

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

SEIZIÈME
RAPPORT ANNUEL



2005

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

**SEIZIÈME
RAPPORT ANNUEL
2005**



ISBN 2-11-076239-X
ISSN 0767-4538

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2005)

SOMMAIRE

	Pages
Préface de Daniel Labetoulle, vice-président de la Commission supérieure de codification.....	3
Rapport d'activité 2005.....	5
I. – Des méthodes de travail précisées	6
a) Le lancement du code	7
b) Le travail de délimitation du périmètre du code	7
c) L'élaboration du projet de code.....	8
d) L'examen en groupe restreint.....	8
e) L'intervention de la Commission supérieure.....	9
II. – Des techniques de codification affinées.....	9
A. – Le recours à titre exceptionnel à la technique « code pilote/ code suiveur ».....	9
1. Un gonflement inopportun des codes.....	10
2. Des projets de code faussés.....	10
3. Des erreurs induites.....	11
4. Une source d'information moins utile.....	11
B. – Une plus grande vigilance dans le respect du partage loi/règlement.....	12
III. – Résultats et perspectives	13
A. – Les avancées de la codification en 2005	13
1. La codification de parties législatives.....	13
2. La codification réglementaire	15
B. – Les perspectives.....	15

ANNEXES

	Pages
N° 1. – Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.....	17
N° 2. – Composition de la Commission supérieure de codification.....	20
N° 3. – Organigramme de la Commission supérieure de codification ..	22

PRÉFACE

Le président Guy Braibant a conçu et mis en place la Commission supérieure de codification, avant de la présider, avec une exceptionnelle autorité, pendant seize ans. Le précédent rapport annuel, riche de nombreux et éminents témoignages, a évoqué cette action dans les termes qui convenaient.

Ayant pour la première fois l'honneur d'écrire à cette place, je souhaite m'associer à cet hommage. Dire aussi que si, lorsque le président Braibant me demanda si j'envisagerais de lui succéder, je lui ai donné, quasi instantanément, une réponse positive c'est que – indépendamment de considérations plus personnelles tenant à ce que, depuis que j'avais été son étudiant à l'Institut d'études politiques, nos trajectoires s'étaient entrelacées – poursuivre, prolonger l'œuvre de codification qu'il avait engagée était – est toujours – une perspective qui m'honorait et me séduisait. Qu'il veuille bien trouver ici l'expression renouvelée de ma gratitude.

Après plusieurs mois de connaissance directe du fonctionnement de la Commission supérieure de codification, voici les deux remarques que je souhaite privilégier.

Tout d'abord, le résultat – bon, moins bon, mauvais – de l'élaboration d'un code dépend, avant tout, de la façon dont le ministère intéressé a voulu, su ou pu assumer la charge correspondante. Y a-t-il eu ou non, au niveau approprié, la volonté d'aboutir ? Les moyens correspondants ont-ils été dégagés ? On citera un seul cas, choisi du bon côté : la préparation exemplaire, de la refonte du code du travail par la Direction des relations du travail.

Ensuite, dans le long processus d'élaboration d'un code, la Commission supérieure n'est qu'un maillon en « aval » duquel interviennent d'autres instances dont la commission peut éclairer, préparer, faciliter les choix, mais sans se substituer à elles. Deux ou plusieurs ministères divergent-ils sur le point de savoir si tel texte doit être codifié dans tel code ou dans tel autre ? La Commission doit hiérarchiser les questions et les enjeux : certains sont techniques et doivent normalement trouver une réponse à son niveau ; d'autres touchent au fond : si la Commission ne parvient pas à susciter un accord, il lui appartient de solliciter un arbitrage interministériel. De même, la commission doit, bien entendu, vérifier la bonne application des règles des articles 34 et 37 de la Constitution relatifs à la répartition des compétences normatives entre la loi et le règlement. Mais si des divergences de vues ou des hésitations trop marquées apparaissent, il est raisonnable que la Commission s'en remette à l'appréciation du Conseil d'État.

La codification est une œuvre de patience collective.

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2005

L'année 2005 a été marquée par le départ du vice-président de la Commission supérieure de codification, Guy Braibant, nommé à ces fonctions dès la création de la Commission le 12 septembre 1989, et la relance de ce processus de codification.

Il convient de rappeler à cette occasion le bilan de la codification entre 1989 et 2004.

