

2015

# Commission supérieure de codification

Vingt-sixième rapport annuel

CSC

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

# **RAPPORT ANNUEL**

**2015**

**Vingt-sixième rapport annuel**

ISBN 978-2-11-077295-4  
ISSN 0767-4538

---

# SOMMAIRE

	Pages
1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2015.....	3
1.1. L'état des publications.....	3
1.2. Les perspectives.....	4
2. Quelques points de « doctrine » .....	6
2.1. La « doctrine » de la Commission supérieure de codification.....	6
2.2. La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification .....	9
3. Vingt-cinq ans après la relance du processus de codification : vers de nouveaux points d'équilibre ? .....	11
Annexe n° 1 Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification .....	15
Annexe n° 2 Composition de la Commission supérieure de codification.....	19
Annexe n° 3 Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires .....	21
Annexe n° 4 Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires .....	38
Annexe n° 5 Avis émis par la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2015 .....	41
Annexe n° 6 Avis du Conseil d'État du 8 octobre 2015 portant sur le projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration et sur le projet de décret relatif aux dispositions réglementaires de ce code .....	67
Annexe n° 7 Recension des publications dédiées au code des relations entre le public et l'administration....	70
Annexe n° 8 Recommandation du Conseil d'État du 7 janvier 2016 sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires..	72

---

## **1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2015**

Au cours de l'année 2015, la Commission supérieure de codification a connu une activité particulièrement intense. Elle a tenu dix réunions plénières et rendu onze avis sur des projets de codification concernant au total sept codes : le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), les parties législatives et réglementaires du code de la consommation, les livres VIII et IX de la partie réglementaire du code de l'éducation, les sept livres de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les titres relatifs à l'outre-mer des livres I à IX des parties législative et réglementaire du code rural et de la pêche maritime, le livre I<sup>er</sup> des parties législative et réglementaire du code de l'urbanisme ainsi que la troisième partie réglementaire du code des transports. Un douzième avis a été émis sur les modalités d'une éventuelle recodification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

### **1.1. L'état des publications**

En 2015, la commission a eu la grande satisfaction de voir publier l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration ainsi que le décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du même code.

Il y a également lieu de se réjouir de la publication de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme ainsi que du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire de ce même livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme.

La commission relève qu'avec la publication du décret n° 2015-652 du 10 juin 2015 relatif aux dispositions réglementaires des livres VIII et IX du code de l'éducation (décrets en Conseil d'État et décrets) s'achève celle de la partie réglementaire du code de l'éducation. Elle se félicite qu'ait été menée à bien cette entreprise de grande envergure et de longue haleine et remercie la mission de codification du ministère qui a fortement contribué à cette réussite.

Il convient enfin de souligner également la publication de l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

---

## 1.2. Les perspectives

L'année 2016 devrait voir la publication des ordonnance et décret portant respectivement partie législative et partie réglementaire du code de la consommation. Par ailleurs, elle sera mise à profit pour poursuivre et achever la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Un certain nombre de projets sont suffisamment avancés pour qu'ils viennent nourrir l'activité de la Commission supérieure au cours du second semestre 2016.

L'article 26 du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui est en cours de discussion au Parlement, habilite le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à l'adoption de la partie législative du code général de la fonction publique. Après avoir déploré, notamment dans son rapport pour l'année 2013, l'abandon de ce projet que le Premier ministre avait pourtant réinscrit à l'ordre du jour en 2013, la commission se réjouit de la perspective de voir reprendre cet ambitieux travail de codification.

L'avant-projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique comporte un article d'habilitation autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnance, dans un délai de deux ans, à l'adoption de la partie législative du code de la commande publique. Il s'agit là d'un grand chantier, annoncé dès 2015 par le Gouvernement, qui consiste à créer, après la transposition des directives « marchés » et « concessions », un nouveau code, à l'instar de ce qui a été fait avec le code des relations entre le public et l'administration. La commission, qui est prête à démarrer ses travaux dès l'adoption de la loi, envisage de s'inspirer de la « méthode collaborative » retenue pour l'élaboration du code des relations entre le public et l'administration et qui s'est révélée fort fructueuse.

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

Le cas du code de la construction et de l'habitation, qui figurait au programme arrêté en 2013, n'en est que plus regrettable. Alors que l'article 125 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové avait autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans le délai de vingt-quatre mois, à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de la construction et de

---

l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan, à droit constant, le projet a été abandonné, faute pour le ministère porteur de s'être doté des moyens nécessaires pour le réaliser dans le délai d'habilitation.

Dans la perspective de la réforme du code du travail qui a été annoncée par le gouvernement et de la création, par le projet de loi en préparation, d'une commission en charge de ce chantier, la commission, qui sera amenée à connaître, dans le cadre de ses compétences habituelles, du projet de nouveau code, manifeste sa disponibilité pour être consultée, en amont des travaux de refonte qu'elle implique sur les aspects codistiques de cette vaste entreprise.

La commission relève par ailleurs qu'elle aurait pu utilement être consultée sur l'impact de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations qui a modifié la structure d'une partie significative du code civil.

Enfin, elle note avec satisfaction les perspectives tracées par le rapport intitulé « Pour une refonte du droit des peines » qui a été remis à la garde des Sceaux, ministre de la justice par la commission présidée par l'ancien président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, B. Cotte. Il y est proposé de créer un nouveau « code pénitentiaire » qui rassemblerait l'ensemble des dispositions relatives au service public pénitentiaire et de restructurer les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale relatives aux peines encourues et au prononcé de la peine. La Commission supérieure de codification, qui a souvent déploré l'état actuel du code de procédure pénale, s'associe vivement à ces propositions.

De manière plus générale, la commission souligne l'importance, eu égard à l'objectif de la codification, de veiller à la maniabilité des codes. Les nouveaux livre 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont la démonstration de l'apport que constitue, sur ce point, la refonte d'un code, ou d'une partie d'un code, devenu au fil du temps et des modifications qui y ont été apportées, d'un usage difficile. Le code de procédure pénale ou le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui sont d'application quotidienne par le public et l'administration, mériteraient, parmi d'autres, pareils travaux de maintenance. À titre d'illustration du faible degré de lisibilité qui peut résulter de la succession des textes, on peut relever que, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui est relatif à la procédure administrative et contentieuse des obligations de quitter le territoire français et qui comprenait

---

déjà, au mépris des recommandations de la Commission supérieure de codification, trois paragraphes précédés de chiffres romains, se trouve enrichi d'un paragraphe I *bis*.

## **2. Quelques points de « doctrine »**

À partir des positions qu'elle a prises à la faveur de l'examen des projets de codification dont elle a été saisie et qui figurent dans les avis annexés au présent rapport, la Commission souhaite mettre l'accent sur certaines questions de codification qui ont particulièrement retenu son attention.

Par ailleurs, ainsi qu'il le fait depuis 2013, le rapport annuel de la Commission supérieure de codification fait état des prises de position des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification, intervenues au cours de l'année 2015. Certaines consacrent des propositions ou des avis que la commission a pu émettre dans l'exercice de ses compétences consultatives ; d'autres ont été adoptées, indépendamment des préconisations de la Commission supérieure de codification.

### **2.1. La « doctrine » de la Commission supérieure de codification**

#### **2.1.1. La préférence pour une refonte de la totalité d'un code**

L'habilitation donnée au Gouvernement par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové s'est limitée au livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme. Constatant que la cohérence interne du code impliquait que certaines dispositions de ce livre soient déplacées vers d'autres livres du code, en particulier le livre IV, tandis que d'autres étaient « importées » en provenance d'autres livres, la commission recommande d'éviter, à l'avenir, de ne prévoir qu'une refonte partielle d'un code existant. Il est en effet préférable de pouvoir assurer la maintenance totale d'un code dès lors que les restructurations qu'appelle le travail de refonte sont susceptibles d'affecter non seulement le plan interne d'une partie ou d'un livre mais aussi l'équilibre entre les différentes divisions du code.

#### **2.1.2. Les reclassements entre les parties législatives et réglementaires d'un code**

À la faveur de l'examen du projet de livre I<sup>er</sup> des parties législative et réglementaire du code de l'urbanisme, la commission est également revenue sur l'étendue des exceptions au principe de la codification à droit constant qu'implique nécessairement le respect de la hiérarchie des normes.

---

Le respect du partage des domaines de la loi et du règlement conduit, le cas échéant, le codificateur à « déclasser » en partie R du code certaines dispositions législatives à codifier qui s'avèrent être de valeur réglementaire. La commission rappelle que le respect des compétences des autorités normatives implique également que puissent être « reclassées » en partie législative certaines dispositions réglementaires. Confronté à des dispositions réglementaires relevant du domaine de la loi, le Gouvernement a en effet le choix soit de les abroger, à raison de leur illégalité, soit, afin de maintenir en l'état le fond du droit, de les porter en partie législative.

La commission recommande de procéder, chaque fois que cela est nécessaire, à une telle opération qui est, en réalité, plus respectueuse du principe de codification à droit substantiel constant et souligne l'avantage que présente, à ce titre, la préparation simultanée des parties L et R d'un même code. Mais elle suggère de signaler expressément ces reclassements, dont la portée est loin d'être anodine, dans le rapport au Président de la République ainsi que dans l'exposé des motifs du projet de loi de ratification.

### 2.1.3. Les modalités des références aux règlements de l'Union européenne

L'examen du projet de code de la consommation a conduit à s'interroger sur les modalités à retenir s'agissant des références, dans un code, aux règlements de l'Union européenne. Le projet de code de la consommation, soumis à la commission, fait application de la note de la section des finances du Conseil d'État du 12 novembre 2010 qui prescrit de désigner un règlement par son numéro, sa date et de se borner, le cas échéant, à indiquer qu'il est modifié sans autre précision. La commission s'est interrogée sur la cohérence de cette manière de procéder avec la technique dite « du compteur » (définie au point 2.1.5) qui a été, depuis lors, adoptée en ce qui concerne les références aux textes rendus applicables dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de la spécialité législative. Il appartiendra au Conseil d'État de se prononcer sur ce point.

