dans la composition du Conseil supérieur de l'énergie.

S'agissant du décret du 21 avril 1950 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 8 de la loi du 8 avril 1946, la commission approuve la décision de ne pas le codifier, au motif que ses dispositions relèvent pour partie du domaine de la loi. Après avoir vérifié

qu'il n'avait plus d'objet, la commission a suggéré de l'abroger dans le décret de codification.

Au chapitre premier du titre II du livre V relatif à la procédure relative aux concessions, la commission préconise la rédaction d'un article de présentation des trois régimes applicables et annonçant les dispositions les régissant respectivement.

VIII. Enfin, s'agissant de la codification des dispositions particulières applicables dans les départements d'outre-mer, la commission recommande de recourir à l'énumération des différentes collectivités plutôt que de s'en tenir à leur appellation générique. Une telle technique de rédaction permet de mieux tenir compte des évolutions passées, comme de celles à venir, qui affectent cette catégorie de collectivités ultra-marines.

*Sur le projet de livre I^{er} de la partie législative
du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre*

(SÉANCE DU 2 DÉCEMBRE 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 2 décembre 2014, diverses questions préalables intéressant le projet de livre I^{er} de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

I. La commission approuve le maintien d'un article préliminaire L. 1, qui est purement proclamatoire (« La République française, reconnaissante envers les anciens combattants et victimes de la guerre qui ont assuré le salut de la patrie, s'incline devant eux et devant leurs familles ») mais dont la forte portée symbolique justifie exceptionnellement la présence.

Elle est également favorable à la création d'un nouvel article L. 2 définissant le champ d'application du code. Elle recommande d'y consacrer un alinéa distinct aux « victimes civiles de guerre ». En revanche, la commission préconise de ne pas alourdir cet article préliminaire avec des dispositions relatives aux conditions d'application des règles codifiées. Elle suggère donc de supprimer les termes « dans des conditions de stricte égalité ». Cette précision, qui est inutile, pourrait en outre être source d'ambiguïté.

II. L'article L. 141-9 relatif aux conditions d'ouverture du droit à pension des ascendants soulève une difficulté d'ordre constitutionnel, au regard du principe d'égalité homme/femme. La condition d'âge minimal ne peut en effet différer selon que l'ascendant est de sexe masculin (60 ans) ou féminin (55 ans). S'il apparaît qu'une harmoni-

sation s'impose, il n'appartient pas à la commission de prendre parti sur le choix de s'aligner sur 60 ou 55 ans pour tout le monde. Il convient néanmoins d'indiquer que, dans le cas d'un relèvement de la condition d'âge à 60 ans, les pensions déjà concédées au profit d'ascendant de sexe féminin ayant plus de 55 ans mais moins de 60 ans, devraient être regardées comme constitutives de droits acquis. Si une disposition transitoire ayant pour objet de sauvegarder expressément ces droits n'est pas nécessaire, d'un strict point de vue juridique, il semble opportun qu'elle figure dans l'ordonnance de codification.

III. La codification offre l'occasion de tirer les conséquences de la décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011 sur la répartition de la pension de réversion entre enfants issus de plusieurs lits. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) contraire à la Constitution et en a prononcé l'abrogation différée. Le principe d'une codification « à droit constant » ne fait pas obstacle à la modification du droit existant dans la mesure impliquée par le respect de la hiérarchie des normes. Alors même que l'objet d'une pension militaire d'invalidité diffère de celui d'une pension de retraite, la solution retenue par le Conseil constitutionnel s'agissant de la seconde est transposable à la première. Dans la mesure où le codificateur a l'obligation de veiller à la conformité à la Constitution des règles codifiées,

la commission approuve que soit introduite une rédaction qui s'aligne sur celle du nouvel article L. 43 du CPCMR.

IV. La condition de nationalité ne joue pas pour l'octroi des pensions d'invalidité des militaires. Le projet de code la supprime également s'agissant des pensions versées aux déportés depuis le sol français. La condition de nationalité est en revanche maintenue s'agissant des pensions d'invalidité versées aux victimes civiles de guerre.