Au cours de cette période ont été adoptées dix-huit parties législatives de codes : code de la propriété intellectuelle (loi du 1^{er} juillet 1992), code de la consommation (loi du 26 juillet 1993), code rural (lois des 15 avril 1991, 11 décembre 1992, lois du 22 juillet 1993, loi du 8 juillet 1998 et ordonnance du 15 juin 2000), code des juridictions financières (loi organique du 27 décembre 1994 et lois des 2 décembre 1994 et 24 juillet 1995), code général des collectivités territoriales (loi du 21 février 1996), code de la santé publique (ordonnance du 15 juin 2000), code de l'éducation (ordonnance du 15 juin 2000), code de justice administrative (ordonnance du 4 mai 2000), code de commerce (ordonnance du 18 septembre 2000), code de l'environnement (ordonnance du 18 septembre 2000), code de la route (ordonnance du 22 septembre 2000), code monétaire et financier (ordonnance du 14 décembre 2000), code de l'action sociale et des familles (ordonnance du 21 décembre 2000), code du patrimoine (ordonnance du 20 février 2004), code de la recherche (ordonnance du 11 juin 2004), code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ordonnance du 24 novembre 2004), code de la défense (ordonnance du 20 décembre 2004) et code du tourisme (ordonnance du 20 décembre 2004).

Si deux grandes vagues de codification ont ainsi marqué cette période, en 2000 et 2004 avec respectivement huit et cinq parties législatives de codes adoptées, elles n'ont fait que traduire un processus continu et permanent de codification, concrétisant à chaque fois plusieurs années de travail.

Parallèlement, neuf parties réglementaires de ces codes ont été adoptées par la Commission au cours de cette période, certaines faisant l'objet d'une publication en 2005, compte tenu des délais requis par l'examen du projet de code par le Conseil d'État : le code rural dont la codification complète de la partie réglementaire a pris treize années (le premier décret codifiant une partie réglementaire est du 11 décembre 1992, le cinquième et dernier étant du 19 avril 2005), le code de la consommation (décret du 3 avril 1997), le code général des collectivités territoriales (décret du 7 avril 2000), le

code des juridictions financières (décret du 14 avril 2000), le code de justice administrative (décrets du 4 mai 2000), le code de la route (décret du 22 mars 2001), le code de la santé publique (premier décret du 21 mai 2003, troisième et dernier décret du 20 juillet 2005), le code de l'action sociale et des familles (décret du 21 octobre 2004), le code monétaire et financier (décrets des 2 et 25 août 2005). Et, avant le début de l'année 2005, deux codes ont fait l'objet d'une adoption partielle de leurs parties réglementaires : le code de l'environnement (adoption des livres I, III et IV par décret du 5 août 2005 après un examen en séance plénière de la Commission le 22 juin 2004) et le code de l'éducation (adoption des livres I et II par décret du 13 juillet 2004).

Pour que le bilan soit complet, il faut aussi indiquer que deux plans de nouveaux codes avaient été adoptés en 2004, ceux des codes de la fonction publique (séance plénière de la Commission du 1^{er} avril 2004) et du sport (séance plénière de la Commission le 21 septembre 2004).

Ce bilan est également exceptionnel quantitativement. Des domaines de droit essentiels ont ainsi été codifiés, des collectivités territoriales à la santé publique, tout le « droit social » étant désormais codifié. Et d'autres, devenus fondamentaux, ont fait l'objet d'une première codification, tel l'environnement. L'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme a été sur ce point satisfait et l'exemplarité française en matière de codification renforcée. Le bilan de l'année 2005 s'inscrit dans cette perspective.

I. – Des méthodes de travail précisées

La Commission supérieure de codification a souhaité systématiser la tenue de groupes restreints avant l'examen des projets de code en réunion plénière. Composé en premier lieu d'un ou de représentants de la Commission supérieure, dont le président et/ou le rapporteur général et un rapporteur général adjoint, du ou des rapporteurs particuliers pour ce projet de code et, en second lieu, des représentants de l'équipe de codification du ministère chargé du code, le groupe restreint a pour objet de régler les questions de plan, de forme ou les problèmes de droit qui peuvent être résolus sans qu'un examen par la Commission supérieure soit nécessaire. L'ensemble du projet de code a été à ce stade préalablement étudié par les membres du groupe restreint, qui peut se consacrer à l'examen de chaque article si besoin est.

Ainsi, la Commission supérieure peut ensuite se consacrer aux questions majeures de périmètre ou de droit, sur la base d'une note élaborée par le rapporteur particulier après la réunion du groupe restreint, sans avoir à examiner le code article par article. La discussion s'engage donc sur les

questions majeures présentées par la note du rapporteur, ainsi que sur un projet d'avis, également préparé par le rapporteur. La Commission arrête en conséquence un projet de code en réglant les questions essentielles et adopte un avis précisant les réponses apportées.

