

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Onzième Rapport Annuel

2000

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2000)

SOMMAIRE

[Préface de Guy Braibant](#), Vice-Président de la Commission supérieure de codification

I - BILAN ET PROGRAMME

II - ÉTAT D'AVANCEMENT DES DIFFÉRENTS CODES

A - LES CODES CONCERNÉS PAR LA LOI D'HABILITATION DU 16 DÉCEMBRE 1999

- [Code rural \(livres VII et IX\)](#) .
- [Code de l'éducation](#) .
- [Code de la santé publique](#) .
- [Code de commerce](#)
- [Code de l'environnement](#) .
- [Code de justice administrative](#)
- [Code de la route](#) .
- [Code de l'action sociale et des familles](#)
- [Code monétaire et financier](#)

B - LES AUTRES CODES

a) Codes achevés

- [Code général des collectivités territoriales](#)
- [Code des juridictions financières](#)

b) Codes officiellement lancés

- [Code de la recherche](#)
- [Code de l'administration](#)
- [Code du patrimoine](#)
- [Code de l'organisation judiciaire](#)
- [Code de l'entrée et du séjour des étrangers](#)
- [Code de la défense](#)
- [Code général de la fonction publique](#)
- [Code du tourisme](#)

c) Code en voie de lancement

- [Code général des transports](#)

III - ANNEXES

[1. Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié](#)

- [2. Loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999](#)
- [3. Article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000](#)
- [4. Calendrier des ordonnances de codification](#)
- [5. Maintenance des codes : exemple du projet de loi relatif à Mayotte](#)
- [6. Composition de la Commission supérieure de codification](#)
- [7. Organigramme de la Commission supérieure de codification](#)

PRÉFACE

L'an 2000 s'est ouvert, pour la codification, sur un pari, dont on peut constater avec satisfaction qu'il a été tenu.

La loi du 16 décembre 1999 a habilité le gouvernement à adopter, par ordonnances, neuf parties législatives de codes, parmi lesquels figurent des codes entièrement nouveaux et particulièrement importants en matière économique et sociale. Cette loi a permis au Conseil Constitutionnel, dans une décision du même jour, de dégager un « objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ». La codification a ainsi reçu, le même jour, une double consécration parlementaire et constitutionnelle confirmée, pour la première, par la loi du 3 avril 2000 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».

Les délais fixés par la loi d'habilitation ont été respectés, malgré leur extrême brièveté ; les neuf codes ont pu être publiés en douze mois, comme prévu, après avoir été préparés par les ministères compétents et examinés par la Commission supérieure de codification et le Conseil d'État.

Il appartient, maintenant, aux pouvoirs publics de consolider ces résultats, juridiquement et politiquement, en procédant à la validation de ces codes par le Parlement, afin que celui-ci soit en mesure de constater que la règle du « droit constant » a été correctement respectée et que les codes eux-mêmes ne puissent plus être contestés au contentieux.

L'effort ne doit pas se relâcher pour autant. En effet, les parties législatives des codes doivent être rapidement suivies des parties réglementaires correspondantes, qui sont parfois plus volumineuses. Ce seront ainsi des milliers d'articles de décrets qui s'ajouteront aux milliers d'articles de lois codifiés en l'an 2000. Il est important, pour la commodité des usagers, que le hiatus entre les deux parties d'un même code soit aussi bref que possible. La meilleure solution consiste à élaborer, adopter et publier en même temps les deux parties, comme cela a été fait pour le code de justice administrative, ou du moins à les faire entrer en vigueur le même jour, comme ce sera le cas en 2001 pour le nouveau code de la route.

Il faut, par ailleurs, se fixer deux objectifs :

a) poursuivre l'extension du champ de la codification, en achevant les codes dont la rédaction est déjà bien avancée (entrée et séjour des étrangers, patrimoine, recherche, défense, organisation judiciaire, administration), en faisant progresser ceux qui ont été décidés plus récemment (fonction publique, tourisme) et en adoptant le principe de celui qui, tout en ayant fait l'objet d'importants travaux préparatoires, n'a pu encore être lancé officiellement (transports) ;

b) résoudre des difficultés que pose la « maintenance des codes », c'est-à-dire la conservation de leur logique et de leur cohérence à travers les incessantes réformes législatives. C'est pour répondre à ce besoin qu'un décret du 16 juin 2000 a prévu que la Commission supérieure de codification « peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants » ; il ne s'agit pas, bien entendu, de toutes les modifications de codes, car il y en a plusieurs centaines par an et que ce serait créer, ainsi, un double emploi avec le rôle consultatif permanent du Conseil d'État ; il s'agit seulement des modifications qui, par leur nature et leur portée, risqueraient d'atteindre l'équilibre d'un code. Cette procédure a déjà été mise en œuvre, pour la première fois, à l'occasion de l'insertion dans le code général des collectivités territoriales des dispositions relatives à Mayotte, qui devaient faire l'objet, dans la conception initiale de ce code, d'une partie distincte.

La Commission ne pourra exercer cette nouvelle compétence qu'avec le concours des missions ministérielles de codification, qui devront être pérennisées.

Ainsi la codification pourra-t-elle, conformément au vœu de ses créateurs, être réellement « permanente » ; faute de pouvoir endiguer l'instabilité et la prolifération normatives, elle permettra, du moins, d'en limiter les inconvénients en intégrant, de façon satisfaisante, les lois nouvelles dans les codes existants.

Les résultats de cette année n'auraient pas pu être atteints sans les efforts de toutes les personnes et institutions qui participent au travail de codification et que je remercie : missions ministérielles, membres et collaborateurs de la Commission supérieure de codification, Secrétariat général du gouvernement, Conseil d'État, assemblées parlementaires. Je dois mentionner, en particulier, les deux rapporteurs généraux qui se sont succédés au milieu de l'an 2000 : Bernard Pêcheur, qui nous a quittés pour occuper un poste nouveau et important, celui de secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et Rémy Schwartz qui nous a rejoints après avoir achevé le rapport pour l'avenir de la décentralisation établi par la « Commission Mauroy », dont il était le rapporteur général. Plus encore que par le passé, la codification est apparue, au cours de cette année féconde, comme une œuvre collective.

Guy Braibant

Paris, le 20 mai 2001

I – BILAN ET PROGRAMME

Le Onzième Rapport Annuel de la Commission supérieure de codification se situe à une étape historique pour la codification. Certes, la volonté d'une accessibilité à la règle de droit est ancienne. Dès Henri III, un premier code était censé rassembler, en un volume, la totalité des ordonnances et édits royaux. Le Consulat et l'Empire ont été marqués par le premier effort massif de codifier des textes épars et disparates afin de dégager un ensemble de règles de droit cohérent et accessible. L'œuvre de codification a été relancée, après la seconde guerre mondiale, par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. Son rapporteur général, Gabriel Ardant, faisait ainsi adopter, le 11 mars 1952, un programme complet de codification qui a conduit à l'adoption de nombreux codes.

Dans les années 1980, on pouvait dénombrer une cinquantaine de codes mais beaucoup avaient vieilli, faute de mises à jour permanentes et cohérentes. De nombreux textes législatifs et réglementaires s'étaient accumulés au fil du temps, hors codes, brouillant la perception et l'intelligibilité de la règle de droit. Des codes étaient devenus d'un intérêt marginal, tels les codes du vin et du blé, alors que des pans entiers du droit, en plein développement, étaient ignorés : environnement, éducation, droit monétaire et financier.

La relance du processus de codification était devenue une priorité, dans le cadre de la modernisation de l'État et du droit. Le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 a concrétisé cette urgence en créant, sous la présidence du Premier ministre, la Commission supérieure de codification. Installée le 7 novembre 1989, la Commission avait un objectif : rendre le droit plus simple, plus accessible et de meilleure qualité.

I - Une étape historique

a) Un tournant

L'année 2000 a été un tournant décisif dans le processus de codification, tant quantitativement que qualitativement.

Environ la moitié du droit français est désormais codifiée. Le 16 décembre 1999, le Parlement a voté la loi habilitant le gouvernement à promulguer par ordonnances neuf parties législatives de codes. Le Conseil Constitutionnel l'a approuvée, par une décision du même jour, pour des motifs particulièrement importants, selon lesquels sa « finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; ... 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 ; ... 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" ». Le droit ne peut plus être l'affaire de rares spécialistes, seuls à même de repérer les règles applicables. La place prise par la règle de droit dans les sociétés modernes, instrument décisif de régulation sociale, fait de son accessibilité un enjeu politique.

L'année 2000 a consacré le basculement vers une meilleure satisfaction de cet objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Pour la première fois dans l'histoire juridique de la France, le Parlement a ainsi débattu du principe d'une codification de l'ensemble des règles nationales et l'a intégré dans le droit positif. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a en effet posé, à titre permanent, l'objectif d'une codification des règles en vigueur à droit constant, sous réserve du respect de la hiérarchie des normes et de l'harmonisation de l'état du droit, dans des termes très proches de ceux de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999.

Entre 1989 et 1999, les parties législatives de cinq codes ont pu être adoptées et publiées :

- Code de la propriété intellectuelle (*loi n° 92-597 du 1er juillet 1992*) ;
- Code de la consommation (*loi n° 93-949 du 26 juillet 1993*) ;
- Code rural, en ses livres :
 - II, IV, V (*loi n° 91-363 du 18 avril 1991*),
 - I (*loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992*),
 - III (*loi n° 93-934 du 22 juillet 1993*),
 - VIII (*loi n° 93-935 du 22 juillet 1993*),
 - VI (*loi n° 98-565 du 8 juillet 1998*) ;
- Code général des collectivités territoriales (*loi n° 96-142 du 21 février 1996*) ;

- Code des juridictions financières (*loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 et loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994*).

Au cours de cette même période, les parties réglementaires des deux codes suivants ont également pu être adoptées et publiées :

- Code rural, en ses livres :
 - I (*décret n° 92-1290 du 11 décembre 1992*),
 - III (*décret n° 96-205 du 15 mars 1996*),
 - VIII (*décret n° 96-405 du 26 avril 1996*) ;
- Code de la consommation (*décret n° 97-298 du 27 mars 1997*).

Au cours de la seule année 2000, les parties législatives de neuf codes ont été adoptées. Par la loi du 16 décembre 1999, le Parlement avait confié à l'exécutif le soin de codifier 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 ».