Si, de façon générale, subordonner l'ouverture d'un droit à une condition de nationalité est susceptible de soulever des difficultés d'ordre constitutionnel et conventionnel, en l'espèce l'octroi des pensions d'invalidité et des victimes de guerre est l'expression de la solidarité nationale. Or la commission considère qu'il n'existe pas de règle constitutionnelle dont le respect s'imposerait nécessairement au stade de la définition du champ d'un régime de solidarité nationale. Il lui apparaît, également au regard des exigences conventionnelles, qu'eu égard à l'objet de ce régime, le critère de la nationalité (plutôt que celui de la résidence) est pertinent pour fonder une différence de traitement.

S'agissant de la suspension du droit à pension, le projet de code abroge, s'agissant des militaires, les dispositions qui faisaient de la perte de nationalité un cas de suspension tout en maintenant celles qui concernent les victimes civiles. Ce choix est apparu légitime.

V. La question s'est ensuite posée du sort à réserver aux catégories de bénéficiaires actuellement « vides » ou « quasi vides ».

La commission prend note de l'absence de demande des associations en faveur de la codification systématique des dispositions relatives à ces régimes en voie d'extinction. Leur préférence va en effet à un code plus actuel que mémoriel.

Dans ces conditions, la commission approuve le choix d'abroger sans codifier les dispositions devenues caduques, après avoir perdu définitivement leur objet.

S'agissant des catégories « quasi vides », elle est d'avis, face à la difficulté de déterminer un seuil à partir duquel leur codification s'imposerait, qu'il convient de ne pas codifier les dispositions qui y sont afférentes et de ne pas procéder à leur abrogation. Elles resteront donc, aussi longtemps qu'elles conservent un objet, en vigueur dans l'ordonnement juridique ce qui implique, pour des raisons de continuité juridique, que l'ordonnance de codification comporte une mention prévoyant l'applicabilité du nouveau code aux ayants droit et ayants cause qui relèvent de ces catégories.

VI. La commission a également pris position sur des questions plus ponctuelles. S'agissant des règles relatives à l'exclusion des personnes visées par le régime de l'épuration, la commission – qui s'interroge sur la portée exacte en la matière des lois d'amnistie – recommande de ne pas les codifier et de ne pas les abroger.

VII. La commission est d'avis de ne pas reprendre dans le nouveau code l'exclusion du droit à une pension de réversion pour les personnes en instance de divorce. En effet, la seule intention de divorcer n'est pas constitutive d'un changement de situation justifiant une différence de traitement.

Au titre de l'harmonisation de l'état du droit, la commission est favorable à la réécriture des dispositions relatives à la communication d'informations normalement couvertes par le secret médical, afin d'assurer une cohérence rédactionnelle avec celles qui figurent dans le code de la santé publique.

*Sur le projet de plan du livre I^{er} de la partie législative
du code de l'urbanisme*

(SÉANCE DU 9 DÉCEMBRE 2014)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 9 décembre 2014, le projet de plan du livre I^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. La possibilité de re-codifier le livre I^{er} résulte de l'article 171 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR, aux termes duquel : « *Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre I^{er} du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions résultant de la présente loi et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet. Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication* ». Les termes de cette habilitation posent d'abord la question de savoir si en autorisant, de manière inhabituelle, le Gouvernement à codifier à « *droit constant après intégration des dispositions résultant de la présente loi* », la loi doit s'entendre, ainsi que pourrait y inviter une lecture littérale de ses dispositions, comme ayant pour effet

de cristalliser l'état du droit à codifier à la date de son intervention (soit le 24 mars 2014). La commission a toutefois écarté une telle lecture et estimé que l'habilitation devait être interprétée, conformément à un principe général de la codification par ordonnance, comme habilitant le Gouvernement à codifier le droit en vigueur à la date de l'opération de codification.

Une telle interprétation, raisonnable et de nature à conférer la plus grande portée utile à l'entreprise de re-codification, s'impose d'autant lorsque la matière à codifier connaît de nombreuses et fréquentes modifications, comme c'est le cas du droit de l'urbanisme.