Désormais, la procédure d'élaboration d'un code s'articule donc autour de cinq phases principales.

a) *Le lancement du code*

Sur la base du programme de codification arrêté conjointement avec le Secrétariat général du Gouvernement, la Commission prend contact avec le ministère chargé de l'élaboration du code pour que soit mise en place une équipe de codification. Un code ne peut bien entendu être lancé sans l'accord formel du ministre responsable. La volonté politique est indispensable, tant au départ que tout au long du processus d'élaboration du code. Ainsi, le ministre de l'économie et des finances avait demandé qu'un code de la commande publique soit élaboré. La Commission avait en conséquence pris ses dispositions pour que soit réalisé ce code. mais le ministre a renoncé à ce projet.

La Commission désigne alors un rapporteur particulier, ou éventuellement deux rapporteurs selon l'importance du code. Son rôle est de travailler avec l'équipe de codification du ministère, notamment en répondant à ses interrogations techniques et juridiques, et en veillant à ce que toutes les consultations soient faites, principalement celles des autres ministères concernés. Le rapporteur particulier doit être, tout au long du processus de codification, l'interlocuteur permanent de la commission. Il est chargé de faire émerger les questions non résolues pour que le groupe restreint et *in fine* la Commission puissent les résoudre. mais il est important de rappeler que c'est le ministère qui réalise matériellement le projet de code et que pour cela la mise en place d'une équipe de codification pérenne est indispensable. L'expérience a montré que les retards d'élaboration des codes viennent essentiellement d'une insuffisance des ressources de ces équipes, par exemple pour l'élaboration du code rural, du code de commerce ou du code de l'éducation. L'affectation de personnels qualifiés auprès de l'équipe de codification est le point de départ fondamental.

b) *Le travail de délimitation du périmètre du code*

La détermination du périmètre du code est l'étape cruciale dans l'élaboration d'un code. Il faut régler les questions de frontière entre codes, et surtout en déterminer la substance. Les erreurs faites à ce stade pourraient difficilement être corrigées par la suite.

L'équipe de codification doit recenser tous les textes se rapportant à la matière codifiée, et à partir de cette base juridique, élaborer avec le ou les rapporteurs particuliers un projet de plan. Il s'agit d'être exhaustif à ce stade tout en prenant en considération l'état du droit déjà codifié.

Le projet de plan est soumis à la Commission supérieure de codification pour être arrêté en séance plénière.

c) L'élaboration d'un projet de code

L'équipe de codification du ministère, en liaison permanente avec le rapporteur particulier, élabore alors le projet de code, en suivant le plan arrêté par la Commission supérieure. Elle utilise l'outil informatique Magicode qui permet d'élaborer un projet de codification construit selon un schéma en cinq colonnes. Le texte de l'article proposé à la codification apparaît à la quatrième colonne. Auparavant, figurent en première colonne l'origine de la disposition et son historique (loi du... modifié par...), en deuxième colonne la référence de la disposition en vigueur à codifier (article X ou alinéa de l'article X), en troisième colonne la disposition à codifier, en quatrième colonne la proposition éventuelle d'article codifié (la disposition en vigueur peut ne pas être codifiée et simplement abrogée) et en cinquième colonne les éventuels commentaires ou explications.

Selon l'importance du code, le ministère présente à la Commission soit le projet dans sa globalité, soit le projet par parties ou livres. Plusieurs séances de la Commission supérieure seront alors nécessaires pour adopter l'intégralité du code.

d) L'examen en groupe restreint

Désormais tout code ou partie de code élaboré par l'équipe de codification est soumis à un groupe restreint préalablement à l'examen de la Commission supérieure. Composé du vice-président de la Commission et/ou du rapporteur général ou d'un rapporteur général adjoint, du rapporteur particulier, de représentants de l'équipe de codification, il examine l'intégralité du projet, article par article. Il examine à la fois le projet de code « linéaire » et le projet dans sa version développée en cinq colonnes. Le groupe restreint doit régler, comme indiqué ci-dessus, l'essentiel des questions techniques et les questions de droit qui peuvent l'être à ce stade. Il permet de dégager les questions principales qui doivent être soumises à la Commission supérieure de codification.

Après ce groupe restreint, le rapporteur élabore la note présentée à la Commission supérieure, posant les questions majeures et présentant des propositions de réponse ainsi qu'un projet d'avis.

e) *L'intervention de la Commission supérieure*

Tous les membres de la Commission supérieure reçoivent, au moins quinze jours avant la séance, le projet de code en linéaire ainsi que la note du rapporteur et le projet d'avis. Le rapporteur particulier présente à la Commission les questions posées dans la note pour qu'un débat s'engage sur chacune d'elles. Au terme de ce débat, le projet est définitivement arrêté et un avis adopté.

La Commission ne se substitue pas cependant à la formation compétente du Conseil d'État chargée d'examiner ensuite le projet de loi, d'ordonnance ou de décret portant adoption du code : les questions qui doivent être tranchées par le Conseil d'État, en raison par exemple des incertitudes découlant du partage entre la loi et le règlement, sont mises en exergue dans l'avis. De même, la Commission peut inviter à la tenue d'une réunion interministérielle pour que soient résolus les problèmes de frontières entre codes, relevant d'un arbitrage politique et non technique.