### 2.1.4. La faculté d'émettre des avis en dehors des cas prévus par le décret du 12 septembre 1989

La ministre de la justice, garde des sceaux, a souhaité que la Commission supérieure de codification émette un avis d'ordre technique et légistique sur la mise en œuvre de la réforme qu'elle envisage du droit de l'enfance délinquante, tel qu'il résulte, principalement, de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. L'avis rendu à cette occasion figure en annexe au présent rapport. Il témoigne de la possibilité de saisir la commission en dehors des cas prévus par le décret n° 89-647

---

du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification. La commission se félicite que de telles saisines facultatives se développent et lui permettent de rendre des avis d'ordre méthodologique.

#### 2.1.5. Le code des relations entre le public et l'administration : un code expérimental

À plus d'un titre, le code des relations entre le public et l'administration a constitué un code expérimental. Le rapport annuel 2014 s'est déjà fait l'écho de la procédure inédite retenue pour son élaboration. Celle-ci a porté ses fruits et il est envisagé de s'en inspirer pour la conduite des travaux qui devraient déboucher sur la création du code de la commande publique.

S'agissant de la structure et de la numérotation du code, la commission a approuvé la dérogation aux techniques codistiques arrêtées depuis la reprise du processus de codification en 1989 : partition du code en une partie législative et une partie réglementaire ; numérotation alphanumérique.

Enfin, la commission a approuvé la volonté d'explicitier, au moyen d'articles dépourvus de portée normative mais à visée pédagogique, les principes qui gouvernent l'applicabilité du droit outre-mer. Ces articles permettent d'explicitier les hypothèses d'applicabilité de plein droit et, dans les autres cas, d'identifier les sources de l'applicabilité. Le recours à la technique du « compteur » s'est traduit, au sein de ce code, sous forme de tableaux. Cette technique a été adoptée par la section de l'intérieur du Conseil d'État, dans un avis du 6 décembre 2011, avant d'être reprise et systématisée sous forme de tableaux par la Commission supérieure de codification. Elle consiste à prévoir, lorsque la modification d'un texte étendu dans une collectivité soumise au principe de spécialité législative y est elle-même rendue applicable, de modifier la disposition précédant à l'extension du texte dans sa version initiale pour indiquer qu'il est désormais applicable dans cette collectivité « *dans sa rédaction résultant de la loi (ou ordonnance ou décret) n°... du...* » (suit la référence au texte opérant cette modification). Lors de chaque modification ultérieure faisant l'objet d'une extension, cette référence est remplacée par la référence au dernier texte modificatif.

Le code des relations entre le public et l'administration fournit un même effort d'explicitation pour faire comprendre, s'agissant des collectivités régies par le principe de la spécialité législative, la portée de ses silences. Il y est ainsi indiqué, s'agissant des titres du livre V relatifs

---

à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française qui ne comportent aucune disposition, que « sous réserve des dispositions applicables de plein droit, les dispositions législatives et réglementaires du présent code ne s’y appliquent que dans la mesure et les conditions prévues par le présent titre ». Ce code a ainsi offert l’occasion de mettre en œuvre les recommandations les plus récentes de la commission en la matière.

## **2.2. La « doctrine » des formations administratives du Conseil d’État en matière de codification**

### **2.2.1. Structure et numérotation du code des relations entre le public et l’administration**

La section de l’administration puis l’assemblée générale du Conseil d’État ont approuvé la structure et le mode de numérotation retenus pour le code des relations entre le public et l’administration. L’avis de l’assemblée générale est reproduit en annexe du présent rapport.

Le caractère exceptionnel de cette dérogation aux techniques habituelles de codification, que justifient le déséquilibre entre les parties législative et réglementaire de ce code ainsi que leur hétérogénéité et que permet son faible volume, a été souligné.

Attaché à la possibilité d’une identification rapide et aisée du niveau normatif des dispositions codifiées, le Conseil d’État a décidé que la lettre que le projet de code plaçait après les numéros de chaque article (article 111-1 L) retrouve sa place habituelle et les précède (article L. 111-1).

Enfin, le risque de difficultés dans la maintenance du code induites par l’imbrication des parties législative et réglementaire et le choix d’une numérotation continue a été relevé. Il n’a pas été considéré comme étant de nature à faire obstacle à l’adoption du projet tel qu’il avait été arrêté par la Commission supérieure de codification. Les projets de modification du code, actuellement à l’examen du Conseil d’État, confirment la nécessité de recourir à des numéros à double tiret pour permettre l’insertion de nouveaux articles.

### **2.2.2. Recommandation au Gouvernement sur la rédaction des dispositions d’application outre-mer des textes législatifs et réglementaires**

Par un avis d’assemblée générale du 7 janvier 2016, le Conseil d’État a souhaité appeler l’attention du Gouvernement sur la rédaction des dispositions d’application outre-mer des textes législatifs et réglementaires,

---

sur le fondement de l'article L. 112-3 du code de justice administrative. Avec l'accord du vice-président du Conseil d'État, cet avis est reproduit en annexe.

S'agissant des conséquences à tirer, en termes légistiques, de la jurisprudence « *Lifou* » (CE, Ass., 9 févr. 1990, *Élections municipales de Lifou*), le Conseil d'État estime qu'il est souhaitable « de définir une technique de rédaction qui permette d'offrir, dans des conditions de faisabilité acceptables, la meilleure traçabilité de l'extension des dispositions normatives et de leurs modifications à chacune des collectivités soumises au principe de spécialité ». Pour ce faire, il est proposé de généraliser progressivement le recours à la technique dite « du compteur ». Cette recommandation est en parfaite harmonie avec les préconisations et la pratique de la Commission supérieure de codification qui encourage déjà le recours, dans toute la mesure du possible, à cette technique. Cette dernière a donc vocation à se généraliser.

L'avis du Conseil d'État du 7 janvier 2016 rejoint également les positions de la commission s'agissant de la nécessité d'explicitier, autant que faire se peut, l'applicabilité outre-mer des textes législatifs et réglementaires afin de renforcer l'accessibilité et la sécurité juridiques. Ainsi que la commission a décidé de le faire, l'avis préconise de distinguer selon que les collectivités sont régies par le principe de la spécialité législative ou par celui de l'identité législative.

Il y est recommandé que les dispositions applicables de plein droit dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française), en Nouvelle-Calédonie ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises, fassent l'objet d'une mention expresse faisant état de leur applicabilité de plein droit (« *[le texte] est applicable de plein droit en, à [nom de la collectivité concernée]* »). Les dispositions dont l'application est étendue à ces collectivités doivent, pour leur part, faire l'objet d'une mention distincte avec mise en œuvre de la technique du « compteur ».

En revanche, pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution qui sont régies, conformément à cet article, par le principe de l'identité législative, le silence des textes valant application de plein droit en ce qui les concerne, l'avis relève qu'une mention expresse est dès lors inutile. Il n'y a donc lieu de mentionner, pour ces collectivités, que les seules adaptations ou exclusions tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

---

L'avis du Conseil d'État du 7 janvier 2016 se termine par la recommandation, pour un nombre limité de codes, dont la liste pourrait être établie par la Commission supérieure de codification, qu'il soit procédé à une vérification systématique des conditions d'applicabilité outre-mer de leurs dispositions et à l'application des techniques rédactionnelles préconisées par le Conseil d'État. Un tel travail pourrait être mené dans le cadre d'une habilitation donnée au Gouvernement par le Parlement. La Commission supérieure de codification s'associe pleinement à cette proposition qui s'inscrit dans le droit fil de son précédent rapport annuel dans lequel elle appelait de ses vœux une clarification des modes de codification des dispositions relatives à l'outre-mer.

### **3. Vingt-cinq ans après la relance du processus de codification : vers de nouveaux points d'équilibre ?**

C'est en 2015 que le 25<sup>e</sup> anniversaire de la relance du processus de codification, engagée en 1989, a plus particulièrement été célébré. Une journée de colloque a été organisée au Conseil d'État, le 13 octobre 2015, par l'Institut français de sciences administratives. Elle a été l'occasion, devant un public nourri, de dresser le bilan de l'activité de la Commission supérieure de codification, de se pencher sur les chantiers en cours et de tracer quelques-unes des perspectives d'avenir. Cette manifestation témoigne, parmi de nombreuses autres, de l'intérêt que suscite dans la doctrine comme chez les praticiens l'entreprise de codification. On peut également relever l'initiative de « codes et lois » qui a consacré, à l'occasion de cet anniversaire, un cahier législatif à la codification en s'attachant plus particulièrement aux recodifications entreprises depuis 1989.

L'année 2015 aura aussi été marquée par la publication du code des relations entre le public et l'administration. L'élaboration de ce code aura rencontré un écho inhabituel. Sa publication a eu un impact d'une ampleur inédite ainsi qu'en témoignent les nombreuses publications qui lui ont été consacrées et qui font l'objet d'un recensement en annexe. Tant l'originalité de la méthode retenue, la facture de ce code, l'ambition qu'il poursuit que le public, particulièrement large, auquel il est destiné expliquent l'accueil qui lui a été réservé dans les milieux juridiques.

Ce code, pour partie élaboré à droit « non constant », reflète en outre une tendance qui pourrait, si elle se confirmait, déboucher, dans une certaine mesure, sur de nouveaux points d'équilibre.

En principe, depuis 1989, la codification s'effectue à droit constant. Cette règle est consacrée par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 qui dispose que : « *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.* ». L'avantage de la codification à « droit constant » est de permettre de clairement distinguer deux opérations de nature différente et qui doivent, en principe, être successives : la refonte du droit, d'une part, puis sa réforme, de l'autre.

Un tel phasage s'accorde particulièrement bien avec la codification législative, par voie d'ordonnances. Dans cette mesure, le principe de la codification à droit constant revêt une dimension institutionnelle. Les lois d'habilitation encadrent strictement le pouvoir dont disposent les auteurs des ordonnances lorsqu'ils se font codificateurs. Mais elles laissent toujours une marge au codificateur en l'autorisant à apporter au droit les modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet. Codifier « à droit constant » ne signifie pas qu'il faille s'en tenir à une conception figée du droit existant. Mais ainsi que le précise le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, « le Gouvernement ne saurait apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes » et « les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi » d'habilitation.

La pratique de la codification à « droit constant », telle que l'énonce l'article 3 précité de la loi du 12 avril 2000, connaît toutefois trois formes d'atténuation.

En premier lieu, la limitation au « droit constant » n'est pas applicable, d'un strict point de vue juridique, à la codification en matière réglementaire. Cette pratique n'en revêt pas moins une certaine portée, que ce soit en raison de l'ombre portée de la partie législative ou en vertu d'une règle de « bonne conduite » codistique.