II. L'habilitation appelle une seconde série d'observations qui tiennent au caractère partiel, car limité au livre I^{er} de la re-codification. Il n'est, en principe, pas recommandé de procéder à la refonte d'une partie seulement d'un code existant. La pertinence et la cohérence d'un plan suppose en effet une approche globale du code. Or, le choix de limiter la refonte au livre I^{er} – refonte qui en elle-même s'impose tant ce dernier a vieilli et n'apparaît plus approprié à l'état actuel du droit – interdit de reconsidérer le plan d'ensemble du code de l'urbanisme, qui est pourtant caractérisé par la forte disproportion qui existe entre les six livres qui le composent et dont la substance pourrait avantageusement être redistribuée en un plus grand nombre de livres. Certes, l'habilitation telle qu'elle est rédigée doit être lue comme permettant de pro-

céder à des importations/exportations entre les parties ainsi qu'à la modification des renvois et des références. Mais elle fait obstacle à la remise en cause de la structure générale du code et implique la consolidation des cinq parties qu'elle ne concerne pas.

La commission exprime donc l'avis qu'à l'avenir la refonte d'un code existant soit, dans toute la mesure du possible, envisagée globalement pour l'ensemble d'un code.

III. En l'espèce, s'il apparaissait qu'un véhicule législatif approprié permette de modifier l'actuelle habilitation avant l'expiration du délai de dix-huit mois fixé par la loi ALUR, la commission serait donc favorable à ce que soit envisagée une refonte globale du code de l'urbanisme et de son plan. Pour remédier à certains déséquilibres, le nouveau plan du code pourrait scinder en au moins deux livres l'actuel livre I^{er}, qui est excessivement volumineux, et déplacer après l'important livre IV, relatif aux autorisations (dont le maintien à cette place permettrait de ne pas remettre en cause la numérotation de ses articles), les actuels livres II et III. Cette modification pourrait aussi être l'occasion de retenir un délai d'habilitation plus long et de revenir à la rédaction habituelle, s'agissant de la codification de l'état du droit en vigueur.

IV. Si une telle solution ne paraissait pas concrètement réaliste, la commission suggère, de modifier, à périmètre constant, le plan du livre I^{er} en scindant le titre consacré aux documents

d'urbanisme et en créant deux titres consacrés l'un aux SCOT, l'autre au PLU ce qui permettra de regrouper plusieurs sections en chapitres.

V. La commission approuve l'idée d'intituler le livre I^{er} « Réglementation de l'urbanisme », eu égard à la polysémie du terme qui désigne à la fois l'action de réglementer et le résultat de cette action. Elle est également favorable à la rédaction d'un titre préliminaire qui regroupe les principes généraux. La commission recommande la multiplication des subdivisions, ce qui facilite la maintenance du code en rendant plus aisée l'insertion de nouvelles dispositions.

VI. S'agissant de la question spécifique de la numérotation, il convient d'arbitrer entre la recherche de la plus grande stabilité possible des références et les nécessaires modifications de la numérotation qu'appelle l'amélioration du plan. L'idée de préserver, dans toute la mesure du possible, le radical des numéros d'article est une fausse piste qui risque en effet d'induire les usagers en erreur (la seule continuité vraiment importante pour les lecteurs étant en effet celle des numéros complets). Il convient d'y renoncer sauf à abandonner toute ambition de procéder à une nouvelle ventilation en titres et chapitres des dispositions codifiées dans le livre premier.

VII. La commission supérieure se félicite enfin que la refonte de la partie réglementaire soit menée conjointement à celle de la partie législative.

6. Annexes

ANNEXE N° 1

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

NOR : PRMZ8905084D

Article 1^{er}

*Modifié par décret n° 2008-188
du 27 février 2008 - art. 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

*Modifié par décret n° 2010-31
du 11 janvier 2010 - art. 3 (V)*

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 de l'information légale et administrative ;
- le délégué général à l'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

*Modifié par décret n° 2008-188
du 27 février 2008 - art. 1^{er}*

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

Les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes sont désignés par arrêté du

Premier ministre pour une durée de quatre ans, sur proposition des institutions qu'ils représentent.