II. – Des techniques de codification affinées

En matière de technique de codification deux orientations principales ont été arrêtées ou rappelées.

A. – Le recours à titre exceptionnel à la technique « code pilote/code suiveur ».

La technique dite du « code pilote » et du « code suiveur » a été adoptée par la Commission supérieure de codification au début des années 1990. La raison d'être du recours à cette technique était d'assurer une complète information des usagers des codes. Dans le rapport d'activité 1990-1992, la Commission justifiait ainsi sa position : « Certaines dispositions intéressent deux, voire plusieurs codes. Elles doivent alors figurer dans chacun d'eux pour permettre au lecteur de ne consulter qu'un seul code. Aussi la Commission exclut-elle le renvoi d'un code à un autre, sans reproduction des articles concernés, qui présente un caractère sibyllin et oblige, en fait, à se reporter à plusieurs codes (...). » Le ou les codes suiveurs se contentent ainsi de reproduire la disposition figurant dans le code dit « pilote » en indiquant que les règles relatives à telle ou telle question ou procédure sont régies par les articles du code pilote « ci-après reproduit ».

La norme est donc posée dans le code dit « pilote ». Le ou les codes dits « suiveurs » se contentent de la reproduire à titre de simple information des lecteurs. Il s'agit de leur permettre d'accéder à l'ensemble des règles régissant une matière avec la plus grande commodité et aisance possible.

Si l'information de l'utilisateur a pu paraître mieux assurée, plusieurs inconvénients en ont cependant résulté.

1. Un gonflement inopportun des codes

L'intérêt d'une ample information des lecteurs des codes a conduit très naturellement à la recherche de l'exhaustivité. Les codificateurs ont voulu donner l'information la plus complète au lecteur et donc aller au-delà de la seule codification pour recenser l'ensemble des dispositions non seulement applicables à la matière mais aussi intéressant ladite matière. En effet, compte tenu des chevauchements inéluctables des périmètres, des dispositions intéressant un code figurent déjà dans un autre code où elles ont vocation à rester. La technique du code suiveur permet de les faire figurer dans d'autres codes à titre d'information. Par ailleurs, cette technique permet de faire figurer dans un code, toujours à titre informatif, des dispositions d'autres codes ayant simplement un rapport ou un lien avec lui.

Or cette recherche de l'exhaustivité a conduit très vite à un gonflement inutile des codes auquel le Premier ministre a voulu remédier. Dans sa circulaire du 30 mai 1996, il a ainsi indiqué que la technique du code pilote et du code suiveur devait « être limitée au strict nécessaire pour éviter le risque d'enchevêtrement des codes ». Dans son rapport d'activité de l'année 1996, la Commission complétait cet objectif fixé par la circulaire : « La Commission insiste sur le fait que cette faculté doit être utilisée avec beaucoup de mesure, et toujours répondre à des besoins évidents de l'utilisateur. » Et la Commission ajoutait déjà : « Plutôt que d'alourdir un code par de longues citations d'articles, voire une section d'un autre code, on pourra se limiter à des renvois sans citation (...) » ; La multiplication des dispositions intéressant plusieurs codes « plaide aussi pour une utilisation parcimonieuse des techniques dites "pilote/suiveur". »

La Commission a dû très systématiquement supprimer des pages entières de citations d'articles repris en suiveur dans les projets qui lui étaient soumis pour réduire le volume inutile de codes. La technique du code suiveur pouvait paradoxalement déboucher sur le contraire de l'objectif recherché d'une meilleure lisibilité, en raison d'un alourdissement inutile et inopportun de codes.

2. Des projets de code faussés

Le renflement inutile de codes a pu, en amont, fausser la perception des décideurs et les conduire à proposer des projets de codes de peu de substance. En théorie, le projet pouvait être intéressant et présenter une substance, alors qu'en réalité cette substance était artificielle. Le projet pouvait reposer

largement sur la reprise de dispositions suiveuses sans lesquelles il n'aurait pu être présenté.

Des codes ont ainsi fait l'objet d'une sévère réduction au cours de leur élaboration, par rapport au projet originel, tels les codes du tourisme et de la recherche. Surtout, la Commission a été conduite à proposer au Gouvernement de renoncer au code de l'administration, qui reposait trop largement sur la reprise en code suiveur de dispositions figurant dans d'autres codes. Ce code s'était révélé essentiellement comme manquant de substance.

3. Des erreurs induites

La technique code pilote/code suiveur a pu aussi être source d'erreurs. Elle repose sur l'idée que la modification du texte pilote est accompagnée automatiquement d'une modification du texte repris en suiveur. Normalement, les services des Journaux officiels sont censés procéder instantanément aux modifications consécutives.