En deuxième lieu, la codification, même législative, des dispositions relatives à l'outre-mer s'est toujours effectuée à « droit non constant ». Les articles d'habilitation ont longtemps prévu que l'ordonnance de codification pouvait étendre et actualiser le droit codifié aux différentes collectivités ultra-marines. Alors même qu'une telle autorisation ne figure plus expressément dans les récentes lois d'habilitation, la pratique, qui est conforme à l'économie de la codification outre-mer, reste en vigueur.

---

En troisième lieu, certaines lois d'habilitation peuvent autoriser le codificateur à aller au-delà, dans une certaine mesure, du droit constant. La « re-formation » du droit peut exceptionnellement s'accompagner de sa « réformation », pour reprendre les termes du président G. Braibant. Après avoir relevé que, conformément à l'habilitation donnée à l'article 161 de la loi du 17 mars 2014, le projet de livre VI du code de la consommation relatif aux « Pouvoirs d'enquête et suites contentieuses » s'écarte du droit constant et procède à un important travail d'harmonisation et d'unification des dispositions qui s'y trouvent regroupées, la commission s'est félicitée, dans son avis reproduit en annexe, que le Parlement se montre de plus en plus enclin à habiliter le codificateur à aller, sur des points bien définis, au-delà du principe de codification à droit constant.

Tel est aussi, en l'état du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le cas du futur article d'habilitation à créer un code général de la fonction publique qui prévoit que « *par dérogation à la codification à droit constant, il est procédé à l'harmonisation des dispositions relatives aux transferts de personnels entre collectivités territoriales et entre fonctions publiques et à leur insertion au sein du code général de la fonction publique* ».

La possibilité de codifier à droit non totalement constant peut également se traduire par l'habilitation donnée au gouvernement de codifier certaines règles jurisprudentielles.

Tel fut le choix retenu par la loi d'habilitation du 12 novembre 2013 qui a autorisé le Gouvernement « *à apporter aux règles de procédure administrative non contentieuse les modifications nécessaires pour : 1° simplifier les démarches auprès des administrations et l'instruction des demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques ; 2° simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ; 3° renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ; 4° renforcer les garanties contre les changements de réglementation susceptibles d'affecter des situations ou des projets en cours (...)* ». En effet, simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs impliquait nécessairement d'abriter, dans le champ du code, des règles nouvelles issues de la jurisprudence administrative qui, jusqu'alors, régissait la matière de manière exclusive. Il est envisagé, s'agissant du futur article d'habilitation à créer le code de la commande publique, de s'inspirer de cette habilitation à codifier la jurisprudence.

Cette pratique n'est pas sans précédent. Le codificateur a ainsi consacré certaines règles jurisprudentielles sur le fondement de l'article 34 de la loi du 2 juin 2003 qui habilitait le gouvernement à simplifier le droit. Cet

---

article autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance « *les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter : 2° Les dispositions relatives à la définition, à l'administration, à la protection et au contentieux du domaine public et du domaine privé, mobilier comme immobilier, de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics [...] afin de les simplifier, de les préciser, de les harmoniser, d'améliorer la gestion domaniale et de les codifier* ». Cette loi a été déclarée conforme à la Constitution par la décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003. Le Conseil constitutionnel y a jugé que « l'habilitation accordée au Gouvernement par l'article 34 de la loi déferée en vue de modifier, de compléter et de codifier diverses législations tend, sans en bouleverser l'économie générale, à adapter ces législations à l'évolution des circonstances de droit et de fait, à abroger des dispositions désuètes et, le cas échéant, à modifier celles dont la pratique aurait révélé le caractère inadéquat ». Sur le fondement de cette habilitation, le code général de la propriété des personnes publiques a fait le choix d'attirer dans son champ d'application certaines règles jurisprudentielles. On a pu parler de « codification pétrificatrice » lorsqu'il a repris telle quelle la jurisprudence (par exemple s'agissant l'article L. 2111-4 et la définition du rivage de la mer) et de « codification réformatrice » lorsqu'il a modifié des jurisprudences bien établies (par exemple s'agissant de l'article L. 2111-1 et la définition du domaine public immobilier).

Certains projets de codes impliquent en effet, eu égard à la matière qu'ils embrassent, que des solutions jurisprudentielles soient transcrites en droit textuel. Ainsi que l'écrit le président D. Labetoulle : « Face à un corpus devenu trop complexe, la loi, par son aptitude à la généralité, est plus à même de clarifier, d'ordonner et de rendre accessible. Qu'un codificateur vienne prendre le relais de la jurisprudence en étant non seulement habilité mais invité à la clarifier peut ainsi être alors une démarche fructueuse. » (*in* RFDA janvier-février 2016 n° 1). L'accessibilité du droit y gagne certainement à la faveur du travail de mise en ordre et de simplification que favorise la codification. La plasticité de la règle ne doit pas trop y perdre. Mais, dans pareilles hypothèses, l'entreprise de codification excède nécessairement les limites du principe du droit constant et suppose donc l'aval du Parlement pour s'en écarter.

---

## ANNEXE N° 1

---

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

#### **Article 1<sup>er</sup>**

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

Procéder à la programmation des travaux de codification ;

Fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;

Susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées

Recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole ;

Adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que les projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants.

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

Enfin, la commission est saisie par la Direction des *Journaux officiels* des difficultés que soulève la mise à jour des textes mentionnés au 1° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet ainsi que de toute question liée à cette activité. Elle formule toute proposition utile dans ce domaine.

#### **Article 2**

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

---

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

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- deux professeurs agrégés des facultés de droit, en activité ou honoraires ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur au secrétariat général du Gouvernement ;
- le directeur de l'information légale et administrative ;
- le délégué général à l'outre-mer ;

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

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

Un rapporteur général.

Deux rapporteurs généraux adjoints.

Pour l'exercice de la mission définie au dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du présent décret, la commission s'appuie sur les travaux d'un groupe d'experts constitué auprès d'elle, dont la composition est fixée par arrêté du Premier ministre.

### **Article 3**

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

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

---

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

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

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

#### **Article 4**

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

#### **Article 5**

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

#### **Article 6**

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

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

#### **Article 7**

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

#### **Article 8**

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

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

---

### **Article 9**

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

### **Article 10**

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

### **Article 11**

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

### **Article 12**

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

### **Article 12-1**

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

### **Article 13**

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

---

## ANNEXE N° 2

---

### *Composition de la Commission supérieure de codification*

Vice-président : M. Daniel LABETOULLE

Président de section honoraire au Conseil d'État

#### **Membres permanents**

M. Rémi BOUCHEZ

Conseiller d'État, président-adjoint  
de la section des finances  
du Conseil d'État

*Suppléant :*

Mme Christine MAUGÜÉ

Conseiller d'État

M. Yves CHAGNY

Conseiller doyen honoraire  
à la Cour de Cassation

*Suppléante :*

Mme Pierrette PINOT

Conseiller doyen honoraire  
à la Cour de Cassation

M. Patrice VERMEULEN

Magistrat, Conseiller maître  
à la Cour des comptes

*Suppléant :*

M. Christian MICHAUT

Avocat général près la Cour  
des comptes

M. Philippe TERNEYRE

Professeur des universités,  
Université de Pau et des Pays  
de l'Adour

M. Christophe JAMIN

Professeur des universités,  
Institut d'études politiques de  
Paris

Mme Marie-Françoise BECHTEL

Députée de l'Aisne

*Suppléant :*

M. Luc BELOT

Député du Maine-et-Loire

M. Hugues PORTELLI

Sénateur du Val-d'Oise

*Suppléant :*

M. Alain RICHARD

Sénateur du Val-d'Oise

Mme Carole CHAMPALAUNE

Directrice des affaires civiles  
et du sceau

M. Robert GELLI

Directeur des affaires criminelles  
et des grâces

M. Thierry LE GOFF

Directeur général de l'administra-  
tion et de la fonction publique

M. Thierry-Xavier GIRARDOT

Directeur, adjoint au secrétaire  
général du Gouvernement

M. Bertrand MUNCH

Directeur de l'information légale  
et administrative

M. Alain ROUSSEAU

Directeur, délégué général à l'outre-  
mer

#### **Rapporteur général**

M. Mattias GUYOMAR

Conseiller d'État

#### **Rapporteur général adjoint**

M. Nicolas BONNAL

Conseiller à la Cour de cassation

---

**Secrétaire général**

M. Sébastien JEANNARD  
Chef du département de la qualité  
du droit  
Secrétariat général du  
Gouvernement

**Chargée de mission**

Mme Elisabeth CATTÀ  
Avocat général honoraire

**Correspondants**

Mme Camille MANGIN  
Directrice générale de la législation  
et du contrôle du Sénat

M. Michel LAFLANDRE

Conseiller à la direction de la légis-  
lation et du contrôle du Sénat

M. Georges BERGOUGNOUS

Directeur du service des affaires  
juridiques de l'Assemblée  
nationale

M. Jean-Pierre PATOUT

Direction générale de la santé  
Division droits des usagers, affaires  
juridiques et éthiques  
Ministère des affaires sociales,  
de la santé et des droits des  
femmes

***Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification  
des textes législatifs et réglementaires***

Lors du séminaire consacré à la réforme de l'État qu'il a tenu le 14 septembre 1995, le Gouvernement a décidé d'achever la codification de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans. La réalisation de cet objectif ambitieux doit faciliter la mise en œuvre du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » et permettre aux citoyens, aux élus, aux fonctionnaires, aux entreprises de mieux connaître leurs droits et obligations. La prolifération et l'enchevêtrement de règles qui caractérisent aujourd'hui notre ordre juridique sont unanimement dénoncés ; il importe d'y mettre fin.

Cet effort s'inscrit dans une tradition nationale, qui a été illustrée par les cinq grands codes napoléoniens et qui s'est développée depuis la Libération avec le rapport de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires du 8 mai 1952 et par la rédaction d'une quarantaine de codes. Un nouvel essor de la codification est intervenu en 1989, avec la mise en place d'une nouvelle Commission supérieure de codification, dotée d'une autorité renforcée et de moyens accrus ; depuis lors, plusieurs codes (propriété intellectuelle, consommation, juridictions financières, collectivités territoriales) ont été publiés et quinze autres ont été préparés. La décision prise en septembre dernier constitue la dernière étape de cette entreprise de remise en ordre de notre droit.