Le législateur avait fixé l'échéancier suivant :

- ⇒ les ordonnances devaient être publiées *avant le 22 juin 2000 en ce qui concerne* :
 - les livres VII et IX du code rural ;
 - le code de la santé publique ;
 - le code de l'éducation ;
- ⇒ *avant le 22 septembre 2000 en ce qui concerne* :
 - le code de justice administrative ;
 - le code de commerce ;
 - le code de l'environnement ;
- ⇒ *avant le 22 décembre 2000 en ce qui concerne* :
 - le code de la route ;
 - le code de l'action sociale ;
 - le code monétaire et financier.

Tous ces délais ont été respectés, permettant l'entrée en vigueur de ces codes.

Toujours au cours de l'année 2000, les parties réglementaires de trois codes importants ont également été publiées :

- le code général des collectivités territoriales (*décret n° 2000-318 du 7 avril 2000*) ;
- le code des juridictions financières (*décrets n° 2000-337 et n° 2000-338 du 14 avril 2000*) ;
- le code de justice administrative (*décrets n° 2000-388 et n° 2000-389 du 4 mai 2000*).

Le bilan de cette année 2000 est donc impressionnant. Il traduit les efforts d'une décennie de codification, la loi d'habilitation permettant l'adoption de codes mis en chantier au cours de cette période. Une telle codification de la majorité de notre droit résulte d'un effort continu et massif, mené sous l'impulsion des Premiers ministres successifs, avec le soutien du Parlement.

Trois codes entièrement nouveaux et concernant des domaines de notre droit en expansion ont été ainsi adoptés :

- le code de l'éducation ;
- le code de l'environnement ;
- le code monétaire et financier.

En outre, la Commission peut se féliciter que les difficultés rencontrées dans le passé aient pu être surmontées.

⇒ La première concernait le code de commerce : Lancé dès janvier 1990, il fut déposé au Sénat le 25 août 1993, adopté par cette assemblée à l'unanimité mais rejeté par la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 1994. Le projet fut relancé et a pu être adopté grâce à la loi d'habilitation.

⇒ La seconde difficulté portait sur le code de l'environnement : Un projet de code avait été déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1996. L'examen par le rapporteur de la Commission des lois n'a commencé qu'un an plus tard. Entre temps de nombreuses lois étaient intervenues, rendant nécessaire la rédaction d'un nouveau projet. En mai 1998 celui-ci fut déposé au Parlement. De nouvelles difficultés techniques et politiques ont empêché son adoption rapide. La loi d'habilitation a permis de clore ce processus d'élaboration lancé dès 1992.

Tous les codes examinés et approuvés par la Commission supérieure de codification, depuis 1989, ont ainsi pu être adoptés.

L'année 2000 constitue donc un tournant capital. Notre droit est largement codifié, y compris en des matières nouvelles devenues fondamentales dans notre société (environnement, propriété intellectuelle, éducation, monnaie et finances) ; dans le même temps, des codes anciens et dépassés, tels les codes de commerce, de l'action sociale, des collectivités territoriales ou de la santé publique, ont été entièrement refondus.

b) Vers un consensus ?

1) L'inquiétude de certains parlementaires a pu être levée

La codification à droit constant permet de respecter la volonté du législateur. Par l'adoption du code de la propriété intellectuelle, des livres du code rural, du code de la consommation, du code général des collectivités territoriales, du code des juridictions financières, par le vote de la loi d'habilitation et par l'adoption des dispositions permanentes de la loi du 12 avril 2000, le Parlement a manifesté l'importance qu'il accordait à la mise en ordre du droit. L'investissement des commissions compétentes des assemblées a également été considérable et fort utile pour améliorer les projets de code.

2) Les rapports des années précédentes ont relaté l'intérêt tout aussi croissant de la doctrine pour la codification

La publication des codes de l'environnement et de commerce a marqué la fin des critiques de principe de la codification à droit constant. Hormis une critique isolée dans un quotidien, la doctrine s'est exprimée de façon globalement favorable sur ce principe. Universitaires et praticiens ont analysé l'impact des nouveaux codes et mis en lumière leur intérêt. Par les remarques et suggestions faites, ils ont aussi apporté leurs contributions à ce travail.

3) Le rôle pilote pris par la France rencontre à l'étranger un intérêt grandissant

L'exemple français sert de référence à de nombreux pays, y compris sur le plan communautaire. Des travaux ont été menés, depuis 1997, par le Conseil de l'Europe. Sur la base d'un accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, l'Union européenne s'efforce d'engager une codification à droit constant des normes communautaires. La qualité de la réglementation sera, en 2001, un thème de réflexion de l'Union européenne.

Après avoir pris contact, les années précédentes, avec les codificateurs de certains pays voisins, comme l'Espagne et l'Italie et reçu des hauts fonctionnaires et responsables politiques d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, et après avoir mené des actions de coopération avec des pays d'Afrique du Nord, la Commission a accueilli, en 2000, des délégations d'Asie du sud-est et du sud-est africain où des actions de coopération ont été également menées. L'accès au droit par une codification des règles en vigueur à droit constant est une préoccupation commune tant des pays développés, comme le montrent les travaux de l'Union européenne et de ses États membres, que des pays en transition ou en développement.

II -- Les enseignements

Le succès de cette décennie de codification, pour être prolongé, suppose de remédier aux lacunes et aux faiblesses qui se sont révélées ou qui sont susceptibles d'apparaître.

A) L'ÉLABORATION DES CODES

1) Le maintien de l'impulsion politique

Si neuf parties législatives ont été adoptées en 2000, les parties réglementaires de nombre de ces codes restent à faire. Après l'investissement des équipes de codification des différents ministères, il ne faudrait pas qu'une pause intervienne ; les efforts entrepris doivent être poursuivis. L'élaboration des parties réglementaires est urgente car les usagers ne comprennent pas que les parties législatives soient publiées sans être suivies rapidement des parties réglementaires. Chaque année, la Commission supérieure de codification insiste sur les retards pris par la publication de ces dernières. Il est indispensable que cette priorité soit rappelée aux ministères concernés. L'impulsion politique, qui a permis la publication des parties législatives des codes, doit permettre, demain, l'élaboration de leurs parties réglementaires.

2) Le maintien d'équipes de codification suffisamment étoffées

Dans chaque ministère, le maintien d'une équipe de codification s'impose. L'élaboration des parties réglementaires des codes est souvent plus lourde que celle des parties législatives. Non seulement le maintien des équipes en place s'impose mais il faut aussi envisager leur renforcement. Par ailleurs, la « maintenance » des codes suppose un travail de veille juridique et d'intervention mobilisant les compétences existantes.

3) Le respect de la volonté du législateur

L'élaboration des codes se fait à droit constant, c'est-à-dire notamment que les parties législatives doivent être strictement conformes à l'intention du législateur, sous réserve du respect de la hiérarchie des normes et de l'harmonisation de l'état du droit, prévus par l'article 3 de la loi du 12 avril 2000. L'application de ces règles a permis à la Commission supérieure de codification d'obtenir la confiance du Parlement, débouchant sur la loi d'habilitation du 16 décembre 1999. Cette habilitation a été scrupuleusement respectée. Un seul écart peut être constaté : il concerne le code de « l'action sociale et des familles », qui constitue une nouvelle mouture de l'ancien « code de la famille et de l'aide sociale ».

L'un et l'autre ne constituent pas un code « de la famille » ou « des familles ». C'est pourquoi la Commission avait proposé au gouvernement d'intituler le nouveau code « code de l'action sociale » ; cette appellation a été retenue et défendue par lui lors du débat sur la loi d'habilitation à l'Assemblée nationale ; cependant, après arbitrage interministériel, l'ordonnance déposée au Parlement porte le titre de « code de l'action sociale et des familles ».

B) L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES CODES

1) L'entrée en vigueur différée

L'entrée en vigueur immédiate du code de commerce a suscité des interrogations légitimes des usagers. Le nouveau code est intervenu alors que des engagements, des contrats, des jugements fondés sur des anciennes dispositions étaient en cours d'élaboration. Pour éviter, à l'avenir, de tels désagréments, il est nécessaire de prévoir systématiquement une entrée différée des codes, comme cela a été fait pour le code de justice administrative et le code de la route. L'entrée différée permet d'informer les usagers des changements de numérotation intervenus. Elle évite toute surprise et permet une préparation au changement. A l'avenir, il faudra veiller à prévoir systématiquement une entrée en vigueur différée des codes. Ce délai doit être mis à profit pour informer le public afin qu'il puisse se familiariser avec la nouvelle présentation des textes.

2) La publication des tables de concordance

Lorsqu'un nouveau code est élaboré, il est obligatoirement accompagné d'une table de concordance entre les anciennes dispositions et les nouvelles. Or ces tables ne sont pas publiées au Journal officiel en même temps que le code. Les conséquences directes de cette non publication sont, d'une part, la difficulté, pour les usagers, de se retrouver dans la nouvelle numérotation et, d'autre part, l'élaboration de tables de concordance qu'ils ont réalisées eux-mêmes avec les risques d'erreurs qui en résultent. Certes, les Journaux officiels éditent ces tables par la suite mais il est anormal qu'elles ne soient pas publiées en annexe du code lui-même. Les tables de concordance sont des outils indispensables pour tous les praticiens du droit et leur publication, concomitante à celle des codes, est indispensable. La Commission se félicite, à cet égard, de la décision du Premier ministre d'assurer désormais la publication simultanée de ces tables.

C) LA RATIFICATION DES ORDONNANCES

La ratification des ordonnances par le Parlement est nécessaire, tant politiquement que juridiquement. D'une part, le gouvernement a fait adopter la loi d'habilitation en s'engageant à faire ratifier les ordonnances. Le Parlement a accepté d'accélérer le processus de codification en permettant au gouvernement d'adopter des codes par ordonnances, moyennant l'engagement du gouvernement de les faire ensuite ratifier. Le respect de cet engagement conditionne aussi la poursuite du processus de codification. D'autre part, les codes adoptés par ordonnances conservent, en l'absence de ratification, une valeur réglementaire. Des contestations contentieuses sont possibles. Des exceptions d'illégalité peuvent, en effet, être soulevées à tout moment devant les juridictions compétentes. L'incertitude juridique qui en découle est une source d'ambiguïtés et de contestations.

D) LA MAINTENANCE DES CODES

Les codes sont élaborés pour la durée d'au moins une génération. Ils doivent donc être conçus de façon à pouvoir évoluer et la numérotation décimale leur permet de vivre. Encore faut-il qu'une veille juridique puisse fonctionner normalement. Les missions de codification des ministères ont aussi pour finalité de veiller au maintien de la cohérence des codes. Elles doivent notamment se préoccuper de la bonne intégration des dispositions nouvelles des projets de loi dans les codes.