Mais parfois la modification n'est pas instantanée. Parfois même, il n'est pas procédé à toutes les modifications nécessaires. Des dispositions suiveuses peuvent rester dans leur ancienne rédaction, nonobstant l'évolution des dispositions pilotes. À l'inverse, il peut arriver que le législateur modifie à tort la disposition suiveuse et non la disposition pilote. Par exemple, l'article 9 de la loi 2004-806 du 9 août 2004 a ajouté directement un alinéa à l'article L. 2325-1 du code de la santé publique suiveur de l'article L. 541-1 du code de l'éducation. La disposition suiveuse, à l'origine purement informative, est alors devenue partiellement normative et autonome alors que la disposition pilote est restée inchangée. L'article L. 541-1 du code de l'éducation est ainsi différent de l'article L. 541-1 auquel renvoie l'article L. 2325-1 du code de la santé publique. Il existe donc un article L. 541-1 du code de l'éducation et un autre article au sens du code de la santé publique !

4. Une source d'information moins utile

L'objectif de la technique du code suiveur est de permettre à l'utilisateur de retrouver directement toutes les informations utiles. Or, aujourd'hui, grâce à la technologie informatique et au réseau Internet, il est aisé de retrouver les normes en vigueur. Par la consultation de Légifrance, il est possible d'accéder à l'ensemble des sources normatives. La reprise en suiveur de dispositions est devenue moins utile. La mention d'un simple renvoi peut suffire pour permettre une pleine information du lecteur.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission a émis l'avis, lors de sa séance du 3 mars 2006, de ne plus utiliser systématiquement cette technique

à laquelle la circulaire du Premier ministre du 13 mai 1996 invitait déjà à recourir le moins possible et de lui substituer la technique plus simple du renvoi informatif à un titre, à un chapitre ou à des articles d'un autre code. La Commission a cependant estimé qu'il ne fallait pas exclure le recours à cette technique dans des cas exceptionnels ou tout à fait particuliers, lorsque la reprise en suiveur d'une disposition paraît absolument nécessaire. Par exemple, lorsque la matière est par nature irréductiblement mixte, telles les dispositions relatives au personnel hospitalo-universitaire concernant à la fois le code de la santé publique et le code de l'éducation. De même, en l'état actuel du code pénal contenant des incriminations et sanctions particulières, le recours à cette technique peut encore se justifier.

B. – Une plus grande vigilance pour le respect du partage loi/règlement

La jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel et la pratique des sections administratives du Conseil d'État invitent à plus de vigilance quant au respect du partage de compétences entre la loi et le règlement. La codification à droit constant implique en effet le respect de la hiérarchie des normes et donc le respect du partage de compétences posé par les articles 34 et 37 de la Constitution. L'article 3 de la loi du 12 avril 2000 assigne ainsi comme objectif à la codification à droit constant d'assurer « le respect de la hiérarchie des normes ».

Dans ce cadre, les dispositions de nature réglementaire figurant dans des lois doivent être codifiées en partie réglementaire des codes. Il est clair cependant, d'une part, que ce transfert doit répondre à une évidence juridique et que, d'autre part, en cas d'incertitude, il revient aux formations administratives du Conseil d'État de trancher. En outre, certaines dispositions mélangent irréductiblement des principes législatifs et de la procédure réglementaire, rendant difficile la distinction de l'un et l'autre, voire faisant de la procédure un quasi-principe législatif.

Pour remplir cette mission, il est bien évidemment souhaitable que la Commission puisse examiner en même temps les parties législative et réglementaire des projets de code. C'est de cette façon qu'elle est mieux à même de procéder non seulement au « déclassement » de dispositions législatives relevant du domaine réglementaire mais aussi au « reclassement » de dispositions réglementaires de nature législative. Le risque d'un examen différé de la partie réglementaire est que des dispositions ne pourront plus être reclassées, faute d'une habilitation encore en vigueur du Parlement pour procéder à la codification législative. Dans la mesure du possible, il est préférable de codifier en même temps les parties législative et réglementaire, comme cela a été fait dans le passé pour le code de justice administrative.

III. – Résultats et perspectives

A. – Les avancées de la codification en 2005

1. La codification de parties législatives

La Commission supérieure de codification a adopté les parties législatives de trois codes en 2005 : le code de l'artisanat et des métiers (séance du 8 février 2005), le code du sport (séance du 28 juin 2005) et le code de justice militaire (séances du 30 juin 2005 et du 12 octobre 2005). Ces codes ont connu des fortunes opposées. Les projets d'ordonnances portant adoption des codes du sport et de la justice militaire ont pu être transmis au Conseil d'État en vue de leur examen et de leur publication dans les délais posés par la loi d'habilitation. Par contre, l'habilitation donnée au Gouvernement pour adopter par ordonnance le code de l'artisanat et des métiers a expiré avant même que le Conseil d'État ait pu commencer l'examen du projet arrêté par la Commission supérieure de codification. Seule une nouvelle habilitation du Gouvernement pourra assurer l'examen de ce projet d'ordonnance par le Conseil d'État puis sa publication.