La stratégie retenue est celle de la codification du droit existant, dite « à droit constant ». Celle-ci entraîne déjà,

par le regroupement et la clarification qu'elle opère, une amélioration du droit.

Elle précède l'effort de simplification des textes, qu'elle prépare et facilite.

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités et les méthodes de la programmation, de la préparation et de la rédaction des codes.

**1. Règles de procédure  
et de compétence**

**1.1. Procédure de codification**

**1.1.1. Programmation générale**

La programmation des travaux de codification a été assurée par la Commission supérieure de codification, à partir des propositions émanant des ministères et du Commissariat à la réforme de l'État, et après une large consultation, en liaison étroite avec le secrétariat général du Gouvernement, du Parlement, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de l'université et de l'ensemble des départements ministériels.

Le programme de travail pluriannuel, pour la période 1996-2000, adopté par la commission lors de sa séance du 4 décembre 1995, sous ma présidence, est annexé à la présente circulaire. Il n'est pas limitatif, les ministres pouvant être amenés à proposer de nouveaux projets de codes.

**1.1.2. Décision de principe de lancement d'un code**

La décision effective de procéder à l'élaboration d'un code concernant une matière non encore codifiée ou à la refonte, sous forme d'un document nouveau, d'un code existant, est

---

prise lors d'une réunion interministérielle, convoquée par mes soins, sur proposition du vice-président de la Commission supérieure de codification, et présidée par un membre de mon cabinet.

Lors de cette réunion, pour permettre une délimitation aussi précise que possible du périmètre du code, sont fixés les principes généraux permettant la sélection des dispositions devant y figurer. Ces précisions, particulièrement nécessaires pour les matières pouvant intéresser plusieurs codes existants ou en projet, sont de nature à prévenir des hésitations ultérieures et les différends entre les ministères qui ont pu être constatés par le passé, souvent générateurs de retards dans l'élaboration.

Dès cette réunion est également déterminé le partage des tâches entre le ministère chef de file et les autres services intéressés. Un service de l'État, au sein des ministères, chargé de la préparation du projet de code, est désigné comme chef de file de l'opération.

À ce stade, une date d'achèvement du code est fixée (parties Législative et Réglementaire).

L'ensemble de ces dispositions est fixé dans un compte rendu interministériel qui a valeur de référence.

Ces décisions de principe doivent entraîner, sans délai, la mise en place d'une mission de codification et d'un groupe de travail.

#### 1.1.3. Mise en place de la mission de codification

Le service de l'État désigné comme chef de file se dote des moyens humains et techniques nécessaires à la mise en œuvre de la préparation du code dans les délais impartis. À cet effet, il constitue une mission de codification, organe permanent pendant la durée d'élaboration du code, placée sous son

autorité et dirigée par un responsable de haut niveau qui pourra être déchargé d'une partie de ses tâches. Toutes les solutions conformes aux objectifs de rapidité et d'efficacité peuvent être envisagées (chef du service juridique, membre d'un corps d'inspection placé auprès du directeur compétent...), pour peu que le responsable, clairement identifié, soit en position d'obtenir rapidement le concours des directions ou services spécialisés et le soutien du ministre et de son cabinet.

Il importe également que des moyens de traitement automatisés de l'information soient mis à la disposition de la mission. Une attention particulière doit être portée à la compatibilité des différents systèmes informatiques entre eux. Les services dans lesquels l'expérience de la codification est faible peuvent se rapprocher de la Commission supérieure de codification, qui pourra les faire bénéficier du savoir-faire acquis par des services de l'État ayant récemment mené à bien un processus de codification, comme la direction générale des collectivités locales.

En toute hypothèse, il appartient au cabinet du ministre concerné de se tenir régulièrement informé de l'état de l'avancement des travaux de la mission et de prendre toute mesure nécessaire à l'adaptation des moyens. Il pourra être fait appel, le cas échéant, au fonds pour la réforme de l'État.

#### 1.1.4. Mise en place du groupe de travail

Le responsable de la mission de codification suscite la réunion, à la fréquence adéquate, d'un groupe de travail qui rassemble notamment les membres de cette mission, les autres services compétents du ministère et ses propres corps d'inspection, des représentants des autres services de l'État

---

désignés par la réunion interministérielle, ainsi que le rapporteur particulier nommé par la Commission supérieure de codification.

Ce groupe de travail est le maître d'œuvre du dispositif. Ses réunions sont présidées par le responsable de la mission de codification, et, en tant que de besoin, par le directeur d'administration centrale concerné ou le membre compétent du cabinet du ministre.

Il importe que les membres du groupe de travail soient choisis de façon à disposer d'une autorité suffisante pour représenter utilement la position de leur administration de rattachement.

Le groupe peut s'adjoindre durablement le concours de personnalités qualifiées désignées par la Commission supérieure de codification, qui peuvent être rémunérées dans la limite des crédits mis à la disposition de la commission. Il peut également recourir, pour des tâches matérielles ou ponctuelles, à des prestataires extérieurs à l'administration. Il doit cependant conserver en permanence la pleine maîtrise d'œuvre du processus de codification.

#### 1.1.5. Travaux préliminaires

Le groupe de travail entame, sans délai, les travaux préliminaires de recensement des textes législatifs et réglementaires intéressant la matière et s'attache à proposer une détermination fine du périmètre du code.

L'exploitation des banques de données juridiques peut se révéler utile à cet effet. Il adresse au vice-président de la Commission supérieure de codification, dans les deux mois suivant sa mise en place, un calendrier prévisionnel détaillé permettant la réalisation du code dans les délais prescrits par la réunion interministérielle de lancement.

Il élabore un projet de plan détaillé.

Dès ce premier stade, il consulte en tant que de besoin les organismes adéquats du ministère (conseils supérieurs, hauts conseils...) et les autorités administratives indépendantes concernées. Il procède également à la consultation de toute personne utile, notamment des représentants des usagers, des praticiens et des professeurs de droit. Il pourra procéder, s'il l'estime opportun, à la consultation des organismes représentatifs du personnel.

Ces consultations précoces sont de nature à éviter d'éventuels malentendus au moment des procédures d'adoption du code.

Il doit également se mettre en rapport avec les autorités qui auront à participer à l'élaboration du code pour certaines de ses dispositions, notamment les autorités pénales, pour les sanctions pénales, le ministère de l'outre-mer, pour les départements et les territoires d'outre-mer, et, le cas échéant, l'institut du droit local d'Alsace-Moselle.

Le projet retenu est soumis, pour approbation, à la Commission supérieure de codification.

#### 1.1.6. Préparation du projet de partie Législative

Après validation du plan détaillé par la Commission supérieure de codification, la mission de codification procède à la rédaction du projet de partie Législative du code.

Les cabinets des ministres sont tenus informés des divergences pouvant apparaître entre les options des différents services de l'État. En cas de désaccord persistant, le ministre chef de file saisit la Commission supérieure de codification, si le différend est d'ordre technique, ou mon cabinet, s'il soulève des questions plus fondamentales. Dans ce dernier cas, pourra être tenue une réunion interministé-

---

rielle. Une demande d'arbitrage peut m'être également soumise par le vice-président de la Commission supérieure de codification.

La partie Législative du code est ensuite examinée, en une ou plusieurs fois, par la Commission supérieure de codification. Le projet est d'abord étudié par un groupe restreint de la commission, puis il est adopté en séance plénière, compte tenu des observations présentées par le groupe restreint.

Une fois adopté en l'état ou amendé par la mission de codification, selon les instructions de la Commission supérieure, le projet de code est transmis au Gouvernement par le vice-président de la commission. Ce dernier m'adresse une lettre présentant l'économie générale du code et pouvant comporter certaines observations relatives à la mise en cohérence, à la simplification ou à l'amélioration du droit existant.

Les autres phases de la procédure d'adoption sont celles du droit commun : transmis sans délai au Conseil d'État par le secrétariat général du Gouvernement, le projet est ensuite adopté en conseil des ministres, puis transmis au Parlement, où il suit la procédure législative habituelle.

#### 1.1.7. Préparation du projet de partie Réglementaire

Il a pu être constaté, par le passé, des retards parfois importants, allant jusqu'à plusieurs mois, dans l'adoption de la partie Réglementaire. Dans la mesure du possible, les travaux doivent être menés de façon concomitante, car les décalages présentent les inconvénients majeurs d'une période d'incertitude sur l'applicabilité de règlements qui ont été pris sur le fondement de lois désormais codifiées, sans qu'ils le soient eux-mêmes.

C'est pourquoi le recensement des règlements à codifier doit être entrepris en même temps que celui des textes législatifs ; la rédaction de la partie Réglementaire doit commencer, au plus tard, dès l'adoption par la Commission supérieure de codification du plan de la partie Législative.

Le projet de partie Réglementaire est examiné et adopté par la Commission supérieure de codification dans les mêmes conditions que la partie Législative. Il m'est communiqué par une lettre du vice-président de la commission attirant mon attention sur les problèmes particuliers éventuels.

La partie Réglementaire entre en vigueur selon les procédures de droit commun relatives aux décrets en Conseil d'État.

Les retards supplémentaires, intervenant après l'examen du projet de partie Réglementaire par le Conseil d'État, sont totalement injustifiables. C'est pourquoi, dans le même esprit d'efficacité et de lisibilité du droit, les contresings et la publication doivent intervenir sans délai à la diligence du ministre chef de file.

Le vice-président de la Commission supérieure de codification, informé par les rapporteurs particuliers de l'existence de retards d'élaboration, de signature ou de publication, me saisit de ces questions.

#### 1.1.8. Présentation formelle des projets

Les projets des parties Législative et Réglementaire sont présentés sous la forme d'un document comportant au moins trois colonnes : le texte futur (avec le numéro), le texte actuel (avec ses références complètes), les observations de forme et de fond (raisons d'une proposition de déclassement ou de modification, etc.).

---

Le projet de texte de validation du code comprend au moins quatre articles : l'approbation du code annexé au projet, le remplacement des anciennes références aux textes abrogés par des références au nouveau code, l'indication que les dispositions « suiveuses » seront de plein droit modifiées par l'effet de la modification des dispositions « pilotes » enfin les abrogations.

## 1.2. L'organisation de la Commission supérieure de codification

La Commission supérieure de codification est placée sous ma présidence. Son organisation et son fonctionnement sont régis par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié.

