

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

***DIXIÈME
RAPPORT ANNUEL***



Les éditions des Journaux officiels 

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(juin 1999 - mai 2000)

SOMMAIRE

	Pages
■ Préface de Guy Braibant, Vice-Président de la Commission Supérieure de codification	3
I - Bilan général	5
1. La consécration législative de la codification « à droit constant »	7
2. L'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi reconnu par le Conseil Constitutionnel	7
3. L'examen des projets d'ordonnance couverts par la loi d'habilitation	8
4. La poursuite du programme général de codification	8
a) parties réglementaires	8
b) parties législatives	8
II - Etat d'avancement des différents codes	11
A - Les codes concernés par la loi d'habilitation du 16 décembre 1999	13
1. les livres VII et IX du code rural	13
2. le code de la santé publique	14
3. le code de l'éducation	15
4. le code de justice administrative	17
5. le code de commerce	18
6. le code de l'environnement	20
7. le code de la route	22
8. le code de l'action sociale	23
9. le code monétaire et financier	24
B - Les autres codes	27
a) les codes achevés	29
le code général des collectivités territoriales	29
le code des juridictions financières	31
b) codes officiellement lancés	33
le code de la recherche	33
le code de l'administration	34
le code du patrimoine	35
le code de l'organisation judiciaire	36
le code de l'entrée et du séjour des étrangers	37
le code de la défense	38
c) codes en voie de lancement	39
le code de la fonction publique	39
le code général des transports	40
III - ANNEXES	41

PRÉFACE

Une année charnière pour la codification

Après avoir souligné le retard pris dans la mise en œuvre du programme de codification, en raison de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, le rapport de la Commission supérieure de codification pour 1998 laissait percer l'espoir d'une relance de l'effort engagé en 1989. Cet espoir, disons le d'emblée, n'a pas été déçu et cela sur un triple plan.

1° - Sans aucunement se désintéresser du processus général de codification, comme en témoigne l'article 3 de la loi n° 2000-321 du *12 avril 2000* qui consacre la permanence des objectifs et de la méthode de la codification à droit constant, le Parlement a pris conscience des risques d'embolie qui pesaient sur la démarche. Il a donc accepté de voter la loi n° 99-1071 du *16 décembre 1999* portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de neuf codes qui risquaient de rester en souffrance. S'il n'appartient pas au signataire de ces lignes de remercier le gouvernement et le Parlement de cette décision, qu'il lui soit permis, néanmoins, de souligner l'importance qu'elle revêt pour les praticiens et les usagers.

2° - Prononcée à propos de la loi d'habilitation la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC du *16 décembre 1999* offre un appui précieux aux travaux des codificateurs en rattachant la codification à « l'objectif *constitutionnel d'accessibilité* et d'intelligibilité de la loi » et en définissant le cadre méthodologique du « *droit constant* ». Le juriste ne peut que se réjouir de cette double consécration.

3° - Il faut enfin souligner l'importance du travail accompli durant l'année qui vient de s'écouler. D'une part, bien sûr, tous les efforts ont été déployés de façon à tenir les délais impartis par la loi d'habilitation du 16 décembre 1999 pour la publication des ordonnances. On peut, sans craindre d'être détroussé, affirmer que ces délais seront respectés. Comme il ressort du présent rapport, la Commission supérieure de codification a été conduite, en un peu moins de cinq mois, à reprendre l'examen des neuf projets de codes concernés par la loi d'habilitation. En même temps qu'elle participait ainsi à l'élaboration des projets d'ordonnances, la commission a eu la satisfaction de voir la publication des parties réglementaires du code des juridictions financières et du code général des collectivités territoriales, qui est venue couronner plusieurs années de travail.

Il n'est pas besoin de souligner qu'il s'agit là d'un travail d'équipe associant les membres de la Commission supérieure de codification, les missions ministérielles de codification, les rapporteurs particuliers et le Conseil d'Etat. Qu'il soit permis au Vice-Président de la Commission supérieure de codification d'exprimer sa gratitude à l'égard de tous ceux qui ont participé à cette « exceptionnelle moisson ».

On peut considérer qu'à la fin de cette année, c'est largement plus de la moitié du droit français qui sera codifié. La codification « à la française » est devenue un modèle dont de nombreux pays envisagent de s'inspirer. Ce résultat ne doit cependant pas, bien au contraire, nous inciter au relâchement. La publication des ordonnances prévues par la loi du 16 décembre 1999 nous impose en effet le devoir d'élaborer rapidement les parties réglementaires des codes correspondants car on ne peut pas se satisfaire de « demi-codes ». Telle est la première priorité pour l'avenir immédiat. Il nous faudra en outre poursuivre le travail sur les codes en chantier en privilégiant, si nécessaire, les projets de code, comme celui de la défense, de l'entrée et du séjour des étrangers ou des transports qui bénéficient d'un engagement fort des ministres concernés.

Si l'effort actuel se poursuit, la codification pourra être en voie d'achèvement dans une dizaine d'années en respectant le rythme qui n'est pas excessif de trois ou quatre codes par an.

Guy Braibant

Paris, le 13 juin 2000

I - BILAN GÉNÉRAL

- 1. La consécration législative de la codification « à droit constant »
- 2. L'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi
- 3. L'examen des projets d'ordonnance couverts par la loi d'habilitation
- 4. La poursuite du programme général de codification

I - BILAN GÉNÉRAL

L'année qui s'est écoulée depuis la publication du neuvième rapport annuel de la commission supérieure de codification a été particulièrement riche.

■ *1. La codification « à droit constant » a reçu une double consécration législative*

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. du 13 avril 2000) comporte un article 3 qui dispose :

« La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes.

Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit ».

La démarche de codification relancée en 1989 et la méthode de codification à droit constant acquièrent, par cet article 3, une base légale permanente.

L'intérêt manifesté ainsi par le Parlement à l'égard des travaux de codification s'est traduit également par le vote du projet de loi devenu la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du gouvernement à procéder par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes (J.O. du 22 décembre 1999). Cette loi (*) entend répondre à la situation d'urgence - dont le neuvième rapport de la Commission supérieure de codification rendait compte - provoquée par l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, lequel ne permettait pas d'escamper un débouché législatif rapide des projets de code effectivement déposés devant le Parlement, (à savoir outre le livre 7 du code rural, le code de l'éducation, le code de l'environnement et le code de commerce) ainsi que des pro-

jets qui étaient parvenus à un stade avancé d'élaboration, soit devant la Commission supérieure de codification (code de l'action sociale, code de la route, code monétaire et financier, livre 9 du code rural), soit même devant le Conseil d'Etat (code de la santé publique, code de justice administrative).

Ce sont donc ces neuf codes qui font l'objet de l'habilitation donnée par la loi du 16 décembre 1999 au gouvernement de procéder à une codification par ordonnance. Cette codification doit s'effectuer à droit constant « sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit », cette définition du droit constant reprenant celle adoptée par le législateur à l'article 3 de la loi du 12 avril 2000.

Par ailleurs l'habilitation autorise le gouvernement à procéder aux extensions et adaptations nécessaires pour l'outre-mer.

Enfin la loi fixe un échéancier en trois vagues pour l'intervention des ordonnances :

- avant le 22 juin 2000 (code rural, code de la santé publique, code de l'éducation)
- avant le 22 septembre 2000 (code de justice administrative, code de commerce, code de l'environnement)
- avant le 22 décembre 2000 (code de la route, code de l'action sociale, code monétaire et financier).

■ *2. L'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi auquel répond la codification a été reconnu par le Conseil constitutionnel*

Rejetant un recours déposé contre la loi d'habilitation, le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 (*) souligne « l'intérêt

* Cf. Annexe n° 1.

* Cf. Annexe n° 2.

général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes ». Le Conseil indique :

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

■ *3. Durant le mois de décembre 1999 et les quatre premiers mois de l'année 2000, la Commission supérieure de codification a consacré tous ses efforts à l'examen des projets d'ordonnance couverts par la loi d'habilitation*

A la lumière des critères définis par la loi du 16 décembre 1999 concernant la définition du droit constant et en tenant compte des modifications du droit positif intervenues depuis ses précédents avis, la Commission supérieure a repris l'étude des projets de codes qu'elle avait antérieurement adoptés (livres VII et IX du code rural, code de la santé publique, code de l'éducation, code de l'action sociale, code de l'environnement, code de justice administrative code de la route, code de commerce). Elle a, par ailleurs, achevé l'élaboration du code monétaire et financier.

Compte tenu de la brièveté des délais, la CSC s'est, durant les premiers mois de l'année 2000, réunie à 12 reprises en réunions plénières, l'examen de chaque code étant préparé par un groupe restreint associant des membres de la commission, du comité de pilotage et des missions ministérielles de codification.

A la date d'adoption du présent rapport (13 juin 2000) :

– Sept codes ont d'ores et déjà été transmis au Conseil d'Etat (code de justice administrative, code de la route, code de l'éducation, code rural, code de la santé

publique, code de commerce, code de l'environnement) ;

– Six d'entre eux ont été examinés par la Haute assemblée dans des délais très brefs, avis rendus respectivement, le 23 mars pour le code de justice administrative, le 27 avril pour le code de la route, le 11 mai pour le code de la santé publique et le 8 juin 2000 pour le code de l'éducation et les deux livres du code rural. Le premier a déjà été publié au Journal Officiel du 7 avril 2000 (ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000). Il convient de noter qu'eu égard à la nature du code de justice administrative, la publication de l'ordonnance a été accompagnée de celle de la partie réglementaire (décrets n°s 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000).

■ *4. La poursuite du programme général de codification*

Le bilan d'activité serait incomplet si l'on omettait d'indiquer que l'année 2000 a vu déboucher **les parties réglementaires de deux codes importants**.

La partie réglementaire du code général des collectivités territoriales à l'examen de laquelle la Commission supérieure de codification avait consacré quatre séances durant le deuxième semestre 1999 a été publiée au Journal Officiel du 9 avril 2000 (décret n° 2000-318 du 7 avril 2000).

La partie réglementaire du code des jurisdictions financières examinée par la Commission supérieure de codification les 20 janvier et 28 avril 1998 a été publiée la semaine suivante (décrets n° 2000-337 et n° 2000-338 du 14 avril 2000 - J.O. du 16 avril 2000).

Enfin et parallèlement aux travaux concernant les codes couverts par la loi d'habilitation, les rapporteurs particuliers de la Commission supérieure de codification ont poursuivi, en liaison avec les missions de codification, les études relatives à l'élaboration de huit autres codes figurant au programme général de codification (codes de l'administration, de la fonction publique, de la défense, de la recherche, de l'entrée et du séjour des étrangers, du patrimoine, de l'organisation judiciaire, code général des transports).

CALENDRIER DES ORDONNANCES DE CODIFICATION

*Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder,
par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes
(Publiée au journal officiel du 22 décembre 1999) (décision du conseil constitutionnel n°99-421 DC
du 16 décembre 1999).*

CODES	SEANCE PLENIERE CSC	Avis de la CSC au Premier Ministre	CONSEIL DES MINISTRES	DATE LIMITE de PUBLICATION et DATE de PUBLICATION DE L'ORDONNANCE	DATE LIMITE de DEPOT DE LA LOI DE RATIFICATION
<i>Rural</i>	21 décembre	1 ^{er} février	14 juin	22 juin	22 août 2000
<i>Santé</i>	11 janvier	4 février	14 juin	22 juin	22 août 2000
<i>Éducation</i>	25 janvier	16 février	14 juin	22 juin	22 août 2000
<i>Justice administrative</i>	20 janvier	1 ^{er} février	3 mai	22 septembre ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 (J.O. du 7 mai 2000)	7 juillet 2000
<i>Commerce</i>	8 février	8 mars	12 juillet	22 septembre	22 novembre 2000
	1 ^{er} mars				
<i>Environnement</i>	23 mars	3 avril		22 septembre	22 novembre 2000
<i>Route</i>	1 ^{er} mars	15 mars	5 juillet ?	22 décembre	28 février 2001
<i>Action sociale</i>	14 mars	5 mai		22 décembre	28 février 2001
<i>Monétaire et financier</i>	31 mars 18 avril 21 avril	25 mai		22 décembre	28 février 2001

II - ÉTAT D'AVANCEMENT DES DIFFÉRENTS CODES

■ A - Codes concernés par la loi d'habilitation

- Code rural (2 livres)
- Code de la santé publique
- Code de l'éducation
- Code de justice administrative
- Code de commerce
- Code de l'environnement
- Code de la route
- Code de l'action sociale
- Code monétaire et financier

A - CODES CONCERNÉS PAR LA LOI D'HABILITATION

CODE RURAL

La refonte du code rural commencée il y a une vingtaine d'années est enfin en voie d'achèvement.

La partie législative du livre VII, intitulé « dispositions sociales », examinée par la CSC en février 1996, et en juin 1997 par le Conseil d'Etat, avait été adoptée par le Sénat le 2 avril 1998 et avait fait l'objet d'un rapport de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale au début de l'année 1999 mais son inscription à l'ordre du jour de cette Assemblée avait été différée.

Les dispositions de ce livre ont été reprises sous forme de projet d'ordonnance, en tenant compte à la fois des amendements apportés par le Sénat et de l'intervention de nouvelles dispositions législatives. La mise à jour du livre VII a dû, d'ailleurs, être poursuivie après son dernier examen par la CSC le 21 décembre 1999, pour prendre en compte plusieurs dispositions nouvelles figurant notamment, dans la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

La partie législative du livre IX relative à « la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux », examinée par la CSC en avril 1993 et par le Conseil d'Etat en juillet 1994, avait été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 juillet 1994 ; le projet, devenu caduc du fait de la dissolution de l'Assemblée, a été actualisé et réexaminé au mois de novembre 1997 par la CSC. Repris sous forme de projet d'ordonnance et à nouveau

mis à jour, il a été examiné en dernier lieu par la CSC le 21 décembre 1999.

L'ordonnance unique, comportant en annexe ces livres VII et IX et mettant à jour les autres livres, doit être publiée avant le 22 juin 2000 et constitue ainsi la dernière étape de la refonte de la partie législative du code rural. Par suite il est devenu possible de supprimer le qualificatif de « nouveau » qui avait été donné par le législateur à chacun des livres I à VI et VIII, l'ensemble des neuf livres constituant désormais le code rural.

Toutefois la partie législative du code rural ne pourra être considérée comme achevée qu'après le transfert de son livre II, relatif à la protection de la nature, dans le code de l'environnement, comme le prévoit le projet d'ordonnance concernant ce dernier code, examiné par la CSC le 23 mars 2000. Quant aux articles du précédent code qui n'ont pas été repris, parce qu'ils sont en fait des dispositions juridiques en voie d'extinction, ils constitueront désormais le « code rural ancien ».

La CSC qui a examiné au mois de juillet et d'octobre 1999 la partie réglementaire du livre VI sera en mesure d'étudier avant la fin de l'année 2000 les deux dernières parties réglementaires, celles des livres VII et II du nouveau code. Ainsi arrivera à son terme l'importante opération de refonte du code rural, entreprise au début des années quatre vingt.

CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 10 février 1994

Approbation du plan par la CSC : 3 décembre 1996

Envoy au Premier Ministre : 13 octobre 1997

Saisine du Conseil d'Etat : 8 janvier 1998

Avis de la section sociale du Conseil d'Etat : 28 juin 1998 et 22 juin 1999

Avis de la CSC au Premier Ministre relatif au projet d'ordonnance : 4 février 2000

Saisine du Conseil d'Etat : 15 mars 2000

Avis du Conseil d'Etat : 11 mai 2000

■ b) Observations

Le projet de refonte du code de la santé publique qui avait fait l'objet d'un avis de la CSC à la fin de l'année 1996 a été examiné par le Conseil d'Etat au mois de juin 1998 ; cependant, l'intervention de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme devant entraîner plusieurs modifications de la première et de la cinquième partie du code, l'examen de ces deux parties a été reporté et a été fait par la section sociale du Conseil d'Etat au mois de juin 1999.

La CSC s'est prononcée le 11 janvier 2000, d'une part, sur le projet d'ordonnance, substitué au projet de loi, et, d'autre part, sur l'insertion dans le code des textes parus depuis le dernier examen par le Conseil d'Etat c'est à dire essentiellement

de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture médicale universelle.

La Commission a, en outre, vérifié que les positions précédemment arrêtées en ce qui concerne l'application de la règle du droit constant restaient pertinentes au regard des critères retenus par la loi d'habilitation.

