

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

NEUVIÈME
RAPPORT ANNUEL



1998

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(1998)

SOMMAIRE

	Pages
■ Préface de Guy Braibant, Vice-Président de la Commission Supérieure de codification	3
I - Bilan et perspectives	5
A - L'état d'avancement du programme de codification	7
B - L'état d'avancement des différents codes	9
code de l'action sociale	9
code de l'administration	11
code de l'artisanat	13
code de commerce	14
code de la communication et du cinéma	16
code de la défense	17
code de l'éducation	18
code de l'entrée et du séjour des étrangers	19
code de l'environnement	20
code de la fonction publique	22
code général des collectivités territoriales (partie réglementaire)	23
code des juridictions financières (partie réglementaire)	24
code de justice administrative (parties législative et réglementaire)	25
code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général	27
code monétaire et financier	28
code de l'organisation judiciaire	30
code du patrimoine	31
code de la recherche	32
code de la route (parties législative et réglementaire)	34
code rural	35
code de la santé publique	36
code des transports	37
II - Questions de méthode	39
A - Les abrogations dans les codes	43
B - La codification des textes outre-mer	47
■ ANNEXES	
1. ordre du jour des réunions de la commission supérieure en 1998	63
2. bilan des travaux de codification en 1998	65
3. liste des codes disponibles sur LEGIFRANCE	67
4. décret relatif à la composition et au fonctionnement de la commission	69
5. composition de la commission	73
6. organigramme de la commission	75

PRÉFACE

Depuis la publication du précédent rapport, l'intérêt porté à la codification en général ne s'est pas démenti.

Au plan interne, la circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1998 relative à la diffusion de données juridiques sur les sites internet des administrations a arrêté le principe de la mise à disposition par LEGIFRANCE de l'ensemble des codes. Le rapport du Conseil d'État pour 1998 publié au début de 1999 a souligné l'importance et la nécessité d'assurer l'adoption et la publication des codes dans des délais rapprochés. Enfin les débats au Sénat au printemps 1999 concernant le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ont fait apparaître l'attachement de la Haute Assemblée à la poursuite de la politique de codification.

Au plan international, il se confirme que l'accès au droit est devenu une question majeure dans la plupart des pays.

La Commission supérieure a été représentée par son vice-président dans plusieurs colloques internationaux consacrés à cette question notamment au colloque de Madrid organisé par le gouvernement espagnol en juin 1998 et au séminaire multilatéral du Conseil de l'Europe organisé en Bulgarie en novembre 1998.

Des échanges de vue intervenus à ces occasions quatre points saillants se dégagent :

- l'accès au droit, au même titre que l'accès au juge, est un élément essentiel de la citoyenneté qui implique la possibilité pour le public de connaître aisément les règles de droit ;
- la sécurité juridique et la qualité des normes sont désormais perçues comme des facteurs déterminants de la compétitivité économique ;
- au regard de ces deux enjeux - citoyenneté et compétitivité - nombreux sont les pays qui s'efforcent de clarifier et de rationaliser leur ordre juridique ;
- à côté des techniques de consolidation ou de compilation pratiquées dans certains pays, les méthodes de codification dont la France a une longue expérience - soit à travers la codification créatrice, soit à travers la codification à droit constant - suscitent un large écho au-delà de nos frontières notamment dans des organisations internationales (Union Européenne, Conseil de l'Europe, OCDE).

Parallèlement, les travaux des missions de codification et de la Commission supérieure se sont poursuivis de façon très intensive. A la fin de 1998 quatre projets de code et un livre du code rural étaient déposés sous forme de projets de loi au Parlement.

A la seule exception d'un livre du code rural, aucun code ni même aucune partie de code n'a été adopté depuis le code général des collectivités territoriales, soit en trois ans. Certains codes sont restés plusieurs années en attente et sont devenus caducs avec la dissolution de l'Assemblée nationale au milieu de 1997, de sorte qu'il a fallu les reprendre et les mettre à jour.

L'encombrement de l'ordre du jour des Assemblées ne permet pas d'escompter un débouché parlementaire prochain alors même que trois nouveaux projets de code et un livre du code rural, examinés par la Commission en 1998, sont achevés et risquent de venir grossir le stock des projets en souffrance.

Pour faire face à cette situation et résorber le retard, le gouvernement a fait connaître son intention de proposer au Parlement de recourir temporairement à la procédure des ordonnances.

Cette orientation ne remet en cause ni le principe de la codification législative, ni bien sûr celui de la codification à droit constant. Elle répond seulement à la nécessité du moment et à l'urgence. Elle impliquera une forte mobilisation des équipes de la Commission supérieure de codification mais l'enjeu est de taille et tous ceux qui participent à l'œuvre de codification s'en réjouiront.

Guy Braibant
Paris, le 30 avril 1999

I. BILAN ET PERSPECTIVES

■ A - L'état d'avancement du programme de codification

■ B - L'état d'avancement des différents codes

- code de l'action sociale
- code de l'administration
- code de l'artisanat
- code de commerce
- code de la communication et du cinéma
- code de la défense
- code de l'éducation
- code de l'entrée et du séjour des étrangers
- code de l'environnement
- code de la fonction publique
- code général des collectivités territoriales (partie réglementaire)
- code des juridictions financières (partie réglementaire)
- code de justice administrative (parties législative et réglementaire)
- code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général
- code monétaire et financier
- code de l'organisation judiciaire
- code du patrimoine
- code de la recherche
- code de la route (parties législative et réglementaire)
- code rural
- code de la santé publique
- code des transports

A - L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE CODIFICATION

1. En 1998 la CSC s'est réunie, dans sa formation plénière à quinze reprises. Ses travaux ont été consacrés pour l'essentiel à l'examen de six codes, soit au stade du lancement (code de l'administration), soit en phase d'achèvement (code monétaire et financier ; code de justice administrative ; code des juridictions financières - partie réglementaire - ; code général des collectivités territoriales - partie réglementaire -), soit encore en phase d'actualisation (code de commerce). L'ordre du jour des réunions plénières de la commission figure en annexe n° 1.

Le comité de pilotage chargé de préparer les ordres du jour de la commission et de suivre les travaux des équipes de codification s'est quant à lui réuni près d'une quarantaine de fois.

Parallèlement, une intense activité s'est poursuivie dans les administrations sous l'impulsion des missions de codification des ministères et des rapporteurs particuliers désignés par la commission.

2. Le bilan de l'ensemble de ces travaux est très important :

Sept projets de code et deux livres du code rural, dont l'examen a été achevé par la commission en 1997 ou en 1998, voire dans certains cas avant 1996, se situent en aval de celle-ci. Quatre projets sont en instance devant le Parlement (code de l'éducation, code de l'environnement, code de la communication et du cinéma, code de commerce) auxquels s'ajoute le livre VII du code rural. Deux projets de code sont en instance au Conseil d'Etat (code de la santé publique, code de justice administrative). Enfin le code de l'action sociale et le livre IX du code rural ont été adoptés par la CSC.

Par ailleurs, quatre projets de code sont en cours d'examen par la CSC et parvenus à un stade avancé d'élaboration : code des juridictions financières (partie réglementaire), code général des collectivités territoriales (partie réglementaire), code monétaire et financier, code de la route.

Huit codes sont en préparation dans les ministères en liaison avec les rapporteurs particuliers de la commission :

- code de l'administration
- code de la fonction publique
- code de la défense
- code de la recherche
- code de l'entrée et du séjour des étrangers
- code du patrimoine
- code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général
- code de l'organisation judiciaire

Enfin deux projets - encore au stade de l'ébauche - ont donné lieu à des réunions de travail préparatoires avec des membres du comité de pilotage de la CSC (code des transports, code de l'artisanat).

Le tableau de l'état d'avancement des codes est repris dans l'annexe n° 2.

3. L'importance de ce bilan ne doit pas conduire à occulter une difficulté - croissante avec le temps - à laquelle se heurte le processus de codification. L'encombrement de l'ordre du jour des assemblées n'a permis à celles-ci d'adopter définitivement en 1998 que le seul livre VI du code rural. Cette accumulation de projets de code prêts mais non votés, déjà préoccupante en 1997, s'est confirmée en 1998.

Trois conséquences dommageables ont été constatées par la CSC :

- les projets de code une fois déposés sur le bureau d'une assemblée vieillissent rapidement du fait des réformes de fond envisagées entre temps (cas du code de la communication et du cinéma) ou du fait de l'intervention de lois nouvelles dans la matière considérée (cas du code de l'environnement) ce qui induit, soit le report de l'examen du projet, soit une mise à jour toujours délicate à opérer ;

- le blocage d'un projet de code au stade parlementaire se répercute non seulement sur l'élaboration de la partie réglementaire dudit code mais encore sur l'élaboration

des autres projets de code législatif avec lesquels il s'articule (code de commerce et code monétaire et financier) ;

- l'ensemble de la chaîne participant à la confection de codes, des missions de codification jusqu'au Conseil d'Etat, se trouve affecté par le goulot d'étranglement que constitue l'absence de débouchés parlementaires (cas du code rural).

4. Les perspectives pour 1999

En 1999, la CSC devrait être en mesure d'achever l'examen du code monétaire et financier et du code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) avant leur transmission au Premier ministre.

Elle devrait de même entreprendre, et sans doute terminer, l'examen du nouveau code de la route ainsi que du code de l'entrée et du séjour des étrangers.

Par ailleurs, elle devrait être appelée à participer à l'élaboration de projets d'ordonnance portant codification, si le Parlement accepte les propositions du gouvernement. Celui-ci, en effet, a annoncé le 10 mars 1999, à l'occasion de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, son intention de recourir à la procédure de l'article 38 de la Constitution pour certains codes déjà élaborés.

B - L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DIFFÉRENTS CODES

CODE DE L'ACTION SOCIALE

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 11 avril 1995

Approbation du plan par la CSC : 9 avril 1996

Approbation du code par la CSC : 9 septembre 1997

Envoi au Premier ministre : 17 mars 1998

Transmission au Conseil d'État : 20 avril 1998

■ b) *Observations*

Engagée en 1996, l'élaboration de la partie législative du futur « code de l'action sociale » a été achevée au début de 1998.

Le texte de la partie législative est en cours d'actualisation en raison des modifications intervenues à l'occasion de plusieurs textes, notamment la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale et la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 portant loi de finances pour 1999. D'autres textes en cours d'élaboration ou de discussion sont, en outre, susceptibles de modifier le projet actuel, en particulier le projet de loi sur la couverture maladie universelle qui devrait se substituer au régime actuel de l'aide médicale départementale.

En 1998, le groupe de travail mis en place au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité sous la présidence de M. Lebeau, inspecteur général des affaires sociales, a prolongé son activité en vue d'établir la partie réglementaire du code. La CSC sera saisie au printemps 1999 de ce projet de partie réglementaire correspondant au texte de la partie législative telle qu'il a été précédemment arrêté par la Commission supérieure et le gouvernement.

La codification des textes réglementaires exige un très important travail compte tenu du nombre des textes à rassembler ou, pour une partie d'entre eux, de leur ancienneté. Le groupe s'interroge sur « l'actualité » d'un grand nombre de dispositions en raison d'une superposition de régimes juridiques applicables. Ce travail se fait en étroite liaison avec les bureaux de la Direction de l'action sociale qui sont invités, pour leur domaine de compétence, à participer aux travaux du groupe.

Bien que les difficultés juridiques soient moindres que celles qui ont dû être tranchées à l'occasion de la partie législative, notamment en matière de partage loi - règlement et de frontière entre différents codes, l'élaboration de la partie réglementaire est marquée par trois types de difficultés - le plus souvent cumulatives - envisagées ici dans leur ordre de difficulté décroissante.

Il s'agit tout d'abord d'adapter les textes réglementaires aux données de la décentralisation. La question se pose en particulier en matière de partage des compétences entre préfet et président du conseil général, il est vrai selon les lignes directrices déjà fixées en partie législative. Mais il subsiste encore quelques points d'incertitude. Il s'agira aussi de s'interroger sur le maintien de certains organismes de concertation ou de coopération entre services.

Le seconde difficulté tient au vieillissement des textes réglementaires en matière d'action sociale qui n'ont pas toujours été adaptés aux modifications législatives intervenues. Un certain nombre d'entre eux, devenus obsolètes, devront inévitablement être abrogés. D'autres méritent d'être partiellement réécrits à l'occasion de la codification. De plus, la question de la pérennité de certaines institutions devra être posée.

Enfin, il conviendra encore à l'occasion de l'élaboration de la partie réglementaire de trancher quelques questions de frontière avec d'autres codes. Plus rares, toutefois,

que dans la partie législative et de caractère plus limité.

Ces différentes difficultés ont cependant en commun de devoir impliquer des choix quant au degré d'ambition de la codification réglementaire. Plusieurs textes doivent ainsi être complètement réécrits soit dans la forme pour tenir compte, par exemple, de dispositions législatives déclassées ou pour fusionner des décrets successifs et complémentaires, soit sur le fond, dans les limites d'une obligation de droit constant moins pressante qu'en partie législative, afin d'adapter la réglementation au nouveau contexte juridique et administratif. Pour ne prendre qu'un exemple, les établissements médico-sociaux ont un régime juridique et financier définis par des textes réglementaires différents selon le type d'établissement, la plus ancienne de cette réglementation continuant à faire référence à un régime des établissements de santé qui n'est plus applicable à ces derniers depuis 20 ans.

Il est à peine besoin d'insister sur l'intérêt de la codification des textes en matière d'action sociale à l'heure où celle-ci irrigue les grands débats de société. La codification permet de mettre en évidence le champ considérable de l'action sociale. L'effort de modernisation qu'implique ce

travail facilitera la tâche du grand nombre de professionnels et de praticiens intervenant dans ce secteur, constituera un facteur de plus grande sécurité juridique pour les bénéficiaires de l'action sociale et permettra aux administrations un contrôle plus efficace et une meilleure connaissance des intérêts en jeu. Du point de vue des bénéficiaires il permettra sans doute une meilleure compréhension des régimes applicables, contribuant ainsi à une certaine forme de lutte contre l'exclusion.

L'amélioration du droit apparaît dans ce domaine plus qu'en aucun autre comme une condition de l'efficacité de l'action publique.

■ c) Responsables

– responsable CSC : Colette Mème, chargée de mission

– rapporteur CSC : Denis Piveteau puis Gilles Bardou, maîtres des requêtes au Conseil d'État

– responsable de la cellule juridique de la direction de l'action sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité : Guy Dubreuil.

CODE DE L'ADMINISTRATION

■ a) *Chronologie*

Étude de problématique par la CSC : 31 mars 1998

Décision de lancement : 21 avril 1998

■ b) *Observations*

Ce code doit grouper les dispositions générales sur les procédures et les structures administratives qui ne sont pas reprises par ailleurs dans des codes spécifiques (fonction publique, marchés publics, propriétés publiques, collectivités territoriales, comptabilité publique, juridictions administratives et financières etc.). Son périmètre et son plan ont posé des questions de principe qui ont été examinées, avant même son lancement lors d'une réunion de la CSC. Au cours de cette réunion, le périmètre et l'avant-projet de code ont été validés par la CSC, puis arrêtés par le gouvernement.

Ce code sera articulé autour des deux thèmes des relations des administrations avec le public et de leur organisation.

Sous couvert du premier, il aura vocation à codifier les règles de portée générale s'imposant à l'ensemble des activités administratives, par opposition aux règles particulières résultant des législations ou réglementations sectorielles. Cette première partie du code regroupera à ce titre, d'une part, les grands textes de la fin des années 1970 et du début des années 1980 qui sont habituellement rattachés à la thématique de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ou de la transparence administrative (loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, loi du 17 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et décret du 28 novembre 1983 relatif aux relations entre les administrés et les citoyens, auxquels on a adjoint la loi du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République et certaines dispositions de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives) et, d'autre part, les textes régissant ce que l'on a coutume de désigner sous le terme de procédures admi-

nistratives non contentieuses (règles d'élaboration, de naissance, d'entrée en vigueur, de retrait et abrogation des décisions administratives ainsi que celles relatives aux délais de recours contre celles-ci). Cette partie sera composée de quatre livres consacrés, respectivement, au régime juridique des décisions administratives, à la protection des données à caractère personnel, à l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, et au médiateur de la République.