Une commission adjointe est placée auprès de la Commission supérieure de codification par le décret no 89-704 du 28 septembre 1989. Elle a pour objet de recenser pour chacun des trois territoires d'outre-mer l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables et de veiller à l'insertion dans les codes en cours d'élaboration par la Commission supérieure de codification d'une partie spécifique aux territoires d'outre-mer.

### 1.2.1. Vice-président

En mon absence, la Commission supérieure est présidée par son vice-président, lequel dirige, en outre, sa gestion courante et préside les réunions du comité de pilotage et, en tant que de besoin, certains des groupes restreints de la commission.

Il a la responsabilité de la bonne exécution du programme de codification, sous mon autorité.

### 1.2.2. Rapporteur général et rapporteur général adjoint

Le vice-président de la commission est assisté d'un rapporteur général et d'un rapporteur général adjoint,

chargés avec lui de la préparation et du suivi des réunions. Ces derniers participent notamment aux réunions de pilotage et de comités restreints convoqués par le vice-président, ainsi qu'aux séances plénières. Ils représentent la Commission supérieure de codification aux réunions interministérielles d'arbitrage. Ils suivent plus particulièrement les travaux des rapporteurs particuliers et élaborent, avec le vice-président, le rapport annuel de la commission.

### 1.2.3. Secrétaire général

Un secrétaire général, chargé de l'administration de la Commission supérieure de codification et des relations avec le secrétariat général du Gouvernement, est placé auprès du vice-président. Il assure notamment le secrétariat des comités de pilotage et des séances plénières.

### 1.2.4. Rapporteurs particuliers

La Commission supérieure de codification dispose de rapporteurs particuliers, qui sont généralement des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, des magistrats judiciaires, des conseillers de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs, des conseillers des chambres régionales des comptes ou des professeurs d'université. Chacun d'eux est affecté à un ou plusieurs codes. Ils sont responsables de la bonne marche des travaux devant la commission et jouent un rôle d'intermédiaire entre celle-ci et le groupe de travail.

Ils suivent l'élaboration des codes depuis la constitution du groupe de travail jusqu'à la publication au *Journal officiel* de la République française de la partie Réglementaire.

N'étant pas en position d'autorité ou de subordination vis-à-vis des ministères concernés, il leur appartient, pour la bonne marche de leur mission, de nouer des relations harmonieuses avec

---

les responsables concernés et de faciliter le règlement des difficultés pouvant survenir entre services au cours de l'élaboration du code.

Ils conseillent le ministère, notamment en ce qui concerne la technique juridique, assurent la cohérence des travaux avec les directives générales de codification fixées par la Commission supérieure, veillent au respect des calendriers prévisionnels d'élaboration des parties législatives et réglementaires et saisissent la commission de toute difficulté sérieuse et persistante.

À la demande du vice-président, ils participent aux groupes restreints de la commission, le cas échéant aux comités de pilotage. Ils informent la commission siégeant en séance plénière de l'état d'avancement des travaux et lui présentent les projets de code. Ils mettent régulièrement à jour la fiche de suivi figurant au dossier ouvert pour chaque code à la Commission supérieure de codification, laquelle précise l'état d'avancement du code et détaille le résultat des différentes réunions. Ils assurent la dernière relecture du projet de code avant l'envoi du projet à mes services et préparent le projet de lettre que m'adresse le vice-président. Ils assistent également les services de l'État en charge du code pour la rédaction du projet de loi auquel le code sera annexé, notamment en ce qui concerne l'abrogation des textes dont les dispositions auront été codifiées, ainsi que de son exposé des motifs.

#### 1.2.5. Séances plénières

La commission se réunit, en fonction de l'avancement des travaux, en principe une fois par mois, en séance plénière, sur convocation du vice-président. La séance plénière est la formation délibérante de la commission, composée, en application du

décret no 89-647 du 12 septembre 1989, du vice-président, des membres permanents, des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné, du rapporteur général et du rapporteur général adjoint.

Il est essentiel que les administrations soient représentées par le directeur d'administration centrale compétent ou, en cas d'empêchement, par un adjoint direct.

Les travaux sont présentés par le rapporteur particulier et le chef de la mission de codification. Le secrétariat est assuré par le secrétaire général de la commission.

La commission siégeant en séance plénière discute et adopte les projets présentés par les services de l'État aux différents stades de leur élaboration. Elle fixe les directives et les méthodes de codification. Elle discute et adopte le projet de programme et le rapport annuel.

#### 1.2.6. Comité de pilotage

Composé du vice-président, du rapporteur général, du rapporteur général adjoint, du secrétaire général, d'un conseiller technique et, le cas échéant, de toute personne compétente, il se réunit chaque semaine.

Il prépare le programme de la commission, ainsi que son rapport annuel. Il fait le point de l'état d'avancement de l'élaboration et de l'adoption des codes. Il prépare les réunions des groupes restreints et les séances plénières de la commission.

#### 1.2.7. Groupes restreints

Les groupes restreints de la commission, dont la composition est adaptée en fonction de chaque code, comprennent, le cas échéant, le vice-président, et toujours le rapporteur général ou le rapporteur général adjoint, le représentant à la commis-

---

sion (ou son suppléant), selon le cas, du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, le rapporteur particulier et le chef de la mission de codification intéressés.

Ils préparent les séances de la commission appelée à statuer en séance plénière sur un code déterminé en identifiant les points importants et difficiles qui lui seront soumis.

### 1.3. Une coopération active avec le Parlement

La codification est un outil de coopération entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Le rôle éminent du Parlement est d'abord consacré par l'abandon de la technique de codification par voie réglementaire et le choix de la codification par voie législative.

En application du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, il est représenté au sein de la commission par un député et un sénateur. Au stade de l'élaboration des projets de code, leur présence permet l'enrichissement des travaux de la commission et favorise un dialogue permanent avec les assemblées et leurs commissions, particulièrement en ce qui concerne le périmètre et le plan des codes.

Au stade de l'adoption, en ce qui concerne les parties législatives, il confère force de loi aux codes, qui se substituent ainsi aux textes antérieurs, désormais abrogés. La pratique a montré que la discussion devant le Parlement pouvait conduire à l'adoption de quelques amendements de fond qui, dans le respect de la codification à droit constant, visaient à améliorer la qualité de la législation.

Le Parlement est ainsi naturellement un acteur majeur de la codification. Il importe donc, en cette matière comme en d'autres, de veiller avec une attention soutenue à préserver la qualité

des relations entre la représentation nationale et le pouvoir exécutif. C'est pourquoi la présentation des projets de code devant le Parlement doit toujours être assurée par le ministre compétent, en général celui dont le département ministériel a été désigné comme chef de file de l'opération.

## 2. Méthodes

### 2.1. Principes et règles fondamentales

#### 2.1.1. Codification « à droit constant »

En principe, les codes sont produits en retenant la présentation des textes dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification sans mêler à cet effort une réforme du fond du droit. Telle est la portée de ce que l'on nomme la codification « à droit constant » qui seule permet d'élaborer des codes sans les ralentir ou les perdre dans l'examen et les débats de toute réforme de fond. Au contraire, en fournissant aux auteurs de projets de réforme une base de textes clairs, ordonnés et en vigueur, la codification prépare la réforme et la simplification ultérieure des textes.

Mais ce principe du « droit constant » doit être précisé.

D'abord, le codificateur apportera une série de modifications de forme pour adapter le texte à la nécessité de la compréhension ou de la cohérence des textes codifiés. Les mots, expressions et concepts désuets ou dépassés par une législation plus récente seront remplacés par les notions correspondant au droit en vigueur et à la langue actuelle.

Ensuite, le codificateur, pour préparer un code pleinement conforme à la hiérarchie des normes, va s'assurer :

- d’une part, de la validité des normes qu’il codifie, ce qui l’amène à constater certaines abrogations ou caducités dont nul ne s’était soucié jusqu’alors ;
- d’autre part, de la double conformité des dispositions du futur code à la Constitution et aux engagements internationaux de la France, y compris, au premier chef, au droit communautaire. Au lieu de reprendre des textes qui ne respecteraient pas ces normes supérieures, le codificateur proposera les modifications nécessaires pour mettre le corps de règles en harmonie avec elles.

En outre, le ministère responsable du code et la Commission supérieure de codification disposent d’une voie privilégiée pour tirer des conséquences des travaux de codification et proposer, au-delà de la méthode « à droit constant », des simplifications, améliorations et harmonisations du droit.

Ces modifications prendront normalement la forme d’observations figurant dans la troisième colonne prévue au paragraphe 1.1.8 de la présente circulaire.

Plus exceptionnellement, elles seront directement incorporées au texte proposé. Une fois le projet de code adopté par la commission supérieure, le vice-président de la commission l’adresse au Premier ministre avec une lettre énonçant les propositions envisagées par elle. Ainsi la Commission supérieure de codification prolonge son travail par des propositions de réforme qui lui paraissent pouvoir être étudiées par le Gouvernement ou même proposées directement au Parlement à l’occasion de la discussion sur le projet de code. De plus, je rappelle que la discussion devant le Parlement peut conduire à ajouter à la codification à

droit constant quelques amendements de fond tendant à améliorer la législation.

Enfin, le principe de codification à droit constant souffre des exceptions s’agissant des territoires d’outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte. En effet, dès lors que les matières codifiées relèvent de la compétence de l’État et que l’extension des textes concernés vise à combler un vide juridique sans nécessité d’adaptation, il peut être dérogé à la codification à droit constant.

2.1.2. Parties L., R. et, éventuellement, D. et A.

2.1.3. Maintien de l’unité des grandes lois

Chaque fois que cela est possible, il vaut mieux privilégier un périmètre, un plan et une présentation qui maintiennent l’unité des grandes lois fondatrices d’un domaine du droit que les lecteurs utilisent de longue date sous cette forme.

2.1.4. Déclassements et reclassements

Le principe de la codification à droit constant n’interdit pas, à titre exceptionnel, lorsqu’ils sont indispensables, les déclassements de dispositions législatives ou reclassements de dispositions réglementaires.

Pour le reclassement en partie Législative de dispositions classées jusqu’alors à tort en partie Réglementaire, la loi de codification suffira.

Il en va autrement des déclassements en partie Réglementaire de dispositions inscrites dans la loi. Jusqu’en 1989, la codification par voie réglementaire imposait de procéder au déclasserment par le seul moyen de l’article 37-2 de la Constitution qui comporte un examen du Conseil constitutionnel pour les textes postérieurs à la Constitution

---

de 1958. Depuis que les parties législatives sont soumises à l'approbation du Parlement, il est également possible de confier aux lois qui les adoptent le soin d'abroger elles-mêmes les textes à déclasser avec effet à la publication de la partie Réglementaire du code, ce qui permet de les reprendre directement dans celle-ci.