Il est souhaitable que la Commission supérieure de codification soit consultée sur les projets de loi susceptibles de modifier la structure ou la cohérence d'un code mais non, bien évidemment, sur de simples modifications de détail. Le décret n° 2000-519 du 16 juin 2000 relatif à la codification prévoit une telle consultation sur des projets de textes modifiant des codes existants.

La première application de ce décret est intervenue pour le récent projet de loi relatif à Mayotte (1). Ce texte, issu d'un dialogue avec les élus de l'île, était susceptible de modifier la cohérence du code général des collectivités territoriales. Le gouvernement a saisi la Commission supérieure de codification peu avant le Conseil d'État. Celle-ci a travaillé en liaison directe avec la section compétente du Conseil d'État et a donné son avis au gouvernement. Nombre de propositions rédactionnelles faites par la Commission ont été intégrées par le gouvernement au projet en cours d'examen par le Conseil d'État. La Commission estime que la cohérence d'ensemble du code général des collectivités territoriales a pu être préservée grâce à son intervention. Cet exemple montre tout l'intérêt de veiller à la maintenance des codes et de consulter, en cas de projet de modifications importantes, les missions de codification des ministères, voire la Commission supérieure de codification, conformément aux dispositions du décret du 16 juin 2000.

E) LE SUIVI DES CODES

La codification est en soi un élément de la réforme de l'État. L'accessibilité et l'intelligibilité de la norme doivent être des objectifs d'un État moderne. De plus, la codification peut aussi provoquer des réformes nécessaires, mettant en évidence les incohérences de l'organisation administrative française. Par exemple, les textes ont multiplié, dans le monde rural, les commissions consultatives pour les productions et espèces. Des procédures multiples ont été mises en place pour organiser les modalités de consultation de ces commissions. Le rassemblement de ces textes dans un même code a permis de

montrer l'ampleur et la lourdeur de ces règles, souvent inutiles, bon nombre de ces commissions n'étant d'ailleurs plus réunies ou consultées. De même, la codification des textes relatifs à l'action sociale a fait apparaître les simplifications à opérer.

III - Le programme de codification

Priorité sera donnée, en 2001, à l'élaboration des parties réglementaires des codes. La réforme de la codification du code des marchés publics n'est plus à l'ordre du jour des travaux de la Commission ; en effet, le gouvernement a adopté un nouveau code des marchés publics en écartant le droit constant. Le travail de codification, lancé le 5 avril 1991 et qui a donné lieu à l'examen de deux projets successifs par la Commission supérieure de codification, les 8 novembre 1994 et 30 octobre 1995, a donc été interrompu compte tenu de l'arrivée de ce nouveau code qui, sans être à droit constant, a néanmoins bénéficié des réflexions de la Commission.

PARTIES RÉGLEMENTAIRES EN COURS D'ÉLABORATION :

- Code de l'action sociale et des familles ;
- Code de commerce ;
- Code de l'éducation ;
- Code de l'environnement ;
- Code monétaire et financier ;
- Code de la route ;
- Code rural (*livres II et VII*) ;
- Code de la santé publique.

PARTIES LÉGISLATIVES À RÉALISER :

Au cours de l'année 2001, la priorité sera donnée à l'élaboration des parties réglementaires des codes. Toutefois, la Commission poursuivra son travail de mise au point des parties législatives des codes suivants :

- Code de l'administration ;
- Code de la défense ;
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers ;
- Code général de la fonction publique ;
- Code de l'organisation judiciaire ;
- Code du patrimoine ;
- Code de la recherche ;
- Code du tourisme ;
- Code général des transports.

Quel que soit le mode d'adoption de ces parties législatives, lois ou ordonnances, il est nécessaire et possible de suivre un rythme d'élaboration annuelle de trois nouvelles parties législatives de codes par an.

II - ÉTAT D'AVANCEMENT DES DIFFÉRENTS CODES

◆ A - LES CODES CONCERNÉS PAR LA LOI D'HABILITATION DU 16 DÉCEMBRE 1999

- [le code rural \(livres VII et IX\)](#)
- [le code de l'éducation](#)
- [le code de la santé publique](#)
- [le code de commerce](#)
- [le code de l'environnement](#)
- [le code de justice administrative](#)
- [le code de la route](#)
- [le code de l'action sociale et des familles](#)
- [le code monétaire et financier](#)

A - Les codes concernés par la loi d'habilitation

CODE RURAL

L'année 2000 a été marquée par la publication de l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000, prise sur la base de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, procédant à la codification législative des livres VII (Dispositions sociales) et IX (la santé publique vétérinaire et la protection des végétaux) du code rural ainsi qu'à la modification des livres III (Exploitation agricole) et VI (Production et marchés). L'adoption de cette ordonnance met un terme à la codification des parties législatives du code rural, entreprise il y a vingt ans.

Toutefois, la refonte du code n'a été vraiment achevée qu'après une modification de son périmètre, le livre II (Protection de la nature) ayant été transféré au code de l'environnement par l'article 11 de l'ordonnance du 18 septembre 2000 relative à ce dernier code. Afin d'éviter tout vide dans le code rural, le livre IX prend la place du livre II, les articles étant renumérotés par voie de conséquence comme l'a prévu ledit article 11.

D'une manière générale, la rédaction des livres VII et IX (devenu II) est dans ses grandes lignes, conforme aux dernières propositions de la Commission supérieure de codification ; le nouvel examen de ces livres par le Conseil d'État a été l'occasion, mises à part les améliorations rédactionnelles, de quelques déclassements supplémentaires de textes de forme législative mais de nature réglementaire et du transfert de certaines dispositions d'un titre à un autre.

Il y a lieu de signaler que certains articles du code rural établi en 1955 ne sont ni abrogés, ni codifiés dans le nouveau code rural. Ces dispositions, peu nombreuses, correspondent, pour une part, à des articles qui ne reçoivent plus d'application nouvelle mais qui sont susceptibles de continuer à conférer des droits à certaines personnes. Pour le reste, il s'agit d'articles ayant vocation à être intégrés dans d'autres codes.

Il importe désormais que les livres récemment publiés soient complétés par les parties réglementaires correspondantes :

- la partie réglementaire du livre VI (Production et marchés) a été examinée par la Commission supérieure de codification les 6 juillet et 5 octobre 1999 et le 16 janvier 2001 ;
- l'élaboration des parties réglementaires du livre IX, devenu II (Santé publique vétérinaire et la protection des végétaux) et du livre VII (Dispositions sociales) est très avancée ; ces deux parties devraient être examinées par la Commission au cours de l'année 2001 ou, au plus tard, au début de l'année 2002.

CODE DE L'ÉDUCATION

Conformément à l'article 1^{er} de la 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, la partie législative du code de l'éducation nationale a fait l'objet de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000.

Le code de l'éducation est l'aboutissement de travaux engagés de longue date par le ministère de l'éducation nationale et qui avaient conduit à l'adoption d'un premier projet, examiné par la Commission supérieure de codification, le Conseil d'État et la Commission des lois de l'Assemblée nationale, mais qui n'avait pu être inscrit à l'ordre du jour en raison du calendrier parlementaire. C'est sur cette base que le projet a été repris et actualisé, sans remettre en cause ni le champ du code, ni son articulation générale, ni les solutions adoptées sur les diverses questions d'ordre juridique.

Pour la première fois, se trouve ainsi codifié l'ensemble des textes législatifs concernant le domaine de l'éducation. A ce titre, le code est largement interministériel, puisqu'il prend en compte les formations organisées sous la responsabilité ou le contrôle d'autres ministres que celui de l'éducation nationale.

Cet édifice législatif était particulièrement complexe en raison de la stratification historique de dispositions diverses et de leur imbrication. Des adaptations formelles ont été réalisées pour mettre en cohérence ces dispositions, modifier les références et harmoniser les termes ou les notions.

Des problèmes de terminologie ont parfois été rencontrés, en raison du caractère ancien de certaines lois. Les modifications du système éducatif avaient rendu obsolètes un certain nombre de notions qui ont été remplacées : ainsi le terme « enseignement élémentaire » ou « du premier degré » a été substitué au terme « enseignement primaire » utilisé dans les lois des années 1880 ; le terme « enseignement libre » utilisé par la loi du 15 mars 1850 (loi Falloux) a été remplacé par le terme « établissements d'enseignement privé », conformément à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959.

Au-delà des adaptations formelles, il a été parfois nécessaire de procéder à une certaine harmonisation de l'état du droit. Par exemple, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, les régions ont été ajoutées aux collectivités citées par les articles L. 151-3 et L. 151-4 s'agissant de la création et de l'entretien des établissements publics d'enseignement. Plusieurs dispositions ont été harmonisées pour tenir compte des principes du nouveau code pénal. Des articles ont également été

créés pour permettre la coordination des dispositions du code de l'éducation avec celle relevant d'autres textes : il est ainsi notamment, en tête du livre IX, d'un article précisant que les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État s'appliquent aux membres des corps de fonctionnaires du service public de l'éducation sous réserve des dispositions du code de l'éducation.

La codification a permis de distinguer clairement, d'une part, les dispositions de la loi du 12 novembre 1968 sur l'enseignement supérieur, qui demeuraient en vigueur et qui ont fait l'objet d'une codification et celles qui, d'autre part, ayant été remplacées par la loi du 26 janvier 1984, se trouvaient implicitement abrogées et qui, depuis, l'ont été explicitement par l'ordonnance du 15 juin 2000.

Cet exemple renvoie à la question plus générale, liée à la succession de textes d'époques différentes, de l'abrogation implicite de certaines dispositions, auxquelles se sont substitués de nouveaux textes. Il en va ainsi des dispositions des lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889 sur les compétences des communes en ce qui concerne les écoles, définissant un régime largement modifié par les lois de décentralisation, notamment par la loi du 22 juillet 1983. C'est le « code de l'enseignement technique », réalisé par décret en 1956, qui contenait le plus grand nombre de dispositions implicitement abrogées ou ayant perdu leur objet : ainsi ce code mentionnait des « écoles nationales professionnelles » devenues « lycées techniques » en 1959, puis « lycées d'enseignement général et technologique » en 1986. De même, un de ses chapitres était consacré aux « cours professionnels et de perfectionnement » transformés en « centres de formation d'apprentis » par la loi du 16 juillet 1971, et à « l'enseignement ménager familial », institué en 1942, mais qui n'existe plus aujourd'hui.