La seconde partie du code regroupera les textes relatifs à l'organisation des administrations civiles de l'État. Ont été exclus de son périmètre les dispositions relatives aux deux autres grandes catégories d'administrations ou organismes assimilés, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, ainsi que, en raison de leur nombre et de l'absence de tronc commun de règles ou de catégories bien définies, les établissements publics et les groupements d'intérêt public. Le livre premier portera sur les principes et les règles générales d'organisation des différentes catégories des services de l'État : décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de déconcentration pour la répartition des attributions entre les échelons territoriaux, décrets des 15 juin 1987 et 9 mai 1997 pour l'organisation des administrations centrales et des services à compétences nationale, décrets du 10 mai 1982 pour les services déconcentrés et décret du 1^{er} juin 1979 pour les ambassades. Le second livre, plus descriptif, codifiera les textes détaillant l'organisation et les attributions des échelons les plus importants des administrations civiles de l'État, mais aussi, en raison des compétences essentielles qu'elles assument au sein de l'État et en dépit de leur spécificité, les autorités administratives indépendantes.

La délégation interministérielle à la réforme de l'État (ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation) qui a succédé au Commissariat à la réforme de l'État a été chargée de l'élaboration du code. Les travaux, qui portent simultanément sur les parties législatives et réglementaires, ont débuté au printemps 1998. Une première version de la partie relative aux relations

entre les administrations et le public devrait être examinée par la Commission supérieure à l'automne 1999.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Bernard Pêcheur, rapporteur général

– rapporteur de la CSC : Luc Machard, rapporteur général adjoint

– responsable de la préparation du code : Antoine Jarrige, conseiller de Tribunal administratif

CODE DE L'ARTISANAT

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 20 décembre 1985

Approbation du plan par la CSC : 5 décembre 1989

Examen du code par la CSC : 10 juillet 1990

■ b) *Observations*

La refonte de ce code a été décidée il y a une quinzaine d'années ; il était l'un des rares encore en instance devant l'ancienne CSC. La nouvelle commission l'a repris en 1989 et en a adopté le plan ainsi que cer-

tains livres. Mais elle s'est heurtée à des difficultés tenant notamment au régime propre à l'Alsace-Moselle. Par ailleurs le ministère, malgré la demande pressante qui lui avait été adressée, n'a pas mis à la disposition de la direction de l'artisanat les moyens nécessaires en personnel et en matériel pour achever le code. Celui-ci est donc resté en panne au niveau de l'administration.

La ministre actuelle a manifesté son intérêt pour la reprise de ce travail. Il conviendrait de s'assurer, si cette intention se confirmait, que des moyens suffisants sont alloués au projet.

CODE DE COMMERCE

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 25 janvier 1990
Approbation du plan par la CSC : 6 novembre 1990
Approbation du code par la CSC : 7 avril 1992
Envoi au Premier ministre : 7 juillet 1992
Réunion interministérielle : 27 novembre 1992
Transmission au Conseil d'État : 3 mars 1993
Avis du Conseil d'État : 3 juin 1993
Réunion interministérielle : 20 août 1993
Conseil des Ministres : 25 août 1993
Dépôt au Sénat : 25 août 1993
Adoption par le Sénat : 14 octobre 1993
Transmission à l'Assemblée nationale : 14 octobre 1993
Rejet par la Commission des lois de l'Assemblée nationale : 1^{er} juin 1994
Adoption du projet mis à jour par la CSC : 23 septembre 1998
Réunion interministérielle : 21 janvier 1999
Confirmation de la navette à l'Assemblée nationale : 22 janvier 1999

■ b) *Observations*

1. Ce projet tend à mettre à jour le code de commerce de Napoléon qui n'a plus que 100 articles au lieu de 700 à l'origine et dans lequel n'ont jamais été intégrées, notamment, les grandes lois sur les sociétés, la concurrence et le redressement judiciaire. Adopté à l'unanimité par le Sénat, il a été écarté lors d'une séance de la Commission des lois de l'Assemblée nationale. Médiatisé par un communiqué de la Commission, ce rejet semble avoir eu plusieurs motifs : l'hostilité de certains membres de la Commission des lois à la politique de codification à droit constant ; l'hostilité de certains milieux universi-

taires, judiciaires et financiers à la rénovation d'un code de commerce considéré comme archaïque et intéressant les petites et moyennes entreprises et leur préférence pour un code de la bourse limité aux entreprises faisant appel à l'épargne. Le fait que le code monétaire et financier, qui était annoncé, n'ait pas à l'époque été très avancé a favorisé cette attitude de rejet. Le gouvernement et le Président de la Commission des lois du Sénat ont maintenu leur préférence pour la dualité « code de commerce - code monétaire et financier », sans introduction d'un troisième code plus spécifiquement « boursier ».

2. Les ministères de la justice et des finances ont maintenu ce cap d'un commun accord et travaillé de concert, sans pouvoir mettre au point les deux codes de manière absolument parallèle. En effet le projet de code de commerce ne nécessite qu'une mise à jour. Cette mise à jour a été soumise avant l'été 1998 à la CSC, qui l'a approuvée. En revanche, le code monétaire et financier doit être soumis pour la première fois au Conseil d'État qui demandera sans doute, en raison de son volume et de sa complexité, plusieurs mois pour l'examiner.

Il serait fâcheux qu'un code retarde encore l'autre, alors que plusieurs années ont déjà été perdues. Il sera possible de disposer du code monétaire et financier comme instrument de travail, afin d'examiner l'articulation des deux codes. Mais il ne sera pas possible d'adopter le code de commerce avec des références à un code qui serait encore juridiquement « virtuel ». Il faudra se référer dans un premier temps aux lois d'origine de ce code, remplacées après son adoption définitive par ses dispositions. L'ensemble des deux codes pourrait ainsi former un tout solidaire et cohérent qui constituera la première codification du droit économique général et qui donnera aux agents économiques français et étrangers un instrument de travail plus commode et plus accessible que la multitude actuelle des lois et décrets. Celle-ci n'encourage pas les investisseurs et ne facilite pas leur travail ; c'est surtout dans ce domaine que, comme l'a dit un économiste britannique,

la codification est un « facteur de croissance économique ».

Encore faut-il pour parvenir à ce résultat, que le code monétaire et financier, actuellement en instance devant la CSC, soit achevé dans les meilleurs délais, avant l'été 1999.

3. La ministre de la justice a rappelé récemment son intérêt pour la rénovation du code de commerce. Il serait regrettable que celle-ci soit retardée par les réformes annoncées concernant les entreprises en difficultés et les tribunaux de commerce. Il faut donc bien préciser que cette rénovation

se fera à droit constant, qu'elle sera une étape importante de la mise en ordre de notre droit économique et qu'elle ne préjugera en rien l'intervention des réformes nécessaires, qui pourront facilement être insérées dans le code dès leur adoption.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Nicolas Bonnal, rapporteur général adjoint

– rapporteurs de la CSC et responsables de la préparation du code au ministère de la justice : le bureau du droit commercial de la direction des Affaires civiles et du sceau

CODE DE LA COMMUNICATION ET DU CINÉMA

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 12 janvier 1990

Approbation du plan par la CSC : 15 mai 1990

Premier projet

Approbation du code par la CSC : 18 février 1992

Envoi au Premier ministre : 11 mai 1992

Transmission au Conseil d'État : 31 juillet 1992

Avus du Conseil d'État : 18 février 1993

Réunion d'arbitrage : 26 février 1993

Conseil des Ministres : 2 avril 1993

Dépôt à l'Assemblée nationale : 2 avril 1993

Deuxième projet

Examen par la CSC : 2 octobre 1994

Envoi au Premier ministre : 22 mars 1995

Examen par le Conseil d'État : 24 octobre 1996

Conseil des Ministres : 30 octobre 1996

Dépôt au Sénat : 30 octobre 1996

■ b) Observations

Ce code, dénommé à l'origine « code de la communication », fut l'un des premiers à être décidé et rédigé après la relance de la codification en 1989. Il a pour objet de grouper dans un seul document les textes concernant la presse écrite, l'audiovisuel, l'édition et le cinéma. Dans une première version il a été l'un des premiers textes adopté par le gouvernement de M. Balladur en 1993. Déposé à l'Assemblée nationale,

il n'est jamais venu en discussion pour des raisons liées à certaines questions concernant l'audiovisuel (présidence unique des deux chaînes publiques notamment). Un second projet, rendu nécessaire par d'importantes modifications législatives, a été déposé au Sénat. Il n'a pas non plus été examiné, sans doute en raison de la grande sensibilité politique des matières qu'il traite, de l'instabilité chronique du droit de l'audiovisuel et, à l'inverse, du caractère symbolique de la grande loi de 1881 sur la presse à laquelle les milieux intéressés demeurent très attachés malgré les modifications nombreuses et profondes qu'elle a subies en un siècle.

L'élaboration de ce code a bénéficié du concours actif du service juridique et technique de l'information, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, du Centre national du cinéma et de la direction du livre du ministère de la culture.

■ c) Responsables

— responsable CSC : Guy Braibant, vice-président

— rapporteurs successifs : David Azema, Jean-Paul Albertini, Didier Martin, membres de la Cour des Comptes

— responsables de la codification :

Ministère de la Culture :

François Laurent, chef du bureau du conseil juridique et de la législation générale

Centre national de la cinématographie :

Hélène Raymondeau (partie cinéma)

Service juridique et technique de l'information et de la communication :

Jacques Louvier, Chef du bureau de la presse, Mme Clément-Cuzin

CODE DE LA DÉFENSE

■ *a) Observations*

Ce code n'a pas encore été lancé officiellement, mais il fait l'objet d'une préparation active au sein de la direction des affaires juridiques du ministère de la défense. Le ministre a récemment confirmé son intérêt pour ce travail.

■ *b) Responsables*

- responsable CSC : Bernard Pêcheur, rapporteur général
- rapporteur CSC : non encore désigné

CODE DE L'ÉDUCATION

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 21 décembre 1992

Approbation du plan par la CSC : 9 mars 1993

Approbation du code par la CSC : 13 juin 1995

Envoi au Premier ministre : 13 mars 1996

Transmission au Conseil d'État : 7 novembre 1996

Avis du Conseil d'État : 3 juillet 1997

Réunion d'arbitrage : 22 juillet 1997

Conseil des Ministres : 30 juillet 1997

Dépôt à l'Assemblée nationale : 30 juillet 1997

Adoption par la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale : 27 mai 1998

■ b) Observations

Le code de l'éducation a été entrepris dès 1992 par le ministère de l'éducation nationale sous l'égide de la CSC, qui lui a consacré plusieurs séances de travail échelonnées de mars 1994 à novembre 1995.

La partie législative du code de l'éducation a été examinée par le Conseil d'État en 1997 et déposée à l'Assemblée nationale,

après son adoption par le Conseil des ministres, le 30 juillet 1997.

Au cours du premier semestre 1998, le projet de loi relative au code de l'éducation a été examiné de manière approfondie par la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, qui l'a adopté sur proposition de son rapporteur le 27 mai 1998, après lui avoir apporté des compléments et des amendements de cohérence. Mais le projet, inscrit à la séance du 18 juin 1998, a dû être retiré de l'ordre du jour en raison d'oppositions à l'utilisation de la procédure d'examen simplifiée.

La préparation de la partie réglementaire du code de l'éducation, qui est en cours *de préparation* au sein du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie est subordonnée à l'adoption de la partie législative.

■ c) Responsables

— responsable CSC : Bernard Pêcheur, rapporteur général

— rapporteurs de la CSC : Éliane Chemla, Anne-Marie Colmou, maîtres des requêtes au Conseil d'État

— responsable de la mission de codification du ministère : Henri Peretti, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale

CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS

■ *a) Chronologie*

Décision de lancement : 26 mai 1998

■ *b) Observations*

Une réunion interministérielle tenue le 26 mai 1998 a défini le périmètre du code. La CSC sera saisie du plan de la partie législative à la fin du deuxième trimestre 1999.

Le code contiendra, pour l'essentiel, les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, ainsi que celles qui régissent le droit d'asile.

Dans sa partie législative, il reprendra les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France et celles de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Par ailleurs, il pourra reprendre selon la formule du « code suiveur » les dispositions du code du travail relatives à l'autorisation de travail des étrangers, celles du code pénal relatives à la peine complémentaire d'interdiction du territoire susceptible d'être prononcée à l'encontre des étrangers coupables de crimes ou délits et celles du code de procédure pénale relative au régime particulier de libération conditionnelle

des étrangers. En revanche, les dispositions du code civil relatives à la naturalisation ne seront pas reprises.

Les dispositions particulières aux départements d'outre-mer seront incluses, mais non celles qui s'appliquent dans les territoires d'outre-mer.

Le travail de codification permettra, d'une part, d'améliorer la lisibilité des dispositions législatives et, d'autre part, de regrouper des dispositions réglementaires relativement dispersées. Il ne pourra pas s'étendre aux conventions internationales, particulièrement importantes dans cette matière. Sa publication sera toutefois pour l'administration comme pour les éditeurs juridiques l'occasion de réunir l'ensemble de ces conventions sous une forme accessible.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Bernard Pêcheur, rapporteur général

– rapporteur CSC : Didier Chauvaux, maître des requêtes au Conseil d'État

– responsable de la préparation du code : directeur des libertés publiques

CODE DE L'ENVIRONNEMENT

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 30 novembre 1992

Approbation du plan par la CSC. : 12 janvier 1993 et 14 septembre 1993

Premier projet

Approbation du code par la CSC : 11 mai 1995

Envoi au Premier ministre : 12 octobre 1995

Réunion interministérielle : 27 octobre 1995

Transmission au Conseil d'État : 10 novembre 1995

Avis du Conseil d'État : 6 février 1996

Réunion d'arbitrage : 16 février 1996

Conseil des Ministres : 21 février 1996

Dépôt à l'Assemblée nationale : 22 février 1996

Adoption par la Commission de la production de l'Assemblée nationale : 20 février 1997

Projet mis à jour

Examen par la CSC : 2 octobre 1997

Envoi au Premier ministre : 18 décembre 1997

Avis du Conseil d'État : 12 mai 1998

Conseil des Ministres : 27 mai 1998

Dépôt à l'Assemblée nationale : 27 mai 1998

■ b) Observations

Lancé fin 1992, le projet de code avait été examiné par la CSC en mai 1995, par le Conseil d'État le 6 février 1996, puis déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1996.

Commencé un an plus tard, l'examen du projet par le rapporteur désigné par la Commission de la production et des échanges avait fait apparaître certaines difficultés ; les plus importantes étaient liées

aux nombreuses lois qui étaient intervenues dans le domaine après l'élaboration du projet de code et son dépôt au Parlement.

Le projet a été repris, à la suite d'une réunion interministérielle tenue fin juillet 1997. Un second passage en Commission supérieure eut lieu en octobre 1997.

Le projet a encore subi des aménagements rédactionnels substantiels en aval de cet examen, notamment en matière pénale, avant transmission au Conseil d'État qui l'a examiné le 12 mai 1998 en assemblée générale. Ce nouveau projet est maintenant déposé à l'Assemblée nationale où le rapporteur de la Commission de la production et des échanges a commencé à l'examiner. Les premiers contacts ont été très satisfaisants et n'ont révélé que des questions techniques prévisibles. Entre temps, en effet, le droit en vigueur avait encore évolué et le ministère a dû préparer des amendements pour adapter le projet.

Une fois achevée la préparation de la partie législative, les travaux de la partie réglementaire ont débuté. L'examen commun du livre I par le ministère et le rapporteur particulier est achevé. L'examen commun du livre II et du livre III doit commencer très prochainement.

En définitive, la préparation de ce code a été marquée par une série de difficultés qui illustrent bien la complexité du processus de codification en général et qui, par suite, méritent qu'on s'y arrête.

La première difficulté a porté sur le périmètre du code. Bien que classique en matière de codification, elle a pris, dans le cas du code de l'environnement, un caractère stratégique. D'une part, le ministère de l'environnement a cherché à étendre le champ du code à des sujets traditionnellement gérés par d'autres ministères. Mais, d'autre part, ces ministères ont au contraire cherché à restreindre le champ. La place des textes relatifs à l'énergie nucléaire ou, sur un mode plus mineur, relatifs à l'affichage a, entre autres, fait l'objet d'arbitrages délicats. Il semble que la culture administrative dominante considère qu'un code est « géré » par un ministère et que tous les textes qui y sont « versés » seront

ensuite modifiés à l'initiative de ce seul ministère. La codification est donc une occasion de conflit lorsqu'elle concerne un secteur où émerge une administration jeune.