Dans les matières qui touchent à la fois à la santé publique et à l'éducation comme l'organisation hospitalo-universitaire, la CSC a proposé une répartition entre les deux codes de l'éducation et de la santé publique des articles les régissant, soit en « pilote », soit en « suiveur », ce qui implique qu'avant le 22 juin 2000 la publication des deux codes ait lieu de façon simultanée.

Certaines dispositions, relatives à l'outre-mer ont été modifiées sur le fondement du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi d'habilitation autorisant des extensions et des adaptations de la législation codifiée. Cette possibilité a été utilisée essentiellement pour la collectivité territoriale de Mayotte.

Il faut relever que si la codification contribue à clarifier le droit applicable outre-mer, cette législation qui fait l'objet d'un livre placé à la fin de chaque partie du code demeure nécessairement complexe en raison de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités ou territoires régis par le principe de la spécialité législative.

Le projet relatif à la partie réglementaire du code que la mission de codification du ministère de l'emploi et de la solidarité a d'ores et déjà adressée à la CSC sera examiné par celle-ci avant la fin de l'année 2000. Cette partie comporte près de 6 000 articles, la partie législative en comprenant pour sa part 2 300.

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

Saisine du Conseil d'Etat : 7 novembre 1996

Avis du Conseil d'Etat : 3 juillet 1997

Réunion d'arbitrage : 22 juillet 1997

Conseil des Ministres : 30 juillet 1997

Examen par la commission des lois de l'Assemblée Nationale : 27 mai 1998

Avis de la CSC au Premier Ministre relatif au projet d'ordonnance : 16 février 2000

Saisine du Conseil d'Etat : 27 mars 2000

Examen par le Conseil d'Etat : 8 juin 2000

■ b) Observations

Lors de sa séance du 25 janvier 2000, la Commission supérieure de codification a examiné le projet d'ordonnance relative au code de l'éducation.

Le projet a la particularité par rapport aux autres codes, d'avoir été élaboré il y a quatre ans et d'avoir été adopté successivement par la Commission, le Conseil d'Etat et la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

La rédaction du nouveau projet a pris pour base le texte issu des travaux parlementaires. Ceux-ci lui ont apporté des améliorations de forme et des amendements de cohérence sans remettre en cause fondamentalement ni le champ du code, ni son articulation générale, ni les solutions adoptées sur les diverses questions d'ordre juridique.

Les services du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et la Commission ont mené des travaux conjoints. Ils ont repris le texte issu de la commission parlementaire pour y insérer les dispositions législatives entrées en vigueur depuis 1998.

Les articles du code relatifs à l'outre-mer ont également dû être actualisés, en coopération avec les services du secrétariat à l'outre-mer.

Le projet de code de l'éducation ainsi revu intègre les observations formulées par la Commission supérieure de codification.

La principale difficulté que la Commission supérieure de codification a eu à trancher concerne la codification de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 relative à la création de centres hospitaliers et universitaires et à la réforme des études médicales, dont les dispositions intéressent à la fois le code de l'éducation et le code de la santé publique et que chaque ministère estime indispensable de faire figurer dans le code dont il a la responsabilité. La Commission a proposé de répartir les dispositions de l'ordonnance selon le principe suivant :

- celles qui désignent les centres hospitaliers et universitaires comme centres de soins et définissent les règles de mise en place des conventions figureront dans le code de la santé,
- celles qui traitent des études médicales et du personnel hospitalo-universitaire figureront dans le code de l'éducation,
- chaque code citera sous forme d'articles « suiveurs » les dispositions codifiées dans l'autre, de manière à ce que l'ensemble des dispositions puisse y être lu de manière cohérente.

La mise en œuvre de cette répartition suppose que le code de l'éducation et le code de la santé publique soient examinés conjointement par le Conseil d'Etat et fassent l'objet d'une publication concomitante.

Sur les autres points, les options antérieures n'ont pas été remises en cause : il

s'agit notamment des dispositions relatives à la santé scolaire, que le code de l'éducation reprendra en code « pilote », de celles relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage qui ne figurent pas au code du travail, et de celles relatives aux compétences en matière d'éducation des collectivités territoriales, quand elles ne sont pas déjà insérées dans le code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne le plan, les modifications apportées par les travaux parlemen-

taires et relatives à la place de l'enseignement privé ont été conservées. L'architecture du code s'en trouve améliorée, le principe de la liberté de l'enseignement étant posé au Livre 1^{er} consacré aux principes généraux et son application aux établissements d'enseignement étant traduite dans les livres correspondants.

L'élaboration de la partie réglementaire du code de l'éducation exigera un travail important dans les prochains mois.

CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

■ a) Chronologie

Décision de lancement : 17 avril 1996

Approbation du plan par la CSC : 14 janvier 1997

Approbation du code par la CSC : 7 avril 1998

Saisine du Conseil d'Etat : 9 décembre 1998

Avis de la CSC au Premier Ministre relatif au projet d'ordonnance : 1^{er} février 2000

Examen par le Conseil d'Etat : 23 mars 2000

Conseil des Ministre : 27 avril 2000

Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 publiée au Journal Officiel du 7 mai 2000

■ b) Observations

La codification des textes relatifs à la juridiction administrative a été décidée le 17 avril 1996 afin de regrouper l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires concernant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Un groupe de travail a été constitué par un arrêté du vice-président du Conseil d'Etat le 12 septembre 1996, composé de membres du Conseil d'Etat, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de professeurs d'université et d'un représentant de la direction des affaires civiles et du sceau.

Les travaux de codification ont porté à la fois sur la partie législative et sur la partie réglementaire. Ils ont, pour l'essentiel, été

achevés au printemps 1998 et validés par la Commission supérieure de codification au mois d'avril et de mai 1998. Un projet de loi a ensuite été préparé, mais n'a pu, comme d'autres codes, être présenté au Parlement. Il a été inscrit par le législateur au nombre des codes que le Gouvernement a été habilité à prendre par ordonnances en vertu de la loi du 16 décembre 1999. En vertu des dispositions de la loi d'habilitation, l'ordonnance relative à la partie législative du code de justice administrative devait intervenir dans les neuf mois suivant la publication de la loi.

La rédaction du projet d'ordonnance a rendu nécessaires certains ajustements par rapport au projet initial qui avait été élaboré dans la perspective d'une adoption par la voie législative. Ce projet a été examiné, avec les deux projets de décret relatifs à la partie réglementaire du code, par la Commission supérieure de codification le 20 janvier 2000. Adopté par la réunion interministérielle du 3 février 2000, il a été examiné par le Conseil d'Etat au mois de mars 2000. L'ordonnance et le projet de décret en conseil des ministres ont été adoptés par le conseil des ministres du 3 mai 2000 et publiés au Journal Officiel du 7 mai. L'entrée en vigueur du code est fixée au 1^{er} janvier 2001.

Organisé en neuf livres précédés d'un titre préliminaire, le code de justice administrative constitue à la fois le code de l'organisation et du fonctionnement du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, celui du statut de leurs membres, et le code de procédure administrative contentieuse. Il offre un ensemble cohérent de règles lisibles et accessibles pour tous les usagers de la justice administrative.

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

Saisine du Conseil d'Etat : 3 mars 1993

Avis du Conseil d'Etat : 3 juin 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 : 1^{er} juin 1994

Avis de la CSC au Premier Ministre relatif au projet d'ordonnance : 8 mars 2000

Saisine du Conseil d'Etat : 5 mai 2000

■ b) Observations

La Commission Supérieure de codification a délibéré, dans sa séance du 8 février 2000, du projet d'ordonnance relative à la partie législative du code de commerce. Celui-ci comprend, huit livres.

Ce projet a été préparé par le ministère de la Justice. Auparavant un projet de loi relatif au code de commerce avait été élaboré et, après examen par la Commission supérieure de codification, avait été déposé au Parlement en 1993. Approuvé par le Conseil d'Etat et voté par le Sénat en première lecture, il avait cependant été repoussé par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale en 1994.

C'est sur la base de ce projet de loi qu'à été rédigé le présent projet d'ordonnance. Des modifications importantes ont cependant été apportées.

C'est ainsi, en premier lieu, que le périmètre du code a subi quelques aménagement. En particulier, le choix a été fait de

ne pas codifier les dispositions législatives relatives aux tribunaux de commerce compte tenu de l'imminence de la réforme de ces juridictions. Par ailleurs, l'achèvement du projet de code monétaire et financier a conduit à procéder à des « ajustements » de périmètre : seront ainsi codifiées dans le code monétaire et financier les dispositions de la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail, de la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises et des articles 284 et 292 qui ont trait aux obligations, enfin certaines dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

En second lieu, vingt-cinq lois ayant modifié ou complété des dispositions comprises dans le périmètre de la codification résultant du projet de 1993 cette circonstance a obligé de procéder à une mise à jour complète de celui-ci.

Certaines d'entre elles n'ont apporté aux dispositions codifiées que des retouches ponctuelles. C'est ainsi que la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public n'est prise en compte qu'en ce qu'elle a complété par un membre de phrase l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence codifié au livre IV du projet. De même la loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial n'amène à modifier, au titre II du livre II, qu'un seul article du projet de code de commerce. D'autres en revanche ont rénové en profondeur une matière déterminée. Tel est le cas, par exemple, de la loi n° 94-475 du 10 juin 1994 relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises qui a modifié 90 des 243 articles de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 sur le redressement et la liquidation judiciaires et a introduit dans ce texte sept nouveaux articles. Elle appelle, en conséquence, de nombreux amendements au titre II du livre VI consacré au redressement et à la liquidation judiciaires. Tel est aussi le cas de la loi n° 96-603 du 25 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du

commerce et de l'artisanat qui, en abrogeant l'ensemble des textes antérieurs, a donné une rédaction nouvelle aux dispositions concernant les soldes, liquidations, ventes aux déballages et ventes directes et conduit, en conséquence, à « réécrire » intégralement les chapitres 1 et 2 du titre 1 du livre III sur la vente et les clauses d'exclusivité.

Si les modifications législatives qui doivent être prises en compte dans la mise à jour du projet de code de commerce se caractérisent assez souvent, par leur importance, elles se signalent également, quelquefois par leur fréquence. Certaines matières, en effet, semblent frappées d'une « instabilité législative » chronique. L'exemple le plus significatif en est donné par la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur

les sociétés commerciales qui depuis l'adoption du projet de code par le Sénat avait été modifié par quinze textes différents, certains de ses articles ayant, dans ce délai, été modifiés à trois reprises successives. On peut, à un degré moindre, évoquer l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, codifiée au livre IV du projet, qui fut modifiée, à quelques jours d'intervalle par les lois n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture et n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, puis, plus substantiellement, par la loi n° 96-588 du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales et, enfin, par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

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 de loi

Approbation du code par la CSC : 11 mai 1995

Envoy 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 de loi mis à jour

Examen par la CSC : 2 octobre 1997

Envoy au Premier ministre : 18 décembre 1997

Avis du Conseil d'Etat : 12 mai 1998

Conseil des Ministres : 27 mai 1998

Dépôt à l'Assemblée nationale : 27 mai 1998

Projet d'ordonnance

Approbation par la CSC : 23 mars 2000

Envoy au Premier ministre : 31 mars 2000

Réunion interministérielle : 20 avril 2000

Transmission au Conseil d'État : mai 2000

■ b) Observations

Le projet de code de l'environnement est un de ceux qui ont connu le parcours le plus accidenté avant que la loi d'habilitation du 16 décembre 1999 ne lui ouvre une perspective d'adoption rapide par ordonnance. Le projet, lancé en 1992, a en effet été déposé deux fois à l'Assemblée Nationale, où des difficultés d'ordre technique et politique ont empêché qu'il soit adopté dans des délais raisonnables.

Le nouveau projet, approuvé par la CSC le 23 mars 2000, reprend très largement le projet précédent. Des aménagements limités lui ont toutefois été apportés, dans le respect des conditions de l'habilitation. C'est ainsi que le périmètre du code a été légèrement modifié, notamment pour y inclure, avec l'accord du ministère de la culture, les dispositions de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes. À l'inverse, l'institution de la taxe générale sur les activités polluantes, régie par des dispositions du code des douanes, a conduit à faire disparaître du projet de code des dispositions financières relatives aux taxes qui étaient perçues au profit de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Le plan du code a lui-même fait l'objet de deux ajustements : le premier a consisté à scinder en cinq l'ancien titre relatif à la prévention des pollutions, qui apparaissait trop long, compte tenu des modifications législatives qui ne manqueront pas d'intervenir au cours des années à venir, le second est une modification du livre VI, relatif à l'outremer, qui comprend désormais un titre par territoire, en prévision de possibles évolutions divergentes de la législation applicable à ces territoires.

Le nouveau projet de code a également eu à traiter de deux incompatibilités avec le droit européen, révélées par des décisions de justice depuis le dépôt du précédent projet de loi de codification. Dans le premier cas, en ce qui concerne la reprise au code de l'environnement des articles du code rural issus de la loi « Verdeille » et relatifs aux associations communales de chasse agréées, la CSC a choisi de codifier les dispositions en vigueur sans modification,



compte tenu du fait que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui les a déclarées incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme ne permettait pas d'identifier précisément un article ou un alinéa qui serait devenu inapplicable de ce fait. Dans le second cas, le choix inverse a été retenu : les dispositions relatives aux périodes d'ouverture de la chasse, jugées par le Conseil d'Etat incompatibles avec la directive du 2 avril 1979, font l'objet d'une proposition d'abrogation sans reprise dans le projet de code. Sur ces deux points, un projet de loi relatif à la chasse, en cours d'examen par le Parlement, permet d'ailleurs de penser que le droit national sera mis en accord avec les engagements internationaux de la France sans que la responsabilité des adaptations nécessaires soit laissée au codificateur.

Les ajustements du droit codifié par rapport au droit source, pourtant autorisés par la loi d'habilitation au nom de l'harmonisation du droit, sont restés des plus limités. Les modifications les plus notables concernent la mise en conformité des dispositions pénales avec les modes de rédaction du nouveau code pénal et la réécriture de

quelques dispositions comportant des dates ou des délais, pour tenir compte de l'écoulement du temps depuis leur entrée en vigueur. La seule extension aux territoires d'outre-mer de la législation métropolitaine concerne l'agrément et l'action en justice des associations de protection de l'environnement, opérée à la demande du ministère de l'outre-mer.

Le calendrier a été bâti pour que le code puisse sans difficulté être publié au Journal officiel avant le 22 septembre 2000, limite fixé par la loi d'habilitation. Une dernière incertitude réside toutefois dans le projet de loi relatif à la chasse, en cours d'examen au Parlement, dont les dispositions devront être intégrées à ce code si la loi est promulguée avant la signature de l'ordonnance de codification. Tout retard dans le vote de la loi, prévu pour le début de l'été 2000, risque de basculer le calendrier ainsi arrêté.

Parallèlement à l'achèvement de la partie législative, le travail de codification de la partie réglementaire du code a repris, avec pour objectif de disposer d'un code complet dans les premiers mois de l'année 2001.

CODE DE LA ROUTE

■ *a) Chronologie*

Décision de lancement : 28 novembre 1996

Approbation du plan par la CSC : 28 janvier 1997

Avis de la CSC au Premier Ministre relatif au projet d'ordonnance : 15 mars 2000

Saisine du Conseil d'Etat : 20 mars 2000

Examen par le Conseil d'Etat : 27 avril 2000

■ *b) Observations*

Lors de sa séance du 1^{er} mars 2000 la Commission supérieure de codification a procédé à l'examen du projet d'ordonnance relative à la partie législative du code de la route.

La refonte du code de la route doit être l'occasion d'améliorer l'accès du grand public à ces règles de droit en recherchant toutefois un juste équilibre entre un souci d'exhaustivité et la nécessité de préserver la cohérence du code de la route et son intégribilité.

Eu égard aux liens étroits du code de la route avec le code pénal et le code de procédure pénale, il est apparu nécessaire de reproduire les dispositions pénales en code suiveur dans le code de la route afin de mieux informer les usagers sur leurs droits et leurs devoirs.

Le nouveau code est également code suiveur du code général des collectivités territoriales, pour ce qui concerne les compétences de différentes autorités locales en matière de police de la circulation, et du code des assurances en matière d'obliga-

tion d'assurance. Enfin, par le biais d'une disposition de l'ordonnance, il devient code pilote du code de la voirie routière pour les questions de signalisation routière.

Le code de la route reprend, en « dispositions suivieuses d'une loi », les articles de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation. Cette solution a paru s'imposer dans la mesure où la chancellerie s'est engagée à introduire dans les meilleurs délais ces dispositions dans le code civil, où elles ont toute leur place. Certaines dispositions relatives au transport sont présentes, à titre provisoire, dans le code de la route. Elles ont vocation à figurer en code pilote dans le futur code des transports et seront alors reprises dans le code de la route en tant que code suiveur.