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

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

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

Article 4

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

Article 5

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

Article 6

*Modifié par décret n° 2008-188
du 27 février 2008 - art. 1^{er}*

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

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

Article 7

*Modifié par décret n° 2008-188
du 27 février 2008 - art. 1^{er}*

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

Article 8

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

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

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

Article 9

*Modifié par décret n° 98-1018
du 4 novembre 1998 - art. 1^{er}
(JORF 11 novembre 1998
en vigueur le 15 juillet 1998)*

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 12-1

*Créé par décret n° 2014-312
du 7 mars 2014 - art. 1^{er}*

Le présent décret est applicable jusqu'au 28 février 2019.

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° 2

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
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. Yves Chagny
Conseiller doyen honoraire à la
Cour de cassation
Suppléant puis membre permanent
à compter du 8 mars 2014

Suppléante :

Mme Pierrette Pinot
Conseiller doyen honoraire à
la Cour de cassation à compter
du 8 mars 2014

M. Patrice Vermeulen
Magistrat, conseiller maître à la
Cour des comptes,

Suppléant :

M. Christian Michaut
Avocat général près la Cour des
comptes

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 Marie-Françoise Bechtel
Députée de l'Aisne

Suppléant :

M. Luc Belot
Député de Maine-et-Loire, ayant
succédé à M. Matthias Fekl à com-
pter de septembre 2014

M. Hugues Portelli
Sénateur du Val-d'Oise, ayant
succédé à M. Patrice Gelard à
compter du 17 décembre 2014

Suppléant :

M. Alain Richard
Sénateur du Val-d'Oise, reconduit
le 17 décembre 2014

Mme Carole Champalaune
Directrice des affaires civiles et
du sceau (ministère de la justice)

M. Robert Gelli
Directeur des affaires criminelles
et des grâces (ministère de la
justice)

Mme Marie-Anne Levêque
Directrice générale de l'administra-
tion et de la fonction publique

M. Thierry-Xavier Girardot
Directeur, adjoint au secrétaire
général du Gouvernement

M. Bertrand Munch
Directeur de l'information légale et
administrative (services du Premier
ministre)

M. Thomas Degos
Directeur, délégué général à l'outre-
mer (ministère de l'intérieur, de
l'outre-mer, des collectivités territo-
riales et de l'immigration)

Rapporteur général :

M. Mattias Guyomar,
Conseiller d'État

Rapporteur général adjoint :

M. Nicolas Bonnal,
Président de chambre à la cour
d'appel de Paris

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

Mme Camille Mangin

Directrice 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. Sébastien Jeannard

Secrétariat général du
Gouvernement

Chef du département de la qualité
du droit

*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 contresignés et la publication doivent intervenir sans délai à la diligence du ministre 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 administratives 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 déclasserement 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 abrogés les dispo-

sitions 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 des dites 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 suivues

1. Renvois simples

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

2. Dispositions suivues

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 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'automatisa-

tion. 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 intéressantes 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'usager 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 dépenalisations 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 ». À cet égard, les ministères 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° 4

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.

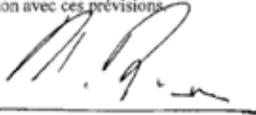
Le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a ainsi décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens. Ce code est appelé à constituer un véritable *vade-mecum* des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations 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

« L'ordonnement des normes : la valeur des codes - Approche contemporaine » (intervention de Mattias Guyomar, conseiller d'État, rapporteur général de la Commission supérieure de codification, lors du colloque du 11 décembre 2014 à la Cour de cassation relatif aux sources du droit à l'aune de la pratique judiciaire)

La France, véritable terre de codes, a connu plusieurs vagues de codification de nature et d'ampleur différentes. La pratique consistant à regrouper de façon systématique l'ensemble des règles applicables en un domaine ou une matière remonte en effet à une longue tradition historique. On peut distinguer plusieurs phases : la codification d'Ancien Régime qui trouve ses racines dans les codes de Justinien (avec notamment l'ordonnance de Blois de 1579 par laquelle Henri III décida d'établir un recueil complet des édits et ordonnances du Royaume) ; la codification napoléonienne qui produisit les cinq « grands codes » dont le code civil, le « code ancêtre, le code par excellence, le code » selon les termes du doyen Carbonnier ; la codification dispersée entre 1815 et 1948 où furent créés des codes d'inégale importance (dont le code du travail en 1927) ; la reprise d'une politique de codification systématique en 1948 avec la création d'une commission chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. Une quarantaine de codes furent élaborés entre 1950 et 1982, mais la majorité d'entre eux ne furent adoptés que par décrets, ce qui rendait impossible l'abrogation des dispositions législatives codifiées.