La seconde difficulté tient à l'évolution à la fois rapide et profonde du droit positif pendant le déroulement de la procédure d'élaboration du code. Sans être particulière à l'environnement, cette difficulté a pris ici une tournure aiguë car la matière a connu, avec les lois sur le paysage (dite « loi Barnier » en 1995) ou sur l'air (dite « loi Lepage » en 1997), des avancées substantielles qui se sont d'ailleurs poursuivies depuis son achèvement. Le plan initial du code a pu s'en trouver affecté et le sentiment de course sans fin a pu décourager les bonnes volontés.

Une troisième difficulté est venue de ce que le rapprochement de textes rédigés dans des contextes différents et à des époques différentes a révélé des incohérences ou des contrastes difficilement supportables à la lecture. On peut ainsi relever la prolifération de dispositions ayant une incidence sur la pollution des eaux, des comportements très voisins étant visés dans des optiques différentes (rejets, entretien des cours d'eau, pêche, protection des écosystèmes). Ou encore le rôle de certains seuils sociaux tombés en désuétude mais non juridiquement abrogés pour lesquels des équivalents étaient difficiles à trouver sans s'éloigner du droit constant. Les dispositions pénales ont, de ce point de vue, donné lieu à des difficultés particulières que l'on peut considérer comme constituant à elles seules un quatrième ordre de difficultés. Selon les époques, la rédaction des dispositions pénales a varié, mettant l'accent soit sur la description précise des faits soit sur l'auteur, renvoyant à des comportements décrits par ailleurs ou les décrivant expressément ou différant simplement par la syntaxe. Le traitement de la récidive (de droit commun dans le silence du texte ou ad hoc avec dispositions expresses dans les textes pénaux modernes) est également sujet à des variations. Il a été proposé une réécriture systématique dans la formulation la plus moderne, choix qui a été entériné

par le Conseil d'État. Des doutes n'ont été que difficilement levés concernant certaines récidives, par exemple. D'autres problèmes, en revanche, n'ont pu être que partiellement résolus. Pour des comportements voisins, les peines pouvaient être différentes, les agents compétents pour constater les infractions variables, les détails de procédure (homologation des procès-verbaux) distincts. Le Conseil d'État s'est, dans tous ces derniers cas, montré très réservé quant aux possibilités d'harmonisation, sauf quand il se trouvait en présence d'une technique tombée en désuétude. Le résultat est ainsi optiquement moins choquant que le projet précédent mais il fait tout de même nettement apparaître des contrastes qui confinent à l'arbitraire.

Une dernière difficulté tient enfin à la méthodologie suivie. La fabrication successive de la partie législative et de la partie réglementaire du code avait conduit à adopter un plan qui ne tenait compte que du seul volume des dispositions législatives. Au dernier moment, les premiers travaux portant sur la partie réglementaire ont montré qu'il n'y aurait pas de proportionnalité entre les subdivisions de la partie législative et leurs homologues de la partie réglementaire. Il est rapidement apparu que sauf à adopter dans certains livres une numérotation d'une grande complexité, il fallait subdiviser plus finement la partie législative afin que les articles en R bénéficient d'une numérotation raisonnable. Cela fut fait lors du passage devant le Conseil d'État.

■ c) Responsables

– responsable CSC : Guy Braibant, vice-président

– rapporteurs : Henri Savoie, maître des requêtes au Conseil d'État, remplacé aujourd'hui par Patrick Hubert, maître des requêtes au Conseil d'État

– responsables successifs de la mission de codification du ministère : M. Doumenc et M. Domergue magistrats, M. Abauzit, conseiller de Tribunal administratif

CODE DE L'ENVIRONNEMENT

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 30 novembre 1992

Approbation du plan par la CSC : 12 janvier 1993 et 14 septembre 1993

Premier projet

Approbation du code par la CSC : 11 mai 1995

Envoi au Premier ministre : 12 octobre 1995

Réunion interministérielle : 27 octobre 1995

Transmission au Conseil d'État : 10 novembre 1995

Avis du Conseil d'État : 6 février 1996

Réunion d'arbitrage : 16 février 1996

Conseil des Ministres : 21 février 1996

Dépôt à l'Assemblée nationale : 22 février 1996

Adoption par la Commission de la production de l'Assemblée nationale : 20 février 1997

Projet mis à jour

Examen par la CSC : 2 octobre 1997

Envoi au Premier ministre : 18 décembre 1997

Avis du Conseil d'État : 12 mai 1998

Conseil des Ministres : 27 mai 1998

Dépôt à l'Assemblée nationale : 27 mai 1998

■ b) Observations

Lancé fin 1992, le projet de code avait été examiné par la CSC en mai 1995, par le Conseil d'État le 6 février 1996, puis déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1996.

Commencé un an plus tard, l'examen du projet par le rapporteur désigné par la Commission de la production et des échanges avait fait apparaître certaines difficultés ; les plus importantes étaient liées

aux nombreuses lois qui étaient intervenues dans le domaine après l'élaboration du projet de code et son dépôt au Parlement.

Le projet a été repris, à la suite d'une réunion interministérielle tenue fin juillet 1997. Un second passage en Commission supérieure eut lieu en octobre 1997.

Le projet a encore subi des aménagements rédactionnels substantiels en aval de cet examen, notamment en matière pénale, avant transmission au Conseil d'État qui l'a examiné le 12 mai 1998 en assemblée générale. Ce nouveau projet est maintenant déposé à l'Assemblée nationale où le rapporteur de la Commission de la production et des échanges a commencé à l'examiner. Les premiers contacts ont été très satisfaisants et n'ont révélé que des questions techniques prévisibles. Entre temps, en effet, le droit en vigueur avait encore évolué et le ministère a dû préparer des amendements pour adapter le projet.

Une fois achevée la préparation de la partie législative, les travaux de la partie réglementaire ont débuté. L'examen commun du livre I par le ministère et le rapporteur particulier est achevé. L'examen commun du livre II et du livre III doit commencer très prochainement.

En définitive, la préparation de ce code a été marquée par une série de difficultés qui illustrent bien la complexité du processus de codification en général et qui, par suite, méritent qu'on s'y arrête.

La première difficulté a porté sur le périmètre du code. Bien que classique en matière de codification, elle a pris, dans le cas du code de l'environnement, un caractère stratégique. D'une part, le ministère de l'environnement a cherché à étendre le champ du code à des sujets traditionnellement gérés par d'autres ministères. Mais, d'autre part, ces ministères ont au contraire cherché à restreindre le champ. La place des textes relatifs à l'énergie nucléaire ou, sur un mode plus mineur, relatifs à l'affichage a, entre autres, fait l'objet d'arbitrages délicats. Il semble que la culture administrative dominante considère qu'un code est « géré » par un ministère et que tous les textes qui y sont « versés » seront

ensuite modifiés à l'initiative de ce seul ministère. La codification est donc une occasion de conflit lorsqu'elle concerne un secteur où émerge une administration jeune.

La seconde difficulté tient à l'évolution à la fois rapide et profonde du droit positif pendant le déroulement de la procédure d'élaboration du code. Sans être particulière à l'environnement, cette difficulté a pris ici une tournure aiguë car la matière a connu, avec les lois sur le paysage (dite « loi Barnier » en 1995) ou sur l'air (dite « loi Lepage » en 1997), des avancées substantielles qui se sont d'ailleurs poursuivies depuis son achèvement. Le plan initial du code a pu s'en trouver affecté et le sentiment de course sans fin a pu décourager les bonnes volontés.

Une troisième difficulté est venue de ce que le rapprochement de textes rédigés dans des contextes différents et à des époques différentes a révélé des incohérences ou des contrastes difficilement supportables à la lecture. On peut ainsi relever la prolifération de dispositions ayant une incidence sur la pollution des eaux, des comportements très voisins étant visés dans des optiques différentes (rejets, entretien des cours d'eau, pêche, protection des écosystèmes). Ou encore le rôle de certains seuils sociaux tombés en désuétude mais non juridiquement abrogés pour lesquels des équivalents étaient difficiles à trouver sans s'éloigner du droit constant. Les dispositions pénales ont, de ce point de vue, donné lieu à des difficultés particulières que l'on peut considérer comme constituant à elles seules un quatrième ordre de difficultés. Selon les époques, la rédaction des dispositions pénales a varié, mettant l'accent soit sur la description précise des faits soit sur l'auteur, renvoyant à des comportements décrits par ailleurs ou les décrivant expressément ou différant simplement par la syntaxe. Le traitement de la récidive (de droit commun dans le silence du texte ou ad hoc avec dispositions expresses dans les textes pénaux modernes) est également sujet à des variations. Il a été proposé une réécriture systématique dans la formulation la plus moderne, choix qui a été entériné

par le Conseil d'État. Des doutes n'ont été que difficilement levés concernant certaines récidives, par exemple. D'autres problèmes, en revanche, n'ont pu être que partiellement résolus. Pour des comportements voisins, les peines pouvaient être différentes, les agents compétents pour constater les infractions variables, les détails de procédure (homologation des procès-verbaux) distincts. Le Conseil d'État s'est, dans tous ces derniers cas, montré très réservé quant aux possibilités d'harmonisation, sauf quand il se trouvait en présence d'une technique tombée en désuétude. Le résultat est ainsi optiquement moins choquant que le projet précédent mais il fait tout de même nettement apparaître des contrastes qui confinent à l'arbitraire.

Une dernière difficulté tient enfin à la méthodologie suivie. La fabrication successive de la partie législative et de la partie réglementaire du code avait conduit à adopter un plan qui ne tenait compte que du seul volume des dispositions législatives. Au dernier moment, les premiers travaux portant sur la partie réglementaire ont montré qu'il n'y aurait pas de proportionnalité entre les subdivisions de la partie législative et leurs homologues de la partie réglementaire. Il est rapidement apparu que sauf à adopter dans certains livres une numérotation d'une grande complexité, il fallait subdiviser plus finement la partie législative afin que les articles en R bénéficient d'une numérotation raisonnable. Cela fut fait lors du passage devant le Conseil d'État.

■ c) Responsables

— responsable CSC : Guy Braibant, vice-président

— rapporteurs : Henri Sayoie, maître des requêtes au Conseil d'État, remplacé aujourd'hui par Patrick Hubert, maître des requêtes au Conseil d'État

— responsables successifs de la mission de codification du ministère : M. Doumenc et M. Domergue magistrats, M. Abauzit, conseiller de Tribunal administratif

CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

■ a) *Chronologie*

Etude de la problématique par la CSC :
9 décembre 1997

■ b) *Observations*

Ce code n'a pas encore été officiellement lancé, mais il a déjà fait l'objet d'études préparatoires. L'étude de la problématique de ce code par la CSC a fait apparaître outre des problèmes classiques de frontière avec d'autres législations, deux questions spécifiques. La première concerne les notions de statut et de dispositions statutaires, qu'il est apparu indispensable de préserver au sein

du code tant pour des raisons juridiques que pour des raisons de principe. La seconde spécificité concerne la frontière à respecter entre les dispositions générales et les statuts particuliers. De nouvelles propositions de plan et d'organisation sont attendues de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

■ c) *Responsables*

– responsable CSC : Bernard Pêcheur,
rapporteur général

– rapporteur CSC : Hugues Hourdin,
maître des requêtes au Conseil d'État

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Partie réglementaire)

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 30 mars 1990

Loi approuvant la partie législative : loi n° 96-142 du 21 février 1996

Fin de l'examen de la partie réglementaire : avril 1999

■ b) *Observations*

La partie législative du code général des collectivités territoriales a été, l'objet de la loi n° 96-142 du 21 février 1996. A la suite de sa dernière modification, datant de la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, ce code compte 1 803 articles. Au total 132 articles ont été créés, modifiés ou abrogés depuis la publication de 1996. Le prochain texte appelé à modifier substantiellement le code, et notamment sa cinquième partie « Coopération locale », est le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale.

Les travaux concernant la partie réglementaire n'ont pu commencer qu'après la publication de la partie législative. Un groupe de travail a été constitué pour les questions les plus difficiles qui nécessitaient l'avis d'experts, par exemple les règles comptables applicables au département et à la région, les statuts particuliers de certaines communes ou départements,

les dispositions applicables aux sapeurs pompiers, le droit local alsacien mosellan...

Le projet et un rapport détaillé des opérations de codification ont été présentés à la CSC au cours des séances suivantes :

1^{re} partie : Dispositions générales : 29 avril 1997

2^e partie : La commune (livres I, II, III et IV) : 10 février 1998

3^e partie : Le département : 4 juin 1998

4^e partie : La région : 1^{er} décembre 1998

5^e partie : La coopération locale : 9 février 1999

2^e partie (suite) La commune - Livre V dispositions particulières : 9 mars 1999

D'après les estimations faites, en l'état du projet, le nombre d'articles de la partie réglementaire devrait être légèrement plus important que celui de la partie législative.

Le projet devrait être transmis au Conseil d'État au mois de juin 1999.

■ c) *Responsables*

– responsable CSC : M. Guy Braibant, vice-président de la CSC

– rapporteur du code devant la CSC : Christine Maugué, maître des requêtes au Conseil d'État

– responsable de la mission de codification : Elisabeth Catta, magistrat

qui adopte les dispositions relatives au statut des membres du Conseil d'État et du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; un projet de décret du Premier ministre, pris en Conseil d'État, qui adopte les autres dispositions de la partie réglementaire du code de justice administrative.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Guy Braibant, vice-président

– rapporteur CSC : Jacques-Henri Stahl, maître des requêtes au Conseil d'État

– Président du groupe de codification : Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux du Conseil d'État.

CODE DES MARCHÉS PUBLICS ET AUTRES CONTRATS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 5 avril 1990

Approbation du plan par la CSC : 2 octobre 1990

Examen du premier projet par la CSC : 8 novembre 1994

Examen du deuxième projet par la CSC : 30 octobre 1995

■ b) *Observations*

Le projet de refonte du code des marchés publics a fait l'objet d'une décision de principe dès 1990. Mais des difficultés techniques et politiques ont, jusqu'à présent, empêché sa réalisation.

En premier lieu, les années 1990 ont été marquées par une très grande instabilité des textes législatifs concernant les marchés publics, qui a rendu la codification techniquement difficile. C'est en effet au cours de ces années qu'ont dû être transposées en droit interne les multiples directives communautaires portant coordination des procédures de passation des marchés publics. Au cours de la même période, une volonté de simplifier les règles nationales a aussi conduit à des modifications substantielles, opérées notamment par le décret de simplification du 15 décembre 1992.

Parallèlement, d'autres textes sont intervenus dans le domaine de la commande publique au sens large, si bien qu'en décembre 1994, le Premier ministre a décidé d'étendre le champ du projet de code, pour y intégrer les délégations de service public et les autres contrats réglementés. C'est sur cette nouvelle base que les travaux de codification ont repris. La CSC a adopté un plan divisé en six livres, dont le premier regroupe les dispositions communes et les suivants les règles propres à chaque catégorie de contrats.

La Commission avait déjà examiné et adopté plusieurs de ces livres lorsqu'en 1995 le Gouvernement a annoncé une importante réforme du droit des marchés publics. Ce projet, élaboré sur la base du rapport de M. Trassy-Paillogues, député,

s'est traduit au début de l'année 1997 par le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale, projet qui est toutefois devenu caduc, peu après son dépôt, par l'effet de la dissolution de l'Assemblée.

Après quelques mois de réflexion, le nouveau Gouvernement a annoncé, en janvier 1998, son intention de préparer à son tour un projet de réforme du code des marchés publics, sur des bases différentes. Le projet, actuellement en cours de préparation, reprend certains des acquis du travail de codification mené depuis plusieurs années :

- distinction entre une partie législative et une partie réglementaire ;
- abandon de la séparation entre les règles régissant les marchés de l'État et celles qui s'appliquent aux marchés des collectivités locales ;
- plan articulé selon le déroulement chronologique d'un marché ;
- intégration dans le code de dispositions actuellement non codifiées.

Surtout, ce projet est conçu pour s'insérer dans le cadre du futur code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général, dont il constituera un des livres.

La codification, à droit constant, du droit de la commande publique est donc suspendue. Mais elle pourrait reprendre, et être rapidement achevée, dès que le Parlement aurait adopté la loi portant réforme du droit des marchés publics, destinée à s'insérer dans le futur code.