Même si le code de la route comprend des dispositions relatives au contrôle de l'imprégnation alcoolique, il a été décidé de ne pas créer de lien entre ce code et le code des débits de boissons, qui comprend des dispositions de même nature, mais dont l'objet est différent et qui sera d'ailleurs intégré dans le nouveau code de la santé publique. Enfin le code de la route régissant, en principe, la circulation sur les voies ouvertes à la circulation publique, il a été jugé opportun de ne pas introduire les dispositions relatives à l'interdiction de la circulation dans les espaces naturels, et de les réserver au code de l'environnement.

L'entrée en vigueur de la partie législative étant subordonnée à la publication de la partie réglementaire, l'examen de celui-ci revêt une très grande priorité et devrait intervenir dans le second semestre 2000.

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

Envoy au Premier Ministre : 17 mars 1998

Saisine du Conseil d'Etat : 20 avril 1998

Avis de la CSC au Premier Ministre relatif au projet d'ordonnance : 5 mai 2000

■ *b) Observations*

La refonte du code de la famille et de l'aide sociale, commencée dès 1995 par la mission de codification fonctionnant avec l'appui de la direction de l'action sociale, a conduit à établir un projet couvrant tout le champ de l'action sociale et englobant notamment les lois relatives aux personnes handicapées, aux établissements sociaux et médico-sociaux, au revenu minimum d'insertion et à la prestation spécifique dépendance.

Ce projet de code de l'action sociale a été approuvé par la CSC en septembre 1997 puis transmis au Conseil d'Etat. Une importante mise à jour a été rendue nécessaire par plusieurs interventions du législateur au cours des deux dernières années, qu'il s'agisse de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ou de la loi du 29 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle qui a donné à l'aide médicale un caractère résiduel.

Cette nouvelle version du code, ainsi que le projet d'ordonnance auquel elle est annexée, ont été approuvés le 14 mars 2000 par la CSC qui a réexaminé à cette occasion, si l'application qui avait été faite de la règle du droit constant restait pertinente au regard des critères figurant dans la loi d'habilitation.

La partie réglementaire du code qui a été élaborée par la mission de codification devrait être soumise à la CSC dans les prochains mois.

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 : 31 mars 2000

Examen par la CSC du projet d'ordonnance : 18 et 21 avril 2000

■ b) Observations

Le principe d'un code rassemblant les dispositions concernant la monnaie, la banque et les marchés financiers a été retenu en janvier 1990 par le cabinet du Premier ministre et inscrit au programme de travail de la CSC à la fin de l'année 1991.

L'achèvement des travaux d'élaboration de ce code a coïncidé avec l'inscription de celui-ci sur la liste des neuf codes couverts par la loi d'habilitation. Le CMF (Livres IV, V, VI et VII) a été présenté à la CSC aux cours des trois réunions du 31 mars, 18 avril et 21 avril 2000 après que plusieurs groupes de travail réunissant tout ou partie des institutions concernées ont permis de se concerter en vue de lever les dernières difficultés.

Le principe selon lequel les dispositions qui reprend le code en code suiveur (code fiscal, code du travail, code de commerce....) ne seraient citées que dès lors qu'elles seraient nécessaires à la compréhension du code ou ne viderait une section entière de toute substance et partant de toute intelligibilité a été adopté.

Sauf exception, les définitions des notions figurant dans le code ont été précisées (valeurs mobilières notamment) de manière à leur donner une portée générale, en évitant autant que possible de donner à penser que ces définitions pouvaient n'être données qu'au sens du présent code ce qui risquait de priver l'architecture juridique dans laquelle s'inscrit le CMF (commerce,

fiscal...) d'une partie de la cohérence recherchée.

Un soin tout particulier a été apporté par la Chancellerie et les services du Trésor aux renvois aux dispositions pénales figurant dans le code dont certaines fixant des amendes ont été actualisées.

Le livre IV sur les marchés compte six titres et s'ouvre sur la nouvelle définition de l'appel public à l'épargne issu de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998. Il rassemble notamment les mesures relatives à l'organisation des marchés.

Dans le livre V sur les prestataires de services, qui comporte cinq titres, figure notamment le régime applicable aux établissements du secteur bancaire, aux prestataires de services d'investissement et aux changeurs manuels, ainsi que les mesures prises pour lutter contre le blanchissement des capitaux. Il reprend en code-pilote les dispositions relatives au crédit agricole qui figurent dans le livre cinquième du code rural ancien.

Le livre VI sur les autorités monétaires et financières, qui comporte également cinq titres, est consacré aux instances de régulation du secteur bancaire et des activités financières dont le statut et les attributions ont été fixés principalement par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 sur la modernisation des activités financières et l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 relative à la commission des opérations bourse. La codification a fait apparaître l'utilité de combler des lacunes dans les missions de contrôle conférées à la commission bancaire et au conseil des marchés financiers.

Le livre VII relatif à l'Outre-mer actualise et harmonise les régimes bancaires et financiers applicables dans les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, dans la collectivité de Mayotte, en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française. Le projet de code tient compte du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie institué par la loi n° 99-209 du 19 mars 1999. Il intègre également les dispositions de l'ordonnance

n° 98-775 du 2 septembre 1998 qui, prise en application de la loi du 6 mars 1998, a fait l'objet d'une ratification par la loi n° 99-1122 du 28 décembre 1999.

Le code qui prévoyait d'ores et déjà les extensions importantes à l'égard s'est vu confier lors de la réunion de la CSC du 18 avril 2000, par décision et sous la responsabilité du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la tâche d'étendre à Wallis et Futuna les dispositions déjà étendues à la Polynésie française.

La loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière a affecté à plusieurs égards le projet de code monétaire et financier. Les dispositions concernant les systèmes de garantie des déposants, des investisseurs et des cautions ont été insérés dans le livre III. La réforme du réseau des caisses d'épargne et le nouveau statut des sociétés de crédit foncier ont pris place dans le livre V. Enfin, le livre VI sur les autorités monétaires et financiers a été complété pour tenir compte des dispositions renforçant les pouvoirs de la Commission bancaire.

B - LES AUTRES CODES

Codes achevés

- le code général des collectivités territoriales
- le code des juridictions financières

Codes officiellement lancés

- le code de la recherche
- le code de l'administration
- le code du patrimoine
- le code de l'organisation judiciaire
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers
- le code de la défense

Codes en voie de lancement

- le code de la fonction publique
- le code général des transports

LES CODES ACHEVÉS

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Partie réglementaire)

■ a) Chronologie

Après la publication de la partie législative du code des collectivités territoriales par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, la partie réglementaire de ce même code a été l'objet du décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 (JO du 9 avril 2000). En même temps que le décret, ont été publiés le rapport au Premier ministre et la circulaire d'application.

La partie réglementaire du code général des collectivités territoriales rassemble et se substitue au code des communes livres I, II et III à l'exception du livre IV. En effet, le livre IV - parties législative et réglementaire - du code des communes relatif au personnel communal est hors domaine du code général des collectivités territoriales ; ce livre doit rester en vigueur jusqu'à codification des dispositions relatives à la fonction publique territoriale dans un futur code général de la fonction publique, actuellement en cours d'élaboration. La partie réglementaire se substitue aux 176 décrets dont les dispositions ont été, en tout ou partie, codifiées et abrogées, le plus ancien étant le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique et le plus récent le décret n° 2000-237 du 13 mars 2000 pris pour l'application des articles L.2224-7 à L. 2224-12 du code général des collectivités territoriales et modifiant le code des communes, soit un dispositif réglementaire de 1850 articles.

■ b) Observations

Le plan de la partie réglementaire du code a été calqué sur celui de la partie législative toutefois, la complexité de la réglementation et le volume des textes à codifier ont conduit, dans un souci de plus grande clarté, à développer les niveaux de plans et à préciser les intitulés. Respectant les consignes données par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 sur la

codification des textes législatifs et réglementaires, les décrets en Conseil d'Etat ont été signalés par la lettre R et les décrets simples par la lettre D.

Conséquence du principe de codification à droit constant, certains vides juridiques n'ont pu être comblés : tel est le cas de la procédure applicable aux démissions d'officier des membres des conseils régionaux, des acquisitions immobilières et procédures applicables pour les dons et legs faits à la région ou encore de certaines règles applicables au régime financier de ces collectivités. Le Conseil d'Etat a rappelé à ce propos que le temps de la codification ne pouvait être celui de la création des normes.

Le respect de la hiérarchie des normes a par ailleurs induit l'abrogation explicite de dispositions ne pouvant relever du pouvoir réglementaire comme celles confiant aux gardes chargés de la conservation des bois des attributions de police judiciaire ou encore celles maintenant la compétence du préfet en matière de translation de cimetières.

Le principe d'une adhérence forte entre les parties législative et réglementaire, voulu par le Gouvernement, a été consolidé par le Conseil d'Etat qui a particulièrement veillé à ce que tous les textes d'application prévus par la partie législative figurent intégralement, ou soit pour le moins cités, dans la partie réglementaire. A ce titre, ont été codifiées les dispositions relatives aux archives des collectivités locales, les dispositions relatives aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou encore les décrets concernant les attributions de la Corse en matière d'éducation.

Tirant les conséquences des travaux effectués sur la partie législative par le Parlement, une certaine harmonisation du droit a été opérée. Ont ainsi été déclarées applicables en droit local alsacien mosellan les dispositions relatives au contrôle tech-

nique des bibliothèques et certaines règles concernant les budgets conformément aux dispositions législatives.

On notera enfin l'effort d'adaptation et d'actualisation entrepris dans certains domaines comme la mise à jour des informations à communiquer par le préfet pour les budgets des collectivités locales, les indications relatives aux conditions de port d'armes des gardes champêtres ou les modalités de recensement de population pour les agglomérations nouvelles.

Il convient enfin de rappeler que certaines dispositions réglementaires utiles à l'application de dispositions législatives n'ont pu être codifiées dans le code général des collectivités territoriales en raison du périmètre de droit affecté aux différents codes ; à titre d'exemple on citera le décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, portant application de l'article L.1111-7 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les dispositions à caractère transitoire ou à terme échu dans le temps n'ont pas été codifiées.

La partie réglementaire du code s'applique aux collectivités territoriales de métropole, aux départements et aux régions d'outre-mer. Les textes dans leur version d'origine, codifiés et abrogés, restent applicables, lorsqu'ils les concernent, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Sur le plan juridique, le travail de codification devrait se poursuivre par une codification des arrêtés permettant l'appréhension, dans son intégralité, du droit applicable aux collectivités locales.

Enfin, la communication du code (parties législative et réglementaire) a été assurée, auprès des services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur, grâce au réseau intranet. En outre, les tables de concordance de la partie réglementaire, non publiées, sont disponibles sur le site internet du ministère de l'intérieur (<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>).

CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

(Partie réglementaire)

■ a) Chronologie

Avec le code général des collectivités territoriales, dont le code des juridictions financières reprend selon la technique dite du code suiveur certaines dispositions, la CSC poursuit le mouvement entrepris en 1989 par l'adoption des parties réglementaires de deux codes entrepris sous l'égide de la Commission.

Approuvé par la CSC le 28 avril 1998 et communiqué au Premier ministre le 8 janvier 1999, la partie réglementaire du code des juridictions financières a été adoptée par deux décrets datés du 14 avril 2000 parus au JO du 16 avril 2000 sous les références n° 2000-337 (décret en conseil des ministres) et n° 2000-338 (décret simple).

Le code a été lancé le 1^{er} décembre 1989. Les dispositions législatives relatives aux juridictions financières, c'est à dire la Cour des comptes, les Chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, ont été codifiées par les lois n° 94-1040 du 27 décembre 1994, n° 94-1132 du 27 décembre 1994 (partie organique) et n° 95-851 du 24 juillet 1995 (Cour de discipline budgétaire et financière).

Engagée après la réécriture complète des dispositions réglementaires relatives aux chambres régionales des comptes (décret n° 95-945 du 23 août 1995), la codification des décrets relatifs aux juridictions financières a nécessité un travail important, en raison du nombre relativement élevé de textes à incorporer (trente), de leur ancienneté pour certains d'entre eux, ainsi que des difficultés qui se sont présentées.

■ b) Observations

Respectant les principes fixés par la circulaire du Premier Ministre du 30 mai 1996, un soin particulier a été apporté à la détermination du niveau réglementaire des cinq cent cinquante articles composant le code : décrets en conseil des ministres et en Conseil d'État (identifiés par un « R* »), décrets en Conseil d'État (« R ») et décrets simples (« D »). Ce tri est rendu nécessaire

par l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, dont résulte un « effet de cliquet » pour les décrets délibérés en conseil des ministres et pour ceux soumis au Conseil d'État, qui ne peuvent être modifiés que dans les mêmes formes, même en l'absence de toute exigence légale en ce sens.

Si un certain nombre de textes avaient été initialement pris « le conseil des ministres entendu » ou « après avis du conseil des ministres », notamment le décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes, l'option retenue a consisté à ne maintenir à ce niveau que les dispositions statutaires relatives aux magistrats de la Cour des comptes, conformément à l'article 8 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui prescrit que les statuts des corps comportant des emplois pourvus par décret en conseil des ministres doivent être fixés par des décrets en conseil des ministres.

En revanche, et bien que les renvois au décret figurant dans la partie législative soient, le plus souvent, peu explicites, il n'a pas été jugé opportun, à quelques exceptions près, de procéder à des reclassements entre dispositions relevant d'un décret en Conseil d'Etat et dispositions relevant d'un décret simple, de sorte que les articles en « D » sont minoritaires (quatre-vingt dix-huit au total) et ne concernent que des sujets périphériques par rapport aux compétences et au fonctionnement des juridictions financières.

La mise en place du code a nécessité deux décrets : un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, qui procède à la codification des dispositions relevant de ce niveau de texte et abroge les « décrets-source » pris selon ces formes ; un décret en Conseil d'Etat, qui procède à la codification des autres dispositions, en distinguant celles qui relèvent d'un décret en Conseil d'Etat et celles qui relèvent d'un décret simple, et abroge l'ensemble des autres décrets régissant jusqu'à présent la matière.

Comme pour la partie législative, le code des juridictions financières est « code-suiveur » du code général des collectivités territoriales pour les dispositions relatives au contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités locales.

Ainsi, ces dispositions ont été reproduites à l'identique dans le code des juridictions financières (Livre II, Première partie « Les Chambres régionales des comptes »). 33 articles du décret n° 95-945 du 23 août 1995 relatif aux Chambres régionales des comptes sont concernés.

Si le principe de codification à droit constant a guidé l'exercice, un certain nombre d'ajustements ont cependant été effectués, en vue notamment de rendre ce code plus homogène et plus lisible.

Le décret du 5 août 1970 relatif à la Caisse des dépôts et consignations a été codifié avec quelques modifications de façon à tenir compte de l'évolution de cet établissement et du groupe qu'il fédère.

En matière de règles de procédure, un alignement a été opéré entre la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes, les dispositions relatives à ces dernières ayant été récemment revues et modernisées (décret du 23 août 1995 précité). Il s'agit principalement de renforcer les « droits de la défense » dans le jugement des comptes des comptables patents, en matière de gestion de fait, et calqués sur les dispositions homologues des Chambres régionales des comptes.

CODES OFFICIELLEMENT LANCÉS

CODE DE LA RECHERCHE

- *a) Chronologie*

Décision de lancement : 3 juin 1998

Approbation du plan par la CSC : 6 juillet 1999

- *b) Observations*

La commission supérieure de codification a étudié le plan du code lors de sa séance du 6 juillet 1999. Les points présentés, en vue de l'examen du plan, dans le rapport du groupe de travail ont été discutés en séance sans toutefois que soit apporté de changement important par rapport aux décisions prises en réunion interministériel-

le de lancement du code le 3 juin 1998. La commission a adopté le plan à l'issue de la séance.

Le groupe de travail a pris en compte les remarques faites au cours de la séance de la CSC et a apporté des modifications au plan (ajout d'un chapitre au livre premier pour faire apparaître dans le plan les dispositions relatives « aux composantes de la recherche »).

Le groupe de travail s'attache actuellement à l'élaboration du document en trois colonnes, après avoir mené à bien les travaux de validation du recensement des textes législatifs et réglementaires et de leur mise à jour.

CODE DE L'ADMINISTRATION

■ *a) Chronologie*

Étude de la problématique par la CSC : 31 mars 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.).