1989 a marqué la relance du processus de codification avec la création, par le décret du 12 septembre 1989, d'une Commission supérieure de codification

« chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit ». Elle a notamment pour mission de « procéder à la programmation des travaux de codification », de « fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales », de « susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes » et d'« 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 ». C'est à cet article de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui définit la codification législative, que figure la notion centrale de « droit constant » : « La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. »

Pour citer Guy Braibant, auquel cette entreprise doit tant, la codification contemporaine constitue ainsi une « œuvre reformatrice » plutôt que « réformatrice » : elle renvoie à

une opération de « refonte du droit » (en le codifiant tel qu'il est) et non de « réforme du droit » (qui consisterait à le codifier tel qu'il devrait être).

Dans ces conditions, à quel titre pourrais-je intervenir en qualité de rapporteur général de la Commission supérieure de codification pour traiter de la codification comme source du droit ou même simplement de l'impact de celle-là sur celle-ci ?

En réalité, je crois qu'il ne faut en aucun cas opposer une codification qui serait dynamique et, partant, créatrice de droit, à une autre qui, menée à droit constant, serait statique. L'effet de la codification, qu'elle soit appréhendée comme processus ou comme résultat (le code), sur les sources du droit est en effet notable.

Quantitativement d'abord : depuis 1989, une vingtaine de nouveaux codes ont été créés et plus d'une dizaine ont été entièrement refondus. Environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvent ainsi aujourd'hui codifiés.

Sans doute l'ère des « grands codes » est-elle passée. On ne saurait créer, tous les matins, un code général embrassant une large matière comme surent le faire le code général des collectivités territoriales, le code monétaire et financier, le code général de la propriété des personnes publiques, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou encore le code de la sécurité intérieure. Néanmoins, le bilan de l'activité de la commission comme les projets en cours soulignent l'ampleur du programme de codification, qu'il se traduise par la refonte de codes existants (comme le code de la santé publique, le code de la défense, le code de l'éducation ou, plus récemment, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ou la création de

nouveaux codes tel l'ambitieux code des relations entre le public et les administrations que l'article 3 de la loi du 12 novembre 2013 a habilité le Gouvernement à édicter par voie d'ordonnance. La nouvelle circulaire du Premier ministre relative au programme de codification de textes législatifs et réglementaires et de refonte de codes, en date du 27 mars 2013, prend le relais de celle du 30 mai 1996, et témoigne de l'actualité de l'entreprise menée sous la conduite de Daniel Labetoulle qui a succédé, en 2005, à Guy Braibant ainsi que de l'importance que lui accorde le Gouvernement.

Mais l'impact de la codification sur les sources du droit est aussi d'ordre qualitatif.

Il faut d'abord rappeler que la codification s'accompagne désormais nécessairement de l'abrogation des textes sources. C'est en cela aussi qu'elle se distingue des opérations de compilation ou de consolidation des règles (auxquelles se livrent les codes d'éditeurs) et même de la pratique courante entre 1948 et 1989. C'est pourquoi la codification ne saurait embrasser l'ensemble des sources du droit. Seules peuvent être codifiées les dispositions que l'État est compétent pour abroger. Echappent ainsi à la codification les règles de droit international, y compris celles du droit dérivé de l'Union Européenne, ou encore les règles qui relèvent de la compétence des autorités des collectivités d'outre-mer.