■ c) *Responsables*

- responsable CSC : Luc Machard, rapporteur général adjoint
- rapporteurs successifs CSC : Thierry Tuot, Guillaume Goulard, maîtres des requêtes au Conseil d'État
- responsable de la préparation du code au ministère : M. Alain Teissier, sous-directeur

CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 25 janvier 1990

Approbation du plan par la CSC : 6 novembre 1990

Approbation partielle du code par la CSC : 20 février 1996

Fin de l'examen par la CSC : mai 1999

■ b) Observations

Le principe d'un code rassemblant les questions intéressant la monnaie, la banque et les marchés financiers a été retenu en janvier 1990 par le Cabinet du Premier ministre, inscrit au programme de travail de la CSC à la fin de l'année 1991 et mis en œuvre depuis. L'élaboration et le pilotage sont assurés par la Direction du Trésor avec le concours de la Banque de France.

Le travail avait été retardé par la nécessité de prendre en considération la transposition de la directive communautaire « services en investissements » du 10 mai 1993. C'est chose faite avec la loi n° 95-597 de modernisation des activités financières du 2 juillet 1995.

L'élaboration du code monétaire et financier est entrée en 1998 dans sa phase de réalisation finale. Les deux tiers de l'ouvrage ont pu être soumis en 1998 à la CSC après que le groupe de travail eut procédé aux nécessaires adaptations résultant de l'intervention de dispositions législatives nouvelles ou des modalités d'ajustement dans la composition et le plan des livres. Son examen sera achevé au cours du premier semestre de 1999.

Le code a été rédigé dans un souci d'harmonisation avec le nouveau code de commerce.

L'incorporation des lois nouvelles

En raison de l'ouverture des marchés financiers et de l'introduction de l'euro, l'année 1998 a été riche en réformes affectant le champ couvert par le code monétaire et financier.

Deux lois importantes ont sensiblement modifié le corpus normatif :

- la loi n° 98-357 du 12 mai 1998 modifiant le statut de la banque de France en vue de sa participation au système européen des banques centrales ;

- la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, notamment son titre II intitulé « dispositions relatives à l'adaptation de la législation française et à la modernisation des activités financières en vue de la troisième phase de l'Union économique et monétaire », édictant en particulier des règles pour le passage à l'euro, instituant de nouvelles formes d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières et modifiant les dispositifs en cas de franchissement de seuils dans les participations au capital social de sociétés.

Deux autres lois ont affecté, dans une moindre mesure, le projet de code :

- la loi n° 98-261 du 6 avril 1998 portant réforme de la réglementation comptable et adaptation de la publicité foncière ;

- la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, notamment en ce qui concerne le traitement des situations d'endettement et le droit à l'ouverture d'un compte auprès d'un établissement de crédit.

L'examen par la CSC

La Commission avait décidé de scinder le livre II en deux parties consacrées respectivement aux « Produits » (livre II) et aux « Services » (livre III). Le résultat de ce partage a été soumis à son approbation, ainsi que les nouveaux livres IV (« Les marchés ») et VI (« Les autorités bancaires et financières »).

Le livre I (« La monnaie ») a été adapté pour tenir compte de l'introduction de l'euro. La version ainsi modifiée a été examinée par la Commission dans sa séance du 26 janvier 1999.

La préparation du volumineux livre V (« Les prestataires de services ») est en

cours d'achèvement. En dépit des projets de réforme qui devraient y apporter à court terme de substantiels changements, le livre V a été examiné par la CSC à la fin du premier trimestre 1999.

Le livre VII (« Outre-mer ») a bénéficié du travail de clarification et de rationalisation qui s'est traduit dans les ordonnances des 24 juin, 20 août et 2 septembre 1998 prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 6 mars 1998. Toutefois, il reste à tirer les conséquences sur l'outre-mer, dans le respect de l'article 74 de la Constitution, notamment de l'introduction de l'euro et de la réforme du statut de la Nouvelle-Calédonie.

Les difficultés rencontrées

L'introduction de l'euro a eu à l'évidence des incidences significatives sur le livre I relatif à la monnaie. Le principe même d'un livre sur la monnaie a été maintenu, même si le régime de l'euro est largement déterminé par les normes communautaires. Le contenu nouveau de ce premier livre a fait l'objet d'un double choix. Il a été d'abord décidé de codifier le régime monétaire applicable à la période transitoire courant jusqu'au 1^{er} janvier 2002. Ensuite, il a fallu déterminer dans quelle mesure devaient figurer dans un code monétaire et financier adopté par une loi de codification interne des dispositions trouvant pour l'essentiel leur fondement dans le Traité sur l'Union européenne et le règlement (CE) du 3 juin 1998.

L'adaptation récente de la législation française au développement des activités financières, notamment par voie de transposition de directives communautaires, a eu pour effet d'introduire en droit interne des notions et des logiques nouvelles dont l'articulation, dans le cadre de la codification, avec des régimes juridiques parfois anciens est apparue délicate à mettre en place. On en donnera des illustrations. La loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières a mis en avant la notion d'instruments financiers sans pour autant la substituer à celle de valeurs mobilières héritée du 19^{ème} siècle et largement utilisée dans les textes. De même, l'institution d'un régime général de l'appel public à l'épargne par la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a laissé subsister des régimes propres à certains biens sans toujours clairement déterminer la répartition des compétences réglementaires et la combinaison des obligations imparties aux opérateurs.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Luc Machard, rapport général adjoint

– rapporteurs successifs de la Commission : Alexandre de Juniac, Stéphane Fratacci, François Loloum, maîtres des requêtes au Conseil d'État

– responsables successifs de l'élaboration du code à la direction du trésor : MM. Cotte, Chevalier, Ganiage, Cuvier

CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

■ *a) Chronologie*

Décision de lancement : 17 avril 1996

■ *b) Observations*

Un avant-projet a été élaboré qui concerne les cinq premiers livres de la partie législative, consacrés respectivement aux dispositions communes (Livre I), aux juridictions du premier degré (Livre II), aux juridictions du second degré (Livre III), à la Cour de Cassation (Livre IV), aux dispositions applicables à certains auxiliaires de justice ou du juge (Livre V). Le sixième et dernier livre, relatif aux dispositions particulières applicables à certaines collectivités territoriales (Alsace-Moselle, Dom et Tom), n'est pas achevé. De même, la partie réglementaire reste à élaborer. Certaines dispositions introduites paraissent impliquer une intervention législative.

La difficulté essentielle de ce code réside dans la délimitation de son périmètre. En l'état de sa présentation actuelle, il ne comporte pas les dispositions relatives aux juridictions spécialisées, telles que le tribunal de commerce et la juridiction prud'homale. Cette option est conforme à un arbitrage interministériel rendu le 17 avril 1996 ten-

dant, pour ces juridictions, à ne faire du code de l'organisation judiciaire qu'un code suiveur. Cette question pourra être réexaminée afin de tenir compte de la réforme en préparation des tribunaux de commerce.

Un arbitrage définitif sera nécessaire pour y intégrer, comme cela est actuellement envisagé, les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la justice pénale.

La rédaction du sixième livre relatif aux dispositions particulières applicables à certaines collectivités territoriales (Alsace-Moselle, Dom et Tom) va être entreprise, ainsi que va être préparé le plan détaillé de la partie réglementaire.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Nicolas Bonnal, rapporteur général adjoint

– rapporteur : Jean-Louis Gallet, président de Chambre à la Cour d'appel de Versailles

– responsable de la préparation du code au ministère : bureau de l'organisation judiciaire - direction des services judiciaires

CODE DU PATRIMOINE

■ *a) Chronologie*

Décision de lancement : 18 septembre 1991

Approbation du plan par la CSC :

7 avril 1992

19 mai 1992

28 juin 1994

■ *b) Observations*

Ce code a été longtemps retardé par une controverse au sujet du plan : plan « horizontal » qui aurait découpé les lois existantes selon un certain nombre de concepts (acquisition, gestion, aliénation etc...) ; ou plan « vertical » qui aurait maintenu l'unité des grandes lois de la matière (archives, monuments historiques, sites naturels, archéologie, musées etc.). Le ministre de la communication a fini par adresser à la Commission un projet complet des parties législative et réglementaire fondées sur la première conception, tout en laissant à la Commission le soin d'arbitrer cette ques-

tion. La Commission a choisi la seconde formule en présence et avec l'accord d'un membre du cabinet du ministre.

Après cette décision, le projet de code a été renvoyé au ministère pour être refait selon le plan adopté. Ce travail est presque achevé.

■ *c) Responsables*

– responsable CSC : Guy Braibant, vice-président

– rapporteurs successifs de la CSC : Henri Savoie, Maurice Méda, Marianne Laigneau, maîtres des requêtes au Conseil d'État

– responsable du code au ministère : François Laurent, chef du bureau du Conseil juridique et de la législation générale

CODE DE LA RECHERCHE

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 3 juin 1998

■ b) *Observations*

Le principe de l'élaboration d'un code de la recherche a été arrêté en 1996 et inscrit au programme général de codification. La préparation du code a été confiée à la mission du codification du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie (direction des affaires juridiques), en liaison étroite avec la direction de la recherche.

Le projet de code a fait l'objet d'une réunion interministérielle le 3 juin 1998 au cours de laquelle ont été débattus le titre, le périmètre et le plan du code.

L'objectif est de regrouper les textes relatifs au cadre général de la recherche, aux organismes et aux activités de recherche ainsi qu'aux personnels de la recherche. La codification de ces textes contribuera à la simplification du droit par la réunion de textes dispersés, permettra d'améliorer leur lisibilité et favorisera l'accessibilité des textes aux usagers, spécialistes ou non de ce domaine.

Il a été admis au cours de la réunion interministérielle que le périmètre du code recouvre, outre la recherche, les domaines suivants :

- Le développement technologique avec, notamment, la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et la loi n° 85-1376 du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique.

- Les dispositions propres à la recherche contenues dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

- Les dispositions propres à la recherche contenues dans la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés pourront figurer en

code pilote tandis que les dispositions communes devront demeurer en code pilote dans le code de l'environnement.

- Les dispositions de la loi n° 94-548 du 1^{er} juillet 1994 relative aux traitements automatisés de données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé.

- Concernant les établissements de recherche : toutes les dispositions statutaires relatives à tous les EPST ont vocation à être intégrées à titre de code pilote. Dès lors les dispositions relatives à l'INRA et au CEMAGREF seront transférées du code rural au code de la recherche. Les EPIC et les EPA devront être examinés cas par cas par la commission.

- S'agissant particulièrement de la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs lesquelles figurent en « code pilote » dans le projet de code de l'environnement, les dispositions propres à la recherche seront intégrées à titre de « code suiveur ».

- Il est proposé que les établissements publics placés sous la tutelle du ministre chargé de la recherche figurent en code pilote ainsi que les établissements à tutelle conjointe.

- A l'égard des statuts des personnels de recherche, le principe est admis d'une insertion des textes statutaires relatifs aux chercheurs, qui ne sont pas prévus dans le code de la fonction publique.

- Quant aux dispositions fiscales, les dispositions relatives au crédit d'impôt figureront en code suiveur.

Le plan proposé qui à l'origine comportait six livres a été ramené à l'issue de la réunion interministérielle à trois livres respectivement consacrés à :

- l'organisation générale de la recherche incluant notamment les instances consultatives ;

• les établissements de recherche et leurs personnels, incluant les dispositions relatives aux groupements d'intérêt public ;

• et les activités de recherche dans tous les domaines comprenant notamment les dispositions du code de la santé publique insérées en code suiveur.

Il s'est avéré au fur et à mesure de l'avancement des travaux qu'il était indispensable pour respecter le nombre maximum de chapitres, sections, et sous-sections du Livre II, de proposer la création de quatre livres respectivement consacrés à :

- l'organisation générale de la recherche ;
- l'exercice et le contrôle des activités de recherche ;
- les organismes de recherche ;
- les personnels de la recherche.

En raison du caractère transversal du code de la recherche, des problèmes de frontière se posent notamment avec le code de la santé publique et le projet de code de l'environnement eu égard au périmètre ci-dessus défini.

De même des difficultés sont identifiées concernant la codification des textes relatifs

au contrôle et à l'éthique des activités de la recherche.

La méthode de travail suivie consiste à examiner concomitamment les parties législative et réglementaire pour tenir compte de ce que le droit en cette matière est constitué d'un nombre relativement restreint de textes législatifs et d'un nombre beaucoup plus élevé de textes de nature réglementaire (de l'ordre de 80).

Le code devrait comporter en l'état actuel des travaux 1858 articles dont 125 articles dans sa partie législative et 1 733 articles dans sa partie réglementaire.

Figurent en code pilote 79 articles de nature législative, et 1659 de nature réglementaire.

■ c) Responsables

– responsable CSC : Bernard Pêcheur, rapporteur général

– rapporteur CSC : Martine Jodeau-Grymberg, maître des requêtes au Conseil d'État

– responsable de la mission de codification : Henri Peretti, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale

CODE DE LA ROUTE (Parties législative et réglementaire)

■ a) *Chronologie*

Décision de lancement : 28 novembre 1996 (dans le cadre d'un programme de sécurité routière)

Approbation du plan par la CSC : 28 janvier 1997

■ b) *Observations*

Le code de la route est sans doute de tous les codes actuels le plus connu du grand public. Il est très critiqué par les praticiens (magistrats, policiers, gendarmes), parce qu'en raison d'ajouts nombreux et dispersés, il a perdu de sa logique et de sa clarté et qu'il est devenu difficile à lire et à comprendre. C'est pourquoi sa refonte a été considérée comme une mesure d'amélioration de la sécurité routière.

Le gouvernement a décidé, en mai 1996, d'entreprendre la refonte du code de la route. Cette tâche a été confiée à une mission de codification, présidée par un magistrat, sous l'égide de la déléguée interministérielle à la sécurité routière.

La rédaction du nouveau code a été achevée, comme prévu, à la fin de l'année 1998, tant pour la partie législative que pour la partie réglementaire, qui ont été traitées en parallèle. Sous réserve de quelques observations du ministère de la justice concernant l'application du principe de la codification à droit constant, le projet élaboré par la mission de codification a reçu un accueil favorable de la part des ministères concernés lors de la dernière

réunion du groupe de travail interministériel, qui s'est tenue le 18 février 1999.

Le document a fait l'objet d'une relecture d'ensemble par la mission de codification en liaison étroite avec le rapporteur particulier près la CSC. Celle-ci devrait ensuite examiner le projet de code en mai, avant sa transmission au Conseil d'État.

Le plan du code de la route rénové, identique pour les parties législative et réglementaire, devrait comprendre quatre livres :

- livre I : Dispositions générales ;
- livre II : Le conducteur ;
- livre III : Le véhicule ;
- livre IV : L'usage des voies.

Ce plan permet de rapprocher les articles définissant les règles et obligations des articles prévoyant les incriminations et les sanctions. Son caractère simple et didactique devrait en outre faciliter l'usage du code par les praticiens et les usagers. Enfin, cette rénovation du code de la route devrait permettre de clarifier le droit applicable à l'outre-mer.

■ c) *Responsables*

– responsable CSC : Bernard Pêcheur, rapporteur général

– rapporteur CSC : Olivier Japiot, maître des requêtes au Conseil d'État

– responsable de la mission de codification : Pierre Pelissier, conseiller technique à la direction de la sécurité et de la circulation routières

CODE RURAL

■ a) Chronologie

1. La refonte du code rural constitue un cas particulier. Lancée il y a près de 20 ans elle a pris la forme de 9 livres qui ont été élaborés et présentés séparément au Conseil d'État et au Parlement et qui ont fait l'objet des lois et décrets suivants :

Lois	Décrets
Livre I n° 92-1283 du 11 décembre 1992	n° 92-1290 du 11 décembre 1992
Livre II n° 91-363 du 15 avril 1991	n° 89-805 du 27 octobre 1989
Livre III n° 93-934 du 22 juillet 1993	n° 96-205 du 15 mars 1996
Livre IV n° 91-363 du 15 avril 1991	n° 83-213 du 16 mars 1983
Livre V n° 91-363 du 15 avril 1991	n° 81-277 du 18 mars 1981
Livre VI n° 98-565 du 8 juillet 1998	_____
Livre VIII n° 93-955 du 22 juillet 1993	n° 96-405 du 26 avril 1996

■ b) Observations

- Les livres I, II, III, IV, V et VIII du code rural ont déjà fait l'objet d'une refonte complète et ont été adoptés dans leur nouvelle version tant en ce qui concerne leur partie législative que réglementaire.