Il sera articulé autour des deux thèmes des relations des administrations avec le public et de leur organisation. Sous couvert du premier, il a 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, c'est à dire aussi bien 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 que ceux régissant ce que l'on a coutume de désigner sous le terme de procédures administratives non contentieuses. La seconde partie regroupera les textes relatifs

à l'organisation des administrations civiles de l'Etat, présentant d'abord les principes et règles générales régissant celles-ci avant de détailler les attributions des échelons les plus importants de ces administrations.

La délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) a été chargée de l'élaboration de ce code. Les travaux, qui portent simultanément sur les parties législative et réglementaire, ont débuté au printemps 1998. Une première version de la première partie du code relative aux relations entre les administrations et le public est disponible. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations en renforcera l'homogénéité : une seconde version de la partie législative prenant en compte les ajouts et modifications apportées par ce texte est d'ores et déjà prête, un travail similaire devra être réalisé sur la partie réglementaire. La seconde partie du code relative à l'organisation des administrations civiles de l'Etat est en cours d'élaboration : le travail de collecte des textes particuliers afférents à l'organisation et aux attributions des services d'administration centrale, à compétence nationale, déconcentrés et à l'étranger des différents ministères ainsi que de ceux relatifs aux autorités administratives à statut particulier, est en cours de réalisation.

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 question. La Commission a choisi la seconde formule.

Le projet de code a été renvoyé au ministère pour être refait selon le plan adopté.

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 le dernier, relatif aux dispositions particulières applicables à certaines circonscriptions 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 tenant, pour ces juridictions, à ne faire du code de l'organisation judiciaire qu'un code suiveur. Cette question pourra être réexamинée 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-Tom) va être entreprise.

CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS

■ *a) Chronologie*

Ce code est inscrit au programme général de codification 1996 - 2000, annexé à la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires. Une réunion interministérielle tenue le 26 mai 1998 a défini son périmètre. La Commission supérieure de codification s'est prononcée sur ce périmètre et sur le plan lors de sa réunion du 5 octobre 1999.

■ *b) Observations*

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 reprendra selon la formule du « code suiveur » certaines disposi-

tions du code du travail (autorisation de travail des étrangers), du code pénal (peine complémentaire d'interdiction du territoire susceptible d'être prononcée à l'encontre des étrangers coupables de crimes ou délits), du code de procédure pénale (régime particulier de libération conditionnelle des étrangers) et du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (règles de procédure contentieuse en matière de reconduite à la frontière). En revanche, les dispositions du code civil relatives à la naturalisation ne seront pas reprises.

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 inclure le texte des conventions internationales applicables dans cette matière. La Commission a toutefois souhaité qu'un recensement exhaustif de ces conventions figure en annexe du code.

CODE DE LA DÉFENSE

■ *a) Chronologie*

Le projet de code de la défense a fait l'objet d'une réunion interministérielle le 18 avril 2000. Cette réunion a permis de constater l'accord des différents ministères pour poursuivre les travaux d'élaboration du code et de fixer les grandes lignes de son périmètre.

■ *b) Observations*

Le code regroupera autour de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, l'ensemble des textes généraux et permanents concernant la défense. Les thèmes relatifs aux personnes, aux structures du ministère et aux moyens y seront également développés.

Un plan détaillé devrait être soumis à la commission supérieure de codification avant la fin de l'année 2000.

CODES EN VOIE DE LANCEMENT

CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

- *a) Chronologie*

Étude 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 souhaitable toutefois 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.

CODE GÉNÉRAL DES TRANSPORTS

Ce code dont l'élaboration incombera au Conseil général de ponts et chaussées qui, a déjà accompli un travail considérable de recensement et de mise en ordre des textes, pourrait être prochainement lancé. Il s'est heurté à une difficulté initiale : 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 : une partie commune précédera les parties relatives aux différents modes de transport. Cet accord a été entériné par le Ministre compétent.

ANNEXES

- 1. Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999
- 2. Décision du Conseil Constitutionnel n° 99-421 DC du 16 décembre 1999
- 3. Bilan des travaux de codification
- 4. Calendrier des séances plénières de la CSC (janvier 1999-avril 2000)
- 5. Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la CSC
- 6. Composition de la CSC
- 7. Organigramme de la CSC

ANNEXE N° 1

LOI N° 99-1071 DU 16 DÉCEMBRE 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes (1)

NOR : FPPX9900038L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC en date du 16 décembre 1999 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

■ Article 1^{er}

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnances à l'adoption de la partie législative des codes suivants :

1^o Livres VII et IX et mise à jour des livres I^{er}, II, III, IV, V, VI et VIII du code rural ;

2^o Code de l'éducation ;

3^o Code de la santé publique ;

4^o Code de commerce ;

5^o Code de l'environnement ;

6^o Code de justice administrative ;

7^o Code de la route ;

8^o Code de l'action sociale ;

9^o Code monétaire et financier.

Chaque code fait l'objet d'une ordonnance. Il regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante.

Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. En outre, le Gouvernement peut, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte, avec les adaptations nécessaires.

■ Article 2

Les ordonnances prévues à l'article 1^{er} devront être prises dans les délais suivants :

a) Dans les six mois suivant la publication de la présente loi pour les codes mentionnés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article 1^{er} ;

(1) Loi n° 99-1071.

– *Travaux préparatoires :*

Sénat :

Projet de loi n° 438 (1998-1999) ;

Rapport de M. Patrice Gépard, au nom de la commission des lois, n° 4 (1999-2000) ; Discussion et adoption le 13 octobre 1999.

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1860 ;

Rapport de M. Alain Vidalies, au nom de la commission des lois, n° 1917 ; Discussion et adoption le 23 novembre 1999.

– *Conseil constitutionnel :*

Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 publiée au *Journal officiel* de ce jour.

b) Dans les neuf mois suivant la publication de la présente loi pour les codes mentionnés aux 4^o, 5^o et 6^o de l'article 1^{er} ;

c) Dans les douze mois suivant la publication de la présente loi pour les autres codes.

Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication et au plus tard le dernier jour du quatorzième mois suivant la publication de la présente loi pour ce qui concerne les codes visés au c.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 16 décembre 1999.

Jacques CHIRAC

Par le Président de la République :
Le Premier ministre,
Lionel JOSPIN

La ministre de l'emploi
et de la solidarité,
Martine AUBRY

Le garde des sceaux,
ministre de la justice,
Elisabeth GUIGOU

Le ministre de l'éducation nationale,
de la recherche et de la technologie,
Claude ALLÈGRE

Le ministre de l'intérieur,
Jean-Pierre CHEVÈNEMENT

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Christian SAUTTER

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude GAYSSOT

Le ministre de l'agriculture
et de la pêche,
Jean GLAVANY

La ministre de l'aménagement
du territoire, et de l'environnement,
Dominique VOYNET

Le ministre de la fonction publique,
de la réforme de l'Etat
et de la décentralisation,
Emile ZUCCARELLI

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer,
Jean-Jack QUEYRANNE

ANNEXE N° 2

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

DÉCISION N° 99-421 DC DU 16 DÉCEMBRE 1999

NOR : CSCL 9903884S

■ *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 24 novembre 1999, par MM. Jean-Louis Debré, Bernard Accoyer, Mme Michèle Alliot-Marie, MM. René André, André Angot, Philippe Auberger, Jean Auclair, Mmes Martine Aurillac, Roselyne Bachelot-Narquin, MM. François Baroin, Christian Bergelin, Léon Bertrand, Jean-Yves Besselat, Jean Besson, Franck Borotra, Bruno Bourg-Broc, Michel Bouvard, Philippe Briand, Christian Cabal, Mme Nicole Catala, MM. Richard Cazenave, Henri Chabert, Jean-Paul Charié, Jean Charroppin, Jean-Marc Chavannes, Olivier de Chazeaux, François Cornut-Gentille, Alain Cousin, Henri Cuq, Lucien Degauchy, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Yves Deniaud, Patrick Devedjian, Eric Doligé, Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Christian Estrosi, Jean-Claude Etienne, Jean Falala, Jean-Michel Ferrand, François Fillon, Roland Francisci, Robert Galley, René Galy-Dejean, Henri de Gastines, Hervé Gaymard, Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Jacques Godfrain, Louis Guédon, Jean-Claude Guibal, Lucien Guichon, François Guillaume, Gérard Hamel, Michel Hunault, Michel Inchauspé, Christian Jacob, Didier Julia, Alain Juppé, Jacques Kossowski, Robert Lamy, Pierre Lasbordes, Pierre Lellouche, Jean-Claude Lemoine, Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Philippe Martin, Patrice Martin-Lalande, Jacques Madeu-Arus, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Gilbert Meyer, Jean-Claude Mignon, Pierre

Morange, Renaud Muselier, Jacques Myard, Patrick Ollier, Mme Françoise de Panafieu, MM. Dominique Perben, Etienne Pinte, Bernard Pons, Robert Poujade, Didier Quentin, André Schneider, Frantz Taittinger, Jean-Claude Thomas, Jean Tibéri, Georges Tron, Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, François Vannson, Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, MM. Philippe Douste-Blazy, Pierre Albertini, Claude Birraux, Mme Christine Boutin, MM. Dominique Caillaud, René Couanau, Charles de Courson, Jean-Pierre Foucher, Claude Gaillard, Germain Gengenwin, Hubert Grimault, Mmes Anne-Marie Idrac, Bernadette Isaac-Sibille, MM. Edouard Landrain, Jean Leonetti, François Léotard, Maurice Leroy, Maurice Ligot, Christian Martin, Pierre Méhaignerie, Jean-Luc Préal, Rudy Salles, François Sauvadet, Pierre-André Wiltzer, MM. José Rossi, Dominique Bussereau, Bernard Deflesselles, Charles Ehrmann, Nicolas Forissier, Claude Gatignol, Claude Goasguen, François Goulard, Philippe Houillon, Denis Jacquat, Franck Dhersin, Guy Teissier, Gilbert Gantier et Pascal Clément, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le mémoire complémentaire présenté par les députés saisisants enregistré le 30 novembre 1999 ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 8 décembre 1999 ;

Vu la lettre de M. Pierre Albertini, député, enregistrée le 9 décembre 1999 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes en mettant en cause sa conformité à la Constitution ;

Considérant qu'un député a, par lettre adressée au Conseil constitutionnel, demandé à ne pas être compté parmi les signataires de la saisine, en invoquant « la confusion qui a accompagné la signature de cette saisine » ;

Considérant qu'en vertu de l'article 61 de la Constitution et de l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, la saisine du Conseil constitutionnel par les membres du Parlement résulte indivisiblement d'une ou plusieurs lettres signées par au moins soixante députés ou soixante sénateurs ; que l'effet de cette saisine est de mettre en œuvre, avant la clôture de la procédure législative, la vérification par le Conseil constitutionnel des dispositions de la loi déférée ; qu'aucune disposition de la Constitution non plus que de la loi organique relative au Conseil constitutionnel ne permet aux autorités ou parlementaires habilités à déférer une loi au Conseil constitutionnel de le dessaisir en faisant obstacle à la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité engagé ; que dès lors, hormis les cas d'erreur matérielle, de fraude ou de vice du consentement, le Conseil constitutionnel ne saurait prendre en compte des demandes exprimées en ce sens ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le consentement du député concerné ait été vicié ou que celui-ci ait commis une erreur matérielle en saisissant le Conseil constitutionnel ; que la signature manuscrite apposée sur la saisine a pu être authentifiée ; qu'il y a lieu, par suite, de le faire figurer au nombre des signataires de la saisine ;

Sur le grief tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution :

Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi soumise au contrôle du Conseil constitutionnel porterait atteinte à l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que le recours à une loi d'habilitation en matière de codification ne permettrait pas au Parlement d'exercer son

pouvoir d'abrogation de dispositions législatives existantes ; que l'adoption des codes par voie d'ordonnances aurait pour effet de faire perdre leur nature législative aux dispositions codifiées ; qu'enfin, ils soulignent qu'« une codification ne peut relever constitutionnellement du domaine de la loi que s'il existe, parallèlement au regroupement des textes législatifs auquel elle procède, abrogation explicite des lois codifiées », une telle abrogation devant être expressément prévue dans le texte de la loi d'habilitation ; qu'à défaut d'une telle précision, la loi ne permet pas « l'exercice complet du pouvoir législatif prévu par l'article 34 de la Constitution » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 38 de la Constitution :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ;

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

« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif » ;

Considérant qu'en application de l'article 1^{er} de la loi déférée, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes, chaque code devant faire l'objet d'une ordonnance qui regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante ; qu'aux termes du dernier alinéa de ce même article : « Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. En outre, le Gouvernement peut, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux ter-

ritoires d'outre-mer, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte, avec les adaptations nécessaires » ; que l'article 2 de la loi précise les délais dans lesquels les différentes ordonnances devront être prises, ainsi que le délai dans lequel devra être déposé le projet de loi de ratification de chacune d'entre elles ;

Considérant, en premier lieu, que le domaine de l'habilitation, aux termes mêmes de l'article 38 de la Constitution, peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi en application de son article 34 ; que le pouvoir de codifier des dispositions législatives appartient au législateur ; que l'abrogation des dispositions législatives antérieures à la codification et entrant dans le champ de cette dernière est inhérente à la codification elle-même et n'impose aucune prévision expresse dans la loi d'habilitation ; que cette abrogation devra résulter de la reprise des dispositions en cause dans le code, de la constatation qu'elles avaient été précédemment abrogées de façon implicite, de la constatation de leur contraréité à la Constitution ou aux engagements internationaux de la France, ou bien du constat de leur caractère réglementaire ;

Considérant, en second lieu, que, si l'adoption de la partie législative d'un code par voie d'ordonnances conduit à la faire relever temporairement du régime contentieux des actes réglementaires, cette situation résulte directement de la combinaison des articles 38 et 61 de la Constitution ; que, par ailleurs, en application de l'article 38 de la Constitution, à l'expiration du délai d'habilitation, les ordonnances ne pourront plus être modifiées que par la loi dans les matières qui relèvent du domaine législatif ;

Considérant, en conséquence, que le grief tenant à la violation de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté ;

Sur le grief tiré de la violation de l'article 38 de la Constitution

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi déférée serait contraire aux dispositions de l'article 38 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre ne serait pas précisée, dès lors que ne sont pas indiquées les règles de fond à adopter par

ordonnances ; qu'en outre, les expressions utilisées par le législateur, notamment le « respect de la hiérarchie des normes », seraient imprécises ; qu'au surplus, le Parlement n'aurait pas connaissance du contenu de certains codes, ni même des principes qui vont régir leur élaboration et ne pourrait pas « s'assurer du respect des principes et règles de valeur constitutionnelles par les dispositions législatives contenues dans les codes » ; que les députés requérants indiquent, par ailleurs, que l'explication tenant au retard dans le travail de codification lié à l'encombrement du calendrier parlementaire est « insuffisante du point de vue constitutionnel pour justifier le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution » ; qu'enfin, le champ d'application de l'habilitation ne permettrait pas de respecter les domaines réservés à la loi organique, aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et au pouvoir réglementaire ;

Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er}, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi, énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la

loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

Considérant, en troisième lieu, que sont précisément définies, en l'espèce, les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances ; que l'autorisation donnée au Gouvernement de procéder à l'adoption du la partie législative des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi déférée vise à la codification de dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances ; que le Gouvernement ne saurait donc apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes ; que les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi déférée ; que la référence à la hiérarchie des normes impose au Gouvernement de respecter la suprématie du traité sur la loi, énoncée à l'article 55 de la Constitution, ainsi que la distinction entre matières législatives et matières réglementaires déterminée par ses articles 34 et 37 ; qu'il résulte par ailleurs des termes de l'article 1^{er} de la loi déférée, éclairés par les travaux préparatoires, que les modifications rendues nécessaires pour « harmoniser l'état du droit » doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification ;

Considérant, en quatrième lieu, que la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

Considérant, enfin, que l'applicabilité des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier ne pourra être décidée que dans les matières relevant de la compétence de l'Etat et moyennant les seules adaptations que justifie l'organisation particulière de ces collectivités ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la violation de l'article 38 de la Constitution doit être rejeté ;

Sur le grief tiré de la violation de l'article 44 de la Constitution :

Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir que le mode de codification retenu limiterait, par lui-même, l'exercice du droit d'amendement du Parlement défini à l'article 44 de la Constitution ; que l'atteinte ainsi portée à ce droit serait « aggravée par le recours aux habilitations de l'article 38 de la Constitution », le droit d'amendement ne pouvant s'exercer que vis-à-vis des articles du projet de loi d'habilitation et non vis-à-vis du contenu des codes présentés ;