Le code se substitue donc aux dispositions qu'il rassemble. C'est pourquoi il ne possède pas, en tant que tel, d'autre valeur normative que celle des textes sources qu'il codifie. Se retrouvent en partie L. les dispositions de valeur législative et en partie R. celles de valeur réglementaire. Comme le souligne le professeur Terré, il s'agit

d'une « loi qui ne diffère des autres que par une étendue et une importance plus grandes ».

Néanmoins, il faut reconnaître que, dans tous les cas, y compris lorsqu'elle est effectuée à droit constant, la codification constitue une opération de fabrique du droit. Cette opération revêt une dimension formelle – si l'on se place du point de vue légistique ou codistique – mais aussi substantielle si l'on s'attache aux mécanismes de production normative.

La codification affecte en effet les sources du droit, à plusieurs titres.

L'incidence de la codification découle tout d'abord de la finalité même que cette entreprise poursuit. La constitution des « grands ensembles juridiques » que sont les codes repose sur un travail de rassemblement et d'ordonnement des règles applicables dans une optique systématique de centralisation du droit. Ce travail se traduit par la définition du périmètre du code (recensement des règles existantes et délimitation des frontières avec d'autres codes) et l'élaboration du plan du code. Comme l'indiquent les termes mêmes du décret de 1989, en rassemblant et en classant les textes en vigueur, le codificateur œuvre « à la simplification et à la clarification du droit ». Ainsi que l'explique C. Cerda-Guzman, dans sa thèse consacrée à « Codification et Constitution » : « Le but de la codification n'est pas de produire purement et simplement un code, mais bien de rassembler différentes normes afin d'aboutir à un droit rationnel car accessible, ordonné, systématisé et hiérarchisé. » Le Conseil constitutionnel a consacré cette finalité en jugeant, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, que la codification « répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ». La fabrication

de codes facilite l'accès et la connaissance du droit. Elle contribue ainsi à renforcer la sécurité juridique. C'est bien ce qu'explique Daniel Labetoulle, vice-président de la Commission supérieure de codification : « Le codificateur contemporain n'a pas l'ambition d'égaliser le code civil ; il ne se prend pas pour Portalis. Sa seule immodestie est celle qui le conduit à penser que dans la société politique, juridique, institutionnelle d'aujourd'hui, il n'y a guère d'alternative à la codification à droit constant pour tenter de remédier aux conséquences de la prolifération incontrôlée de normes. »

L'impact de la codification sur les sources du droit résulte aussi des différentes opérations techniques que suppose l'élaboration d'un code à droit constant. L'exercice de codification mobilise en effet un arsenal de techniques codistiques qui consistent non seulement en une mise en ordre du droit, mais aussi à sa mise à jour, sa mise au clair, sa mise au net et enfin sa mise aux normes. La mise en ordre renvoie au travail de recueil des règles existantes puis à la structuration du code. Il s'agit de donner la plus grande cohérence possible à l'architecture normative. La mise à jour conduit à actualiser certaines notions ou simplement certaines rédactions. La mise au clair revêt également une dimension formelle : elle vise à simplifier et à clarifier les énoncés. Cela implique certaines modifications d'ordre rédactionnel mais également, le cas échéant, de structure. Une disposition peut être scindée ou, au contraire, plusieurs peuvent être fusionnées. Il existe un art d'écrire la loi propre aux codes.

Les deux dernières opérations touchent au fond du droit. La mise au net consiste à faire disparaître (en les abrogeant sans les codifier) les dispositions devenues caduques ou obsolètes.

Enfin, la mise aux normes constitue l'opération qui affecte les sources du droit de la manière la plus directe et la plus substantielle. On peut y ranger l'obligation d'harmoniser l'état du droit en faisant disparaître les éventuelles incompatibilités qui existent entre les dispositions codifiées. Le respect de la hiérarchie des normes impose en outre au codificateur de s'échapper de la contrainte du droit constant lorsque la modification des règles codifiées s'avère nécessaire au rétablissement de la légalité ou de l'exacte répartition entre domaines de la loi et du règlement. La confection simultanée des parties L. et R. d'un même code, que la Commission supérieure de codification préconise, permet d'opérer les reclassements et déclassements qu'implique le respect des compétences normatives. À la faveur de l'ensemble de ces opérations qui sont menées simultanément, la création ou la refonte d'un code permet d'effectuer une complète remise en état du droit existant.