La partie réglementaire du code de l'éducation est en cours d'élaboration. L'année 2001 sera consacrée à la réalisation de cette partie en vue de son examen par la Commission en 2002.

CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Par ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000, prise sur le fondement de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, a été adoptée la partie législative du code de la santé publique.

Les grandes options de la Commission supérieure de codification concernant la refonte, à droit constant, de l'abondante législation existant en la matière ont été retenues.

Il s'agit tout d'abord de l'adoption d'un plan rationnel, comportant une division en six parties regroupant successivement les dispositions relatives à la protection générale de la santé, à la santé de la famille, de la mère et de l'enfant, à la lutte contre les maladies et dépendances, aux professions de santé, aux produits de santé et aux établissements et services de santé. Chacune de ces parties est elle-même divisée en livres, titres et chapitres ; ceux-ci, généralement courts, ne comportent pas de division en sections ou sous-sections ; ce parti a été pris en raison de l'ampleur des dispositions réglementaires d'application de certains chapitres qui seront, quant à elles, subdivisées en sections, sous-sections et paragraphes si nécessaire.

Les principales modifications apportées aux textes existants dans les limites autorisées par la loi d'habilitation, c'est-à-dire afin d'assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle et l'harmonisation de l'état du droit, doivent être succinctement rappelées.

En ce qui concerne le respect de la hiérarchie des normes, les déclassements de dispositions de forme législative mais de nature réglementaire n'ont concerné qu'un petit nombre d'articles maintenus en vigueur par l'article 5 de l'ordonnance du 15 juin 2000 jusqu'à leur reprise sous forme réglementaire ; de même, les reclassements de dispositions de forme réglementaire dans la partie législative ont été rares.

Le souci de cohérence rédactionnelle, autant que le respect du principe de légalité des délits et des peines, a conduit à une importante réécriture des dispositions pénales qui étaient édictées en termes trop généraux, renvoyant à des chapitres entiers du code, voire à plusieurs chapitres, comme c'était le cas de l'article L. 518, alors que les infractions doivent être définies très précisément. En outre, les dispositions pénales ont été systématiquement regroupées à la fin des livres ou des titres.

Il faut souligner aussi les importantes innovations apportées par la nouvelle version du code en matière de droit applicable à l'outre-mer qui, jusqu'à présent, figurait essentiellement dans des lois non codifiées. Le recensement de ces dispositions s'est accompagné, comme l'article 5 de la loi d'habilitation du 16 décembre 1999 le permettait, d'une large extension des dispositions codifiées à la collectivité territoriale de Mayotte et, dans le strict respect des compétences territoriales, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Pour assurer leur lisibilité, toutes ces dispositions ont été regroupées dans le dernier livre de chacune des six parties du code.

La rénovation profonde du code de la santé publique, qui s'est naturellement accompagnée de la modernisation de termes devenus désuets, apporte -et c'est sa finalité- une sécurité juridique à l'utilisateur, notamment en éliminant des dispositions redondantes ou implicitement abrogées ; c'est ainsi qu'ont disparu des dispositions relatives aux alcooliques dangereux et aux maladies vénériennes, implicitement abrogées par des textes postérieurs.

Il est vrai qu'un certain temps sera nécessaire aux usagers pour s'adapter au nouveau plan et à la nouvelle numérotation des articles qui comportent au moins cinq chiffres, en raison de la division en parties.

Ce code se révélant, sans doute plus que d'autres, sujet à de fréquentes et importantes retouches (cinq lois modifiant plusieurs articles du code sont intervenues depuis sa publication le 22 juin 2000, d'autres, très importantes sont en préparation) tout l'effort du législateur devrait tendre à conserver au nouveau code sa cohérence et sa lisibilité. Il faudra insérer les dispositions nouvelles en respectant les partis pris par les codificateurs, par exemple le mode de rédaction et la place des dispositions pénales et des dispositions renvoyant à des décrets, la mention expresse de l'application ou de l'adaptation à Mayotte et, le cas échéant, aux différents Territoires d'outre-mer : à défaut de cette mention, ce sont les textes non modifiés qui restent applicables.

Le droit de la santé publique ne sera rendu complètement et aisément accessible que lorsque la codification des dispositions réglementaires sera intervenue. La partie réglementaire du code est actuellement très incomplète, un grand nombre de dispositions figurant dans des textes non codifiés. Cette opération qui ne concerne pas moins de 6000 articles (la partie législative en comporte 2300) devrait être achevée en 2002.

CODE DE COMMERCE

L'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce est l'aboutissement d'un processus initié en 1990 et interrompu par le rejet, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, en juin 1994, du projet de loi voté en 1993 en première lecture par le Sénat.

Cependant, ce projet de 1990, préparé par le bureau du droit commercial de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, avec le concours d'universitaires spécialisés, a connu de nombreuses et importantes modifications.

C'est ainsi, en premier lieu, que le périmètre du code a subi quelques aménagements. 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, sont 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, celles de la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises ainsi que certaines dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, notamment les articles 284 et 292 qui ont trait aux obligations.

En second lieu, l'ordonnance prend en compte les vingt-cinq lois ayant modifié ou complété des dispositions comprises dans le périmètre de la codification résultant du projet de 1993.

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. 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'intéresse, au titre II du livre II, qu'un seul article du code. 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 repris 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 reprise aux chapitres 1 et 2 du titre I du livre III sur la vente et les clauses d'exclusivité.

La publication du code de commerce met fin au processus ancien et constant de décodification du droit commercial, dont des pans entiers avaient été, au fil des ans, détachés de l'ancien code. C'était le cas du droit des sociétés, aujourd'hui codifié au livre II, auquel était en 1807 consacré l'ancien titre III du livre I^{er} et qui, depuis la loi du 24 juillet 1867, avait pris son autonomie, la loi du 24 juillet 1996 abrogeant même purement et simplement l'ensemble de ce titre III. C'était également le cas du droit des entreprises en difficulté, qui constitue maintenant le livre VI du nouveau code et qui avait disparu de l'ancien code depuis la loi du 13 juillet 1967.

Sont rassemblés également dans le code les matières nouvelles, non incluses dans le texte de 1807, et qui avaient donné lieu, depuis, à des législations autonomes. Ainsi, le régime juridique du fonds de commerce, fixé par les lois du 17 mars 1909 relative à la vente et au nantissement des fonds de commerce et du 29 juin 1935, relative au règlement de leur prix, est maintenant repris au titre IV du livre I^{er}. Il en va de même du bail commercial qui a fait, depuis le décret du 30 septembre 1953, l'objet d'une législation spécifique maintenant codifiée au titre IV du livre I^{er}. Quant au droit de la concurrence, issu de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, il constitue désormais la matière du livre IV.

Ces textes ont été repris, conformément aux termes de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, sans subir d'autres modifications que celles imposées par le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ou l'harmonisation de l'état du droit. C'est ainsi que de nombreuses dispositions formellement réglementaires, mais intervenues en fait dans le domaine de la loi, ont fait l'objet d'un reclassement dans la partie législative : on peut citer l'article 173 du décret du 27

décembre 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises (qui interdit toute procédure d'exécution portant sur des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations), dont le Conseil d'État a relevé, dans une décision du 9 février 2000, que ses dispositions relevaient du domaine de l'article 34 de la Constitution. C'est aussi pour assurer le respect de la hiérarchie des normes qu'ont été abrogées les dispositions de l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 (qui attachent une incapacité élective de plein droit aux jugements prononçant une faillite personnelle ou une interdiction de gérer), déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999), ou modifiées celles de l'article 25 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 (prévoyant la participation du rapporteur à tous les délibérés du Conseil de la concurrence), jugées contraires à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la Cour de cassation (Cass. Com., 5 octobre 1999).

Indépendamment de ces adaptations, les textes existants ont été souvent réorganisés pour en améliorer la lisibilité et la cohérence; telles les lois précitées de 1909 sur le fonds de commerce et de 1985 sur les difficultés des entreprises. Par ailleurs, l'entreprise de codification permet de mettre en lumière les insuffisances du droit positif, comme, par exemple, le caractère parcellaire des textes sur la vente commerciale, qu'illustre le champ réduit du livre III.

D'ores et déjà, ce code de commerce nouveau a suscité l'intérêt critique de la doctrine, qui s'est exprimée par de nombreux commentaires¹. A l'Université des sciences sociales Toulouse I s'est récemment tenu un colloque consacré à ce nouveau code de commerce.

Des mesures vont être prises très prochainement pour que la Chancellerie ait les moyens de préparer, dans les meilleurs délais, si possible en 2002, la partie réglementaire de ce code.

CODE DE L'ENVIRONNEMENT

La partie législative du code de l'environnement a été adoptée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000. L'adoption rapide de ce code, effectuée sans heurts ni contestations d'aucune sorte, est d'autant plus frappante que ce projet est un de ceux qui ont connu le parcours le plus chaotique. Le projet, lancé en 1992, avait en effet été déposé deux fois à l'Assemblée nationale où des difficultés d'ordre technique et politique avaient empêché qu'il soit adopté dans des délais raisonnables.

Le texte adopté reprend très largement le projet précédent. Des aménagements limités lui ont toutefois été apportés, dans le respect des conditions posées par la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999. 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. Celles-ci font désormais l'objet d'un nouveau titre, intitulé « Protection du cadre de vie », au sein du livre V, « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances ». A l'inverse, l'institution de la taxe générale sur les activités polluantes, régie par des dispositions du code des douanes depuis la loi de finances pour 1999, a conduit à faire disparaître du code les dispositions financières qui y figuraient auparavant, relatives aux taxes perçues notamment au profit de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Seul a été maintenu un article de renvoi au code des douanes.

Ainsi délimité, le champ du code de l'environnement demeure assez restreint. On n'y retrouve pas les dispositions relatives à l'aménagement du territoire, en dépit du regroupement actuel des deux matières au sein du même ministère. Les dispositions relatives à la forêt demeurent au sein du code forestier. Des lois transversales, telles la loi du 11 juillet 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, ne sont que partiellement reprises au code de l'environnement. Il en va de même des dispositions de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, compte tenu de la multiplicité des sources de bruit.