Considérant, d'une part, que les membres du Parlement disposent, en application de l'article 44 de la Constitution, du droit d'amendement ; qu'ils pourront notamment exercer ce droit au cours de la procédure législative visant à l'adoption des projets de loi de ratification des ordonnances prévus par l'article 2 de la loi déférée ;

Considérant, d'autre part, que, l'initiative des lois appartenant concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement, ceux-ci pourront, à l'expiration du délai imparti au Gouvernement en application du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, déposer toute proposition de loi visant à modifier les ordonnances intervenues dans les matières qui relèvent du domaine de la loi ;

Considérant, en conséquence, que le grief tiré de la violation de l'article 44 de la Constitution doit être rejeté ;

Sur le grief tiré du non-respect des règles et principes de valeur constitutionnelle :

Considérant que les députés requérants soutiennent que « le Conseil constitutionnel doit apprécier le contenu des codes projetés en vérifiant au fond le respect des exigences constitutionnelles au regard de tous les éléments du bloc de constitutionnalité » ; qu'ils font valoir, à cet égard, s'agissant du code de l'éducation, que l'abrogation de dispositions législatives existantes résultant de la codification pourrait conduire à priver des exigences de caractère constitutionnel de garanties légales, sans les remplacer par des garanties équivalentes ;

Considérant, en premier lieu, que le principe de la codification « à droit constant »,

imposé par l'article 1^{er} de la loi déférée, s'oppose à ce que soit réalisée une modification du fond des matières législatives codifiées ;

Considérant, en second lieu, que le recours à une loi d'habilitation ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des principes constitutionnels ; que la loi d'habilitation devra être interprétée et appliquée, sous le contrôle du Conseil d'Etat dans le strict respect des principes ci-dessus rappelés ;

Sur le grief tiré de la violation du deuxième alinéa de l'article 17 de la Constitution :

Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi déférée serait constitutive d'un détournement de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ; qu'ils font valoir, à cet égard, que le Conseil constitutionnel aurait une compétence exclusive pour procéder au déclassement de dispositions de forme législative mais dont la nature est réglementaire ;

Considérant que, si le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ouvre au Gouvernement la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel aux fins de déclarer que des textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ont un caractère réglementaire et peuvent donc être modifiés par décret, il est loisible au législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs ; qu'en vertu de l'habilitation qui lui est conférée en application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement n'est pas davantage tenu de se soumettre à la procédure invoquée par les requérants ; que le grief doit donc être rejeté ;

Sur le grief tiré de la violation des articles 74 et 77 de la Constitution :

Considérant que les députés requérants font grief au législateur de ne pas avoir respecté les procédures de consultation prévues par les articles 74 et 77 de la Constitution ;

Considérant qu'il résulte des travaux législatifs que les instances compétentes

des collectivités d'outre-mer intéressées ont été consultées qu'ainsi, et en tout état de cause, le grief manque en fait ;

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

Décide :

Art. 1^{er}. – Est déclarée conforme à la Constitution la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 décembre 1999, présidée par M. Yves Guéna et où siégeaient : MM. Georges Abadie, Michel Ameller, Jean-Claude Colliard, Alain Lancelot, Mme Noëlle Lenoir, M. Pierre Mazeaud et Mme Simone Veil.

*Le président,
Yves GUÉNA*

**SAISINE DU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL
EN DATE DU 24 NOVEMBRE 1999
PRÉSENTÉE PAR PLUS DE
SOIXANTE DÉPUTÉS,
EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 61, ALINÉA 2,
DE LA CONSTITUTION, ET VISÉE
DANS LA DÉCISION N° 99-421 DC
NOR : CSCL-9903858X**

■ *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*

Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution les députés soussignés ont l'honneur de déférer au

Conseil constitutionnel la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement.

Cette loi doit être déclarée inconstitutionnelle pour les motifs ci-après développés :

I. - Atteinte au principe de la souveraineté nationale et à l'article 34 de la Constitution, selon lequel « la loi est votée par le Parlement » ; atteinte au droit d'amendement

Le principe même de la codification « à droit constant » doit être critiqué comme portant atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale. En effet, la codification à droit constant suppose la reprise dans un code d'une matière dont la partie Législative doit être présentée au Parlement. Or, la Commission supérieure de codification et les principes inscrits dans les différentes circulaires d'application relatives à la codification indiquent explicitement que la codification à droit constant doit conduire le Parlement à limiter « à quelques amendements de fond » son droit d'amendement. Or, l'exercice du droit d'amendement ne peut connaître que les limites inscrites dans la Constitution. Dans son principe même, la codification à droit constant porte atteinte à la souveraineté nationale en limitant l'exercice de celle-ci, conformément à l'article 3 de la Constitution et à l'article 34, qui énonce que « la loi est votée par le Parlement ». On ajoute que toute dérogation à ces règles constitutionnelles doit être d'interprétation restrictive, ce qui est le cas pour le recours à la procédure prévue par l'article 38 de la Constitution.

Le recours à une loi d'habilitation en matière de codification porte donc une grave atteinte au droit d'amendement défini à l'article 44 de la Constitution. En effet, le fait de procéder, par voie d'ordonnance, à l'édition de parties législatives de codes, dont certains n'ont pas même été déposés sur le bureau des assemblées parlementaires, ne permet évidemment pas au Parlement d'exercer le droit d'amendement qui lui est reconnu en particulier par l'article 44 de la Constitution.

Mais il y a plus. Le principe même de la codification à droit constant, dont le produit

est constitué par les codes faisant l'objet du texte de loi contesté, doit conduire, selon les principes mêmes énoncés par la Commission supérieure de codification, à réduire au minimum l'exercice du droit d'amendement afin de ne pas bouleverser l'économie générale des codes. Outre l'absence de considération à l'égard du travail parlementaire que révèlent ces assertions, il faut souligner qu'il n'appartient certainement pas à une autorité administrative placée sous l'autorité du Gouvernement de porter une quelconque appréciation sur la façon dont doit s'exercer le droit d'amendement, prérogative constitutionnelle des assemblées parlementaires.

Cette atteinte au droit d'amendement est aggravée par le recours aux habilitations de l'article 38 de la Constitution. Certes, le droit d'amendement n'est pas touché dans son principe par l'utilisation de la procédure prévue par l'article 38. Mais lorsque le projet de loi d'habilitation concerne des codes contenant des textes législatifs déjà promulgués, il comprend nécessairement le contenu de ces codes et donc le texte de ces lois. Or, le droit d'amendement ne peut s'exercer que vis-à-vis des articles du projet de loi d'habilitation et non vis-à-vis du contenu des codes présentés.

On remarquera d'ailleurs que le projet de loi ne comporte pas en annexe le texte des codes dont la rédaction est achevée, ce qui constitue un grave défaut d'information du Parlement et renforce l'inconstitutionnalité du texte de loi.

Le texte de loi contesté est contraire également à l'article 34 de la Constitution en ce sens que le Parlement ne peut exercer son pouvoir de modification du contenu des codes qu'il avait élaborés ou dont il avait été saisi. Or on sait qu'il est à tout moment loisible au législateur statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. On sait également qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de valeur constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles. On sait enfin que l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (cf. C. const., n° 97-393 DC

du 18 décembre 1997, Rec. 320). En l'espèce, le recours à la loi d'habilitation en matière de codification ne peut pas permettre au Parlement d'exercer son pouvoir d'abrogation et de modification des dispositions législatives dont il était saisi, sans même pouvoir s'assurer du respect de principes et règles de valeur constitutionnelle par les dispositions de valeur législative contenues dans les codes.

Enfin, rien ne permet de s'assurer que, lors de la ratification des ordonnances, si celles-ci étaient prises, le Parlement pourrait ratifier explicitement l'ensemble des dispositions des codes présentés, ainsi que le périmètre et le contenu de ces codes.

Pour ces motifs déjà, le texte de loi constitué doit être déclaré contraire à la Constitution.

II. - Absence de respect de l'article 38 de la Constitution

Contrairement à ce que voudrait faire croire le rapport n° 1917 de l'Assemblée nationale sur le respect d'exigences d'ordre constitutionnel par la loi d'habilitation, le texte de la loi d'habilitation est contraire aux dispositions de l'article 38 de la Constitution.

Non-respect des principes de l'habilitation autorisée par l'article 38 de la Constitution

Lorsque l'article 38 énonce que « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi », le texte de la Constitution, éclairé par l'interprétation du Conseil constitutionnel, donne une signification précise à la notion de programme. Si on peut considérer que la référence à un programme gouvernemental ne se rapporte pas nécessairement aux dispositions de l'article 49 de la Constitution - encore que la cohérence entre le programme auquel il est fait référence à l'article 49 et celui énoncé à l'article 38 doit être recherchée et appréciée par le Conseil constitutionnel -, la jurisprudence constitutionnelle en a précisé les contours.

La décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 (Rec. 31) a pu préciser que « s'il est spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 de

la Constitution que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre » et la décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 ajoute : « et leur domaine d'intervention ».

Or, l'exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat (n° 438) le 16 juin 1999 indique comme seule « finalité » du texte : « résorber le retard enregistré dans la procédure de codification », ce qui est singulièrement limité au regard des exigences constitutionnelles. La finalité des mesures, telle que l'entend la jurisprudence constitutionnelle, porte évidemment sur le fond des règles que le Gouvernement se propose de prendre par ordonnances et dont il demande l'autorisation au Parlement.

En l'espèce, le Parlement n'a été saisi que de quelques éléments des codes auxquels fait référence l'article 1^{er} du texte de loi contesté : livres VII du code rural (projet n° 820), code de commerce (projet n° 1336), code de l'environnement (projet n° 932), code de l'éducation (projet n° 198). Pour tous les codes, le Gouvernement admet dans son exposé des motifs qu'ils « sont en cours d'examen par la Commission supérieure de codification ou par le Conseil d'Etat (code de la santé publique, code de justice administrative, code de la route code de l'action sociale, code monétaire et financier) ». Ce qui signifie que pour ces derniers codes le Parlement n'a même pas connaissance des principes de ce que le Gouvernement lui demande d'adopter par voie d'ordonnances et encore moins de leur finalité ! Le dessaisissement de la compétence du Parlement est ici complet puisque le Gouvernement n'indique aucune des finalités auxquelles il se propose d'aboutir par ces mesures de codification, autres que le respect du « droit constant ». Ainsi, le Parlement n'a donc pas été informé complètement des mesures que le Gouvernement se propose de prendre par ordonnance. L'imprécision des termes de l'habilitation est donc totale en ce qui concerne le contenu des codes présentés.

Le texte de la loi d'habilitation dépasse donc les limites permises par l'article 38 et doit en conséquence être déclaré dans sa totalité contraire à la Constitution.

Non-respect des règles et principes de valeur constitutionnelle

Les conditions posées par le Conseil constitutionnel en 1977 ont été encore précisées en 1986. En effet, dans sa décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 (Rec. 61), le Conseil a pris soin de rappeler que « les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle » en ajoutant que « il appartient au Conseil constitutionnel, d'une part, de vérifier que la loi d'habilitation ne comporte aucune disposition qui permettrait de méconnaître ces règles et principes, d'autre part, de n'admettre la conformité à la Constitution que sous l'expresse condition qu'elle soit interprétée et appliquée dans le strict respect de la Constitution » (paragraphes 14 et 15).

Il résulte de ces différentes décisions que le Conseil constitutionnel doit non seulement vérifier si les conditions posées par l'article 38 de la Constitution sont bien respectées mais que s'agissant de textes législatifs déjà rédigés et non futurs, il doit apprécier le contenu des codes projetés en vérifiant au fond le respect des exigences constitutionnelles au regard de tous les éléments du bloc de constitutionnalité, en soulevant d'office moyens et conclusions d'inconstitutionnalité auxquels peuvent donner lieu le contenu des codes auxquels fait référence le texte de loi contesté.

On n'en donnera qu'un exemple concernant l'enseignement supérieur.

Dans sa décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 concernant la loi relative à l'enseignement supérieur, le Conseil constitutionnel a refusé l'abrogation intégrale de la loi du 12 novembre 1968, dire loi Edgar Faure, en considérant que la loi nouvelle ne comportait pas toutes les garanties statutaires bénéficiant aux enseignants-rechercheurs qui existaient dans la loi de 1968, c'est-à-dire en particulier le principe d'indépendance des professeurs d'université, reconnu par le Conseil constitutionnel comme un principe de valeur constitution-

nelle. En d'autres termes, le Conseil constitutionnel n'a accepté la modification de libertés constitutionnelles par le législateur que dans le sens du renforcement des garanties fondamentales.

Le passage de la décision du 20 janvier 1984 est le suivant :

« Considérant que si l'abrogation des dispositions de la loi ancienne contraires aux dispositions de la loi nouvelle ainsi que le maintien en vigueur de la réglementation ancienne jusqu'à son remplacement par une réglementation nouvelle n'appellent pas d'observations du point de vue de leur conformité à la Constitution, en revanche l'abrogation totale de la loi d'orientation du 12 novembre 1968 dont certaines dispositions donnaient aux enseignants des garanties conformes aux exigences constitutionnelles qui n'ont pas été remplacées dans la présente loi par des garanties équivalentes n'est pas conforme à la Constitution. »

Ceci signifie que les garanties constitutionnelles en matière de personnel d'enseignement supérieur ne peuvent être conservées qu'en laissant coexister les lois Faure de 1968 et Savary de 1984. Or, la codification actuelle ne reprend évidemment que les dispositions de la loi de 1984 et abroge totalement la loi de 1968, ce qui fait que les garanties fondamentales inscrites dans la décision du Conseil constitutionnel ne se trouvent plus inscrites dans la loi, c'est-à-dire dans le code.

Ainsi, on le voit, la loi d'habilitation, permettant l'édition d'un « code de l'éducation », conduit à une abrogation implicite de dispositions législatives antérieures conservées par le Conseil constitutionnel en fonction d'un contrôle de constitutionnalité au fond, dispositions qui disparaîtraient si le code était édicté.

Pour ces différents motifs, la loi contestée doit être déclarée contraire à la Constitution.

III. - Absence de respect de la compétence du législateur (inconstitutionnalité du recours à une loi d'habilitation en matière de codification)

Le recours à une loi d'habilitation en matière de codification « à droit constant », c'est-à-dire pour des textes législatifs déjà

promulgués, est inconstitutionnel pour un autre motif.

Pour la première fois, un gouvernement utilise le procédé de la loi d'habilitation et des ordonnances prises en application de cette loi pour procéder à une codification, fût-elle « à droit constant ». Jusqu'à aujourd'hui, le projet de code était un projet de loi et, après des modifications éventuelles par le législateur, il acquérait valeur législative.

L'innovation à laquelle a eu recours le texte de loi d'habilitation a une tout autre signification constitutionnelle. A partir du moment où l'ordonnance a été publiée jusqu'au jour de la ratification par le Parlement - c'est-à-dire pendant une période dont la durée ne peut être déterminée de façon certaine -, toutes les lois qui font l'objet des ordonnances perdent leur nature législative pour ne plus avoir qu'une valeur réglementaire puisque telle est la nature des ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution.

Cette procédure, avec les résultats qu'elle comporte, est contraire à la Constitution. Les ordonnances prises sur la base de l'article 38 de la Constitution peuvent certes modifier des lois existantes puisque c'est l'objet même du texte, mais les modifications ont effet pour l'avenir. Ainsi, ces modifications, « qui sont normalement du domaine de la loi » selon les termes de l'article 38, se situent bien dans un cadre constitutionnel.

Au contraire, les très nombreuses lois existantes qui vont faire l'objet des ordonnances codificatrices ne sont pas modifiées, elles demeurent telles qu'elles et, brusquement, elles cessent d'être des lois pour devenir, en attendant la ratification, des actes administratifs. Il y a donc là une violation directe de la règle formulée par l'article 34 de la Constitution, alinéa premier, relatif au principe de compétence du Parlement selon lequel « la loi est votée par le Parlement ».

Jamais une procédure de codification n'a eu pour effet de faire perdre globalement, fût-ce pendant un temps très court, leur nature législative à des lois. Dans le cas présent, de la publication des ordonnances à la ratification, les administrations, les tribunaux et les citoyens appliqueront ou se verront appliquer des textes n'ayant qu'une valeur réglementaire, c'est-à-dire des actes dont la légalité peut être contestée, avec

tous les risques de contradiction avec d'autres textes réglementaires et législatifs et donc avec tous les risques d'insécurité juridique qui l'accompagnent. La solution n'aurait pu être que de reporter la date d'entrée en vigueur des ordonnances à la date de promulgation de la loi de ratification. Dans ce cas, quel intérêt y a-t-il à utiliser le procédé de la loi d'habilitation et de l'ordonnance ?