La Commission supérieure s'est également prononcée sur trois projets de plans de code, là encore avec des résultats contraires.

a) Elle a adopté lors de sa séance du 15 février 2005 le plan du code des transports, permettant ainsi la mise en œuvre effective des travaux de codification.

b) De même, suite à la décision du Gouvernement de refondre le code du travail devenu complexe, peu lisible et incomplet, et après à l'habilitation législative permettant une telle codification par ordonnances, la Commission a adopté le plan du nouveau code du travail le 5 juillet 2005. Compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la sensibilité des partenaires sociaux très attachés au strict respect du droit constant, l'administration, en liaison avec la Commission supérieure, a mis en place deux groupes de travail appelés à être consultés et/ou informés régulièrement par l'équipe de codification : un comité des experts réunissant universitaires et avocats spécialisés, et un groupe réunissant des représentants des partenaires sociaux. Les travaux devront déboucher dès 2006.

c) Par contre, après un avis négatif émis par la Commission lors de sa séance du 19 avril 2005 consacrée à l'examen d'un nouveau plan du code de l'administration, le Gouvernement a renoncé à l'élaboration de ce code. Prévu dans le programme de codification du 4 octobre 1995, il s'était très tôt heurté à un obstacle majeur : des doutes sur son intérêt juridique et pratique. L'idée

originelle était de rassembler l'ensemble des textes régissant les relations entre les administrations et les usagers ainsi que des dispositions relatives à l'organisation des administrations. Un plan de code avait été adopté en 1998 par la Commission supérieure de codification avec toutefois déjà de sérieuses réserves tenant d'une part à la possibilité de codifier les dispositions relatives à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans ce code et d'autre part à l'interrogation sur les dispositions relatives à l'organisation des administrations susceptibles d'être codifiées. Pendant sept ans, l'administration qui portait ce dossier n'a pas surmonté ces difficultés, qui ont conduit à l'abandon de ce code. Il est apparu clair que les textes régissant la CNIL concernaient autant sinon plus les entreprises privées que les administrations et qu'ils ne pouvaient être codifiés dans un code de l'administration. Il est apparu également clair que les dispositions relatives à l'organisation des administrations susceptibles d'être codifiées étaient peu nombreuses. Il est enfin apparu que la matière, une fois écartées les dispositions suiveuses d'autres codes, n'avait en réalité pas de substance justifiant une codification. L'essentiel était constitué de grandes lois, la loi du 3 janvier 1973 sur le médiateur, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des usagers. Ces textes, homogènes, ne nécessitaient pas, pour être accessibles et intelligibles, une codification. L'élaboration d'un guide les éditant et les commentant pourrait en revanche être envisagée.

Par ailleurs, la Commission supérieure a été saisie pour simple avis sur le projet de code des propriétés publiques. Ce projet avait la particularité de procéder à une codification à droit non constant. Or l'article 1^{er} du décret du 12 septembre 1989 modifié, relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, donne compétence à la Commission pour « adopter et transmettre au Gouvernement les projets de code élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », c'est-à-dire les codes à droit constant. Le premier projet de code des propriétés publiques, transmis au Conseil d'État, avait donc été élaboré sans intervention de la Commission supérieure. Il est cependant apparu opportun au Conseil d'État que l'avis de la Commission puisse être recueilli. Le projet lui a donc été soumis et elle a pu émettre nombre de réserves et propositions. Sur cette base, un second projet a été élaboré par le Gouvernement et transmis au Conseil d'État. Cet exemple montre l'intérêt d'une consultation de la Commission sur les projets de code à droit non constant, dès l'amont, c'est-à-dire dès l'élaboration du plan de tels codes.

Pour compléter ce bilan de l'activité de la codification législative, il faut indiquer que l'équipe de codification du code de la fonction publique a poursuivi ses travaux tout au long de l'année 2005.

2. La codification réglementaire

Les équipes de codification, en liaison continue avec les rapporteurs particuliers de la Commission supérieure de codification, ont poursuivi le travail d'élaboration des parties réglementaires des codes du patrimoine, de commerce, de la recherche, des étrangers, de la défense, de l'environnement mais aussi du tourisme et de l'éducation.