- La partie législative du livre VI relatif à la production et aux marchés a été adopté par le Parlement au travers de la loi n° 98-565 du 8 juillet 1998. La rédaction de la partie réglementaire correspondante a été

transmise pour examen à la CSC début mars 1999.

- Le livre VII porte sur les régimes sociaux des professions agricoles. Ce projet de livre qui est d'une grande complexité technique, a été adopté, pour ce qui est de sa partie législative, par le Conseil des ministres le 30 juillet 1997. Il a été déposé le 30 juillet 1997 sur le bureau du Sénat et transmis à l'Assemblée nationale le 3 avril 1998. Il a fait l'objet d'un rapport de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale au mois de janvier 1999. La partie réglementaire correspondante est en cours de rédaction.

Le livre IX, qui porte sur la santé publique vétérinaire et la protection des végétaux, a été adopté une première fois par la CSC et le Conseil d'État et déposé à l'Assemblée nationale. Devenu caduc par l'effet de la dissolution, il a été repris et mis à jour par l'administration et la CSC et transmis à nouveau au Conseil d'État.

Il faut enfin rappeler que le nouveau livre II relatif à la « protection de la nature » doit être incorporé dans le code de l'environnement, conformément à une décision prise dès son adoption. Il conviendra de le remplacer par le livre IX afin de modifier le moins possible la numérotation du code rural refondu.

■ c) Responsables

- responsable CSC : Guy Braibant, vice-président

- rapporteurs successifs CSC : Christine Maugué et Henri Savoie, membres du Conseil d'État

- responsable de la mission de codification du ministère de l'agriculture : Yves Legros, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 10 février 1994

Approbation du plan par la CSC : 3 octobre 1995

Approbation du code par la CSC : 3 décembre 1996

Envoi au Premier ministre : 13 octobre 1997

Transmission au Conseil d'État : 8 janvier 1998

Avís partiel de la section sociale du Conseil d'État : 30 juin 1998

■ b) Observations

1. La refonte de ce code, très important par son volume et sa matière, était devenue urgente en raison des défauts du code précédent, de ses nombreuses modifications, de ses lacunes (loi n° 98335 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité de certains produits destinés à l'homme), et du caractère très incomplet de sa partie réglementaire. Elle avait été demandée par Mme Simone Veil, alors ministre des affaires sociales.

2. Les travaux ont été longs en raison du grand nombre de textes (près de 2 000 articles pour la seule partie législative) et de leur complexité.

3. La section sociale du Conseil d'État a étudié le projet de façon approfondie. Au moment où elle allait achever son examen

est intervenue la loi relative à la veille sanitaire, qui, avec une centaine d'articles, a modifié sensiblement deux parties du code. La section n'a adopté que les quatre autres parties, avec quelques observations générales et quelques modifications importantes, tout en demandant au gouvernement d'actualiser les deux parties affectées par la nouvelle loi.

Il faut noter qu'après l'examen de ces modifications par la section sociale, l'assemblée générale du Conseil d'État devra se prononcer sur l'ensemble du code, notamment sur la difficile question de la codification des textes sur les centres hospitalo-universitaires, en « code-pilote » dans le code de l'éducation ou dans celui de la santé publique. La partie réglementaire du code qui comprendra environ 4 000 articles est en cours d'élaboration et sera examinée par la CSC au cours du deuxième semestre 1999.

■ c) Responsables

— responsable CSC : Colette Mème, chargée de mission

— rapporteurs successifs de la CSC : Anne-Marie Colmou et Hugues Hourdin, maîtres des requêtes au Conseil d'État

— responsable de la mission de codification du ministère de l'emploi et de la solidarité : Jean-Pierre Patout (direction générale de la Santé du ministère de l'emploi et de la solidarité)

CODE DES TRANSPORTS

Ce code est à l'étude depuis plusieurs années au Conseil général des ponts et chaussées. Il s'est heurté à une difficulté conceptuelle : un code général ou des codes par mode de transport. Un accord est intervenu en 1998 entre les responsables du Conseil général des ponts et chaussées et de

la CSC sur une formule de compromis : un code général ou une partie commune et des parties relatives aux différents modes. Cet accord a été entériné par le ministre ; le code pourrait donc être prochainement lancé. Plusieurs années de travail seront nécessaires une fois le principe arrêté.

II. QUESTIONS DE MÉTHODE

- A - Les abrogations dans les codes
- B - La codification des textes outre-mer
 - a) Intérêt de la codification pour l'outre-mer
 - b) Règles applicables à la codification pour l'outre-mer

En 1998 la Commission supérieure a été conduite à préciser, d'une part sa doctrine concernant les articles d'abrogation figurant dans les lois et projets de loi de codification et, d'autre part, la méthodologie de codification des textes outre-mer.

A - LES ABROGATIONS DANS LES CODES

La Commission s'est intéressée au contenu et à la forme des articles abrogeant les textes codifiés qui figurent soit dans les lois de codification intervenues depuis 1991, soit dans les projets de loi de codification en instance au Parlement ou en cours d'examen par le Conseil d'État.

Le champ couvrait :

En ce qui concerne les lois :

a) la loi n° 91-963 du 15 avril 1991, relative à la partie législative des livres II, IV et V nouveaux du code rural, qui a donné force de loi à des dispositions précédemment codifiées par décret, respectivement en 1989, 1983 et 1981 ;

b) la loi n° 91-364 du 15 avril 1991, relative à la partie législative du code forestier, qui a donné force de loi à des dispositions précédemment codifiées par décret en 1979 ;

c) la loi n° 92-597 du 1^{er} juillet 1992 relative au code de la propriété intellectuelle (partie législative) ;

d) la loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre 1^{er} (nouveau) du code rural ;

e) les lois n° 93-934 et 93-935 du 22 juillet 1993 relatives respectivement à la partie législative du livre III (nouveau) et du livre VIII (nouveau) du code rural ;

f) la loi n° 93-949 du 28 juillet 1993 relative au code de la consommation (partie législative) ;

g) la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994, la loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994 et la loi n° 95-85 du 24 juillet 1995 relatives aux parties législatives des livres 1^{er}, II et III du code des juridictions financières ;

h) la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales ;

i) la loi n° 98-565 du 8 juillet 1998 relative à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural.

En ce qui concerne les projets de loi de codification en instance au Parlement

a) code de la communication et du cinéma ;

b) code de commerce (voté en première lecture par le Sénat) ;

c) code de l'environnement ;

d) code de l'éducation ;

e) livre VII du code rural (voté en première lecture par le Sénat).

En ce qui concerne les projets de loi de codification en cours d'examen par le Conseil d'État

a) code de la santé publique ;

b) code de l'action sociale ;

c) livre IX du code rural ;

d) code de justice administrative.

Dans ce cadre ont été examinées les modalités d'abrogation :

- des textes de forme et de nature législative qui font l'objet de la codification ;

- des textes de forme législative mais de nature réglementaire qui n'ont pas vocation à figurer dans la partie législative du code ;

- des articles du code préexistant.

1) LES MODALITÉS D'ABROGATION DES TEXTES DE FORME ET DE NATURE LÉGISLATIVE

Dans un premier temps (loi du 1^{er} juillet 1992 relative au code de la propriété intellectuelle), ont été abrogées successivement la « loi source » et les lois qui ont modifié celle-ci ; cette loi du 1^{er} juillet 1992 comporte aussi le qualificatif « modifiée » après la mention de la loi abrogée.

Depuis, cette pratique a été abandonnée, même si une erreur a pu se glisser dans le projet de loi relatif au code de la communication et du cinéma. On considère donc qu'en abrogeant une loi, on abroge par là même les textes qui l'ont modifiée, sous réserve du cas particulier des dispositions applicables aux territoires d'outre-mer, sans qu'il soit nécessaire d'appeler par un qualificatif l'attention sur le fait que la loi a été modifiée, ce qui, d'ailleurs, est quasiment toujours le cas.

Il faut noter que la formule « sont abrogées les dispositions énumérées ci-après, qui sont reprises dans le code annexé à la présente loi, ainsi que les dispositions qui les ont modifiées » qui avait été adoptée pour le code forestier, en 1991, et qui figurait dans le projet de loi relatif à la partie législative du code général des collectivités territoriales n'a plus été reprise par le législateur, la loi n° 96-142 du 21 février 1996 se bornant à la formule « sont abrogés » suivie d'une liste de textes.

On peut donc considérer que c'est cette dernière rédaction qui doit maintenant être adoptée.

2) L'ABROGATION DES DISPOSITIONS DE NATURE RÉGLEMENTAIRE FIGURANT DANS LES CODES ET AUTRES TEXTES LÉGISLATIFS

La confection d'un nouveau code est l'occasion d'alléger le code préexistant, ou les lois que l'on codifie, de dispositions de

nature réglementaire qui figurent dans ce code ou dans ces lois.

Il y a lieu, alors, de procéder à l'abrogation, dans le projet de loi, des dispositions considérées comme étant de nature réglementaire, qu'elles soient antérieures ou postérieures à la Constitution, et qui, naturellement, ne figureront pas ou plus, dans la partie législative du code.

Toutefois, afin d'éviter un vide juridique, l'entrée en vigueur de l'abrogation desdites dispositions, identifiées avec précision (article, alinéa, phrase, mots), est reportée à la date d'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code dans laquelle elles seront intégrées.

Des dispositions de ce type figurent :

- à l'article 7 de la loi n° 98-565 du 8 juillet 1998 relative à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural ;

- à l'article 4 du projet de loi relatif à la partie législative du livre VII (nouveau) du code rural, voté en première lecture par le Sénat ;

- à l'article 8 du projet de loi relatif à la partie législative du code de la communication et du cinéma, déposé au Sénat au mois d'octobre 1996 ;

- à l'article 4-II du projet de loi relatif à la partie législative du code de commerce, voté en première lecture par le Sénat ;

- à l'article 5 du projet de loi relatif à la partie législative du code de l'éducation, déposé à l'Assemblée au mois de juillet 1997 et dont l'examen avait été, pour le Conseil d'État, l'occasion de faire introduire dans ce projet un article reportant l'abrogation des dispositions de lois considérées comme réglementaires à la date d'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code (note du 3 juillet 1997) ;

- à l'article 5 du projet de loi relatif à la partie législative du code de l'action sociale, sur le point d'être adressé à nouveau au Conseil d'État ;

- à l'article 5 du projet de loi relatif à la partie législative du livre IX (nouveau) du code rural, sur le point d'être adressé à nouveau au Conseil d'État.

De telles dispositions d'abrogation différée sont inutiles lorsqu'il est prévu que la partie législative du code entrera en vigueur à la date de l'entrée en vigueur de

la partie réglementaire, puisque, dans cette hypothèse, il ne peut y avoir de vide juridique. Cette solution a été retenue par l'article 7 du projet de loi relatif au code de justice administrative qui a été transmis au Conseil d'État ; elle implique évidemment que les parties législative et réglementaire aient été rédigées en parallèle, ce qui est de nature à permettre la publication quasi-simultanée de ces deux parties.

3) LES MODALITÉS D'ABROGATION DES ARTICLES D'UN CODE PRÉEXISTANT

En cas de refonte d'un code, il y a lieu de distinguer selon que la codification préexis-

tante avait été établie par voie législative ou par voie réglementaire.

- Lorsque la codification préexistante résulte de dispositions législatives auxquelles le code est annexé, il y a lieu d'abroger cette loi, ce qui entraîne l'abrogation de l'annexe, sans qu'il soit nécessaire de le spécifier.

- Lorsque la codification initiale a été faite par décret, non validé ultérieurement par le législateur, il y a lieu d'abroger les « textes sources » de nature législative ainsi que les articles du code lui-même lorsque ceux-ci ont été validés par des modifications législatives, postérieures à la codification.

- Dans tous les cas, on ne codifie pas les dispositions de caractère transitoire.

B - LA CODIFICATION DES TEXTES OUTRE-MER

Compte tenu de la complexité et de la diversité des régimes juridiques applicables outre-mer, il est apparu nécessaire à la commission supérieure, d'élaborer un guide méthodologique traitant spécifiquement de la codification des textes outre-mer. Ce guide a été préparé par deux rapporteurs particuliers de la CSC (Mme Agostini et M. Guyomar) sous l'autorité du comité de pilotage de la CSC et en liaison avec le secrétariat d'État à l'outre-mer. Établi en 1998, c'est-à-dire avant l'adoption du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie et la réforme du statut de la Polynésie, il constitue donc une base de travail provisoire qui sera actualisée en 1999 pour tenir compte des dernières évolutions statutaires.

a) INTÉRÊT DE LA CODIFICATION POUR L'OUTRE-MER

Pour le Secrétariat d'État à l'outre-mer les travaux de codification présentent un double intérêt : d'une part, d'actualiser le droit applicable outre-mer (1) et, d'autre part, d'analyser pour le code concerné la répartition des compétences dans chaque territoire d'outre-mer (2).

■ 1) Actualisation du droit applicable outre-mer

Les textes dont l'extension outre-mer apparaît souhaitable sont précisés par deux voies distinctes :

- la codification ;
- l'élaboration de lois portant diverses dispositions relatives aux Dom, Tom, à la Nouvelle-Calédonie, aux collectivités territoriales de Saint Pierre et Miquelon et de Mayotte.

La codification présente l'avantage de réduire la nécessité des projets de loi por-

tant diverses dispositions. En effet, les débats parlementaires à l'occasion de ces projets de loi sont souvent d'une complexité extrême de l'aveu des parlementaires, compte tenu de l'hétérogénéité des sujets abordés. En outre, leur urgence sur des sujets précis s'accorde mal avec les impératifs des ordres du jour du Parlement. La codification est donc souhaitée puisqu'elle permet, d'une part, d'actualiser le droit dans une approche globale et cohérente plutôt que sous la nécessité, d'autre part, d'alléger les débats parlementaires.

■ 2) Analyse de la répartition des compétences dans chaque territoire d'outre-mer

La codification est également l'occasion d'analyser au cas par cas la répartition des compétences entre l'État et la collectivité spécifique d'outre-mer concernée pour chacun des domaines du droit.

Les consultations entreprises par le Secrétariat d'État lors de l'élaboration des livres relatifs à l'outre-mer permettent d'informer les collectivités de l'état du droit applicable mais également de cerner plus précisément les domaines dans lesquels la collectivité d'outre-mer aura compétence pour codifier.

b) LES RÈGLES APPLICABLES À LA CODIFICATION POUR L'OUTRE-MER

Les quatre départements d'outre-mer, les deux collectivités territoriales à statut particulier, les trois territoires d'outre-mer et la Nouvelle Calédonie connaissent des régimes législatifs dont les particularités ont des incidences sur la méthode, le calendrier et les règles habituelles de codification.

Ces régimes législatifs différents ont par ailleurs des conséquences nombreuses sur l'état de la législation applicable outre-mer : vides juridiques, obsolescence des textes qui n'ont pas été mis à jour des dernières modifications...

L'aspect outre-mer doit donc être pris en compte par les codificateurs dès le lancement d'un code avec la perspective de faire du travail de codification un des vecteurs de l'amélioration de la législation applicable à nos concitoyens d'outre-mer.

A cette fin, ont été successivement évoquées :

- La prise en compte de l'outre-mer dans le processus de codification ;
- La codification dans les collectivités d'outre-mer soumises au régime de l'assimilation législative ;
- La codification dans les collectivités d'outre-mer soumises au régime de la spécialité législative.

■ 1. Procédures et méthodes :

■ a) L'association en amont du ministre chargé de l'outre-mer :

Le ministre chargé de l'outre-mer doit être associé au processus de codification dès le lancement du code.

Il lui appartient, au vu du plan du code et de la liste des textes qu'il est envisagé de codifier, d'émettre rapidement un premier avis sur les conditions dans lesquelles l'outre-mer sera pris en compte par le code :

- collectivités concernées par le projet de code ;
- importance des dispositions outre-mer que le code pourrait contenir ;
- difficultés particulières à l'outre-mer concernant la matière traitée ;
- textes concernés par la codification qui seraient en cours d'extension dans une loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer ;
- consultations qui peuvent déjà être prévues : consultations obligatoires ; consultations facultatives mais opportunes...