#### 2.1.5. Renvois entre articles d'un même code

Pour le lecteur, les renvois qui impliquent de lire les mêmes articles en des endroits différents du code sont une complication.

Aussi vaudra-t-il mieux, chaque fois que cette solution n'alourdira pas le code, reprendre en clair la disposition afin qu'elle soit directement accessible à l'endroit où l'on va la rechercher : c'est ce qui a été fait pour le code général des collectivités territoriales quand le texte sur les régions renvoyait au texte sur les départements, qui lui-même renvoyait au code des communes.

#### 2.1.6. Abrogations

a) La codification nécessite un recensement des textes existants et donc la mise en lumière des successions de textes. Les plus récents et les plus spécialisés prévalent sur les plus anciens et les plus généraux. La codification amène donc à ne retenir que le texte en vigueur et à constater certaines abrogations de textes.

La rédaction proposée pour la loi de codification peut utiliser la formule : « sont et demeurent abrogées les dispositions de... » pour des textes désuets, inappliqués en vertu d'une pratique constante ou devenus inapplicables en fait.

Au stade de la préparation des projets, il importe de maintenir la distinction entre les textes abrogés parce que codifiés et les textes abrogés

pour d'autres raisons (obsolescence, doubles emplois, abrogations implicites antérieures...).

b) Certains textes ne seront ni codifiés ni abrogés parce qu'ils ont une portée limitée dans le temps ou un caractère transitoire.

### 2.2. Composition du code

Les opérations ci-dessus décrites relatives au champ, au périmètre et au plan du code sont au cœur de l'opération de codification et d'elles dépendent largement la qualité et la clarté du code.

#### 2.2.1. Champ

Le futur code réunira les textes législatifs et les décrets portant sur la matière.

Trois autres catégories de textes soulèvent des questions : le droit communautaire dérivé, les actes des autorités administratives indépendantes et ceux des collectivités territoriales.

\* Le droit communautaire est devenu dans certains domaines la base essentielle de la réglementation, par exemple pour le livre « Marchés et productions » du code rural.

Malgré leur importance, les règles de droit communautaire dérivé, lorsqu'elles sont d'effet direct, comme les règlements, ne peuvent être juridiquement codifiées en droit national. Elles peuvent être classées et annexées aux codes pour renseigner l'utilisateur. En ce sens, une telle annexe d'information peut aussi être présentée devant le Conseil d'État et le Parlement pour éclairer le code par son contexte. Mais il ne peut être question de disjoindre la compétence pour édicter la norme et la compétence pour la codifier. Il revient aux autorités communautaires de codifier elles-mêmes leurs propres normes. Elles s'y emploient d'ailleurs

---

selon une technique de « codification à droit constant » très proche de la pratique française.

Bien entendu, les lois et décrets nationaux de transposition des directives communautaires entrent dans le champ de la codification comme tout autre texte national.

\* Les actes des autorités administratives indépendantes régissent de manière directe certains domaines comme les marchés financiers (Commission des opérations de bourse) ou la communication (Conseil supérieur de l'audiovisuel). Comme pour le droit communautaire, il appartient à l'autorité elle-même - en raison de son statut d'indépendance - de rassembler sous une forme cohérente et accessible les normes qu'elle a pu être amenée à produire, de préférence en s'inspirant des principes et des techniques de la codification générale.

\* Les actes des collectivités territoriales (délibérations des conseils et arrêtés des exécutifs) peuvent emporter des conséquences juridiques importantes en fonction des compétences desdites collectivités, mais ils n'ont pas à être codifiés par les autorités nationales. Il appartient aux collectivités locales elles-mêmes de codifier leurs propres dispositions, si elles l'estiment opportun.

Il est recommandé que les autorités administratives indépendantes et les collectivités territoriales tiennent le plus grand compte de l'architecture des codes adoptés par la loi et le décret.

## 2.2.2. Périmètre et rapports avec les autres codes

a) Principes pour le périmètre d'un code :

Un des actes les plus importants lors du lancement d'un code consiste à en définir le périmètre par rapport tant

aux blocs de législation du domaine qu'aux autres codes existants ou à venir. Ainsi, le fait d'inclure dans le futur code des marchés et des contrats les délégations de service public est un choix de fond. De même, conserver l'autonomie du droit forestier et l'existence d'un code forestier à côté du code de l'environnement marque la spécialité de la forêt, à la fois élément de l'environnement, de la production et du milieu rural.

Plusieurs principes doivent guider la fixation du périmètre d'un nouveau code :

- pas de « maxi-codes » ni de « mini-codes ». Ainsi le code actuel de l'expropriation est trop mince pour demeurer autonome. Inversement, le code général des impôts (dont peu à peu le livre des procédures fiscales a été séparé) ou le code général des collectivités territoriales atteignent une taille au-delà de laquelle leur usage deviendrait malaisé ;
- pas de codes de ministères mais des codes de matières. Un code est fait pour l'utilisateur et non pour découper un « territoire ministériel », même si les fonctionnaires des services qui l'ont établi auront à en gérer les modifications.

### b) Conséquences du périmètre arrêté

Il convient de ne pas se référer à un code non encore entré en vigueur. Pour cette raison, des solutions temporaires, à modifier quand le code de référence sera publié, pourront être adoptées. Telle a été la méthode suivie pour les codes des juridictions financières et des collectivités territoriales.

### 2.2.3. Plan

Le plan d'un code traduit une architecture juridique et une volonté de mise en valeur des grandes distinctions qui

---

vont orienter le droit du domaine en cause. Par exemple, le code général des collectivités territoriales distingue chaque niveau de collectivité locale (commune, département, région) plutôt que les fonctions (compétences, statuts, personnel, finances).

Les auteurs d'un code s'efforceront de regrouper en tête du code des principes qui gouvernent la législation du domaine : principes de « pollueur/payeur » ou de prudence dans le code de l'environnement, principes communs aux marchés et aux délégations de service public dans le futur code des marchés et des contrats publics, principes de laïcité et de neutralité dans le code de l'éducation par exemple :

a) Le plan du code comprendra toujours des livres, des titres et des chapitres (au maximum neuf en raison de la numérotation décimale) ;

b) Le plan sera identique pour la partie L. et pour la partie R. permettant ainsi de lire facilement les dispositions législatives et réglementaires applicables à un même sujet ;

c) Un titre peut ne comporter qu'un seul chapitre qui est intitulé Chapitre unique ;

d) Un code peut comprendre des « parties » regroupant chacune plusieurs livres. Ce découpage, pratiqué dans le code général des collectivités territoriales, peut justifier une numérotation des articles à quatre chiffres.

Mais les livres peuvent être aussi réunis dans les « parties » qui n'ont pas de conséquences sur la numérotation, comme dans le code de l'éducation.

La lisibilité et la clarté du plan sont les principaux guides en la matière.

### 2.3. Présentation du code

Titres des livres, titres et chapitres

Certes, les titres n'ont pas de portée juridique. Mais ils pourront être utilisés pour interpréter une disposition dont le lecteur prendra en considération la place dans le code. Aussi la formulation des titres et sous-titres fera-t-elle l'objet d'une attention particulière pour que, du fait de leur choix, le contenu du chapitre ne soit pas déformé et pour que l'inclusion d'une disposition dans le chapitre ne modifie pas involontairement sa portée.

#### Numérotation des articles

En principe, les numéros des articles de code sont composés de trois chiffres indiquant le livre et le chapitre, suivis d'un tiret et d'une numérotation séquentielle. Mais, pour certains codes comprenant un grand nombre d'articles, il apparaît nécessaire d'ajouter un chiffre identifiant la partie quand le code est divisé en quelques grandes parties.

En l'absence de dispositions législatives,

Renvois simples et dispositions suiveuses

#### 1. Renvois simples

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

#### 2. Dispositions suiveuses

Il peut être nécessaire de reproduire le même texte dans deux codes. Cette formule, qui doit être limitée au strict nécessaire pour éviter le risque d'enchevêtrement de codes, doit passer par une technique de reproduction sans erreur.

Fréquemment, un code dit « suiveur » ne fera que reprendre, généralement en caractères italiques, pour l'information de l'utilisateur, les dispositions d'un autre code dit

---

« pilote » : le lien entre les deux codes qui mentionnent la même disposition sera à la fois juridique et formel :

- juridique parce que la loi de codification aura précisé que « les dispositions du code de X qui citent en les reproduisant des articles d'autres codes sont modifiées de plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles » ;
- formel parce que la liaison entre disposition pilote et disposition suiveuse est exprimée par la mention suivante : « les règles relatives à ... sont fixées par les articles ... du code ... ci-après reproduites ». Les dispositions ainsi reproduites le seront opportunément en italique.

#### Tableaux de correspondance

Un des reproches parfois formulés contre la codification vient de la possible perte de référence à la date de la disposition codifiée. Il est vrai que la date de vote ou d'édiction d'une disposition est un élément d'interprétation pour celui qui doit l'appliquer. Aussi, tout code adopté par la Commission supérieure de codification comprend des tableaux de concordance entre l'article codifié et le texte d'origine abrogé lors de la codification et inversement. Ainsi la codification offre-t-elle les passerelles nécessaires pour aller des anciens aux nouveaux articles.

#### Utilisation de l'informatique

Le travail de codification comprend un nombre important d'opérations répétitives et donc susceptibles de normalisation et d'automatisation. La mission de codification de la direction générale des collectivités locales a conçu, pour la réalisation du code général des collectivités territoriales, un logiciel de codification assistée par ordinateur (Magicode) fondé sur l'utilisation de logiciels bureautiques.

Il s'agit d'une application ouverte et adaptable, pouvant s'enrichir de nouveaux développements selon les besoins des codificateurs et mise à leur disposition.

L'utilisation des moyens informatiques doit permettre de concevoir, et ce dès le départ du projet de codification, le document de travail comme un support unique de travail et de communication entre les différents partenaires institutionnels. Il devient ainsi une matrice d'informations et un outil de gestion du projet de codification.