¹ Voir notamment Ph.-H. BRAULT A propos de la codification du statut des baux commerciaux, Loyers et copropriété, nov. 2000, p. 4 ; A. LIENHARD et C. RONDEY Incidences juridiques et pratiques des codifications à droit constant (à propos du nouveau code de commerce), Le Dalloz, 2000, n° 34, p. 521 ; A. LIENHARD La légalité retrouvée de l'article 173 du décret du 27 décembre 1985 (ou les surprises de la codification à droit constant), Le Dalloz, 2000, n° 34, III ; Th. LE BARS Nouvelles observations sur la codification "à droit constant" du code de commerce, JCP Ed. gén. 2000, p. 2163 ; L. LEVENEUR Le code de commerce nouveau est arrivé, Contrats Concurrence Consommation, n° 11, nov. 2000 ; A. LIENHARD Tous les artisans peuvent-ils encore être mis "en faillite"? Le Dalloz, 2000, n° 38, III ; Y. GUYON Le nouveau code de commerce et le droit des sociétés, RTD com. oct.-déc. 2000, p. 647 ; J. MONEGER Bail commercial et code de commerce, RTD com. oct.-déc. 2000, p. 851 ; Ph. REIGNE et Th. DELORME Une codification à droit trop constant (à propos du code de commerce), JCP entreprise et affaires, 2001, n° 1 ; D. BUREAU et N. MOLFESSIS Le nouveau code de commerce ? Une mystification, Le Dalloz, 2001, n° 4, p. 361 ; D. BARTHE Propos critiques sur la disparition des rapporteurs au délibéré du Conseil de concurrence au regard des exigences de l'article 6§1 de la CEDH, Contrats Concurrence Consommation, janv. 2001, p. 7 ; C. ARRIGHI de CASANOVA et O. DOUVRELEUR La codification par ordonnances A propos du code de commerce, JCP Ed. gén. 2001, I 285 ; J.-P. BLATTER Pour une lecture à droit constant d'une codification à droit constant, AJDI, fév. 2001, p. 113.

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'outre-mer, qui comprend désormais un titre par territoire, en prévision de possibles évolutions divergentes des législations applicables à ces territoires.

Le nouveau code a pu intégrer les modifications issues de la loi « chasse » du 26 juillet 2000. Le législateur a en effet choisi de modifier lui-même le droit national, avant qu'il ne soit codifié, dans le but d'en éliminer deux incompatibilités avec le droit européen, qui avaient été révélées par des décisions de justice entre le dépôt du précédent projet de loi de codification et la préparation du projet d'ordonnance :

- l'incompatibilité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales des articles du code rural issus de la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relatifs aux associations communales de chasse agréées (CEDH 29 avril 1999, Chassagnou et autres) ;

- l'incompatibilité avec la directive « oiseaux sauvages » du 2 avril 1979 des dispositions de la loi du 3 juillet 1998 relatives aux périodes d'ouverture de la chasse (CE 3 décembre 1999, Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire).

La Commission supérieure de codification a ainsi été dispensée de prendre l'initiative d'une modification des textes existants pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, comme les termes de la loi d'habilitation lui en donnaient la possibilité.

Les écarts par rapport au droit constant, pourtant autorisés par la loi d'habilitation, sont finalement restés des plus limités. Les modifications les plus notables sont, au titre de l'harmonisation du droit, 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 et après consultation des assemblées territoriales. Il était difficilement envisageable d'aller beaucoup plus loin, compte tenu de la compétence des territoires en matière de protection de l'environnement.

En dépit de ces ajustements limités par rapport au projet précédemment déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, il n'a pas été facile de respecter les délais prévus par la loi d'habilitation en raison des incertitudes quant à la date d'adoption de la loi « chasse ». Ils l'ont finalement été grâce aux efforts de tous, et notamment de la mission de codification du ministère.

Parallèlement à l'achèvement de la partie législative, le travail de codification de la partie réglementaire du code a repris. Ce travail de codification avait déjà été précédemment entrepris en 1998. Lors de la phase d'examen du projet de loi, deux livres de la partie réglementaire avaient été achevés, un autre était en cours de réalisation. Il reste donc à achever ces trois premiers livres et à réaliser les trois autres. L'ensemble représentera environ trois mille articles, pour un peu moins de mille articles dans la partie législative. Malgré l'ampleur de la tâche, les moyens matériels et humains affectés à la codification par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement permettent d'espérer que la partie réglementaire sera achevée en 2001.

CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

Issu d'un texte mis au point par un groupe de travail qui associait notamment des professeurs de droit public et des membres des juridictions administratives, le code de justice administrative rassemble tout à la fois, d'une part, les dispositions régissant les juridictions administratives de premier et second degré, d'autre part, celles relatives au Conseil d'État. Les premières étaient, pour la plupart, regroupées dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, mais des lois importantes intervenues en 1986 et 1987 étaient demeurées extérieures à ce code ; les secondes étaient réparties entre plusieurs textes, essentiellement une ordonnance de 1945 et plusieurs décrets de 1953 et de 1963.

Le projet avait été examiné et arrêté, une première fois, par la Commission supérieure de codification au printemps 1998. La Commission avait alors approuvé, en particulier, le choix original consistant à faire précéder les neuf livres d'un titre préliminaire rassemblant les dispositions de valeur législative posant les principes les plus éminents du fonctionnement des juridictions administratives.

Comme les autres codes, dont l'élaboration était achevée mais qui n'avaient pu être soumis au Parlement avant l'intervention de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, le code de justice administrative a été inclus parmi ceux dont le gouvernement était autorisé à établir la partie législative par voie d'ordonnance. Aussitôt après la promulgation de la loi, le texte, qui comportait quelques ajustements par rapport au projet de loi initialement préparé, a fait l'objet d'un nouvel examen par la Commission, avant d'être soumis au Conseil d'État.

Adoptée en conseil des ministres dès le 3 mai 2000 et signée le 4, l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 a été la première à intervenir sur le fondement de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999. Indépendamment de cette antériorité, la codification des textes relatifs aux juridictions administratives peut apparaître comme exemplaire, à un double titre.

On peut à cet égard souligner, d'abord, qu'elle a porté simultanément sur les parties législative et réglementaire. Les deux décrets relatifs à la partie réglementaire ont pu ainsi être signés le même jour

que l'ordonnance et publiés le 7 mai 2000, dans le même numéro du Journal officiel. L'essentiel des dispositions relevant de cette partie est annexé à un décret en Conseil d'État « ordinaire » : conformément aux règles qui prévalent en matière de codification, ces dispositions sont identifiées par des articles « R », tandis que les articles « R* » correspondent à des dispositions relevant de décrets délibérés en conseil des ministres, ce qui concerne essentiellement le statut des membres du Conseil d'État.

Si ce code a été, parmi ceux prévus par la loi du 16 décembre 1999, le premier à être publié, son entrée en vigueur a cependant été différée au 1er janvier 2001, afin de permettre aux usagers du code, et notamment aux juridictions, de s'y préparer. Le délai ainsi fixé a pu être mis à profit par le législateur – et c'est la seconde caractéristique qui mérite d'être soulignée- pour insérer directement dans le nouveau code qui venait d'être publié la réforme des procédures d'urgence qui était alors en voie d'achèvement devant le Parlement : à l'occasion des dernières « navettes », le texte soumis à la représentation nationale a été modifié pour en tirer les conséquences. Ainsi la loi du 30 juin 2000 sur le référé devant les juridictions administratives se substitue-t-elle aux dispositions sur l'urgence qui venaient d'être regroupées, à droit constant, dans le livre V du code.

Il y a là, à n'en pas douter, une illustration remarquable des mérites de la codification qui consiste, dans un premier temps, à « reformer » une matière en s'en tenant au droit constant, afin de mieux l'appréhender et de pouvoir, ensuite, la réformer dans de meilleures conditions.

CODE DE LA ROUTE

Afin de permettre aux usagers de se familiariser avec le nouveau code de la route (ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000), une entrée en vigueur différée a été prévue. Elle doit permettre une information des usagers et une adaptation des administrations. Le code de la route, comme le code de justice administrative, a été élaboré en même temps en ses parties législative et réglementaire.

a) En ce qui concerne la partie législative du code de la route, la Commission a opté pour la reproduction, en code suiveur, de dispositions du code pénal et du code de procédure pénale. L'information complète des usagers sur leurs droits et obligations, objectif déterminant de la codification, a conduit la Commission à un tel choix. De même, des dispositions du code général des collectivités territoriales et du code des assurances ont été reprises dans le code de la route afin que l'ensemble des règles applicables en ce domaine puissent être regroupées.

En revanche, aucun lien n'a été établi avec le code de la santé publique, en ses dispositions relatives au contrôle de l'imprégnation alcoolique, ni avec les dispositions du code de l'environnement portant sur l'interdiction de la circulation pour préserver les espaces naturels. La différence de nature et d'objet entre ces dispositions et le code de la route a conduit à écarter leur reprise en code suiveur.

b) En ce qui concerne la partie réglementaire du code, la Commission a considéré que si certains textes à codifier avaient été pris sans avis du Comité interministériel de sécurité routière ni du groupe interministériel permanent de sécurité routière, l'avis rendu par le groupe interministériel sur le projet de code permettait de considérer que la formalité de consultation a été satisfaite.

La Commission a admis que le respect du principe de droit constant permette au ministre de modifier la rédaction d'articles pour mettre des procédures en conformité avec le principe du contradictoire en matière de sanction administrative ou de retrait d'une autorisation.

La déconcentration des décisions administratives individuelles avait été prise en compte dans l'ancien code. Il restait toutefois quelques dispositions qui n'étaient plus conformes aux principes posés par les textes nouveaux pris en matière de déconcentration. La Commission a modifié leur rédaction pour respecter la compétence de droit commun du préfet.

La question de la précision des incriminations pénales a soulevé un important débat. Le code ancien contenait des incriminations de caractère général sous forme d'obligations générales de prudence ou de « notamment ». La Commission s'est interrogée sur l'opportunité de les supprimer mais a considéré que, s'agissant d'un code destiné au plus grand nombre, des obligations générales de prudence et de précaution pouvaient être utilement rappelées.

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

Par ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000, prise sur le fondement de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, a été adoptée la partie législative du code de l'action sociale et des familles. Ce nouveau texte qui reprend les dispositions de l'ancien code de la famille et de l'aide sociale, créé en 1956, a pour principal intérêt d'inclure dans la codification plusieurs « grandes lois » qui formaient la véritable ossature juridique du secteur. On doit citer en particulier les deux lois du 30 juin 1975, d'une part portant loi d'orientation en faveur des personnes handicapées et, d'autre part, celle relative aux institutions sociales et médico-sociales. Peuvent également être citées : la loi du 7 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, la loi du 21 janvier 1977 relative à l'institution d'une prestation spécifique dépendance ou, au moins pour partie, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le code reprend, au total, une quarantaine de lois.