IV. - Non-conformité du texte de loi aux articles 74 et 77 de la Constitution

La loi d'habilitation comporte de très nombreuses dispositions dans tous les domaines du droit : éducation, santé publique, matière commerciale et financière, environnement, code de la route, action sociale, organisation et procédure devant les juridictions administratives. A l'évidence, ces matières touchent les compétences dévolues par l'article 74 de la Constitution aux territoires d'outre-mer ainsi qu'à celles dévolues par l'article 77 nouveau de la Constitution à la Nouvelle-Calédonie. Or, même si le droit de ces territoires est régi par un principe de spécialité législative, certaines matières s'appliquent de plein droit : les lois de souveraineté, les textes régissant les juridictions nationales, par exemple. Le texte de la loi contestée, par les codes qu'il inclut, entre dans le champ de compétence du principe de spécialité et aurait donc dû faire l'objet de la procédure de consultation organisée par la Constitution pour les territoires d'outre-mer. Pour ce qui concerne les autres domaines, aucune vérification n'a pu être faite par le Parlement de la conformité à l'article 77 de la Constitution du texte de loi contesté au regard des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie.

Pour ces motifs encore, la loi contestée doit être déclarée contraire à la Constitution.

V. - Non-respect de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution : détournement de procédure

Le texte de loi contesté porte atteinte à la Constitution, en ce sens qu'il est constitutif d'un détournement de la procédure prévue par l'article 37, alinéa 2, de la Constitution.

Le déclassement de dispositions législatives en dispositions réglementaires orga-

nisé selon la procédure de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution prévoit que seul le Gouvernement peut décider d'engager la procédure de déclassement en saisissant le Conseil constitutionnel. Or, le rapport de l'Assemblée nationale, comme d'ailleurs les rapports de la Commission supérieure de codification, admet que le respect du principe de la « hiérarchie des normes » « peut amener la Commission supérieure de codification à procéder à des reclassements de dispositions codifiées dans le domaine législatif ou réglementaire ; ainsi il lui est arrivé de décider des déclassements, en retirant de la loi des dispositions qui relèvent du règlement, quitte à les insérer dans la partie Réglementaire des codes et, plus rarement, à l'inverse, de codifier dans la partie Législative des éléments extraits de la réglementation » (rapport AN, n° 1917).

L'utilisation de ce procédé constitue un détournement de la procédure inscrite à l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, qui réserve au seul Conseil constitutionnel, sur saisine du Gouvernement, la compétence de déclassement.

Même si le 9^e rapport de la Commission supérieure de codification (1998) tente de répondre à ces objections en indiquant que l'abrogation des dispositions de nature réglementaire insérées dans une loi est reportée à la date d'entrée en vigueur de la partie Réglementaire dans laquelle elles seront insérées, le détournement de procédure subsiste pour les raisons de principe qu'on vient d'indiquer.

Ce détournement de procédure est aggravé par le recours à une loi d'habilitation puisque le Parlement ne pourra même pas procéder lui-même aux reclassements éventuels dans le domaine législatif, puisqu'il ne peut examiner le contenu des codes faisant l'objet de la demande d'habilitation.

Pour ces raisons, le texte de loi contesté doit être déclaré contraire à la Constitution.

Pour l'ensemble des motifs ci-dessus énoncés et par tous les autres moyens et conclusions que le Conseil constitutionnel soulèvera d'office, les députés soussignés demandent au Conseil constitutionnel de déclarer contraire à la Constitution, en vertu du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative

de certains codes, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement.

(Liste des signataires : voir décision n° 99-421 DC.)

**SAISINE COMPLÉMENTAIRE
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL
EN DATE DU 30 NOVEMBRE 1999
PRÉSENTÉE PAR PLUS DE
SOIXANTE DÉPUTÉS,
EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 61, ALINÉA 2,
DE LA CONSTITUTION, ET VISÉE
DANS LA DÉCISION N° 99-421 DC
NOR : CSCL9903859X**

■ *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*

Les députés auteurs de la saisine souhaitent apporter un complément d'argumentation à leur saisine initiale.

Sur le champ d'application de la codification :

Le recours à une loi d'habilitation en matière de codification législative est contraire à l'article 34 de la Constitution ainsi que l'a démontré la saisine initiale.

Ni l'article 34 ni l'article 38 de la Constitution ne prévoient un tel dispositif destiné à encadrer un processus de refonte de textes existants, tel que la codification « à droit constant ». De plus, l'article 38 étant une exception à la règle générale énoncée par l'article 34, elle ne peut faire l'objet que d'une interprétation restrictive.

Le recours à une loi d'habilitation en matière de codification est inconstitutionnel parce que, comme l'a déjà démontré la saisine initiale, le pouvoir législatif ne peut exercer son pouvoir de modification et

d'abrogation de dispositions législatives. Une codification ne peut relever, constitutionnellement, du domaine de la loi que s'il existe, parallèlement au regroupement de textes législatifs auquel elle procède, abrogation explicite des lois codifiées. Or, le texte de la loi d'habilitation ne prévoit pas cette abrogation, qui ne peut être implicite. Pour permettre l'exercice complet du pouvoir législatif défini par l'article 34 de la Constitution, la loi contestée aurait donc dû inscrire le principe de l'abrogation des textes législatifs codifiés. En tout état de cause, cette abrogation de textes législatifs ne peut intervenir par voie réglementaire pour des textes de lois existants.

Le texte de la loi d'habilitation ne permet enfin en aucune manière de vérifier si le champ d'application de l'habilitation permet de respecter tant la compétence du législateur organique (n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Rec. 15) et financier que celle du pouvoir réglementaire.

Sur l'imprécision de la loi d'habilitation :

Le recours à une loi d'habilitation en matière de codification doit être précisément justifié par des finalités explicitement énoncées. Ainsi que l'a déjà démontré la saisine initiale, le texte de la loi est sur ce point d'une particulière imprécision, le seul retard dans le calendrier de codification ne pouvant constituer un motif à lui seul suffisant pour recourir aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Or, le rapport de l'Assemblée nationale (n° 1917) admet explicitement que l'encombrement du calendrier parlementaire « est le principal responsable du retard pris en la matière et, en conséquence, la justification essentielle du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution » et, plus loin, que « la finalité des mesures à prendre est également précisée dans l'exposé des motifs du projet : l'habilitation n'est accordée que dans l'objectif de résorber le retard enregistré dans le processus de codification ». On rappelle que l'exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat (n° 438) énonce bien cette seule justification en disant que « c'est à seule fin de résorber le retard ainsi enregistré dans la procédure de codification qu'il est proposé d'habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les dispositions législatives nécessaires à l'adoption de la partie Législative des neuf codes dont la rédaction est achevée ».

Cette seule explication est insuffisante, du point de vue constitutionnel, à justifier le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution et, en tout état de cause, ne correspond à aucune des conditions énoncées par l'article 38 : application d'un programme, sens même de l'habilitation. On ajoute que le Parlement n'est aucunement en mesure de s'assurer que l'habilitation accordée au Gouvernement concerne des textes parfaitement achevés puisque le pouvoir législatif n'a été, pour une partie importante de la codification envisagée à aucun moment saisi ni même informé du contenu des codes.

Pour ces raisons, la loi d'habilitation doit être déclarée dans son ensemble contraire à la Constitution.

Le texte de la loi contestée prévoit ensuite dans son article 1^{er} que « les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit ».

Les expressions utilisées par le texte de loi contesté sont d'une particulière imprécision. Les rapports parlementaires n'apporent que des éléments d'information insuffisants sur le sens de ces expressions. Ainsi, on ne saisit pas clairement le sens de l'expression « respect de la hiérarchie des normes ». Le Gouvernement peut ainsi s'arroger le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois codifiées antérieures à 1958 ainsi que celle des lois promulguées depuis 1958, alors que la Constitution prévoit, selon les cas, un contrôle du Conseil d'Etat ou du Conseil constitutionnel, exclusif de tout autre compétence, selon les articles 37 et 61 de la Constitution.

La question du respect de la hiérarchie des normes pose celle de la prise en considération du droit international, et particulièrement communautaire, dans le processus de codification. Or, si le rapport de l'Assemblée nationale indique que la Commission supérieure de codification a décidé de ne pas intégrer les dispositions communautaires dans la codification, on peut se demander, d'une part, si, sous couvert « d'harmonisation du droit » ou de « respect de la hiérarchie des normes », des dispositions du droit communautaire ne pourront pas ainsi, par voie d'ordonnances,

se trouver codifiées alors qu'elles nécessitent une loi de transposition, parce qu'elles sont du domaine législatif. De ce fait, la loi contestée doit être déclarée contraire en particulier à l'article 34 de la Constitution.

On ajoute qu'en présence de « lacunes de la loi » ou de « l'insuffisance des règles énoncées », le Conseil constitutionnel conclut à la méconnaissance de sa compétence par le législateur au regard de l'article 34 de la Constitution et à l'inconstitutionnalité des dispositions législatives (cf. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec. 141). C'est bien le cas pour la loi d'habilitation contestée, pour les raisons qu'on vient d'indiquer.

Sur le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle :

On a démontré dans la saisine initiale que le texte de loi devait respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ce que la décision du Conseil constitutionnel n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 a rappelé clairement. Il appartient bien au Conseil constitutionnel de vérifier cette conformité à l'ensemble du bloc de constitutionnalité en examinant la loi d'habilitation et le texte des codes cités dans la loi. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire qu'il permettra d'éviter toute contrariété de jurisprudence entre le Conseil constitutionnel et la juridiction administrative si celle-ci est amenée à se prononcer sur la légalité des ordonnances, qui seraient prises en vertu de la loi d'habilitation. En effet, le Conseil d'Etat a bien posé, à propos du contrôle de légalité des ordonnances, que celles-ci doivent être édictées « dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, des principes généraux de droit qui s'imposent à toute autorité administrative, ainsi que des engagements internationaux de la France » (CE, 4 novembre 1996, Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province, Rec. 427).

Ainsi, le texte de loi contesté et les codes qu'il contient doivent faire l'objet d'un contrôle complet par le Conseil constitutionnel afin de vérifier leur conformité aux règles et principes de valeur constitutionnelle.

Sur l'absence de respect de la compétence du législateur :

La jurisprudence citée par le rapport n° 1917 de l'Assemblée nationale, et à laquelle a fait référence le rapporteur lors du débat sur l'exception d'irrecevabilité, est sans pertinence. L'arrêt du Conseil d'Etat du 13 septembre 1995, ministre du budget c/ Mme Simha (Rec. 343), concerne une question différente de celle évoquée et montre bien d'ailleurs les incertitudes importantes et l'insécurité juridique qui résultent de la codification par voie réglementaire. Dans l'espèce, une partie de loi a été « omise » par la codification. Mais cette partie a été comblée par un texte postérieur à la loi mais antérieur à la codification. Ce texte était, au surplus, un décret-loi de 1934. Le juge n'a donc pas fait « prévaloir la rédaction initiale » comme l'indique à tort le rapporteur à l'Assemblée nationale. Au surplus, le rapporteur parle à ce propos de « validation législative », expression critiquable, car si la ratification ou la rectification avaient cette qualité, il faudrait qu'elles aient les caractéristiques exigées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à propos des lois de validation (C. const., n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Rec. 46).

Le dilemme est que les lois codifiées sont ou non modifiées par l'ordonnance. Si elles ne sont pas modifiées, il y a violation directe des termes mêmes de l'article 38 de la Constitution (« ...prendre... des mesures »). Si elles sont modifiées, ou bien il y a violation de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, dans tous les cas que ce texte a prévus, s'il y a déclassement ; ou bien, il y a lieu de les indiquer dans la loi d'habilitation car la validation ultérieure est impossible, comme on vient de le démontrer.

Pour l'ensemble de ces raisons encore, le texte de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes, doit être déclaré contraire à la Constitution.

(Liste des signataires : voir décision n° 99-421 DC.)

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT SUR LE REOURS DIRIGÉ CONTRE LA LOI PORTANT HABILITATION DU GOUVERNEMENT À PROCÉDER PAR ORDONNANCES À L'ADOPTION DE LA PARTIE LÉGISLATIVE DE CERTAINS CODES NOR : CSCL9903868X

A l'heure actuelle, on compte environ 8 000 lois en vigueur. Quant au nombre de textes réglementaires en vigueur, il est difficile à évaluer mais on estime qu'il avoisine les 90 000. Face à l'inflation et à la dispersion des normes, les citoyens ont de plus en plus de mal à connaître et comprendre la loi que « nul n'est censé ignorer ». Lorsque seuls quelques initiés sont en mesure d'y parvenir, c'est le problème de l'égal accès au droit qui est posé et c'est même l'égalité devant la loi qui risque de se trouver compromise.

Une première réponse consiste à améliorer l'information des citoyens sur les textes applicables. Il convient, à cet égard, de souligner que l'obligation d'organiser un accès simple aux règles de droit relève de la responsabilité de l'Etat. C'est ce dont témoigne la décision du 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la Cour de Paris, par laquelle le Conseil d'Etat a jugé que « la mise à disposition et la diffusion de textes [...] constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient à l'Etat de veiller ».

Une seconde réponse, plus ambitieuse, passe par la réorganisation de ce corpus normatif en codes thématiques permettant d'adopter une présentation cohérente et structurée des règles de droit et en même temps de le rendre plus clair et plus accessible.

Assurer une meilleure accessibilité des textes, sans remettre en cause le droit applicable, tel est le but de la codification, telle qu'elle a été définie dès les débuts de la IV^e République par le décret du 10 mai 1948 qui a créé la première commission chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires : il s'agit de codifier à « droit constant », en rassemblant au sein de codes thématiques des dispositions législatives et

réglementaires dispersées dans de multiples textes.

Jusqu'en 1989, la codification a pris la forme d'une procédure de nature administrative, les codes étant publiés par décret en Conseil d'Etat. Cette procédure avait l'inconvénient majeur de laisser subsister, à côté du nouveau code, les anciennes dispositions législatives qu'un décret ne pouvait naturellement pas abroger. Elle rendait nécessaire l'intervention ultérieure du législateur, parfois tardive, sans être pour autant exhaustive. C'est ainsi que la loi du 3 avril 1958 a validé quinze codes publiés depuis 1951 et a procédé aux abrogations concomitantes. Mais d'autres parties législatives de codes n'ont jamais reçu l'approbation du Parlement et les textes d'origine qui s'y trouvaient rassemblés sont, par ailleurs, demeurés en vigueur.

C'est, tout à la fois, une relance du processus de codification et une redéfinition des méthodes permettant d'y parvenir qui ont été décidées en 1989. Le décret du 12 septembre 1989 a ainsi substitué la commission supérieure de codification à l'ancienne commission créée en 1948 qui avait cessé depuis longtemps de se réunir. Le fait que la nouvelle commission soit présidée par le Premier ministre et siège à Matignon lui confère une autorité accrue par rapport à sa devancière.

Le principe d'une codification à droit constant a été réaffirmé et ses modalités ont été précisées. Mais il a été décidé d'abandonner la codification par décret des textes législatifs et d'associer le Parlement à l'élaboration des codes en lui soumettant des projets de loi portant approbation de leur partie législative.

L'abandon de la codification par décret a répondu à un souci de sécurité juridique que le premier rapport de la commission supérieure de codification expliquait de la façon suivante : « tant qu'elle n'a pas eu lieu, l'absence d'approbation par le Parlement entraîne de sérieux inconvénients. D'une part, les lois codifiées demeurent en vigueur puisque le décret de codification ne pouvait naturellement les abroger. D'autre part un risque non négligeable de contentieux apparaissait. On pouvait, en effet, soutenir que le texte codifié avait illégalement apporté à la loi des modifications autres que de pure forme. Tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation ont ainsi été conduits à écarter l'application de

certains articles des codes les plus variés. Récemment encore, la chambre criminelle de la Cour de cassation (arrêt du 23 janvier 1989) puis le Conseil d'Etat (arrêt du 22 mai 1989) ont constaté l'illégalité d'un article du livre des procédures fiscales. Dans de telles conditions, la codification, loin de simplifier le droit, complique plutôt la situation et accroît l'insécurité ».

La politique de codification, menée à bien sous l'égide de la commission supérieure de codification, a été relayée par tous les Premiers ministres depuis 1989. C'est dans ce cadre que le Parlement a adopté la partie législative de plusieurs codes importants, le dernier en date étant le code général des collectivités territoriales, adopté par la loi du 21 février 1996.

La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires a témoigné de la place reconnue à la codification. Cette circulaire a en effet repris les règles définies par la commission supérieure concernant la procédure et la méthode d'élaboration des projets de codes. Un programme général de codification ambitieux y était annexé. Pour la période 1996-2000, il prévoyait l'élaboration de 22 nouveaux codes et la refonte de 18 codes existants.