S'agissant de ces deux derniers codes, la Commission supérieure de codification a pu adopter toute la partie réglementaire du code du tourisme le 30 juin 2005, mais elle n'a pu adopter, le 25 janvier 2005, que le livre III de la partie réglementaire du code de l'éducation. L'ampleur du nombre de dispositions réglementaires à intégrer dans le code de l'éducation et le manque d'effectifs de l'équipe de codification du ministère freinent considérablement l'avancée des travaux.

B. – Les perspectives

Pour 2006 : le code de l'organisation judiciaire a d'ores et déjà été adopté en sa partie législative le 29 mars 2006 ; le code du travail sera très certainement adopté en ses huit parties, compte tenu des efforts faits par la direction des relations du travail pour faire fonctionner une équipe de codification hautement compétente ; devront être également adoptés totalement ou partiellement en partie législative les codes des transports, de la fonction publique, ainsi que les codes de l'énergie et des mines dont les plans ont été adoptés par la Commission le 7 avril 2006 ; et le code de l'expropriation devrait être réécrit, y compris sa partie réglementaire. Il est probable que le législateur habilitera de nouveau le Gouvernement à adopter par ordonnance le code de l'artisanat et des métiers qui pourrait être examiné par le Conseil d'État et adopté sans qu'un nouvel examen par la Commission supérieure soit nécessaire.

Quant aux parties réglementaires, il faut d'ores et déjà noter que celle du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile a été adoptée par la Commission supérieure le 29 mars 2006. Les parties réglementaires des codes de l'environnement, du commerce, de la défense, du sport et du patrimoine pourraient aussi être achevées. Celles des codes de l'éducation et de la recherche pourraient progresser en 2006. Et s'agissant des codes les plus anciens, ceux dont la signalétique des dispositions prises par décrets en Conseil des ministres et en Conseil d'État ne correspond plus aux normes

actuelles de rédaction devront être corrigés afin que les dispositions relevant du décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État soient précédées d'un R.*, celles relevant du décret en Conseil d'État soient précédées d'un R., celle relevant du décret simple pris en Conseil des ministres d'un D.* et celles relevant du décret simple d'un D.

À l'achèvement de tous les travaux menés actuellement par la commission, vingt-huit codes auront été élaborés. L'essentiel du droit français aura ainsi fait l'objet d'une simplification et clarification. Et à l'avenir, d'autres matières « régaliennes » pourront être codifiées ou recodifiées, en fonction des choix que pourra arrêter le Gouvernement : codes de la comptabilité publique, des voies civiles d'exécution, code électoral, code de procédure pénale, code de la sécurité intérieure et, le cas échéant, à la suite de l'étude demandée au Conseil d'État par le Premier ministre, code de la communication. Tout le droit français ne sera pas codifié et tout le droit français n'a d'ailleurs pas vocation à être codifié, comme l'a d'ailleurs montré l'échec du code de l'administration. Mais la très grande partie de ce droit le sera, dont toutes ses matières fondamentales.

ANNEXE N° 1

DÉCRET N° 89-647 DU 12 SEPTEMBRE 1989 MODIFIÉ* relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification (*Journal officiel* du 13 septembre 1989)

■ Article 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 ;

- (*Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 1^{er}*) « recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole » ;

- adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes (*Décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, art. 1^{er}*) « élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

- (*Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, art. 6*) « Enfin, la commission est saisie par la Direction des Journaux officiels des difficultés que soulève la mise à jour des textes mentionnés au 1° de l'article 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.

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

■ Article 2

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

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

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;

– le directeur des affaires criminelles et des grâces ;

– le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;

– le directeur au secrétariat général du gouvernement ;

– (*Décret n° 90-732 du 10 août 1990, art. 1^{er}*) « le directeur des Journaux officiels » ;

– (*Décret n° 93-172 du 5 février 1993, art. 1^{er}*) « le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer » ;

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

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

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

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

– le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné ;

Un rapporteur général ;

(*Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-I*) « Deux rapporteurs généraux adjoints. »

■ Article 3

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

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

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

Le rapporteur général (*Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-II*) « et les rapporteurs généraux adjoints » sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président.

■ Article 4

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

■ Article 5

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

■ Article 6

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

(*Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 3*) « Trois au moins des rapporteurs particuliers mentionnés ci-dessus sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer. »

■ Article 7

Le secrétariat de la Commission supérieure de codification est assuré par le secrétariat général du Gouvernement.

■ Article 8

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

– au vice-président ;

– au rapporteur général (*Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-III*) « et aux rapporteurs généraux adjoints » ;

– aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

■ Article 9

(*Décret n° 98-598 du 15 juillet 1998, art. 1^{er} et décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998, art. 1^{er}*) « Les indemnités allouées au

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

■ **Article 10**

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

■ **Article 11**

Le montant des indemnités allouées aux personnalités qualifiées a un caractère forfaitaire. Il est fixé par le vice-président dans

la limite d'un plafond établi par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du budget. Cette indemnité est payée en deux versements.