Compte tenu de l'émiettement législatif qui caractérisait ce secteur, le travail de codification a largement été un travail de « reconstruction », dans la logique du plan retenu, d'un ensemble de

dispositions issues de textes pris à des époques très différentes. Ainsi, même dans le cadre strict du droit constant, l'objet de la codification a été principalement de mieux situer chacun de ces textes dans leur perspective, notamment pour les dispositions issues de lois de décentralisation. Cet effort de rationalisation aurait pu conduire à une simplification du droit particulièrement nécessaire du fait que les différents régimes d'aide sociale obéissent chacun à des règles spécifiques, alors même qu'ils mettent en œuvre les mêmes principes généraux. Toutefois, comme la Commission supérieure de codification en avait fait le constat, l'unification de ces règles dépasserait la simple harmonisation du droit. En cela la parution du code n'exonère pas l'administration de l'indispensable travail de réflexion sur la simplification des normes. La codification est de nature à faciliter ce travail, et parfois à mieux faire apparaître les évolutions à prolonger.

Le code publié reprend dans ses grandes lignes le projet adopté par la Commission supérieure de codification. Le plan proposé a été simplifié afin de regrouper en un seul livre, au lieu de deux, l'ensemble des régimes d'aide et d'action sociale. A l'occasion de l'examen du texte devant le Conseil d'État, le gouvernement a été au-delà de ce qu'il avait précédemment admis en matière de « mise à l'écart » de certaines dispositions manifestement obsolètes mais qui, en l'absence dans notre droit d'un régime de caducité, ne pouvaient à ce stade être abrogées. Cette situation a l'inconvénient de laisser subsister dans l'ordonnancement juridique un certain nombre de dispositions ni codifiées, ni abrogées. La Commission ne peut qu'insister pour que ces dispositions soient rapidement abrogées.

Le partage strict entre loi et règlement, proposé par la Commission, qu'il s'agisse du régime des commissions administratives, nombreuses dans ce secteur, des procédures contentieuses applicables devant les juridictions de l'aide sociale et de la tarification sanitaire et sociale ou des conditions d'ouverture des droits aux prestations, a été maintenu et même sensiblement renforcé, compte tenu des règles posées par le Conseil d'État dans le cadre de l'examen d'autres codes.

En revanche, le gouvernement n'a pas estimé pouvoir reprendre la réécriture des dispositions relatives à l'aide sociale complémentaire en Alsace-Moselle qui demeure régie par les lois de 1908 et 1909 prises dans le cadre de l'empire allemand. Il conviendra sans doute de réfléchir à l'avenir à la meilleure façon d'intégrer ces régimes encore partiellement appliqués et de les concilier avec le régime de droit commun de l'aide sociale. Par rapport au projet initial du gouvernement et à celui qui avait été retenu par le Parlement dans la loi d'habilitation et par la Commission supérieure de codification lors de l'examen du code, la modification la plus significative touche au changement du titre du code qui, en ajoutant la mention « des familles » a l'inconvénient de suggérer une dimension « civiliste » qui ne correspond pas réellement au contenu du code.

Comme bien d'autres codes, le code de l'action sociale et des familles a dû être élaboré dans un contexte d'évolution législative. En particulier certaines dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 19 décembre 2000 ont dû être introduites dans le projet. De plus, avant même la parution de ce code, le gouvernement avait déjà déposé au Parlement un projet de loi relatif aux institutions sociales et médico-sociales modifiant profondément le livre III du code relatif aux établissements. Malgré ce contexte et l'élaboration en cours de plusieurs projets importants, la partie réglementaire déjà largement avancée devrait pouvoir être soumise à la Commission supérieure de codification avant la fin de 2001.

CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Par ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000, publiée au Journal officiel du 16 décembre 2000, prise sur le fondement de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, a été adoptée la partie législative du code monétaire et financier.

Les définitions des notions figurant dans le code ont été précisées (valeurs mobilières notamment) de manière à leur donner une portée générale.

Le livre IV sur les marchés compte six titres et s'ouvre sur la nouvelle définition de l'appel public à l'épargne issue 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 blanchiment des capitaux.

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, par la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 sur la modernisation des activités financières et par l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 relative à la Commission des opérations de 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 départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans la collectivité territoriale 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.

Les dispositions de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 concernant les systèmes de garantie des déposants, des investisseurs et des cautions ont été insérées 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 financières a été complété pour tenir compte des dispositions renforçant les pouvoirs de la Commission bancaire.

L'année 2001 va être consacrée à l'élaboration de la partie réglementaire du code monétaire et financier.

◆ B - LES AUTRES CODES

- a) **Codes achevés**
 - le code général des collectivités territoriales
 - le code des juridictions financières
- b) **Codes officiellement lancés**
 - Code de la recherche
 - Code de l'administration
 - Code du patrimoine
 - Code de l'organisation judiciaire
 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers
 - Code de la défense
 - Code général de la fonction publique
 - Code du tourisme
- c) **Code en voie de lancement**
 - Code général des transports

Codes achevés

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La partie législative de ce code a été modifiée à de nombreuses reprises depuis sa publication. En effet, cinquante lois, intervenues entre le 26 mars 1996 et le 3 janvier 2001, l'ont peu à peu transformée.

Certaines lois l'ont modifiée très marginalement : on citera la loi n° 2000-1232 du 15 décembre 2000 tendant à permettre aux conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine qui, composée d'un article unique, n'a fait qu'ajouter un paragraphe I bis à l'article L. 5211-7 ; d'autres lois y ont apporté des modifications plus substantielles, par exemple la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer qui a modifié ou ajouté 56 articles au code ; d'autres lois, enfin, l'ont bouleversée radicalement comme la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui a largement recomposé et modifié la cinquième partie du code consacrée à la coopération locale.

Pour la première fois et conformément à l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification modifié par le décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, la Commission a rendu un avis sur un projet de texte modifiant de manière importante, dans le fond comme dans la forme, la partie législative du code général des collectivités territoriales, à savoir le projet de loi relatif à Mayotte (Conseil d'État – Assemblée générale du 22 février 2001).

Ces modifications, d'amplitude et de surface variables, n'ont pas présentement altéré la structure et la cohérence interne du code même si la numérotation des articles connaît quelques vicissitudes ; elles mettent cependant en évidence la nécessité de réfléchir désormais aux moyens permettant de maintenir la lisibilité d'un code.

La partie réglementaire du code général des collectivités territoriales a été modifiée par cinq décrets depuis le 7 avril 2000.

On observera que, parmi ces derniers, deux décrets ont été consacrés à la conversion des francs en euros. Quant au décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, il convient de souligner que la section de l'intérieur du Conseil d'État s'est attachée, au-delà du projet du gouvernement, à maintenir le parallélisme des plans législatif et réglementaire et à harmoniser des concepts qui n'avaient pu l'être lors des opérations de codification, afin d'aller dans le sens d'une meilleure lisibilité du droit pour l'utilisateur.

CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

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 2 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).

Approuvé par la Commission supérieure de codification 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).

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.

Notamment, en matière 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 n° 95-945 du 23 août 1995). Il s'est agi, principalement, dans le jugement des comptes des comptables patents et des comptables de fait, de renforcer les « droits de la défense » qui ont été calqués sur les dispositions homologues des Chambres régionales des comptes.

La mise en place de la partie réglementaire du code a nécessité deux décrets : un décret en Conseil d'État 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'État qui procède à la codification des dispositions, en distinguant celles qui relèvent d'un décret en Conseil d'État et celles qui relèvent d'un décret simple, et abroge l'ensemble des autres décrets régissant jusqu'à présent la matière.

En effet, et comme le prévoit la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996, les 550 articles du code ont été revus afin de déterminer le niveau réglementaire auquel il semblait le plus judicieux de les rattacher : décrets en Conseil des ministres et en Conseil d'État (identifiés par « R* »), décrets en

Conseil d'État (« R ») et décrets simples (« D »).

N'ont été maintenus au niveau « R* » 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'État.

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'État 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.

Codes officiellement lancés

CODE DE LA RECHERCHE

La Commission supérieure de codification a adopté le plan du code lors de sa séance du 6 juillet 1999.

Depuis lors, la question majeure du code de la recherche est restée celle de la délimitation de son périmètre, compte tenu des réformes intervenues, telle que la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999.

Par ailleurs, en raison des travaux de codification menés en d'autres domaines, certaines dispositions législatives ou réglementaires, qui avaient été proposées initialement dans le projet en « code pilote », ont dû être placées en « code suiveur ».

Dans ce contexte, le ministre de la recherche a fait le choix de l'élaboration d'un code de la recherche, dans le cadre des orientations suivantes :

- les dispositions non codifiées dans d'autres codes sont prévues en code pilote dans le livre consacré aux activités de recherche ;
- certaines dispositions indispensables, codifiées dans d'autres codes, telles que celles qui relèvent de la compétence du ministre de la recherche ou d'instances consultatives placées auprès de celui-ci, devront y être reproduites en code suiveur ;
- d'autres feront l'objet de renvois simples, notamment le chapitre consacré aux recherches biomédicales.

Cette solution permettra d'ouvrir ce livre aux réglementations futures susceptibles d'intervenir selon les avancées du droit de la recherche.

Le groupe de travail va ainsi pouvoir poursuivre la préparation de la partie législative du projet de code au cours du premier semestre 2001 en vue de son examen par la Commission supérieure de codification au second semestre 2001.

CODE DE L'ADMINISTRATION

Ce code doit grouper les dispositions générales sur les procédures et les structures administratives non reprises par ailleurs dans les 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 : sont ainsi visés les grands textes de la fin des années 1970 et du début des années 1980, habituellement rattachés aux thématiques de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ou de la transparence administrative, et ceux régissant les procédures administratives non contentieuses. La seconde partie regroupera les textes relatifs à l'organisation des administrations civiles de l'État.

La délégation interministérielle à la réforme de l'État (ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État) 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 prête. La partie législative de cette première partie prend en compte les ajouts et les modifications résultant de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; un travail similaire sera réalisé sur la partie réglementaire, dès la publication des décrets d'application de cette loi. Une première version du livre Ier de la seconde partie du code comportant les principes et les règles générales relatives à l'organisation des administrations civiles de l'État a été également établie. En revanche, l'élaboration du second livre qui, eu égard à son objet, nécessite le concours des différents ministères, est toujours en cours d'élaboration.

CODE DU PATRIMOINE

Le lancement du code du patrimoine a été décidé le 18 septembre 1991.