Conçu sur le plan informatique, comme un système ouvert, le document de travail peut désormais être le lieu de récupération et de traitement d'informations venant d'origines ou d'acteurs différents. En outre, l'exploitation du document de travail par les outils informatiques permet de favoriser et accélérer les phases ultérieures du projet comme la réception des bases de données, les liens entre les articles législatifs et réglementaires, les modifications du plan, les simulations, l'élaboration et la vérification des tables d'abrogation ou de concordance, l'édition du projet de loi, l'exploitation statistique ou la publication du texte.

### 3. Questions juridiques particulières

La préparation de tout code rencontre plusieurs questions juridiques intéressant soit des thèmes transversaux, soit des territoires particuliers.

#### 3.1. Sanctions pénales

Pour la présentation des sanctions dans les codes, le parti est pris de faire figurer les dispositions pénales spécialisées dans les codes particuliers pour que l'utilisateur trouve à la fois la disposition législative ou réglementaire et les éléments de sanction correspondants. En ce sens ont été rédigés les nouveaux codes de la consommation

---

et de la propriété intellectuelle et les futurs codes de l'environnement et de l'éducation.

C'est privilégier la cohérence du code spécialisé du fait du lien entre la règle de fond et sa sanction et du fait de l'intérêt de rassembler les différentes sanctions administratives et pénales qui accompagnent une législation.

En même temps, la chancellerie est engagée dans un vaste et nécessaire travail de collecte et d'harmonisation des dispositions pénales spéciales, destiné à grouper l'ensemble de ces dispositions, sous réserve des dépénalisations qui pourraient intervenir.

C'est privilégier la cohérence et l'unité de la matière pénale (responsabilité pénale de la personne morale, tentative, complicité, quantum de peine).

### 3.2. Alsace-Moselle

En cette matière du droit local alsacien et mosellan, il convient de prêter une attention particulière à l'identification des domaines où s'applique ce droit. À cet égard, le ministère en charge d'un code s'appuiera dans la recherche des dispositions en cause sur l'institut du droit alsacien-mosellan de Strasbourg.

#### Identification du droit applicable

Tantôt le droit national se substitue purement et simplement au droit local, tantôt, au contraire, le droit local subsiste et s'impose face au droit national. Ces rapports différents d'une loi à une autre impliquent, de la part des auteurs du code, un examen attentif des textes, des pratiques et de la jurisprudence quand elle existe.

#### Indication du droit applicable

Il sera toujours utile de préciser dans un article : les dispositions du présent titre (ou chapitre) sont applicables dans

les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, à l'exception de celles des articles X, Y, Z.

#### Formulation du droit applicable

Il convient de reprendre dans le code les formules du droit d'Alsace-Moselle, même quand elles sont proches du droit national. La codification n'a pas en principe pour objet de conduire à un alignement du droit alsacien-mosellan sur le droit national.

### 3.3. Outre-mer

#### 3.3.1. Départements d'outre-mer

Les dispositions législatives et réglementaires nationales sont applicables de plein droit, sous réserve de mesures d'adaptation qui devront être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code.

#### 3.3.2. Saint-Pierre-et-Miquelon

Les dispositions législatives et réglementaires nationales lui sont applicables de plein droit, sauf lorsqu'elles concernent des matières relevant de la compétence du conseil général, sous réserve de mesures d'adaptation qui doivent être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code.

#### 3.3.3. Mayotte

Les dispositions législatives et réglementaires nationales n'y sont applicables que si le texte le mentionne expressément. Cette exigence s'impose, même dans le cas où un texte modifie ou complète des dispositions qui ont précédemment été rendues applicables dans cette collectivité. Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Mayotte devront être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code.

#### 3.3.4. Territoires d'outre-mer

Les dispositions législatives et réglementaires nationales n'y sont applicables que si le texte le mentionne

---

expressément. Cette exigence s'impose, même dans le cas où un texte modifie ou complète des dispositions qui ont précédemment été rendues applicables dans ces territoires. Les dispositions spécifiques aux territoires d'outre-mer devront être recensées et codifiées lors de l'élaboration du code par le ministère pilote, en liaison avec le ministère chargé de l'outre-mer.

L'élaboration de chaque code posera la question de l'extension du droit applicable en métropole aux territoires d'outre-mer. La dérogation admise pour ces territoires au principe de la codification à droit constant peut être l'occasion d'y étendre le droit métropolitain en vue de combler des vides juridiques.

Dès lors que la codification ne sera pas faite à droit constant, les assemblées territoriales d'outre-mer devront être consultées conformément à l'article 74 de la Constitution. Dans la mesure du possible, ces consultations devront être faites avant la transmission du projet de code au Conseil d'État.

Lorsque les matières codifiées relèvent de la loi organique en vertu de l'article 74, alinéa 2, de la Constitution (compétences des institutions propres, règles essentielles de fonctionnement y compris les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de l'État), la codification devra être portée par une loi organique, mais les articles de loi organique issus de cette loi s'inscriront dans le plan du code à leur place naturelle (cf. paragraphe 2.1.1 ci-dessus).

3.3.5. Sur tous ces points, la commission adjointe à la Commission supérieure de codification offre aux ministères, en liaison étroite avec le ministère de l'outre-mer, sa capacité à recenser les textes susceptibles d'extension aux territoires par une codification qui soit adaptée le mieux possible à ces

territoires. Il faut en tout cas éviter la coexistence de deux ordres juridiques, l'un codifié pour la métropole, et l'autre non codifié pour l'outre-mer.

#### 4. Suivi et modification

Une fois le code achevé, les obligations des administrations ne sont pas levées :

Communication : la publication d'un code doit s'accompagner d'une attention particulière apportée à la préparation au changement ainsi imposé aux utilisateurs. Les commentaires de la presse spécialisée et des associations professionnelles seront utiles pour la compréhension de l'économie du projet avant même la publication du code. Enfin, un code sera d'autant plus efficace qu'il sera accompagné des outils permettant de l'utiliser facilement et rapidement : circulaire précisant le mode d'emploi du nouveau texte et tables de concordance doivent ainsi faire l'objet de diffusions larges et appropriées. De même, l'introduction du nouveau code dans les banques de données juridiques publiques (Minitel : 36-17, code Infocode) devra se faire en même temps que sa publication au *Journal officiel* ;

Modifications du code : il convient de leur appliquer les mêmes principes que la codification initiale. Il est indispensable que des textes portant sur une matière déjà codifiée soient rédigés en modifiant ou en complétant immédiatement le code et non en dehors de celui-ci ; en effet, les codes perdraient peu à peu de leur valeur si des textes extérieurs intervenaient sans y être insérés. Il va de soi qu'il importe de veiller à ce que les nouveaux textes ne visent, ne modifient ni n'abrogent un texte déjà abrogé du fait de la codification ;

---

Attention portée notamment aux « dispositions suiveuses » à modifier en même temps que la « disposition pilote ». À cet égard, les ministères devront, avec l'aide du fichier législatif du secrétariat général du Gouvernement, signaler les articles pilotes qui sont repris dans une ou plusieurs dispositions suiveuses pour que les modifications ultérieures soient systématiquement coordonnées.

J'attache le plus grand prix à la réalisation, dans les délais prévus, de cet

ambitieux programme de codification, qui doit participer à l'amélioration de la vie quotidienne des Français. J'invite chacun d'entre vous à y veiller et à y contribuer pour les matières relevant de sa compétence, en liaison avec la Commission supérieure de codification. Vous voudrez bien me faire part, dans les meilleurs délais, afin d'éviter tout retard, des difficultés éventuellement rencontrées, soit pour la préparation des codes, soit pour leur adoption.

---

## A N N E X E

### *Programme général de codification 1996-2000*

1. Code civil.
2. Code pénal.
- A. – VIE PUBLIQUE
  - a) Institutions politiques
3. Code des pouvoirs publics constitutionnels.
4. Code électoral.
- b) Justice
5. Code de la magistrature.
6. Code de l'organisation judiciaire.
7. Code de la juridiction administrative.
8. Code de la procédure civile et des voies d'exécution.
9. Code des professions juridiques et judiciaires.
- c) Administration
10. Code de l'administration.
11. Code de la fonction publique.
12. Code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général.
13. Code des propriétés publiques.
- d) Finances
14. Code du droit budgétaire et de la comptabilité publique.
15. Code général des impôts.
16. Code des procédures fiscales.
17. Code des douanes.
- e) Police
18. Code de la route.
19. Code de l'entrée, du séjour et du travail des étrangers.
- f) Défense
20. Code de la défense.

---

## B. – ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

21. Code de commerce.
22. Code monétaire et financier.
23. Code rural.
24. Code de l'environnement.
25. Code de l'urbanisme.
26. Code de la construction et de l'habitat.
27. Code de l'énergie et des mines.
28. Code des transports.
29. Code des postes et télécommunications.
30. Code de l'artisanat.
31. Code des assurances.

## C. – ACTIVITÉS SOCIALES

32. Code de la santé publique.
33. Code de l'action sociale.
34. Code social des professions maritimes.
35. Code de la sécurité industrielle.
36. Code des associations et fondations.
37. Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

## D. – CULTURE

38. Code de la communication.
39. Code de l'éducation.
40. Code du patrimoine.
41. Code de la recherche.
42. Code du sport.

*Le Premier ministre*  
ALAIN JUPPÉ

---

## ANNEXE N° 4

---

### *Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires*



*Le Premier Ministre*  
n° 5643/SG

Paris, le 27 mars 2013

Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les ministres délégués

La codification de textes législatifs et réglementaires, en permettant une présentation rationalisée, à la fois ordonnée et cohérente, de l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur, constitue un moyen essentiel d'améliorer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit. Elle représente un enjeu de simplification administrative important pour nos concitoyens, qui peuvent appréhender une réglementation, dans un code, plus commodément qu'en présence de textes épars. Elle est également un facteur significatif d'attractivité pour notre pays, dans la mesure où elle favorise la lisibilité du droit français, pour les entreprises comme pour les autres investisseurs.

Les ambitions fixées par la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, relayées par la loi du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes, sont aujourd'hui largement satisfaites. La tâche accomplie depuis la fin du siècle dernier est considérable :

- une vingtaine de nouveaux codes ont été créés, parmi lesquels, notamment, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des transports, le code de justice administrative ou le code général de la propriété des personnes publiques ;
- neuf codes ont été entièrement refondus, dont le code de commerce, le code du travail, le code de l'urbanisme ou le code rural et de la pêche maritime.

Environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvent aujourd'hui codifiés. De fait, alors que certaines lois, en raison de leur objet ou de leur dimension symbolique au sein de notre ordre juridique, n'ont pas vocation à faire l'objet d'une codification, le nombre de nouveaux codes à créer apparaît désormais limité.