Naturellement, l'incidence de la codification sur les sources du droit est d'un autre degré et même d'une autre nature lorsqu'il est décidé d'élaborer un code à droit non constant. Dans ces cas, aujourd'hui exceptionnels, la réforme et la reformation du droit sont menées d'un seul et même mouvement, comme ce fut le cas s'agissant du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et comme ce le sera du futur code des relations entre le public et les administrations (CRPA). Dans ces hypothèses, le codificateur est expressément chargé de modifier le fond du droit. Et même lorsqu'il se borne à codifier l'état de la jurisprudence administrative (comme il l'a fait avec la théorie des mutations domaniales dans le CG3P et comme il est envisagé de le faire s'agissant du retrait des actes illégaux créateurs de droit dans le CRPA), le codificateur affecte

les sources du droit. La règle ne change pas mais, en passant de la jurisprudence au droit positif, elle se trouve rehaussée dans l'ordre juridique en même temps que fixée, sinon figée. Le passage d'une source non écrite à une source écrite du droit fait gagner en sécurité juridique, aussi bien en termes d'accessibilité de la règle que de prévisibilité quant à son application. Mais, en même temps, il porte en germe une diminution de la plasticité de la règle, de ses capacités d'adaptation et d'évolution.

Dans, tous les cas, la codification touche à la texture du droit. Ce que l'usager d'un code gagne incontestablement en horizontalité (grâce au recueil exhaustif des règles) et en verticalité (grâce à leur organisation cohérente et hiérarchisée), il le perd en profondeur (à cause de l'impossibilité de toute vision diachronique). La remise en état de l'ordre juridique porte en elle le risque d'une mise à plat : la synthétisation du droit efface les traces des sédimentations successives qui ont contribué à sa production. Or la mémoire du droit est toujours nécessaire à son intelligence.

Il ne faut donc pas minorer les transformations induites par l'exercice de codification. Même lorsqu'elle est sans effet sur la valeur juridique d'une norme, celle-ci n'est jamais sans incidence sur sa valeur symbolique. La valeur d'un code ne saurait être limitée à la valeur juridique de son objet. Comme l'écrit Bernardo Georgio Mattarello : « Un code se distingue d'une loi ordinaire précisément parce qu'il s'établit solidement comme source essentielle de la discipline d'une matière. » Lorsqu'un code embrasse un domaine, il a vocation à devenir l'épicentre de l'ordonnement juridique.

Cette aspiration s'est particulièrement manifestée à la Révolution avec la loi des 16 et 24 août 1790 dont

l'article 19 prévoit qu'il « sera fait un code général des lois simples, claires et appropriées à la Constitution » et plus encore sous le Consulat et l'Empire que caractérise une véritable « codicomanie » pour reprendre les termes du professeur Cabrillac. Mais l'entreprise contemporaine de codification, à l'œuvre depuis vingt-cinq ans, poursuit encore la vocation généraliste et systématique des « grands codes ». En témoigne tout particulièrement la rédaction de titres préliminaires (par exemple dans le code de l'environnement ou encore le code de justice administrative) qui cherchent à résumer

et à présenter, de manière synthétique, les grands principes qui irriguent la branche du droit saisie par le code qu'ils ouvrent.

La codification contemporaine embrasse toujours le même horizon : à travers la simplification du droit, l'amélioration de son accessibilité et de son intelligibilité, elle ne cesse d'œuvrer à la rationalisation de ses sources. Elle continue de porter en elle une ambition particulière en préférant à l'intervention éparse et fragmentée des autorités normatives l'établissement d'un ordre juridique parfait, c'est-à-dire à la fois complet et cohérent.

345110000-000715

Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15
Edition : juillet 2015
Dépôt légal : août 2015

N° 4511
ISSN 0767-4538
Prix TTC : 10 €
ISBN 978-2-11-077118-6



Diffusion
**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*
tél. : 01 40 15 70 10

www.ladocumentationfrancaise.fr



Numéro de série : 345110000-000715