Or, les nombreux codes qui, conformément au programme fixé par les instructions du Premier ministre, ont été élaborés par les administrations concernées, approuvés par la commission supérieure de codification, examinés par le Conseil d'Etat et entérinés par le conseil des ministres, n'ont pu aboutir devant le Parlement.

Les raisons pour lesquelles les lois de codification n'ont pu être votées, ainsi que les inconvénients résultant de cette situation, sont parfaitement résumés dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale consacré au projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations :

« Le travail de codification est austère, voire ingrat. Il n'est guère attrayant, en effet, pour des élus d'examiner des projets complexes qui, parce qu'ils sont élaborés à droit constant, ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un programme politique. Il s'agit même parfois pour le Parlement, compte tenu des changements de majorité, d'adopter, dans le cadre d'un code, des dispositions dont la modification est envisagée. On

peut donc comprendre, même s'il faut le regretter, que les projets de code soient les premiers textes sacrifiés face à l'encombrement de l'ordre du jour. »

Pour sa part, la commission supérieure de codification a détaillé, dans son neuvième rapport annuel, les conséquences dommageables de cette situation :

« Les projets de code une fois déposés sur le bureau d'une assemblée vieillissent rapidement du fait des réformes de fond envisagées entre-temps ou du fait de l'intervention de lois nouvelles dans la matière considérée, 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.

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. »

Le processus de codification s'est donc trouvé dans l'impasse. Depuis la publication du code général des collectivités territoriales, en février 1996, seul le livre VI du code rural a été définitivement adopté par le Parlement.

Souhaitant relancer le processus de codification, le Gouvernement a inclus dans le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations un article 3 définissant un programme de codification, comprenant 13 nouveaux codes et 8 codes à refondre, et dont la mise en œuvre devait être achevée avant la fin de la législature.

Lors de l'examen de ce texte, au mois de mars 1999, le Sénat a supprimé cette disposition. S'exprimant le 10 mars 1999 devant cette Assemblée, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation a alors fait état, dans les termes suivants, de l'intention du Gouvernement de recourir à des ordonnances pour résorber le retard accumulé dans l'élaboration des codes :

« Pour ma part, j'ai demandé à M. le Premier ministre d'envisager la possibilité d'adopter certains codes par ordonnance, si le Parlement l'y autorise.

M. le Premier ministre a consulté sur ce point M. le Président de la République, et je crois pouvoir dire que ce dernier ne s'opposera pas à cette procédure... »

Lorsqu'il a présenté le même projet de loi devant l'Assemblée nationale, le 27 mai 1999, M. Zuccarelli a précisé :

« Le Gouvernement proposera ultérieurement, pour qu'un travail énorme ne soit pas gâché, pour que les codes déjà prêts ne soient pas périmés, qu'on l'habilite à adopter ceux-ci par ordonnance. Cette méthode n'est pas valable de manière pérenne, et ce n'est que pour régler ce problème de stock qu'un projet de loi d'habilitation sera présenté au conseil des ministres au mois de juin. Le Gouvernement souhaite ainsi débloquer la situation actuelle due à l'encombrement des ordres du jour des assemblées, avant de revenir ensuite à des méthodes classiques d'adoption. Car, bien entendu, il n'est de meilleure méthode que celle consistant à faire discuter par les assemblées les textes que le Gouvernement prépare. »

C'est dans ces conditions qu'a été présenté le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, les dispositions législatives nécessaires à l'adoption de neuf codes dont la rédaction était suffisamment avancée, voire achevée. Ce projet a recueilli un accueil très favorable au Sénat, qui l'a adopté à l'unanimité.

Il a cependant été contesté lors de sa discussion devant l'Assemblée nationale, ce qui n'a pas empêché son adoption, le 23 novembre 1999. Mais des députés ont saisi le Conseil constitutionnel d'un recours, suivi d'un mémoire complémentaire, qui adressent à la loi de nombreuses critiques. Plusieurs d'entre elles, notamment celles qui mettent en cause le travail de la commission supérieure de codification ou les orientations retenues par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996, relèvent de considérations d'opportunité et ne sauraient, comme telles, avoir d'incidence sur la conformité de la loi à la Constitution.

En dehors de ce qui a été dit ci-dessus, ces critiques n'appellent pas d'observations particulières de la part du Gouvernement, qui entend s'en tenir au débat constitutionnel. A cet égard, il paraît possible de dégager des écritures des requérants six séries de moyens, qui appellent les observations suivantes.

*
* *

1. - Sur la violation des droits du Parlement

A. - Selon les auteurs de la saisine, les droits du Parlement auraient été méconnus à un double titre.

1. Constatant que le projet de loi dont les assemblées ont été saisies ne comportait pas, en annexe, le texte des codes dont la rédaction est achevée, ils en déduisent que les représentants de la Nation n'ont pas été suffisamment informés sur la portée de l'habilitation qui leur était demandée. En outre, la loi déférée aurait été adoptée en méconnaissance de l'obligation d'indiquer avec précision la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre. Les auteurs du recours estiment, à cet égard, que la nécessité de résorber le retard enregistré dans la procédure de codification ne pouvait suffire à justifier le recours à l'article 38 et que le Parlement aurait dû disposer de précisions sur les questions de fond posées par la codification. Les requérants considèrent également que les notions de « respect de la hiérarchie des normes » et d'« harmonisation du droit » retenues par la loi sont trop imprécises, et risquent, en particulier, de permettre la codification du droit communautaire, alors qu'une loi de transposition serait nécessaire.

Par ailleurs, ils considèrent que le droit d'amendement est méconnu dès lors que, selon eux, le Parlement se trouverait privé, par la doctrine de la codification à droit constant, de son pouvoir de modification du contenu des codes. La loi d'habilitation méconnaîtrait à la fois les articles 34 et 44 de la Constitution en ne garantissant pas que ce pouvoir s'exercera lors de la ratification des ordonnances.

B. - Le Conseil constitutionnel ne saurait faire sienne une telle argumentation, qui se méprend sur la portée exacte de l'article 38 de la Constitution.

On rappellera que cet article permet au Gouvernement, pour l'exécution de son programme, de demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les mots « pour l'exécution de son programme » ont été interprétés, par le Conseil constitutionnel, comme excluant tout rapprochement avec la notion de programme figurant à l'article 49, mais comme imposant au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, tant la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances (n° 76-72 DC du 12 janvier 1977), que leur domaine d'intervention (n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 ; n° 95-370 DC du 30 décembre 1995).

Il résulte du même article que les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication, mais que le Gouvernement est tenu de déposer un projet de loi de ratification avant une date limite qu'il appartient à la loi d'habilitation de fixer. Une fois le délai d'habilitation expiré, les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi.

1. S'agissant, en premier lieu, du droit d'information du Parlement, il a été parfaitement respecté en l'espèce.

A titre liminaire, on observera que les requérants se méprennent sur la portée de l'interprétation jurisprudentielle précitée de l'article 38 en soutenant que le motif de l'habilitation, indiqué au Parlement lors des travaux préparatoires, et tiré du retard pris dans la mise en œuvre du programme de codification, serait inapte à justifier le recours à des ordonnances. Ce faisant, ils confondent la question de l'information nécessaire de la représentation nationale, que la jurisprudence précitée a déduite des termes de l'article 38, et celle du contrôle du bien-fondé du choix que fait le Gouvernement d'user de la faculté ouverte par cet article. Or il ne résulte pas de la jurisprudence que cette seconde question soit de celles qui peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

Cela étant, il convient de souligner que l'adoption de la loi déférée s'est faite dans le respect des prérogatives du Parlement.

a) La loi définit précisément les matières législatives concernées par l'habilitation en dressant la liste des neuf codes concernés. On remarquera que ces codes faisaient tous

partie du programme de codification annexé à la circulaire du 30 mai 1996. Ils sont aussi au nombre de ceux qui étaient mentionnés dans la liste annexée à l'article 3 du projet de loi relatif au droits des citoyens dans leur relation avec les administrations. En outre, et contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la saisine, l'obligation d'information dont le Gouvernement s'est acquitté n'implique, ni que celui-ci fasse connaître la teneur des ordonnances qu'il envisage de prendre, ni bien sûr, a fortiori, que le texte en soit annexé au projet de loi d'habilitation. C'est donc en vain qu'il est fait grief à la loi de ne pas avoir été accompagnée du texte des projets de code qui feront l'objet d'ordonnances.

b) Par ailleurs, la loi limite strictement la portée de l'habilitation en la subordonnant à la condition que la codification se fasse à droit constant.

Les seules modifications que le texte initial du projet de loi permettait d'apporter aux textes législatifs auxquels les codes se substitueront sont celles qu'imposent le respect de la hiérarchie des normes, le souci de la cohérence rédactionnelle, et l'extension de la législation existante aux collectivités d'outre-mer, moyennant les adaptations nécessaires.

Ces différentes notions sont parfaitement claires, y compris celle de « respect de la hiérarchie des normes » sur laquelle, pourtant, les députés requérants s'interrogent. En prescrivant aux auteurs des ordonnances d'en tenir compte, le législateur s'est borné à rappeler une exigence qui se serait imposée dans le silence de la loi : celle de ne pas reprendre dans les codes des dispositions qui ne seraient pas conformes aux normes juridiques supérieures. Il ressort en effet de la jurisprudence - dont les auteurs de la saisine se prévalent par ailleurs - que les ordonnances doivent être édictées « dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, des principes généraux du droit qui s'imposent à toute autorité administrative, ainsi que des engagements internationaux de la France » (C.E., 4 novembre 1996, Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province, Rec. p. 427).

Il en résulte que l'obligation faite aux auteurs des codes de s'en tenir au droit constant doit naturellement céder le pas devant la nécessité de ne pas maintenir dans

l'ordonnancement juridique celles des dispositions entrant dans le champ des codes qui s'avéreraient contraires à de tels principes ou engagements.

A cet égard, la question particulière des directives communautaires, évoquée dans la saisine, conduit à distinguer deux hypothèses :

– lorsque la disposition en cause est incompatible avec les exigences qui découlent des objectifs d'une directive et qu'il suffit de l'abroger pour assurer la conformité du droit national, l'ordonnance y procédera ;

– dans le cas, au contraire, où cette mise en conformité nécessiterait des mesures de transposition, la détermination de celles-ci peut faire intervenir des choix d'ordre politique qui relèvent naturellement d'un autre exercice, et ne sauraient dès lors être opérés à l'occasion de la codification.

c) A ces critères a été ajoutée, par un amendement de la commission des lois du Sénat, la possibilité de procéder à une « harmonisation du droit ».

Le rapport de cette commission et les indications données par son rapporteur, le sénateur Gélard, lors de la discussion du texte, font apparaître que, ce faisant, les parlementaires ont entendu se montrer cohérents avec la définition de la codification figurant à l'article 3 de la loi sur les droits des citoyens dans leurs rapports avec les administrations, actuellement en cours de discussion. Une rédaction incluant cette notion avait, en effet, été adoptée dans les mêmes termes par les deux Assemblées. On notera d'ailleurs que la possibilité de procéder à l'harmonisation du droit à l'occasion de la codification figurait déjà dans la circulaire du 30 mai 1996.

Adopté sur l'avis favorable du Gouvernement, cet amendement permettra que la codification s'éloigne, mais seulement dans certaines hypothèses bien déterminées, de la reprise à l'identique des textes en vigueur : il s'agit de pouvoir, le cas échéant, lever les difficultés, qui pourraient naître du rapprochement, dans un code, de plusieurs textes traitant des questions analogues de manière différente. La codification est en effet souvent l'occasion de constater que des dispositions, qui ont été adoptées à des époques différentes, se contredisent ou sont difficilement compa-

tibles, sans que le législateur ait marqué son intention qu'il en soit ainsi. Il arrive également que la comparaison de textes fasse apparaître, dans l'un d'entre eux, une omission dont on est certain qu'elle ne correspond pas à l'intention du législateur.

La possibilité, ouverte au codificateur, de procéder à une harmonisation du droit permettra de résoudre de telles contradictions ou de combler ces lacunes, dans le sens le plus conforme à l'économie générale d'un texte ou à l'évolution de la législation.

On peut, sur ce dernier point, reprendre l'exemple, que citait le député Vidalies, rapporteur de la loi d'habilitation devant l'Assemblée nationale (*JO AN*, séance du 23 novembre 1999), du code pénal et du code de la route qui contiennent des infractions définies en termes identiques mais réprimées par des peines différentes. L'harmonisation du droit pourra ainsi permettre que les dispositions pénales des codes soient rédigées suivant les principes généraux énoncés dans le nouveau code pénal, non seulement quant à la technique de rédaction, mais aussi quant à la nature et au montant maximal des peines.

On peut également évoquer le cas de la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières, qui transpose, à l'égard des sociétés de bourse, le pouvoir de sanction que la Commission bancaire détenait auparavant à l'encontre des seuls établissements de crédit : l'élaboration du code monétaire et financier a mis en évidence que la loi avait involontairement omis de transposer au cas des sociétés de bourse la possibilité, antérieurement ouverte à la Commission s'agissant des établissements de crédit, de prendre des mesures provisoires de suspension.

Il est bien conforme à l'objectif de clarification et de simplification que poursuit la codification de permettre que de telles contradictions ou lacunes puissent être levées.

2. En second lieu, on voit mal comment la loi contestée méconnaîtrait le droit d'amendement.

On observera d'abord que ce droit a pu naturellement s'exercer lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi déférée.

On remarquera ensuite que l'obligation de codifier à droit constant ne s'impose naturellement qu'aux auteurs des ordonnances, mais la loi laisse intacte, pour l'avenir, la possibilité qu'a le Parlement de modifier les parties législatives des codes qui auront été ainsi adoptées. Après l'expérimentation du délai d'habilitation, il peut exercer ce droit lors de l'examen de la loi de ratification, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, le droit d'amendement s'exerce intégralement sur tous les éléments du texte soumis à ratification, y compris bien sûr le texte du code lui-même.

Il faut en outre souligner que la possibilité de modifier un code adopté par ordonnance peut aussi s'exercer, sans attendre l'examen de la loi de ratification, à l'occasion de la discussion d'un projet ou d'une proposition de la loi touchant à des articles du code sans avoir la ratification pour objet direct.

On ajoutera enfin que rien ne s'oppose même à ce qu'une telle modification intervienne avant le dépôt du projet de loi de ratification, dès lors que le Gouvernement ne fait pas usage de la possibilité, que lui ouvre l'article 41 de la Constitution, d'opposer l'irrécevabilité tirée de l'existence de l'habilitation (n° 86-224 DC du 23 janvier 1987). Au cas particulier, l'article 41 ne pourrait d'ailleurs être utilisé que dans la mesure où une proposition ou un amendement tendrait à procéder à une Codification concurrente de celle qui fait l'objet de l'habilitation.

II. - Sur le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle

A. - Aux yeux des requérants, la loi d'habilitation s'expose au risque que ces règles et principes soient méconnus, notamment en ne permettant pas de vérifier que le texte des codes déjà rédigés en assure le respect. Pour tenter d'illustrer leur propos, ils citent le code de l'éducation, dont l'adoption devrait conduire, selon eux, à abroger des dispositions antérieures en privant de garanties des exigences constitutionnelles telles que l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur, sans les remplacer par des garanties équivalentes.

B. - Cette critique est dépourvue de toute portée.

En effet, elle ne pourrait s'adresser - à la supposer fondée - qu'aux ordonnances qui seront prises, et non à la loi d'habilitation elle-même. Celle-ci n'a évidemment pas pour objet, et ne saurait davantage avoir pour effet, de permettre que la Constitution soit méconnue. Au demeurant, il appartiendra au Conseil d'Etat, chargé par l'article 38 d'examiner les projets d'ordonnance, d'y veiller. Il lui reviendra également, s'il en est saisi en sa qualité de juge de l'excès de pouvoir avant qu'elles ne soient ratifiées, de vérifier le respect de ces exigences, comme le souligne son arrêt, déjà cité, du 4 novembre 1996.

Il appartiendra également au Conseil constitutionnel de contrôler le contenu des codes, dans la mesure où il sera saisi d'une loi ayant pour effet, fût-ce implicitement, de les ratifier, comme le précise la décision n° 86-224 DC précitée.