L'association devra se poursuivre pendant l'élaboration du projet de code, le ministre chargé de l'outre-mer devant être destinataire des documents de travail successifs et notamment des projets de rédaction des parties outre-mer accompagnés des différentes versions du tableau en trois colonnes, avec la mention des textes sources.

■ b) La désignation d'un rapporteur « outre-mer » auprès du rapporteur du code

La commission adjointe à la commission supérieure de codification ayant été supprimée par le décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, ses attributions sont désormais exercées par la commission supérieure qui bénéficie du concours de trois rapporteurs plus particulièrement chargés de l'outre-mer.

Dès la nomination d'un rapporteur principal, un rapporteur outre-mer doit également être désigné. Relais du rapporteur général, il coordonne, s'agissant des questions relatives à l'outre-mer, les travaux du ministère en charge du code et ceux du ministère chargé de l'outre-mer. Il doit donc être associé aux travaux du groupe de codification.

■ c) Les consultations

Les délais nécessaires aux différentes consultations propres aux collectivités territoriales d'outre-mer doivent être pris en compte dès le départ et intégrés dans le calendrier d'élaboration du projet de code.

Il appartient au ministre chargé de l'outre-mer, à qui revient la charge de procéder aux consultations des assemblées locales, de faire connaître dès le lancement du code les différentes consultations auxquelles il faudra procéder et de préciser, autant que possible, les contraintes de calendrier à prendre en considération.

Si le Conseil Constitutionnel a admis que la formalité de la consultation pouvait être effectuée jusqu'à la première lecture devant la première assemblée parlementaire saisie, le Conseil d'État disjoint les dispositions relatives à l'outre-mer qui lui sont soumises si elles ne sont pas accompagnées des avis des assemblées locales consultées ou, à défaut, si les délais de consultation ne sont pas expirés.

Les textes portant statut des différentes collectivités précisent les délais dans lesquels ces consultations doivent être faites. Ces délais sont rappelés au sein des développements propres à chaque collectivité.

De façon générale, les règles suivantes s'imposent à toutes les procédures de consultation :

- Les consultations étant prévisibles, le recours à la procédure d'urgence, possibilité offerte par la plupart des statuts, ne se justifie aucunement pour les projets de loi portant codification.

- Les assemblées à consulter ne se réunissant pas de façon permanente, le calendrier de leurs sessions doit également être pris en considération.

- Les dispositions propres à chacune des collectivités commandent de ne soumettre à la consultation des assemblées que des projets de loi ou de décret. En conséquence, le texte transmis pour consultation doit avoir été validé à l'issue d'une réunion interministérielle.

- Les assemblées d'outre-mer demandent à être destinataires de l'exposé des motifs correspondant et de l'étude d'impact. Il va de soi que la communication de l'outil de travail que constitue le tableau en trois colonnes est indispensable pour faciliter le travail des rapporteurs locaux.

- Le volume des documents soumis à consultation exclut en général que ceux-ci puissent être transmis en toute sécurité par télécopie. Le délai de transmission par courrier doit donc être pris en compte, notamment pour les territoires d'outre-mer et la Nouvelle Calédonie.

■ d) La partie « outre-mer »

Les premiers contacts avec le ministre chargé de l'outre-mer et le rapporteur "outre-mer" devront permettre d'arrêter, au vu du projet de plan du code, les conditions dans lesquelles les dispositions relatives à l'outre-mer devront être codifiées.

Diverses possibilités peuvent être envisagées. Toutefois, les différents régimes législatifs des collectivités d'outre-mer commandent, pour la codification des dispositions qui leur sont propres, de faire une distinction entre :

- Les collectivités régies par le principe de l'assimilation législative : lois et règlements y sont applicables de plein droit.

Sont concernés : les départements d'outre-mer et la collectivité de Saint Pierre et Miquelon.

Le silence du code pour ces collectivités signifiera l'application du droit commun.

- Les collectivités régies par le principe de la spécialité législative : lois et règlements ne sont applicables que sur mention expresse.

Sont concernés : la collectivité territoriale de Mayotte, les territoires d'outre-mer et la Nouvelle Calédonie.

Le silence du code pour ces collectivités signifiera que le code ne s'y applique pas.

Sous cette condition, les dispositions relatives à l'outre-mer pourront faire l'objet d'un livre particulier (ex : code de la propriété intellectuelle, code pénal ou code de procédure pénale, projet de code de commerce ou de code monétaire et financier), d'un titre dans chaque livre (ex : projet de code de l'éducation), d'un chapitre dans chaque titre (ex : code rural).

Il sera généralement intitulé :

« Dispositions relatives à l'outre-mer ».

Y seront distingués, selon le choix initial, des titres ou des chapitres respectivement consacrés :

- d'une part aux collectivités soumises au régime de l'assimilation, intitulés :

« Dispositions spécifiques / particulières à / aux... »

- d'autre part aux collectivités soumises à la spécialité législative, intitulés :

« Dispositions applicables dans.... »

Toutefois, si elles ne sont pas nombreuses, les dispositions relatives aux départements d'outre-mer pourront être codifiées au fil des dispositions de droit commun.

Le choix rédactionnel retenu pour la partie outre-mer sera guidé par l'importance des dispositions relatives à chacune des collectivités d'outre-mer et par leurs spécificités par rapport au droit commun.

Devra également être pris en considération le suivi ultérieur du code de façon que la mise à jour des dispositions outre-mer

puisse se faire aisément à chaque modification apportée au code.

■ *e) Les dérogations aux règles habituelles de codification*

La codification des textes applicables dans les collectivités territoriales d'outre-mer obéit aux règles de la codification rappelées dans la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

Toutefois, deux dérogations aux règles habituelles sont admissibles :

- la codification n'est pas toujours exhaustive ;
- le principe du droit constant souffre des exceptions.

Les textes à codifier

L'inventaire des textes législatifs et réglementaires applicables outre-mer et couvrant la matière traitée par le code en projet peut mettre à jour des cas de figure inconnus en métropole :

- Les normes applicables peuvent être les textes dont la codification est envisagée, mais également des textes particuliers aux collectivités d'outre-mer. Il peut s'agir dans cette dernière hypothèse de textes anciens pris à l'époque en la forme réglementaire.

Le maintien de certains de ces textes dans l'ordre juridique de la collectivité peut être souhaité. Leur abrogation en tout ou partie peut au contraire être envisagée, soit qu'ils ne reçoivent plus application, soit qu'ils soient susceptibles d'encourir des griefs d'inconstitutionnalité, soit qu'ils soient en voie de modernisation...

L'opportunité de la codification de ces textes devra être examinée au cas par cas en liaison avec le ministère chargé de l'outre-mer.

- Les textes applicables, bien que traitant d'une matière relevant de la loi ou du règlement en métropole, peuvent avoir été édictés par des autorités locales ou territoriales auxquelles leur statut a dévolu la compétence en la matière.

De telles hypothèses se rencontrent dans la collectivité territoriale de Saint Pierre et

Miquelon en matière fiscale par exemple mais surtout dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie.

- Les textes dont la codification est envisagée peuvent être applicables dans les collectivités territoriales d'outre-mer, mais à la date de l'élaboration du code et surtout de son entrée en vigueur, la compétence en la matière a été transférée de l'État à l'une ou l'autre des collectivités territoriales.

En effet, le transfert de compétence n'abroge pas les textes antérieurement applicables mais change l'autorité compétente pour modifier ou abroger ces textes. Ces textes restent donc applicables tant que les autorités territoriales ne les ont pas modifiés ou abrogés.

Seuls seront codifiés :

- les textes applicables et édictés par l'État ;
- les textes relevant du domaine de compétence de l'État à la date d'entrée en vigueur du code.

Les dérogations admissibles au principe de la codification à droit constant

La circulaire précitée du Premier ministre a rappelé que « le principe de la 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 ».

A la lumière des parties « outre-mer » élaborées dans les derniers projets de code, il est apparu nécessaire d'aller plus loin afin que la codification soit un des vecteurs de l'amélioration de la législation applicable outre-mer.

- La dérogation à la codification à droit constant pourra concerner les territoires d'outre-mer, la Nouvelle Calédonie et la collectivité territoriale de Mayotte, mais également la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon et à titre exceptionnel les départements d'outre-mer pour les textes antérieurs à 1946.

- La codification doit permettre d'assurer la mise à jour de textes déjà applicables

dont les modifications n'ont pas été rendues toutes applicables, pour des raisons diverses : oubli, calendrier interdisant d'intégrer les consultations nécessaires, applicabilité non souhaitée en son temps... ;

- La codification doit également permettre de procéder à l'extension de textes non applicables outre-mer mais dont l'entrée en vigueur est souhaitée, notamment par les collectivités intéressées.

Dans tous les cas, il convient de respecter les principes suivants :

- les textes concernés doivent être de la compétence de l'État ;
- les extensions envisagées doivent permettre de combler un vide juridique ;
- les mises à jour ou les extensions ne doivent poser aucune difficulté sérieuse, qu'il s'agisse des mesures d'adaptation à prévoir ou des conditions de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions dans l'ordre juridique de la collectivité.

■ f) *Les abrogations*

Les mentions d'abrogations suivent le régime législatif applicable dans chaque collectivité.

En conséquence, si la loi de codification abroge les textes codifiés, cette abrogation a effet de plein droit dans les collectivités régies par le principe de l'assimilation législative.

En revanche, en l'absence de mention d'applicabilité de ladite abrogation, les textes codifiés abrogés par la loi de codification, dans la mesure où ils y sont applicables, subsistent dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative.

Dans l'hypothèse où des textes spécifiques aux collectivités d'outre-mer seraient codifiés, leur abrogation expresse s'imposerait dans les dispositions d'abrogation.

Une mention particulière s'impose pour les matières relevant, à la date de l'adoption du code, de la compétence des autorités territoriales mais ayant antérieurement relevé de celle de l'État. A supposer que des textes relevant de la matière codifiée aient été rendus applicables, le codificateur n'est plus compétent pour les abroger. Aucune mention ne doit donc être prévue.

■ g) *La mise à jour ultérieure du code*

L'utilité d'une partie outre-mer commande que sa modification soit prise en compte à chaque modification du code, quelle que soit la décision prise sur l'applicabilité dans les collectivités d'outre-mer des dispositions envisagées.

Sauf mention contraire qui devra alors faire l'objet d'une disposition de coordination dans la partie outre-mer correspondante, les modifications envisagées seront applicables de plein droit dans les collectivités régies par le principe de l'assimilation législative.

S'agissant des collectivités régies par le principe de la spécialité législative, deux hypothèses sont à envisager :

- Les dispositions envisagées doivent être rendues applicables, avec ou sans mesure d'adaptation : une mention d'applicabilité expresse devra être prévue dans le projet et la partie outre-mer correspondante devra être modifiée en conséquence.

- Les dispositions envisagées ne doivent pas être rendues applicables : le projet de loi ne comportera pas de mention d'applicabilité dans ces collectivités, mais des dispositions de coordination devront être prévues dans la partie outre-mer afin de spécifier cette non-applicabilité.

■ h) *L'application du code*

Les raisons de l'existence comme de l'absence d'une partie outre-mer dans le projet de code, de même que les choix retenus pour l'élaboration de celle-ci, devront être systématiquement explicités dans l'exposé des motifs du projet de loi, son étude d'impact ainsi que dans la lettre au Premier ministre.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités d'outre-mer incluses dans le champ du code devra être rappelée au regard de ses conséquences sur les textes codifiés.

Devront également être précisées les éventuelles dérogations apportées au principe de la codification à droit constant ainsi que les conséquences dans l'ordre juridique interne des différentes collectivités des mesures de mise à jour ou d'extension proposées dans le cadre de la codification.

L'existence de lois de souveraineté entrant dans le champ du code devra faire l'objet d'une mention particulière.

Les particularités de la codification des dispositions applicables outre-mer justifieraient, dès l'adoption du code, l'élaboration d'une circulaire d'application des nouvelles dispositions codifiées.

Un tel document pourrait ainsi, reprenant les éléments de l'exposé des motifs, de l'étude d'impact et de la lettre au Premier ministre, expliciter la signification et la portée des silences du code, rappeler la répartition des compétences entre l'État et les collectivités d'outre-mer au regard de la matière codifiée et des statuts, expliquer les mesures d'adaptation retenues et les conséquences des mises à jour voire des extensions réalisées à l'occasion de la codification.

■ 2. La codification pour les collectivités d'outre-mer régies par le principe d'assimilation législative

Les lois et les règlements nouveaux s'appliquent de plein droit et sans mention spéciale dans les quatre départements d'outre-mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion) et dans la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon.

■ a) Les départements d'outre-mer

1°) Le régime législatif

* Une applicabilité de plein droit :

L'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 a fait passer les départements d'outre-mer du régime de la spécialité législative, qui est encore celui des territoires d'outre-mer, au régime de l'assimilation législative. Les lois et règlements y sont depuis applicables de plein droit sans mention expresse.

S'agissant des textes en vigueur en métropole en 1946 et non encore étendus aux départements d'outre-mer, la loi du 19 mars 1946 précitée puis la loi n°48-24 du 6 janvier 1948 ont autorisé leur extension par décret jusqu'au 31 mars 1948.

* Des mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière :

L'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 a confirmé cette applicabi-

lité de plein droit, disposant « que le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

Le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État ont rappelé que les mesures d'adaptation ne peuvent avoir qu'un caractère limité et ne sauraient faire échec au principe de l'assimilation législative et conférer aux départements d'outre-mer une « organisation particulière qui n'est reconnue qu'aux territoires d'outre-mer ».

* Un régime de consultation préalable des assemblées locales :

Les consultations locales suivantes sont prévues :

– La consultation obligatoire, prévue par l'article 1^{er} du décret n° 60-406 du 26 avril 1960, des conseils généraux pour « tous projets de loi ou décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière ».

Les conseils généraux disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis, délai qui peut être réduit à 15 jours en cas d'urgence.

– La consultation facultative, prévue par l'article 3 du décret précité, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres d'agriculture « sur les projets de loi et dispositions réglementaires d'adaptation concernant les questions relevant de leurs compétences ».

Aucun délai n'est prévu.

– La consultation facultative, prévue par l'article 8 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982, des conseils régionaux qui peuvent faire « des propositions de modifications ou d'adaptations des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration ».

2°) L'état du droit

L'état du droit dans les départements d'outre-mer peut être résumé comme suit :

Les textes législatifs et réglementaires applicables en métropole sont applicables dans les départements d'outre-mer, sous les réserves suivantes :

– un petit nombre de textes législatifs et réglementaires antérieurs à 1946 n'ont pas été étendus aux départements d'outre-mer ;

– l'applicabilité de certains textes métropolitains, dans les limites autorisées par l'article 73 de la Constitution, a été exclue, différée ou conditionnée à l'intervention de mesures d'adaptation ;

– certains textes métropolitains sont applicables avec des mesures d'adaptation ;

– certains textes sont spécifiques, dans les limites de l'article 73 précité, aux départements d'outre-mer.

3°) La codification

Les textes s'appliquant de plein droit, l'absence de dispositions spécifiques aux départements d'outre-mer signifiera que ces collectivités sont soumises au droit commun.

Il peut arriver, par le biais de la codification, que des textes antérieurs à 1946 qui n'avaient pas été étendus aux départements d'outre-mer soient rendus applicables. Une particulière vigilance s'impose sur ce point afin que le renvoi au droit commun ne soit pas lourd de conséquences pour ces collectivités en termes de droit nouveau applicable. L'avis du ministère chargé de l'outre-mer et des assemblées des départements concernés doit permettre d'éviter de telles surprises, et le cas échéant de prévoir des mesures transitoires.

Des dispositions spécifiques aux départements d'outre-mer pourront exister dans le code dans deux hypothèses :

– pour exclure des dispositions du droit commun qui ne sont pas applicables ;

– pour intégrer dans le code les adaptations concernant les départements d'outre-mer ou les textes spécifiques les concernant.

Leur importance guidera le choix de leur codification qui pourra se faire :

– au fil des dispositions métropolitaines,

– dans le corps des dispositions métropolitaines, mais dans une section, un chapitre ou un titre propre aux départements d'outre-mer ;

– dans la ou les parties « outre-mer » du code qui pourront être un livre, un titre des différents livres, un chapitre des différents titres...

La forte assimilation législative des départements d'outre-mer et la similitude des institutions en place rendent inutile, contrairement à la collectivité de Saint Pierre et Miquelon, d'intégrer une grille de lecture dans le code.