Le ministre chargé de la culture a, par lettre du 19 décembre 1994, réaffirmé son engagement de voir aboutir un projet de codification « dépassant la simple juxtaposition de textes législatifs et réglementaires particuliers à chaque élément du patrimoine ou à chaque structure administrative correspondante ». Cette approche découle de l'ampleur de la notion même de patrimoine conçu comme « l'ensemble des biens incorporels ou corporels, immobiliers ou mobiliers, propriété publique ou privée, qui présente un intérêt historique ou esthétique ¹ »

Plusieurs versions de plan du futur code ont été élaborées : les unes privilégiant l'approche par concepts juridiques, les autres par thèmes.

Un premier projet a été transmis à la Commission supérieure de codification en 1995, puis retiré de l'ordre du jour de cette dernière à la demande du ministère.

Par lettre du 3 août 1996, le ministre chargé de la culture a transmis un nouveau projet à la Commission, exprimant le souhait que « l'avis de la Commission puisse éclairer le gouvernement sur la méthode la plus pertinente pour assurer la meilleure lisibilité à la législation complexe qui régit le domaine culturel ».

La Commission a examiné le projet de code lors de sa séance du 4 février 1997. Les difficultés de construction du plan ont été alors évoquées et la Commission a préconisé l'adoption d'un plan traitant de préférence par thèmes les grands domaines du droit du patrimoine (archives, bibliothèques, monuments historiques, musées, etc...). Une telle approche devrait en faciliter la lecture pour l'utilisateur.

Cette conception a été adoptée par le ministère de la culture : la partie législative du code devrait donc être proposée à l'examen de la Commission au printemps 2001.

CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Un avant-projet a été élaboré qui concerne les cinq premiers livres de la partie législative, consacrés respectivement aux dispositions communes (Livre I), aux juridictions du premier degré (Livre II), aux juridictions du second degré (Livre III), à la Cour de Cassation (Livre IV), aux dispositions applicables à certains auxiliaires de justice ou du juge (Livre V). Le sixième et dernier livre, relatif aux dispositions particulières applicables à certaines circonscriptions territoriales (Alsace-Moselle, Dom et Tom), est maintenant achevé. La partie réglementaire reste en revanche à élaborer.

La difficulté essentielle de ce code réside dans la délimitation de son périmètre.

Aux termes d'un arbitrage interministériel rendu le 17 avril 1996, les juridictions civiles spécialisées n'ont pas vocation à figurer dans le code. Cette décision a cependant été inégalement mise en œuvre : en effet, la juridiction prud'homale fait bien l'objet d'une codification dans le code du travail, de même que les dispositions relatives aux juridictions de sécurité sociale figurent dans le code de la sécurité sociale, le code de l'organisation judiciaire se contentant de renvoyer purement et simplement à ces codes. En revanche, les dispositions relatives aux tribunaux de commerce figurent actuellement dans le code de l'organisation judiciaire, ce que la réforme en cours de discussion devant le Parlement ne remet pas en cause. De même, les tribunaux paritaires des baux ruraux sont inclus dans le code de l'organisation judiciaire.

La refonte de ce code pose également la question de l'opportunité d'y intégrer ou non les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions pénales qui figurent actuellement dans le code de procédure pénale ; cette question n'est pas encore tranchée.

CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS

Le travail de rédaction est pratiquement achevé aussi bien pour la partie législative que pour la partie réglementaire et le projet pourra être soumis prochainement à la Commission.

Ce code contiendra les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et 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, le code reprendra selon la formule du « code suiveur » certaines dispositions 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.

Les dispositions particulières aux départements d'outre-mer seront incluses.

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

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 départements ministériels intéressés pour poursuivre les travaux d'élaboration de ce code.

Les principes méthodologiques ont été fixés, le 9 mai 2000, lors d'une réunion qui s'est tenue entre le ministère de la défense et la Commission supérieure de codification.

Le futur code regroupera, outre l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, l'ensemble des textes généraux et permanents concernant la défense. Y figureront également les textes relatifs aux personnes et aux moyens concourant à la défense ainsi que les textes définissant les structures du ministère de la défense.

Un plan détaillé des parties législative et réglementaire sera soumis à l'examen de la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2001.

CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le code a fait l'objet d'une réunion interministérielle de lancement le 17 novembre 2000 qui a permis de définir son périmètre au regard notamment des personnels concernés. Celui-ci regroupera les dispositions communes aux agents des trois fonctions publiques et celles qui sont propres à chacune de celles-ci.

Un plan détaillé devrait être soumis à la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2001.

CODE DU TOURISME

Par lettre en date du 9 novembre 1999, la secrétaire d'État au tourisme a chargé l'inspection générale du tourisme d'une mission de préparation du code du tourisme. Ce projet tend à l'identification du secteur du tourisme, sur les plans juridique et institutionnel, à dégager les liens avec l'ensemble des domaines concernés par les politiques touristiques et à mettre à disposition de tous les usagers un outil clair et maniable.

Cette mission, après consultation de la Commission supérieure de codification, a permis d'esquisser le champ du périmètre de codification.

Le 30 octobre 2000, le principe du code du tourisme fut adopté en réunion interministérielle. Dès le lendemain la Commission a sollicité le premier président de la Cour des comptes pour la désignation d'un rapporteur particulier.

Ainsi, l'année 2000 a vu la concrétisation du lancement du projet de code du tourisme.

Code en voie de lancement

CODE GÉNÉRAL DES TRANSPORTS

Ce code, dont l'élaboration incombe au Conseil général des 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 Commission supérieure de codification 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.

III - ANNEXES

1. [Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification](#)
2. [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](#)
3. [Article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations](#)
4. [Calendrier des ordonnances de codification](#)
5. [Maintenance des codes : exemple du projet de loi relatif à Mayotte](#)
6. [Composition de la Commission supérieure de codification](#)
7. [Organigramme de la Commission supérieure de codification](#)

ANNEXE 1

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

(Journal officiel du 13 septembre 1989)

Article 1^{er}

Il est institué une Commission supérieure de codification chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit qui prend la suite de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires créée par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948. Elle a pour mission de :

- procéder à la programmation des travaux de codification ;
- fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;
- susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées ;
- (Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 1^{er}) "recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole" ;
- adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes (Décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, art. 1^{er}) "élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Elle peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants".

Article 2

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

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

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur au secrétariat général du Gouvernement ;
- (Décret n° 90-732 du 10 août 1990, art. 1^{er}) "le directeur des Journaux officiels" ;
- (Décret n° 93-172 du 5 février 1993, art. 1^{er}) "le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer" ;

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

- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'État ;
- un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;
- le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné ;

Un rapporteur général ;

(Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-1) "Deux rapporteurs généraux adjoints".

Article 3

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

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

En vue de la désignation et de la présence des membres non permanents, le vice-président

sollicite les institutions ou les ministères concernés par le code examiné.

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

Article 4

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

Article 5

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

Article 6

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

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

Article 7

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

Article 8

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

- au vice-président ;
- au rapporteur général (*Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-III*) "et aux rapporteurs généraux adjoints" ;
- aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

Article 9

(*Décret n° 98-598 du 15 juillet 1998, art. 1^{er}, et décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998, art. 1^{er}*) "Les indemnités allouées au vice-président, au rapporteur général et aux rapporteurs généraux adjoints ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget".

Article 10

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

Article 11

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

Article 12

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

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

- *le décret n° 90-732 du 10 août 1990, Journal Officiel du 17 août 1990 ;*
- *le décret n° 93-172 du 5 février 1993, Journal Officiel du 7 février 1993 ;*

- le décret n° 93-904 du 15 juillet 1993, Journal Officiel du 17 juillet 1993 ;
- le décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, Journal Officiel du 4 octobre 1997 ;
- le décret n° 98-598 du 15 juillet 1998, Journal Officiel du 17 juillet 1998 ;
- le décret n° 98-1018 du 4 novembre 1998, Journal Officiel du 11 novembre 1998 ;
- le décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, Journal Officiel du 17 juin 2000.

ANNEXE 2

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)

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel no 99-421 DC en date du 16 décembre 1999 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

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° Livres VII et IX et mise à jour des livres Ier, II, III, IV, V, VI et VIII du code rural ;
- 2° Code de l'éducation ;
- 3° Code de la santé publique ;
- 4° Code de commerce ;
- 5° Code de l'environnement ;
- 6° Code de justice administrative ;
- 7° Code de la route ;
- 8° Code de l'action sociale ;
- 9° 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 1er 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°, 2° et 3° de l'article 1er ;
- b) Dans les neuf mois suivant la publication de la présente loi pour les codes mentionnés aux 4°, 5° et 6° de l'article 1er ;
- 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.

ANNEXE 3

ANNEXE n° 3

LOI n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

(Journal officiel du 13 avril 2000)

Article 3

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.

ANNEXE 4

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	Date limite saisine CSC	Groupe restreint CSC	Séance plénière CSC	Avis de la CSC au PM	S G G (saisine)	Conseil d'État (saisine et avis)	Conseil des ministres	Date limite de signature et date de publication de l'ordonnance	Date limite de dépôt et date de dépôt de la loi de ratification
RURAL (livre 7 et livre 9)	20 novembr 1999	6 décembre 1999	21 décembre 1999	1 ^{er} février 2000	1 ^{er} février 2000	17 mars 2000 8 juin 2000	14 juin 2000	22 juin 2000 22 juin 2000	22 août 2000 13 juillet 2000
SANTÉ PUBLIQUE	1 ^{er} décembre 1999	14 décembre 1999	11 janvier 2000	4 février 2000	4 février 2000	15 mars 2000 11 mai 2000	14 juin 2000	22 juin 2000 22 juin 2000	22 août 2000 12 juillet 2000
ÉDUCATION	20 décembre 1999	10 janvier 2000	25 janvier 2000	16 février 2000	16 février 2000	27 mars 2000 8 juin 2000	14 juin 2000	22 juin 2000 22 juin 2000	22 août 2000 26 juillet 2000
JUSTICE ADMINISTRATIVE	4 janvier 2000	17 janvier 2000	20 janvier 2000	1 ^{er} février 2000	1 ^{er} février 2000	7 février 2000 27 avril 2000	3 mai 2000	22 septembre 2000 7 mai 2000	7 juillet 2000 5 juillet 2000
COMMERCE	10 janvier 2000	24 janvier 2000 31 janvier 2000	8 février 2000 1 ^{er} mars 2000	8 mars 2000	16 mars 2000	10 mai 2000 27 juillet 2000	13 septembre 2000	22 septembre 2000 21 septembre 2000	22 novembre 2000 15 novembre 2000
ENVIRONNEMENT	24 janvier 2000	7 février 2000 28 février 2000	23 mars 2000	3 avril 2000	15 avril 2000	18 mai 2000 7 septembre 2000	13 septembre 2000	22 septembre 2000 21 septembre 2000	22 novembre 2000 15 novembre 2000
ROUTE	14 février 2000	21 février 2000	1 ^{er} mars 2000	15 mars 2000	15 mars 2000	20 mars 2000 27 avril 2000	20 septembre 2000	22 décembre 2000 24 septembre 2000	28 février 2001 8 novembre 2000
ACTION SOCIALE & FAMILLES	21 février 2000	6 mars 2000	14 mars 2000	5 mai 2000	5 mai 2000	10 août 2000	20 décembre 2000	22 décembre 2000 16 décembre 2000	28 février 2001 31 janvier 2001
MONÉTAIRE ET FINANCIER	25 février 2000	13 mars 2000 20 mars 2000	31 mars 2000	25 mai 2000	25 mai 2000	2 août 2000	13 décembre 2000	22 décembre 2000 16 décembre 2000	28 février 2001 7 février 2001