Quant au cas particulier du code de l'éducation et du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs qui préoccupe les auteurs du recours, il n'appelle que les deux observations suivantes :

- d'une part, il ressort des termes mêmes de la loi déférée que les dispositions législatives se rattachant à la matière d'un code, et que celui-ci devra regrouper et organiser, sont « celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances ». Il en résulte que la matière à codifier dans le code en cause comprend évidemment les dispositions de la loi du 12 novembre 1968 que le Conseil constitutionnel a écartées de l'abrogation dans sa décision du 20 janvier 1984 et qui sont, par conséquent, toujours en vigueur ;

- d'autre part, le projet de code de l'éducation qui sera repris sous forme d'ordonnance est celui qui avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et adopté par sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales le 27 mai 1998 - et dont les requérants ne peuvent donc ignorer le contenu. Ce texte a précisément été établi de manière à préserver les garanties constitutionnelles dont bénéficient les enseignants-chercheurs, en clarifiant l'état du droit résultant de la décision précitée du Conseil constitutionnel, sur la base d'un avis du Conseil d'Etat n° 349.347 du 28 février 1991 (publié aux « Grands avis », p. 609).

Ainsi l'exemple du code de l'éducation illustre bien les mérites de la codification, qui permettra désormais de distinguer clairement celles des dispositions de la loi de 1968 qui ont été implicitement abrogées par la loi de 1984 et qui, dès lors, seront explicitement abrogées par l'ordonnance sans être reprises, et celles qui doivent être considérées comme toujours en vigueur, et qui seront par suite codifiées, à côté de celles issues de la loi de 1984.

III. - Sur la possibilité de procéder par ordonnances à l'élaboration des codes

A. - Les députés requérants font valoir que la loi déférée excède ce que permet l'article 38, dans la mesure où son application va se traduire par un « basculement massif » dans le domaine réglementaire des législations appelées à figurer dans les codes. Ils y voient une atteinte au principe, énoncé par l'article 34, suivant lequel la loi est votée par le Parlement, ainsi qu'un facteur d'insécurité juridique.

B. - Le Conseil constitutionnel ne saurait adhérer à une telle argumentation, qui revient à remettre en cause le principe même d'une habilitation du pouvoir exécutif à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, que l'article 38 de la Constitution a précisément pour objet de permettre. A cet égard, on ne voit pas comment cet article pourrait être interprété comme excluant de son champ d'application la codification.

Il est certes exact que, jusqu'à leur ratification, les dispositions de nature législative qui seront codifiées suivront le régime contentieux des actes réglementaires, tandis que les lois auxquelles elles se substitueront seront abrogées. Mais une telle situation, qui n'est pas propre à la codification, n'est en rien contraire à la Constitution. L'on ne saurait, en particulier, voir une telle contrariété dans la perspective d'une éventuelle censure par le juge administratif, le cas échéant par la voie de l'exception d'illégalité : par définition, elle ne pourrait intervenir que dans la mesure où les auteurs des codes auraient excédé les limites de l'habilitation, ou méconnu les normes supérieures qui s'imposent à eux, et l'on saisit mal comment il pourraut être contraire à la Constitution que le respect du principe de légalité puisse ainsi prévaloir.

Par ailleurs, il est clair que les parties législatives des codes ne pourront ensuite

être modifiées par décret, si ce n'est dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution.

IV. - Sur le respect de la compétence du législateur organique, du pouvoir réglementaire et du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

A. - Selon les saisissants, le texte de la loi d'habilitation ne permet pas de vérifier si le champ d'application de l'habilitation respecte les compétences du législateur organique, du pouvoir réglementaire, et du « législateur financier », ce qu'il faut comprendre comme visant le domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale prévues par les articles 47 et 47-1 de la Constitution.

B. - Il est certes constant qu'une ordonnance ne peut intervenir dans les matières organiques régies par l'article 46 de la Constitution (n° 81-134 DC du 5 janvier 1982). Il est tout aussi clair qu'elle ne saurait non plus empiéter sur le domaine réservé aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale par les dispositions organiques prises, respectivement, en application des articles 47 et 47-1 de la Constitution. Le respect de ces contraintes sera naturellement assuré par les ordonnances, le cas échéant sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Mais, pour autant, l'on ne saurait raisonnablement exiger du législateur qu'il rappelle expressément dans le texte d'une loi que son application devra se faire dans le respect de la Constitution.

Quant à un éventuel empiètement sur le domaine réglementaire, on observera que, contrairement à ce que semblent croire les requérants, il ne pourraut, en tout état de cause, s'analyser comme une méconnaissance de la Constitution (n° 82-143 DC du 30 juillet 1982).

V. - Sur les modalités de déclassement des dispositions de forme législative et de nature réglementaire

A. - Selon la saisine, la codification par ordonnance favoriserait un détournement de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution pour constater que des dispositions de forme législative sont de nature réglementaire.

Aux yeux des requérants, l'intervention du Conseil constitutionnel serait requise dans tous les cas où il s'agit de remettre en cause des dispositions de forme législative adoptées après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, mais relevant du domaine réglementaire.

B. - Cette thèse est erronée.

La procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 ne concerne que le cas où le Gouvernement souhaite faire usage de son pouvoir réglementaire pour modifier par décret une telle disposition. Il lui faut alors l'accord du Conseil constitutionnel.

Elle n'est, en revanche, pas applicable lorsque c'est le législateur lui-même qui entend modifier ou abroger des dispositions législatives pour quelque motif que ce soit. Rien ne s'oppose, en particulier, à ce qu'une abrogation intervienne parce que le législateur considère que la disposition en cause relève du domaine du règlement, et estime préférable que le Gouvernement la reprenne par décret, le cas échéant en lui apportant les modifications jugées nécessaires.

Dans ces conditions, rien ne s'oppose non plus à ce qu'une telle abrogation soit le fait d'une ordonnance prise en application de l'article 38 de la Constitution, dès lors qu'il résulte de cet article que les auteurs d'une ordonnance disposent, dans le champ de l'habilitation, des pouvoirs du législateur ordinaire, y compris donc celui d'abroger des dispositions législatives pour quelque motif que ce soit, sous la seule réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. On remarquera que cette dernière hypothèse ne saurait se rencontrer lorsqu'il s'avère que les dispositions qu'il s'agit d'abroger ressortissent, en réalité, au domaine du règlement.

Appliquée à la codification, cette liberté du législateur délégué est seulement encadrée par la double nécessité de préserver l'état du droit en vigueur, tout en procédant, le cas échéant, aux reclassements qui implique le respect de la hiérarchie des normes, celles-ci incluant les principes de répartition des compétences découlant des articles 34 et 37 de la Constitution. La conciliation de ces exigences conduit la loi - ou, en l'espèce, l'ordonnance - à laquelle est annexée la partie législative du code à subordonner l'entrée en vigueur des abrogations motivées par de tels reclassement à

celle de la partie réglementaire dans laquelle les dispositions en cause seront reprises.

VI. Sur le respect des articles 74 et 77 de la Constitution

A. Les auteurs du recours font valoir que les matières sur lesquelles portera la codification touchent aux compétences des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. Ils en déduisent que la loi contestée porte atteinte à ces compétences et aurait dû faire l'objet des consultations requises par la Constitution. La première branche de cette argumentation, doit sans doute être comprise comme signifiant que la loi aurait empiété sur la compétence exclusive que les articles 74 et 77 de la Constitution attribuent au législateur organique pour déterminer les compétences exercées par les collectivités d'outre-mer en cause.

B. - Le Conseil constitutionnel ne saurait faire sienne l'argumentation ainsi soulevée.

1. S'agissant des compétences, il convient de rappeler que les ordonnances ne peuvent intervenir que dans des matières relevant de la loi ordinaire, sans empiéter sur le domaine réservé à la loi organique. Or seule une loi organique aurait pu, en vertu des articles 74 et 77 de la Constitution, toucher aux compétences des collectivités en cause. Les ordonnances ne le pourront donc pas.

Au demeurant, l'exposé des motifs du projet de loi souligne qu'elles ne porteront que sur les matières relevant des compétences de l'Etat.

2. Quant aux consultations des organes délibérants de ces collectivités, leur nécessité juridique ne peut, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, se réclamer d'aucun des critères qui permettent d'identifier les cas dans lesquels elle est obligatoire, même s'il est clair qu'elles sont souvent opportunes.

En effet, il est désormais bien établi, depuis la clarification opérée par la décision n° 94-342 DC du 7 juillet 1994, que la consultation des assemblées d'outre-mer n'est nécessaire, en vertu de l'article 74 applicable à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna, que dans la mesure où est véritablement en cause l'organisation particulière du territoire, ce que la jurisprudence a défini comme ne concer-

nant que les cas dans lesquels un projet de loi introduit, modifie ou supprime des dispositions spécifiques au territoire et touchant son organisation particulière.

C'est un critère semblable que retient, pour la Nouvelle-Calédonie, l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999 prise en application de l'article 77 de la Constitution, ce qui appelle donc nécessairement la même interprétation.

Si l'on s'en tient à celle que le Conseil constitutionnel a fait prévaloir en 1994, on est conduit à considérer que les consultations n'étaient pas juridiquement obligatoires dès le stade la loi d'habilitation, dès lors que celle-ci ne procède pas, par elle-même à l'introduction, à la modification ou à la suppression de dispositions spécifiques à l'une ou l'autre de ces collectivités d'outre-mer. Elle se borne à permettre l'édition d'ordonnances qui seront éventuellement susceptibles d'avoir de tels effets, dans la mesure où le Gouvernement fera usage de la faculté, qui lui est ouverte par la dernière phrase de l'article 1^{er} de la loi déférée, d'étendre à ces collectivités l'application des dispositions codifiées,

moyennant les adaptations nécessaires. Les ordonnances qui contiendront de telles dispositions seront naturellement soumises à l'avis des organes compétents.

En tout état de cause, on soulignera que le moyen tiré du défaut de consultation manque en fait. En effet, la consultation des organes délibérants des différentes collectivités d'outre-mer susceptibles d'être concernées a été effectuée. Seule l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna s'est expressément prononcée, par un avis de sa commission permanente du 16 juin 1999, tandis que les délais impartis au congrès de Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de Polynésie française expiraient respectivement les 18 et 26 juin 1999. Ces différents éléments ont été portés à la connaissance des Assemblées et, en particulier, le Sénat en était informé avant l'examen du texte en première lecture.

En définitive, le Gouvernement considère qu'aucun des moyens invoqués n'est de nature à justifier la censure de la loi déférée. Aussi le Conseil constitutionnel ne pourra-t-il que rejeter le recours dont il est saisi.

ANNEXE N° 3

BILAN DES TRAVAUX DE CODIFICATION (mai 1999- avril 2000)

■ *Codes publiés*

- Code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) (décret n° 2000-318 du 7 avril 2000, publié au Journal Officiel du 9 avril 2000) ;
- Code des juridictions financières (partie réglementaire) (décrets n° 2000-337 et n° 2000-338 du 14 avril 2000, publiés au Journal Officiel du 16 avril 2000).
- Code de justice administrative (parties législative et réglementaire) (Ordonnance n° 2000-387, décrets n° 2000-388, et n° 2000-389 du 4 mai 2000, publiés au Journal Officiel du 7 mai 2000).

■ *Code en instance au Parlement*

- Code de la communication et du cinéma

■ *Codes examinés par le Conseil d'Etat*

- Code rural
- Code de la route
- Code de la santé publique
- Code de l'éducation

■ *Codes en instance devant le Conseil d'Etat*

- Code de commerce
- Code de l'environnement

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

- Code de l'action sociale
- Code monétaire et financier

■ *Codes en préparation au sein des ministères*

- 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 de l'organisation judiciaire
- Code général des transports

ANNEXE N° 4

CALENDRIER DES SÉANCES PLÉNIÈRES DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (Janvier 1999 - Avril 2000)

CODES	DATES
Monétaire et financier (Livres : I, IV et VI)	26 janvier 1999
CGCT partie réglementaire	9 février 1999 9 mars 1999
Monétaire et financier (Livre V)	23 mars 1999 13 avril 1999
Route (parties législative et réglementaire)	4 mai 1999 8 juin 1999 29 juin 1999
Rural (Livre VI - PR - Titres I à III) commerce (Plan)	6 juillet 1999
Étrangers (Plan) rural (Livre VI - PR - Titres IV à VIII)	5 octobre 1999
Monétaire et financier (Livre V)	26 octobre 1999 16 novembre 1999 30 novembre 1999
Monétaire et financier (Livre VII)	7 décembre 1999
Rural	21 décembre 1999
Santé publique	11 janvier 2000
Justice administrative	20 janvier 2000
Éducation	25 janvier 2000
Commerce	8 février 2000 1 ^{er} mars 2000
Route	1 ^{er} mars 2000
Action sociale	14 mars 2000
Environnement	23 mars 2000
Monétaire et financier	31 mars 2000 18 avril 2000 21 avril 2000

ANNEXE N° 5

DÉCRET N° 89-647 DU 12 SEPTEMBRE 1989 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'Etat ;

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'Etat ;
- 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) ;
- deux rapporteurs généraux adjoints (3).

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

- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'Etat ;
- un membre de la ou des commission compétentes de l'Assemblée nationale ;

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

(2) Décret n° 93-172 du 5 février 1997, art. 1^{er}.

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

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

- 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.

■ **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'Etat, 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 (1) sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président (2).

■ **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 inférieure qualifiée pour 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 mentionnés 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).

■ **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.

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

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

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

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

■ 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'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, le

ministre d'Etat, 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'Etat, ministre de l'Economie, 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'Etat,
ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget,
Pierre BÉRÉGOVOY*

*Le ministre d'Etat,
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'Etat,
ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget,
chargé du Budget,
Michel CHARASSE*

ANNEXE N° 6

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Vice-président : Guy BRAIBANT

Rapporteur général : Bernard PÊCHEUR

Rapporteurs généraux adjoints : Nicolas BONNAL - Luc MACHARD

Chargées de mission : Colette MÊME - Élisabeth CATTA

Secrétaire générale : Nicole GOUEFFIC

Secrétaire : Monique JEAN

■ TITULAIRES

M. Philippe SAUZAY
Conseiller d'Etat

M. Jean-Claude LAPLACE
Conseiller à la Cour de Cassation

Mme Anne-Marie FROMENT-MEURICE
Conseiller maître à la Cour des Comptes

M. Alain VIDALIES
Député

M. Patrice GELARD
Sénateur

Mme Danielle RAINGEARD de la BLÉTIÈRE
Directrice des affaires civiles

M. Yves CHARPENEL
Directeur des affaires criminelles
et des grâces

M. Gilbert SANTEL
Directeur général de l'administration
et de la fonction publique

M. Serge LASVIGNES
Directeur au Secrétariat général
du Gouvernement

M. Jean-Paul BOLUFER
Directeur des Journaux officiels

M. Marc ABADIE
Directeur des affaires politiques,
administratives et financières
de l'outre-mer (Dom-Tom)

■ SUPPLÉANTS

Daniel CHABANOL
Conseiller d'Etat

M. Daniel TRICOT
Conseiller à la Cour de Cassation

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

M. Gérard GOUZES
Député

M. Henri de RICHEMONT
Sénateur

M. Olivier DOUVRELEUR
Sous-directeur

M. Jean-Baptiste CARPENTIER
Sous-directeur

M. Stéphane FRATACCI
Directeur adjoint au directeur général

M. Jacques ARRIGHI de CASANOVA
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

M. Olivier GARNIER
Chef de Service
Direction des Journaux officiels

Mme Pascale COMPAGNIE
Bureau des affaires juridiques
(Dom-Tom)

ANNEXE N° 7

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

■ COMITÉ DE PILOTAGE

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

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

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

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

Mme Même (Colette), conseiller d'Etat 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

■ RAPPORTEURS PARTICULIERS

Mme Agostini (Frédérique), conseiller référendaire à la Cour de Cassation (partie outre-mer des codes)

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

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

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

M. Diémert (Stéphane), conseiller de TA (partie outre-mer des codes)

M. Goulard (Guillaume), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code de l'environnement)

M. Guyomar (Mattias), maître des requêtes au Conseil d'Etat (partie outre-mer des codes)

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

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

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

M. Prévost (Guillaume), administrateur civil en mobilité au Conseil d'Etat (code de la route)

■ PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

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



N° 4402 prix : 3,05 € - 20 F
ISSN 0767-4538 ISBN 2-11-074933-4

**Direction
des Journaux
officiels**
26, rue Desaix
75727 Paris
cedex 15
renseignements :
01 40 58 79 79
Mél. :
info@journal-officiel.gouv.fr

commande :
par courrier
par télecopie :
01 45 79 17 84
par Minitel :

3615/3616 JOURNAL OFFICIEL
sur Internet :
www.journal-officiel.gouv.fr

La Documentation Française



3 1112 00071536 3