Les abrogations auxquelles procède le projet de loi de codification concerneront de plein droit les départements d'outre-mer.

■ b) La collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon

Le cas de Saint Pierre et Miquelon est très proche, dans le domaine de l'applicabilité des lois et règlements et de la consultation des assemblées locales, du régime des départements d'outre-mer.

La collectivité s'en distingue toutefois par l'importance de la législation spécifique qui s'y applique et le statut particulier de ses institutions locales qui disposent de compétences propres.

1°) Le régime législatif

* Une applicabilité de plein droit de principe :

La collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon est régie par le principe de l'assimilation législative depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976, date à laquelle cet ancien territoire d'outre-mer est devenu un département d'outre-mer. Cependant, à titre transitoire, et jusqu'au 1^{er} octobre 1977, l'applicabilité des textes est restée soumise au principe de la spécialité législative.

L'adoption du statut de collectivité territoriale à statut particulier n'a pas modifié ce régime, l'article 22 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint Pierre et Miquelon disposant que « la loi est applicable de plein droit ».

De nombreux textes antérieurs à 1977 qui n'avaient pas été déclarés applicables dans l'archipel avant la départementalisation ont été étendus par le biais d'ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

* La réserve des compétences de la collectivité :

Le législateur a toutefois souhaité réserver à la collectivité l'exercice des compétences exercées « en matière fiscale et douanière ainsi que dans le domaine de l'urbanisme et du logement », par « le conseil général du territoire des îles de Saint Pierre et Miquelon avant l'entrée en vigueur de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 » précitée.

Les lois et règlements ne sont donc pas applicables de plein droit en ces matières. Il appartient au législateur s'il souhaite les rendre applicables d'y inclure une mention d'applicabilité expresse.

En outre, aux termes de l'article 52 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985, « la réglementation particulière à Saint Pierre et Miquelon et relative au contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire et au fonctionnement des stations de quarantaine animale, ne peut être modifiée que sur proposition du conseil général ».

* Un régime de consultation préalable :

Les projets de lois et règlements « portant dispositions spéciales pour l'archipel » doivent, en application de l'article 24 la loi du 11 juin 1985 précitée, être soumis au conseil général.

En l'absence d'avis exprès, le conseil général est réputé s'être prononcé dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Ce délai est réduit à 15 jours en cas d'urgence (article 28 de la loi précitée).

2°) L'état du droit

L'état du droit dans la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon peut être résumé comme suit :

Les textes législatifs et réglementaires applicables en métropole sont applicables de plein droit dans la collectivité, sous les réserves suivantes :

- les textes adoptés en matière fiscale et douanière ainsi que dans le domaine de l'urbanisme et du logement ne sont pas applicables de plein droit ;

- les textes antérieurs à 1977 ne sont applicables que s'ils ont été expressément étendus ; il existe encore de nombreux

textes antérieurs à 1977 qui n'ont pas à ce jour été étendus ;

- l'applicabilité de nombreux textes métropolitains postérieurs à 1977 a été expressément exclue par le législateur, notamment en ce qui concerne les textes transposant certaines directives européennes ;

- de nombreux textes métropolitains sont applicables avec des dispositions spécifiques à la collectivité ;

- de nombreux textes sont spécifiques à la collectivité de Saint Pierre et Miquelon.

3°) La codification

Les principes

Les textes s'appliquant pour la plupart de plein droit, l'absence de dispositions spécifiques à la collectivité signifiera que celle-ci est soumise au droit commun.

Il peut arriver, par le biais de la codification, que des textes antérieurs à 1977 qui n'avaient pas été étendus à la collectivité soient rendus applicables. Une particulière vigilance s'impose sur ce point afin que le renvoi au droit commun ne soit pas lourd de conséquences pour la collectivité en termes de droit nouveau applicable. L'avis du ministère chargé de l'outre-mer et du conseil général de Saint Pierre et Miquelon doit permettre d'éviter de telles surprises, et le cas échéant de prévoir des mesures transitoires.

Des dispositions spécifiques à la collectivité territoriale devront en général exister dans la plupart des codes :

- pour exclure expressément l'applicabilité des dispositions du droit commun qui ne sont pas applicables :

- textes non applicables dont l'extension n'est pas souhaitée ;

- textes non applicables dont l'extension n'est pas possible (compétence de la collectivité, textes transposant certaines directives européennes...) ;

- pour intégrer dans le code les adaptations concernant la collectivité ou les textes spécifiques la concernant.

La rédaction

L'importance des dispositions particulières à la collectivité territoriale guidera le

choix de leur codification qui pourra se faire :

- dans le corps des dispositions métropolitaines, mais dans une section, un chapitre ou un titre propre à la collectivité ;

- dans la ou les parties « outre-mer » du code qui pourront être un livre, un titre des différents livres, un chapitre des différents titres...

La forte spécificité législative de la collectivité, en dépit de son régime d'assimilation, conduit à identifier, dans un souci de lisibilité, les dispositions particulières à la collectivité plutôt que de les disperser au fil du code comme cela est possible pour les départements d'outre-mer.

L'intitulé du chapitre ou titre consacré à la collectivité pourra ainsi en général être le suivant :

« Dispositions particulières ou spécifiques à la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon ».

Le premier article précisera celles des dispositions qui ne sont pas applicables :

« Les articles (...) ne sont pas applicables dans la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon ».

La spécificité des institutions territoriales et administratives de la collectivité conduit à prévoir dans la plupart des codes une grille de lecture dont les éléments essentiels sont en général les suivants :

« Pour l'application du présent code dans la collectivité, les termes énumérés ci-après sont remplacés comme suit :

- «tribunal de grande instance» ou «tribunal d'instance» par «tribunal de première instance» ;

- «tribunal de commerce» par «tribunal de première instance statuant en matière commerciale» ;

- «département» par «collectivité» ;

- «préfet» ou «sous-préfet» par «représentant de l'État dans la collectivité».

Les références à des dispositions non applicables dans la collectivité sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement ».

Les dispositions suivantes viendront, le cas échéant, prévoir les adaptations qui ne sont pas couvertes par la grille de lecture ou les dispositions spécifiques.

Les abrogations

Les abrogations auxquelles procède le projet de loi de codification concerneront de plein droit la collectivité si le texte qu'il est envisagé d'abroger est applicable dans la collectivité.

Si la codification procède à des extensions de textes nouveaux, il conviendra d'intégrer à la loi de codification les dispositions abrogeant les textes antérieurement applicables dans la collectivité.

■ 3. La codification pour les collectivités d'outre-mer régies par le principe de la spécialité législative

La collectivité territoriale de Mayotte, les trois territoires d'outre-mer (la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises) et la Nouvelle Calédonie sont régis par le principe de la spécialité législative.

Les lois et règlements ne s'y appliquent que sur mention expresse.

Cette règle ne souffre que deux exceptions :

- les lois dites « de souveraineté » : il s'agit des lois qui, à raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République (les lois constitutionnelles et organiques, les lois relatives aux grandes juridictions nationales, les textes constituant un statut à l'égard des personnes pouvant résider soit en métropole soit outre-mer...) ;

- les lois dont l'applicabilité a été prévue par avance (le seul exemple est celui de la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 relative au statut civil de droit commun dans les territoires d'outre-mer qui a prévu l'applicabilité de plein droit des dispositions relatives à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et libéralités, et des dispositions pénales qui s'y rapportent).

■ a) La collectivité territoriale de Mayotte

1°) Le régime législatif

Le cas de la collectivité territoriale de Mayotte est proche de celui des territoires d'outre-mer en ce qui concerne l'applicabilité expresse des lois et règlements. En revanche, le législateur exerce sa compétence sans aucune restriction et n'est pas soumis à une obligation de consultation préalable.

Les statuts successifs qu'a connus l'archipel de Mayotte (territoire d'outre-mer et, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, collectivité territoriale à statut particulier) ont conservé le principe de la spécialité législative.

De nombreuses ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution ont permis, notamment en 1977 puis entre 1991 et 1993, l'adoption de textes législatifs spécifiques à la collectivité.

Aucun texte ne prévoit la consultation des autorités locales.

2°) L'état du droit

L'état du droit dans la collectivité territoriale peut se résumer comme suit :

Les lois et règlements sont applicables dans la collectivité dans les conditions suivantes :

a) S'ils comportent une mention d'applicabilité expresse :

— La mention d'applicabilité peut figurer dans le texte concerné mais également dans un texte ultérieur (texte de forme réglementaire avant 1958, loi portant diverses dispositions applicables outre-mer, ordonnances...) ;

— Le texte est applicable dans sa version en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la mention d'applicabilité ; les modifications ultérieures du texte peuvent n'avoir été étendues qu'en partie dans la collectivité territoriale de Mayotte. Il est à noter que, suite à la décision de l'assemblée du contentieux du Conseil d'État (Elections municipales de Lifou - 9 février 1990) qui est revenue sur la jurisprudence antérieure (Ordre des avocats de Polynésie française et autres - 27 janvier 1984), un texte modi-

fiant un texte lui-même directement applicable à un territoire d'outre-mer n'est applicable directement à ce territoire que s'il contient des dispositions le prévoyant expressément. Il résulte de ce revirement de jurisprudence que des textes dont on pensait qu'ils étaient applicables entre 1984 et 1990 doivent comporter une mention expresse d'applicabilité pour être étendus aux collectivités régies par le principe de la spécialité législative. La codification peut être l'occasion de cette clarification.

b) S'il s'agit de textes dits de souveraineté ou entrant dans le champ de la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 précitée.

3°) La codification

Les principes

Les textes ne s'appliquant que sur mention expresse, l'absence de dispositions dans le code concernant la collectivité territoriale de Mayotte signifiera que ce dernier n'y est pas applicable.

La codification des textes entrant dans le champ d'application de la loi du 9 juillet 1970 devra se traduire pour la collectivité territoriale de Mayotte par une mention d'applicabilité expresse dans la partie outre-mer.

S'agissant des lois de souveraineté applicables de plein droit sans mention expresse, la codification ne doit pas remettre en cause le principe de cette applicabilité. Aucune mention ne doit donc être prévue.

Toutefois, l'existence de textes de souveraineté devra être tout particulièrement mentionnée dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi de codification, dans la lettre au Premier ministre, ainsi que dans la circulaire d'application du code.

Les dispositions relatives à la collectivité territoriale de Mayotte devront être individualisées.

Leur importance guidera le choix de leur codification dans la ou les parties « outre-mer » du code qui pourront être un livre, un titre des différents livres, un chapitre des différents titres...

Le choix devra également prendre en considération le suivi ultérieur du code de façon que les mentions de coordination à intégrer pour l'outre-mer soient aisées à

réaliser, sans bouleversement de la partie outre-mer.

La rédaction

L'intitulé du chapitre ou titre consacré à la collectivité territoriale de Mayotte sera le suivant :

« Dispositions applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte ».

Le premier article précisera celles des dispositions qui sont applicables :

« Les articles (.....) sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte... »

La spécificité des institutions territoriales et administratives de la collectivité commande de prévoir une grille de lecture dont les éléments essentiels sont en général les suivants :

« Pour l'application du présent code dans la collectivité, les termes énumérés ci-après sont remplacés comme suit :

– “tribunal de grande instance”, ou “tribunal d'instance” par “tribunal de première instance” ;

– “tribunal de commerce” par “tribunal de première instance statuant en matière commerciale” ;

– “département” par “collectivité” ;

– “préfet” ou “sous-préfet” par “représentant du gouvernement dans la collectivité”.

Les références à des dispositions non applicables dans la collectivité sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement ».

Les dispositions suivantes viendront, le cas échéant, prévoir les adaptations qui ne sont pas couvertes par la grille de lecture ou les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Mayotte qui sont nombreuses.

Les abrogations

Les abrogations auxquelles procède le projet de loi de codification ne pourront concerner la collectivité que si le projet comporte une mention expresse en ce sens.

Une telle mention devra être prévue dès lors que le texte abrogé est applicable dans la collectivité et y est codifié. Il convient de rappeler que de nombreux textes rendus applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte l'ont été par voie de textes distincts du texte source (ex : loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, ordonnances de l'article 38 de la Constitution). Les abrogations ne devront pas omettre de mentionner ces dispositions éparses.

Si la codification procède à des extensions de textes nouveaux, il conviendra d'intégrer à la loi de codification les dispositions abrogeant les textes antérieurement applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte.

■ *b) Les territoires d'outre-mer*

1°) Le régime législatif

Le principe de spécialité législative s'accompagne en outre des spécificités suivantes.

* Le bénéfice d'une organisation particulière :

L'alinéa 1^{er} de l'article 74 de la Constitution reconnaît aux territoires le bénéfice d'une « organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ».

Cette organisation particulière se traduit notamment :

– par la possibilité de déroger aux règles du partage entre la loi et le règlement fixées par les articles 34 et 37 de la Constitution, et d'attribuer ainsi aux autorités territoriales l'exercice de compétences relevant du législateur ; les statuts successifs des territoires ont ainsi régulièrement modifié la répartition des compétences entre les autorités territoriales et l'État, l'hypothèse la plus fréquente consistant à transférer au territoire intéressé des compétences précédemment exercées par l'État ;

– par l'adaptation des textes métropolitains rendus applicables dans ces territoires ou par l'adoption de textes spécifiques à ces territoires, au-delà des mesures d'adaptation admises au bénéfice des départements d'outre-mer.

* La restriction de la compétence du législateur ordinaire :

L'alinéa 2 de l'article 74 de la Constitution dispose que « les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment les compétences de leurs institutions propres... ».

Le Conseil Constitutionnel a précisé que relevaient de la compétence exclusive du législateur organique, « les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement selon lesquelles s'exercent les compétences d'institutions propres au territoire, et les dispositions qui prévoient l'intervention de l'État dans un domaine de compétence du territoire ».

Le législateur ordinaire n'intervient donc que dans les domaines de compétence réservés à l'État par le statut du territoire. L'État ne dispose dans les territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna que d'une compétence d'attribution, la compétence de droit commun appartenant aux territoires.

* La nécessaire consultation des autorités territoriales préalablement à l'examen de textes touchant à l'organisation particulière des territoires :

L'article 74 de la Constitution prévoit la consultation des assemblées territoriales pour les lois organiques et ordinaires fixant les modalités de l'organisation particulière des territoires.

Cette consultation s'impose au législateur sous peine de la censure du Conseil Constitutionnel.

Les statuts des territoires d'outre-mer prévoient également d'autres hypothèses de consultation qui s'imposent à l'État lorsqu'il édicte des textes dans les matières relevant de sa compétence.

Les délais de consultation peuvent être résumés comme suit :

Polynésie française

– l'assemblée de la Polynésie française dispose d'un délai de deux mois pour émettre son avis, délai réduit à un mois en cas d'urgence (articles 69 et 73 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996) ;

– le conseil des ministres, qui est obligatoirement consulté sur « les dispositions réglementaires prises par l'État dans le cadre de sa compétence et touchant à l'organisation particulière » du territoire, dispose d'un délai d'un mois pour émettre son avis (article 32.6° de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996).

Wallis et Futuna

Aucun délai n'étant imparti à l'assemblée territoriale pour émettre un avis, il est fréquent de s'aligner sur les délais impartis aux autres territoires.

* Le cas particulier des Terres australes et antarctiques françaises :

Ce territoire est régi par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises et par le décret n°56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises.

Ces textes ne prévoient aucune consultation préalable aux extensions envisagées.

2°) L'état du droit

L'état du droit dans les territoires d'outre-mer peut se résumer comme suit :

Les lois et règlements sont applicables dans les territoires d'outre-mer dans les conditions suivantes :

a) S'ils comportent une mention d'applicabilité expresse :

– La mention d'applicabilité peut figurer dans le texte concerné mais également dans un texte ultérieur (textes de forme réglementaire avant 1958, loi portant diverses dispositions applicables outre-mer, ordonnances de l'article 38 de la Constitution...).

– Le texte est applicable dans sa version en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la mention d'applicabilité ; les modifications ultérieures du texte peuvent n'avoir été étendues qu'en partie dans les territoires d'outre-mer. Il est à noter que, suite à la décision de l'assemblée du contentieux du Conseil d'État (Elections municipales de Lifou – 9 février 1990) qui est revenue sur la jurisprudence antérieure (Ordre des avocats de Polynésie française et autres – 27 janvier 1984), un texte modifiant un

texte lui-même directement applicable à un territoire d'outre-mer n'est applicable directement à ce territoire que s'il contient des dispositions le prévoyant expressément. Il résulte de ce revirement de jurisprudence que des textes dont on pensait qu'ils étaient applicables entre 1984 et 1990 doivent comporter une mention expresse d'applicabilité pour être étendus aux collectivités régies par le principe de la spécialité législative. La codification peut être l'occasion de cette clarification.