ANNEXE 5

MAINTENANCE DES CODES : L'exemple du projet de loi relatif à Mayotte

Un projet de loi relatif à Mayotte a traduit les orientations contenues dans l'accord de Paris du 27 janvier 2000 qui avait été soumis à la consultation de la population de Mayotte, le 2 juillet 2000. C'est en raison des importantes modifications apportées par ce projet de loi à plusieurs codes, et notamment au Code général des collectivités territoriales, que la Commission supérieure de codification a finalement été saisie pour avis conformément au décret n° 2000-519 du 16 juin 2000, dont ce fut la première application. La date à laquelle est intervenue cette saisine, après diffusion du bleu, a malheureusement contraint la marge de la Commission supérieure de codification, compte tenu des arbitrages qui avaient d'ores et déjà été rendus sur certains points délicats. La Commission appelle l'attention du gouvernement sur la nécessité de l'associer suffisamment tôt à la préparation des textes qui modifient, de manière substantielle, un ou plusieurs codes existants.

Au cours de son examen du projet de loi, la Commission supérieure de codification a été amenée à se prononcer sur plusieurs questions relatives à la technique de codification. Il n'est pas inutile d'en faire rapidement état.

Le projet de loi proposait une codification des dispositions applicables à Mayotte au fil des parties du Code général des collectivités territoriales selon la technique dite du «saupoudrage» retenue notamment pour les départements d'outre-mer. Un tel choix reposait sur des raisons politiques (volonté d'affichage d'un alignement progressif de Mayotte sur le droit commun) qu'il n'appartenait pas à la Commission de contester. Il n'en reste pas moins vrai que cette technique de codification est hétérodoxe au regard de la doctrine définie par la Commission supérieure de codification. Deux raisons militaient en effet en faveur de la création d'une partie consacrée à Mayotte : une raison juridique, d'une part : Mayotte est régie par la spécialité législative ; une raison technique, d'autre part : compte tenu du nombre de dispositions à codifier, le volume des articles relatifs à Mayotte justifierait à lui-seul une partie *ad hoc*.

La Commission a approuvé la définition du périmètre des dispositions à codifier : il s'agit des dispositions ayant vocation à être pérennes. Reste que l'ensemble de ces dispositions ne devaient pas entrer en vigueur à la date de publication de la loi relative à Mayotte. Certaines d'entre elles voient en effet leur applicabilité différée pour tenir compte de l'évolution de la collectivité départementale.

La question se posait de la codification de dispositions dont l'entrée en vigueur est largement différée. Le souci de la cohérence et de l'exhaustivité a justifié une codification immédiate de l'ensemble des dispositions applicables ou ayant vocation à l'être à Mayotte.

La technique initialement retenue par le gouvernement consistant à marquer dans chaque article la date à partir de laquelle il sera applicable à Mayotte était peu orthodoxe et de nature à alourdir considérablement la lecture du code. C'est pourquoi la Commission a proposé de codifier en bloc l'ensemble des dispositions applicables à Mayotte sans distinguer entre elles selon leur date d'applicabilité de sorte que le Code général des collectivités territoriales comprenne une version définitive des livres consacrés à la collectivité départementale de Mayotte en renvoyant les précisions relatives aux dates d'entrée en vigueur dans des articles finaux ventilant l'ensemble des dispositions codifiées en fonction de la date à partir de laquelle elles seront applicables à Mayotte. La Commission a opté pour la rédaction d'un article final précisant que les dispositions sont applicables à la date de publication de la loi sur Mayotte et dressant la liste des dispositions dont, par exception, l'entrée en vigueur est différée.

La question se posait de la codification de ces dispositions. En toute orthodoxie, elles ne devraient pas figurer au Code général des collectivités territoriales. Une telle solution se heurterait toutefois à une difficulté d'ordre pratique. Elle impliquait, en effet, que les utilisateurs du code se munissent de la loi afin de pouvoir détecter, en fonction de la date à laquelle ils se placent, si les dispositions sont applicables ou non. La Commission a admis que l'objectif constitutionnel d'accessibilité du droit pouvait être de nature à justifier une codification, inhabituelle, des articles relatifs aux dates d'entrée en vigueur.

La technique de codification retenue panachait la codification par numéro et la codification par réécriture complète des dispositions rendues applicables à Mayotte. La Commission a reconnu que cette méthode s'imposait compte tenu des importantes adaptations devant être apportées aux dispositions rendues applicables. Il faut enfin préciser que le Code général des collectivités territoriales a également vocation à accueillir certains articles entièrement nouveaux.

Les livres relatifs à Mayotte introduits dans le Code général des collectivités territoriales reproduisaient, dans la version initiale, en tant que de besoin, le plan du code. Une telle duplication du plan, qui conduisait à des livres comportant de nombreuses dispositions, aurait alourdi considérablement le volume des parties consacrées à Mayotte. Certes, le souci de coller au déroulement du code est un gage de lisibilité. Mais il convient d'arbitrer entre l'exigence de clarté et le souci d'alléger et de simplifier la rédaction de parties trop longues. C'est pourquoi il a été préféré à la technique adoptée une structure

autonome des livres relatifs à Mayotte avec une codification en bloc des dispositions rendues applicables à cette collectivité départementale.

La Commission a enfin suggéré un certain nombre de simplifications : transformation des titres préliminaires en titres premiers, suppression de certaines subdivisions (sections et sous-sections), codification, dans le Code général des collectivités territoriales, d'un certain nombre de dispositions du projet de loi.

ANNEXE 6

Composition de la commission supérieure de codification

Vice-Président : Guy BRAIBANT
Rapporteur général : Rémy SCHWARTZ
Rapporteurs généraux adjoints : Nicolas BONNAL - Luc MACHARD
Chargées de mission : Colette MÊME - Élisabeth CATTÀ
Secrétaire générale : Nicole GOUËFFIC
Secrétaire générale adjointe : Martine GUILLAUMOND
Secrétaire : Monique JEAN

TITULAIRES

M. Philippe SAUZAY, Conseiller d'État
M. Jean-Claude LAPLACE, Conseiller honoraire à la Cour de Cassation
Mme Anne-Marie FROMENT-MEURICE, Conseillère maître à la Cour des Comptes
M. Alain VIDALIES, Député
M. Patrice GÉLARD, Sénateur
Mme Danielle RAINGEARD de la BLÉTIÈRE, Directrice des affaires civiles et du Sceau
M. Robert FINIELZ, 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)

SUPLÉANTS

M. Daniel CHABANOL, Conseiller d'État
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'État
M. Olivier GARNIER, Chef de Service à la Direction des Journaux officiels
Mme Pascale COMPAGNIE, Bureau des affaires juridiques (Dom-Tom)

Organigramme de la commission supérieure de codification**COMITÉ DE PILOTAGE**

M. Guy BRAIBANT, vice-président, président de section honoraire au Conseil d'État
M. Rémy SCHWARTZ, rapporteur général, maître des requêtes au Conseil d'État
M. Nicolas BONNAL, rapporteur général adjoint, magistrat
M. Luc MACHARD, rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la Cour des Comptes
Mme Colette MÊME, chargée de mission, conseillère d'État honoraire
Mme Elisabeth CATTÀ, chargée de mission, administratrice civile
Mme Nicole GOUËFFIC, secrétaire générale, attachée principale d'administration centrale
Mme Martine GUILLAUMOND, secrétaire générale adjointe, secrétaire administrative de classe exceptionnelle

RAPPORTEURS PARTICULIERS

Mme Frédérique AGOSTINI, conseillère référendaire à la Cour de Cassation (*partie outre-mer des codes*)
M. Gilles BARDOU, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de l'action sociale et des familles*)
M. Guy BARREY, Conseiller à la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie (*code du tourisme*)
M. Nicolas BOULOUIS, maître des requêtes au Conseil d'État (*code général de la fonction publique*)
M. Didier CHAUVAUX, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de l'entrée et du séjour des étrangers et livre VII du code rural*)
M. Stéphane DIÉMERT, Conseiller de tribunal administratif (*partie outre-mer des codes*)
Mme Gaëlle DUMORTIER, auditrice au Conseil d'État (*code de la santé publique*)
M. Guillaume GOULARD, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de l'environnement*)
M. Mattias GUYOMAR, maître des requêtes au Conseil d'État (*partie outre-mer des codes*)
Mme Martine JODEAU-GRYMBERG, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de la recherche et code de l'artisanat*)
Mme Marianne LAIGNEAU, maître des requêtes au Conseil d'État (*code du patrimoine*)
M. François LOLOUM, maître des requêtes au Conseil d'État (*code monétaire et financier*)
M. Luc MACHARD, conseiller référendaire à la Cour des Comptes (*code de l'administration*)
M. Ghislain de MONTEYNARD, conseiller référendaire à la Cour de Cassation (*code de commerce*)
M. Laurent OLLÉON, auditeur au Conseil d'État (*code monétaire et financier*)
M. Terry OLSON, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de la défense*)
Mme Marie PICARD, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de l'éducation*)
M. Denis PIVETEAU, maître des requêtes au Conseil d'État (*code de la santé publique*)
M. Guillaume PRÉVOST, administrateur civil en mobilité au Conseil d'État (*code de la route*)
Mme Marie-Christine SOULIÉ, administratrice civile (*livre II du code rural*)