■ **Article 12**

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

* Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié par :

- le décret n° 90-732 du 10 août 1990, *Journal officiel* du 17 août 1990 ;
- le décret n° 93-172 du 5 février 1993, *Journal officiel* du 7 février 1993 ;
- le décret n° 93-904 du 15 juillet 1993, *Journal officiel* du 17 juillet 1993 ;
- le décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, *Journal officiel* du 4 octobre 1997 ;
- le décret n° 98-598 du 15 juillet 1998, *Journal officiel* du 17 juillet 1998 ;
- le décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998, *Journal officiel* du 11 novembre 1998 ;
- le décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, *Journal officiel* du 17 juin 2000 ;
- le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, *Journal officiel* du 9 août 2002.

ANNEXE 2

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Vice-président : Daniel LABETOULLE

(arrêté du 2 novembre 2006, *JO* du 3 novembre 2006)

Rapporteur général : Remy SCHWARTZ

(arrêté du 10 juillet 2000, *JO* du 12 juillet 2000)

Rapporteurs généraux adjoints : Nicolas BONNAL,

(arrêté du 7 octobre 1997, *JO* du 10 octobre 1997)

Luc MACHARD

(arrêté du 14 septembre 1998, *JO* du 16 septembre 1998)

Secrétaire générale : Nicole GOUËFFIC

(arrêté du 10 juillet 2000, *JO* du 12 juillet 2000)

■ *Membres titulaires*

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

M. Jacques LEMONTEY
*Président de chambre honoraire
à la Cour de cassation*

Mme Anne-Marie
FROMENT-MEURICE
*Conseillère maître
à la Cour des comptes*

Mme Maryse JOISSAINS-MASINI
Députée

M. Patrice GÉLARD
Sénateur

■ *Membres suppléants*

M. Jacques ARRIGHI DE CASANOVA
Conseiller d'État

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

M. Jean-Yves BERTUCCI
*Conseiller référendaire
à la Cour des comptes*

M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER
Député

M. Henri DE RICHEMONT
Sénateur

■ Membres titulaires

M. Marc GUILLAUME
*Directeur des affaires civiles
et du sceau*

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

M. Claude PENY
*Directeur général
de l'administration
et de la fonction publique*

M. Serge LASVIGNES
*Directeur au Secrétariat général
du Gouvernement*

M. Jean-Paul BOLUFER
Directeur des Journaux officiels

M. Richard SAMUEL
*Préfet, directeur des affaires
politiques, administratives
et financières
au ministère de l'outre-mer*

■ Membres suppléants

Mme Dominique GENIEZ
*Administratrice civile
chargée de mission*

M. Philippe LAGAUCHE
*Adjoint au directeur des affaires
criminelles et des grâces*

Mme Christine LE BIHAN-GRAF
*Directrice adjointe
au directeur général*

M. Jean MAÏA
*Conseiller pour la qualité
de la réglementation*

M. Olivier GARNIER
*Chef de service à la direction
des Journaux officiels*

M. Stéphane DIÉMERT
*Sous-directeur
des affaires politiques,
au ministère de l'outre-mer*

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

■ *Comité de pilotage*

M. Daniel LABETOULLE, *vice-président, président de section au Conseil d'État*

M. Remy SCHWARTZ, *rapporteur général, conseiller d'État*

M. Nicolas BONNAL, *rapporteur général adjoint, magistrat*

M. Luc MACHARD, *rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la Cour des comptes*

Me Élisabeth CATTÀ, *chargée de mission, magistrate*

■ *Rapporteurs particuliers*

M. Guy BARREY, *inspecteur général du tourisme (code du tourisme)*

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

Mme Anne COURRÈGES, *maître des requêtes au Conseil d'État (code du travail)*

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

M. Emmanuel GLASER, *maître des requêtes (code du patrimoine)*

M. Mattias GUYOMAR, *maître des requêtes (partie outre-mer des codes)*

Mme Michèle LAFOND, *(code minier)*

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

Mme Christine MAUGUË, *conseillère d'État (code du travail)*

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

M. Terry OLSON, *maître des requêtes au Conseil d'État (code de la défense)*

Mme Marie PICARD, *maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'éducation)*

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

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

M. Laurent TOUVET, *maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'énergie, code des mines)*

Mme Suzanne VON COESTER, *maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'environnement)*

N° 4502 prix : 3 €

ISSN 0767-4538

ISBN 2-11-076239-X



9 782110 762399



**Direction
des Journaux
officiels**

renseignements :
01 40 58 79 79

info@journal-officiel.gouv.fr

commande :

La Documentation française

service vente

124, rue Henri-Barbusse

93308 Aubervilliers Cedex

télécopie :

01 40 15 68 00

ladocumentationfrancaise.fr