— La modification du texte déclaré applicable peut ne plus relever de la loi ordinaire si la matière relève désormais de la compétence du territoire.

b) S'il s'agit de textes dits de souveraineté ou entrant dans le champ de la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 précitée.

3°) La codification

Les principes

Les textes ne s'appliquant que sur mention expresse, l'absence de dispositions dans le code concernant les territoires d'outre-mer signifiera que ce dernier n'y est pas applicable.

Ce silence peut avoir plusieurs explications :

* La matière codifiée relève à la date de l'entrée en vigueur du code de la compétence des autorités territoriales.

Il convient de rappeler que, sauf à procéder par loi organique, le législateur ordinaire ne peut pas codifier les textes touchant aux statuts des territoires ou les textes applicables dans les territoires d'outre-mer, mais intervenus dans les matières relevant de la compétence des autorités territoriales.

La compétence de l'État doit être appréciée à la date d'entrée en vigueur du code. Ainsi, des lois et règlements ont pu régulièrement être rendus applicables et modifiés dans le passé et relever à la date d'entrée en vigueur du code, en cas de transfert de compétence, de la compétence des autorités territoriales.

Certes le principe d'un code au sein duquel se mélangent des dispositions législatives ordinaires et organiques ne pose pas de difficulté et il en existe de nombreux exemples, mais cette technique présente

des inconvénients s'agissant de l'outre-mer :

— la codification des textes statutaires organiques porterait atteinte à la lisibilité des statuts ;

— la codification de textes, quelle que soit leur origine, relevant des compétences locales porterait atteinte à l'autonomie des autorités locales compétentes. En outre, le suivi par l'État des modifications apportées par les autorités locales aux dispositions relevant de leur compétence serait difficile, sinon impossible, et les dispositions codifiées en ces matières seraient rapidement obsolètes.

S'il convient en conséquence de ne pas insérer de dispositions de nature organique, l'utilisation de la technique du code suivie d'une loi organique n'est pas proscrite.

* La matière codifiée relève de la compétence de l'État, mais ce dernier n'a pas souhaité faire usage de sa compétence, en étendant les textes de droit commun ou en édictant des règles législatives particulières aux territoires d'outre-mer.

La codification des textes entrant dans le champ d'application de la loi du 9 juillet 1970 devra se traduire pour les territoires d'outre-mer par une mention d'applicabilité expresse dans la partie outre-mer.

S'agissant des lois de souveraineté applicable de plein droit sans mention expresse, la codification ne doit pas remettre en cause le principe de cette applicabilité. Aucune mention ne doit donc être prévue.

Toutefois, l'existence de textes de souveraineté devra être tout particulièrement mentionnée dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi de codification, dans la lettre au Premier ministre, ainsi que dans la circulaire d'application du code.

La rédaction

Les dispositions relatives aux territoires d'outre-mer devront être individualisées.

Leur importance guidera le choix de leur codification dans la ou les parties « outre-mer » du code qui pourront être un livre, un titre des différents livres, un chapitre des différents titres...

Le choix devra également prendre en considération le suivi ultérieur du code de façon que les mentions de coordination à intégrer pour l'outre-mer soient aisées à réaliser, sans bouleversement de la partie outre-mer.

Ainsi, il sera en général opportun de distinguer les Terres australes et antarctiques françaises des deux autres territoires. Selon les matières codifiées, les statuts comme l'état de la législation applicable pourront également conduire à distinguer la situation de chacun des deux autres territoires.

L'intitulé du chapitre ou titre consacré aux territoires d'outre-mer sera le suivant :

« Dispositions applicables dans les territoires d'outre-mer »

Le premier article précisera celles des dispositions qui sont applicables :

« Les articles (.....) sont applicables dans les territoires de..... »

La spécificité des institutions territoriales et administratives des territoires d'outre-mer commande de prévoir une grille de lecture dont les éléments essentiels sont en général les suivants :

« Pour l'application du présent code dans les territoires visés à l'article (.....), les termes énumérés ci-après sont remplacés comme suit :

- "tribunal de grande instance" ou "tribunal d'instance" par "tribunal de première instance" ;

- "tribunal de commerce" par "tribunal mixte de commerce" ;

- "département" par "territoire" ;

- "préfet" ou "sous-préfet" par "représentant de l'État dans le territoire".

Les références à des dispositions non applicables dans ces territoires sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement. »

Les dispositions suivantes viendront ensuite prévoir les adaptations qui ne sont pas couvertes par la grille de lecture ou les dispositions spécifiques aux territoires d'outre-mer.

Les abrogations

Les abrogations auxquelles procède le projet de loi de codification ne pourront concerner les territoires d'outre-mer que si le projet comporte une mention expresse en ce sens.

Une telle mention devra être prévue dès lors que le texte abrogé est applicable dans les territoires d'outre-mer et a été codifié pour ces collectivités. Il convient de rappeler que de nombreux textes rendus applicables dans les territoires d'outre-mer l'ont été par voie de textes distincts du texte source (ex : loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, ordonnances de l'article 38 de la Constitution). Les abrogations ne devront pas omettre de mentionner ces dispositions éparées.

Si la codification procède à des extensions de textes nouveaux, il conviendra d'intégrer à la loi de codification les dispositions abrogeant les textes antérieurement applicables dans les territoires d'outre-mer.

En revanche, aucune mention expresse d'abrogation ne doit être prévue lorsque, d'une part, la compétence relevant de l'État, les textes n'ont jamais été rendus applicables aux territoires d'outre-mer et, d'autre part, lorsque la compétence relève désormais des autorités territoriales (en effet, à supposer que des textes aient antérieurement été étendus, le législateur n'est plus compétent pour les abroger).

ANNEXES

ANNEXE N° 1

ORDRE DU JOUR DES RÉUNIONS DE LA COMMISSION SUPERIEURE DE CODIFICATION EN 1998

Réunion du 20 janvier 1998

- examen du code monétaire et financier (dispositions fiscales et outre-mer)

Réunion du 10 février 1998

- examen de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales - La commune -

Réunion du 20 février 1998

- examen de la partie réglementaire du code des juridictions financières

Réunion du 17 mars 1998

- examen du code de justice administrative

Réunion du 31 mars 1998

- examen de la problématique du code de l'administration

Réunion du 7 avril 1998

- suite de l'examen du code de justice administrative

Réunion du 28 avril 1998

- suite de l'examen de la partie réglementaire du code des juridictions financières

Réunion du 5 mai 1998

- état d'avancement du code de commerce (actualisation)
- orientations du rapport d'activité de la commission supérieure de codification pour 1997

Réunion du 26 mai 1998

- problèmes généraux relatifs au code monétaire et financier

Réunion du 23 juin 1998

- suite de l'examen de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales - la commune (livres 3 et 4) et le département -

Réunion du 7 juillet 1998

- examen du code monétaire et financier

Réunion du 13 octobre 1998

- examen du code de commerce (partie outre-mer)

Réunion du 17 novembre 1998

- suite de l'examen du code monétaire et financier

Réunion du 1^{er} décembre 1998

- examen de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales - la région -

Réunion du 15 décembre 1998

- suite de l'examen du code monétaire et financier

ANNEXE N° 2

BILAN DES TRAVAUX DE CODIFICATION

Codes en instance au Parlement

- code de l'éducation (dépôt à l'Assemblée nationale le 30.07.97)
- code de l'environnement (dépôt à l'Assemblée nationale le 22.05.98)
- code rural (Livre VII - dépôt au Sénat le 30.07.97)
- code de la communication et du cinéma (dépôt au Sénat le 30.10.96)
- code de commerce (saisine de l'Assemblée nationale le 22.01.99)

Codes en instance au Conseil d'Etat

- code de la santé publique
- code de justice administrative

Codes sur le point d'être adressés au Conseil d'Etat

- code des juridictions financières (partie réglementaire)
- code rural (Livre IX) (nouvelle saisine)
- code de l'action sociale (nouvelle saisine)

Codes en instance à la CSC

- code monétaire et financier
- code général des collectivités territoriales (partie réglementaire)
- code de la route

Codes en préparation

- code de l'administration
- code de la fonction publique
- code de la défense
- code de la recherche
- code de l'entrée et du séjour des étrangers
- code du patrimoine
- code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général
- code de l'organisation judiciaire

Codes en projet

- code de l'artisanat
- code des transports

ANNEXE N° 3

LISTE DES CODES DISPONIBLES SUR LEGIFRANCE

- Code des assurances
- Code de l'aviation civile
- Code civil
- Code de commerce
- Code des communes
- Code de la consommation
- Code de la construction et de l'habitation
- Code de déontologie des architectes
- Code de déontologie des chirurgiens-dentistes
- Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme
- Code de déontologie médicale
- Code de déontologie de la police nationale
- Code de déontologie des sages-femmes
- Code de déontologie vétérinaire
- Code du domaine de l'État
- Code électoral
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Code de la famille et de l'aide sociale
- Code forestier
- Code général des collectivités territoriales
- Code général des impôts, CGI
- Livre des procédures fiscales
- Code des juridictions financières
- Code des marchés publics
- Code minier
- Code de la mutualité
- Code pénal
- Code des pensions civiles et militaires de retraite
- Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre
- Code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance
- Code des postes et télécommunications
- Nouveau Code de procédure civile
- Code de procédure pénale
- Code de la propriété intellectuelle
- Code de la route
- Code rural
- Code de la santé publique
- Code de la sécurité sociale
- Code du service national
- Code du travail
- Code du travail maritime
- Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- Code de l'urbanisme
- Code de la voirie routière

ANNEXE N° 4

DÉCRET N° 89-647 DU 12 SEPTEMBRE 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

Le Premier ministre

Décrète :

■ 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 de 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 (1) ;

- adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes.

■ 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 ;
- le directeur des *Journaux Officiels* (1) ;
- le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer (2).

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

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

(1) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 1^{er}.

(1) Décret n° 90-732 du 10 août 1990, art. 1^{er}.

(2) Décret n° 93-172 du 5 février 1993, art. 1^{er}.

— 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 (1).

■ 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 et les rapporteurs généraux adjoints (2) sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président (3).

■ 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.

Trois au moins des rapporteurs particuliers sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer (1).

■ 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 et aux rapporteurs généraux adjoints (2) ;

— aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

■ Article 9

Les indemnités allouées au vice-président et au rapporteur général ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la Fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du Budget.

Les rapporteurs généraux adjoints perçoivent (3) l'indemnité prévue pour les rapporteurs particuliers (4).

(1) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-I.

(2) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-II.

(3) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-IV.

(4) Décret n° 93-904 du 15 juillet 1993, art. 2.

(1) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 3.

(2) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-III.

(3) Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-IV.

(4) Décret n° 93-904 du 15 juillet 1997, art. 4.

■ Article 10

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

■ Article 11

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

■ Article 12

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

■ Article 13

Le ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, le ministre d'État, ministre de la Fonction Publique et des Réformes administratives, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 12 septembre 1989.

Michel ROCARD

Par le Premier ministre :
Le ministre d'État,
ministre de l'Économie,
des Finances et du Budget,
Pierre BÉRÉGOVOY

Le ministre d'État,
ministre de la Fonction publique
et des réformes administratives,
Michel DURAFOUR

Le Garde des Sceaux,
ministre de la Justice,
Pierre ARPAILLANGE

Le ministre délégué auprès
du ministre d'État,
ministre de l'Économie,
des Finances et du Budget,
chargé du Budget,
Michel CHARASSE

ANNEXE N° 5

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

M. Braibant (Guy), vice-président, président de section honoraire au Conseil d'État

M. Pêcheur (Bernard), rapporteur général, conseiller d'État

M. Bonnal (Nicolas), rapporteur général adjoint, magistrat

M. Machard (Luc), rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Titulaires	Suppléants
M. Sauzay (Philippe), conseiller d'État	M. Chabanol (Daniel), conseiller d'État
M. Laplace (Jean-Claude), conseiller à la cour de cassation	M. Tricot (Daniel), conseiller à la cour de cassation
M. Descheemaeker (Christian), conseiller-maître à la cour des comptes, président de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes	M. Schwerer (Bertrand), conseiller référendaire à la cour des comptes
M. Vidalies (Alain), député	M. Gouzes (Gérard), député
M. Gélard (Patrice), sénateur	M. De Richemond (Henri), sénateur
M. Cavarroc (Francis), directeur des affaires civiles et du sceau	M. Douvreur (Olivier), sous-directeur à la direction des affaires criminelles et du sceau
M. Charpenel (Yves), directeur des affaires criminelles et des grâces	M. Guérin (Didier), sous-directeur à la direction des affaires criminelles et des grâces
M. Santel (Gilbert), directeur général de l'administration et de la fonction publique	M. Fratacci (Stéphane), directeur adjoint au directeur général
M. Lasvignes (Serge), directeur au Secrétariat général du gouvernement	M. Arrighi de Casanova (Jacques), maître des requêtes au Conseil d'État
M. Bolufer (Jean-Paul), directeur des journaux officiels	M. Audebert (Patrick), direction des Journaux Officiels
M. Comet (Henri-Michel), directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer (Dom-Tom)	M. Tissot (Christophe) bureau des affaires juridiques (Dom-Tom)

ANNEXE N° 6

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

■ COMITÉ DE PILOTAGE

M. Braibant (Guy), vice-président, président de section honoraire au Conseil d'État

M. Pêcheur (Bernard), rapporteur général, conseiller d'État

M. Bonnal (Nicolas), rapporteur général adjoint, magistrat

M. Machard (Luc), rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la cour des comptes

Mme Mème (Colette), conseiller d'État honoraire, chargé de mission auprès du vice-président

Mme Catta (Elisabeth), magistrat, chargé de mission

Mme Gouëffic (Nicole), attaché principal d'administration centrale, secrétaire générale de la commission

Mme Jean (Monique), adjoint administratif, secrétaire

■ RAPPORTEURS PARTICULIERS

Mme Agostini (Frédérique), magistrat (partie outre-mer des codes)

M. Bardou (Gilles), maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'action sociale)

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

Mme Colmou (Anne-Marie), maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'éducation - partie réglementaire)

M. Frochet (Jean-Michel), conseiller de chambre régionale des comptes, chef de bureau à la direction de la comptabilité publique au ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie (code des juridictions financières)

M. Gallet (Jean-Louis), président de chambre à la cour d'appel de Versailles (code de l'organisation judiciaire)

M. Goulard (Guillaume), maître des requêtes au Conseil d'État (code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général)

M. Guyomar (Mattias), auditeur au Conseil d'État (partie outre-mer des codes)

M. Hourdin (Hugues), maître des requêtes au Conseil d'État (code de la fonction publique et code de la santé publique)

M. Hubert (Patrick), maître des requêtes au Conseil d'État (code de l'environnement)

M. Japiot (Olivier), auditeur au Conseil d'État (code de la route)

Mme Jodeau-Grymberg (Martine), maître des requêtes au Conseil d'État (code de la recherche et code de l'artisanat)

M. Loloum (François), maître des requêtes au Conseil d'État (code monétaire et financier)

M. Marchaud (Paul), procureur général honoraire (partie outre-mer des codes)

Mme Maugué (Christine), maître des requêtes au Conseil d'État (code général des collectivités territoriales - partie réglementaire)

M. Méda (Maurice), maître des requêtes au Conseil d'État (code du patrimoine et code de la magistrature)

M. Savoie (Henri), maître des requêtes au Conseil d'État (code rural)

M. Stahl (Jacques-Henri), maître des requêtes au Conseil d'État (code de justice administrative)

■ PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

M. Suel (Marc), inspecteur général de l'aviation civile honoraire (historique de la codification)

N° 4379 prix : 20 F - 3,05 €

ISSN 0767-4538 ISBN 2-11-074315-8



**Direction
des journaux
officiels**

26 rue Desaix
75727 Paris
cedex 15

renseignements :
01 40 58 78 78

commande :

par courrier
par télécopie :
01 45 79 17 84
par Minitel :

3616 JOURNAL OFFICIEL

sur Internet :

www.journal-officiel.gouv.fr