---

Les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité du droit imposent toutefois de veiller à la bonne maintenance des codes existants, voire d'engager les travaux de refonte qu'impose l'ampleur des modifications qui ont affecté certains codes.

C'est dans cet esprit que j'ai fixé le programme de codification figurant en annexe de la présente circulaire qui, sans exclure d'autres travaux de codification ou de refonte de code dont la nécessité ou l'intérêt pourrait se faire jour, arrête les priorités du Gouvernement en ce domaine.

Il convient tout d'abord de mener à leur terme les travaux qui ont été engagés. L'état d'avancement actuel de plusieurs projets appelle un aboutissement avant la fin de l'année 2013.

La priorité reviendra ensuite à l'élaboration des nouveaux codes qui viendront parachever la codification du droit français.

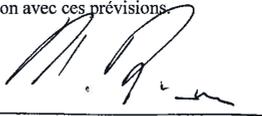
Le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a ainsi décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens. Ce code est appelé à constituer un véritable *vade-mecum* des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations avec les administrations. L'élaboration de ce code, dont la responsabilité est confiée au secrétariat général du Gouvernement, devra permettre d'harmoniser les procédures pour réduire les disparités qui ne sont pas objectivement justifiées, de simplifier les règles et les procédures en s'appuyant sur les potentialités ouvertes par les technologies de la communication et de développer la transparence de l'action administrative et la participation du public à l'élaboration des décisions.

Le code général de la fonction publique, dont un premier projet a déjà été élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, aura pour sa part vocation à rassembler dans un texte unique les règles applicables aux trois versants de la fonction publique. L'œuvre de codification s'inscrira ainsi dans le prolongement du statut général dont l'année 2013 marquera le trentième anniversaire.

Il conviendra par ailleurs d'engager les refontes dont la nécessité est avérée pour actualiser certains codes existants et pour en améliorer la lisibilité.

Pour conduire ces travaux, il revient aux services placés sous votre autorité de prendre l'attache, en temps utile, de la commission supérieure de codification qui pourra les orienter tout au long du processus d'élaboration des projets.

En vue de faciliter la programmation nécessaire en la matière, vous vous assurerez que les programmes de travail semestriels que vous me proposez font apparaître, de façon systématique, les opérations de codification que vous envisagez, ainsi que leurs échéances. Il appartiendra au secrétariat général du Gouvernement de veiller à la bonne articulation des travaux de la commission supérieure de codification avec ces prévisions.



Jean-Marc AYRAULT

---

## ANNEXE

- 1) Nouveaux codes dont l'adoption est programmée :
  - code général de la fonction publique
  - code des relations entre l'administration et le public
- 2) Codes devant faire l'objet d'une refonte :
  - code de la consommation
  - code de la construction et de l'habitation
  - code électoral<sup>1</sup>
  - code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>2</sup>
  - code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
  - code des postes et des communications électroniques
  - code de l'urbanisme (livre 1<sup>er</sup>)
  - code de la voirie routière
- 3) Codes dont la partie réglementaire doit être achevée:
  - code du cinéma et de l'image animée
  - code de la défense
  - code de l'éducation
  - code de l'énergie
  - code du patrimoine
  - code des transports
  - code rural et de la pêche maritime (livre 9)
  - code de la sécurité intérieure

---

<sup>1</sup> Un projet de code a été élaboré avec la commission supérieure de codification en 2011 mais n'a pu être adopté sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 28 de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique

<sup>2</sup> Le projet a déjà été examiné par la commission supérieure de codification et pourra être adopté dès qu'une nouvelle habilitation sera obtenue.

---

ANNEXE N° 5

---

*Avis émis par la Commission supérieure de codification  
au cours de l'année 2015*

---

*Avis portant sur le projet des livres VIII et IX  
de la partie réglementaire du code de l'éducation*

(SÉANCE DU 20 JANVIER 2015)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 20 janvier 2015, les projets des livres VIII et IX de la partie réglementaire du code de l'éducation. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. Avec l'examen de ces deux derniers livres s'achève celui de la partie réglementaire du code de l'éducation. La commission se félicite qu'ait été menée à bien cette entreprise de grande envergure et de longue haleine. Elle remercie la mission de codification du ministère.

2. La confection de la partie réglementaire est contrainte par le plan retenu dans la partie législative. Il n'en reste pas moins vrai que le plan du titre premier (Droits et obligations des usagers du service public de l'enseignement supérieur) du livre VIII relatif à la vie universitaire mériterait d'être modifié. Il comporte en effet un chapitre unique composé de deux sections sans véritable rapport entre elles : recrutement et emploi d'étudiants (section 1) et procédures disciplinaires (section 2). La commission suggère de demander une modification du plan de la partie L afin de créer deux chapitres distincts dans ce titre premier.

3. Alors même que le décret n° 2008-974 du 18 septembre 2008 renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur la définition des conditions mises à l'octroi et au maintien des bourses (disposition codifiée à l'article D. 821-1), le projet soumis à la commission propose, pour des raisons d'opportunité, de ne pas codifier et de ne pas abroger l'article 2 du décret n° 51-445 du 16 avril 1951 auquel a succédé le

décret du 18 septembre 2008. Resterait ainsi en vigueur dans l'ordre juridique la disposition qui prévoit que l'élève qui ne respecte pas « les conditions générales et d'assiduité » est « tenu au reversement des sommes indûment perçues ». La commission ne voit pas d'obstacle juridique à considérer que le décret de 2008 n'avait pas, sur ce point, abrogé implicitement le décret de 1951 et à le laisser, dans cette mesure, coexister avec les dispositions réglementaires désormais codifiées.

4. Le décret du 1<sup>er</sup> septembre 1934 relatif aux prêts d'honneur est toujours en vigueur mais n'est plus appliqué, en l'absence d'octroi de nouveaux prêts. Il n'en reste pas moins susceptible de recevoir exécution au stock de bénéficiaires de ces prêts. La commission est favorable à la solution proposée par le gouvernement tenant à ce que ce décret ne soit ni codifié ni abrogé.

5. La commission est favorable à la suppression, à la faveur de la codification du décret du 11 octobre 1989, de la mention « dans un établissement d'enseignement situé sur le territoire de la République ». Alors qu'elle pouvait se comprendre, à l'origine, comme visant à inclure expressément dans le champ d'application du décret, tous les établissements y compris ceux qui ne sont pas situés sur le territoire métropolitain, son maintien poserait une difficulté au regard du principe d'égalité, s'agissant des établissements français à l'étranger.

6. Le livre IX relatif aux personnels de l'éducation reproduit le choix retenu, avec l'accord de la commission supérieure, de ne pas codifier les

---

dispositions de nature statutaire ce qui suppose de procéder, pour des raisons pédagogiques, à de nombreux renvois.

7. La commission recommande au chapitre premier (dispositions communes) du titre I<sup>er</sup> (dispositions générales) de créer une section supplémentaire (Conditions mises à l'exercice des fonctions) comprenant l'article D. 911-2 qui n'a rien à voir avec le recrutement auquel est consacrée la section 1 dans laquelle il figure.

8. Il est proposé de ne pas codifier sans l'abroger le décret du 25 septembre 1990 relatif au congé de mobilité. Il n'est plus appliqué à raison du caractère très onéreux du dispositif qu'il met en place mais le gouvernement hésite à proposer son abrogation, qui supposerait la consultation préalable du comité technique paritaire du ministère et

qui lui paraît poser des problèmes d'opportunité. La commission ne l'a pas suivi sur ce point. Elle rappelle que la codification doit fournir l'occasion d'un toilettage de l'ordonnancement juridique conduisant à abroger les dispositions obsolètes et caduques. Dès lors que ce décret n'a plus vocation à recevoir application, la commission préconise donc de respecter pleinement la logique de la codification et recommande son abrogation.

9. S'agissant des dispositions relatives à l'outre-mer (titre VII), le livre IX reproduit, à juste titre, le choix effectué en partie législative : alors même que les dispositions relatives aux personnels de l'État sont applicables sans mention expresse, il est décidé de recourir, pour des motifs d'ordre pédagogique, à la technique des mentions d'applicabilité, le cas échéant assorties de réserve.

---

*Avis portant sur le projet de code des relations  
entre le public et l'administration*

(SÉANCE DU 10 FÉVRIER 2015)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 10 février 2015, les propositions de la mission de préparation du code des relations entre le public et l'administration relatives à la procédure contradictoire préalable, l'association du public aux décisions prises par les administrations, les dispositions transitoires, les règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, les recours administratifs et contentieux. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. S'agissant de la procédure contradictoire préalable, la loi du 12 novembre 2013 prévoit une habilitation à droit constant. En l'état actuel du droit, coexistent l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 qui impose une procédure contradictoire préalablement à l'intervention des décisions soumises à l'obligation de motivation en application de la loi du 11 juillet 1979 et le principe général des droits de la défense.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de la procédure contradictoire, le projet soumis à l'avis de la Commission supérieure de codification procède à un alignement des garanties en généralisant à tous les cas les exigences procédurales actuellement posées à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. La commission a donné un avis favorable à cette généralisation en considérant que l'habilitation n'y faisait pas obstacle. Il lui a semblé en effet qu'un tel alignement, qui répond à l'objectif de simplification fixé par le législateur, pouvait être effectué au titre de l'harmonisation du droit. L'alignement des exceptions sur celles qui sont expressément prévues par

l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 (DCRA) est apparu dès lors à la fois cohérent et envisageable à droit constant.

Dans ces conditions, il a semblé souhaitable de prolonger l'effort de simplification en cessant, à la faveur de la codification, de distinguer les deux bases légales issues respectivement de la loi du 12 avril 2000 et du principe général du droit. Dès lors que les exigences procédurales attachées à l'une et à l'autre deviennent identiques, la commission estime en effet qu'une telle distinction est privée d'objet. Elle recommande donc de ne prévoir qu'un seul article qui pourrait être ainsi rédigé : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles défavorables n'interviennent qu'après le respect de la procédure contradictoire prévue à l'article X. ».

Cette proposition appelle les observations suivantes. Il convient d'éviter qu'une telle simplification, qui permet d'améliorer de manière notable l'accessibilité du droit dans ce domaine particulièrement important pour les usagers, ne conduise à réduire le champ d'application de la procédure contradictoire et des droits de la défense. La commission estime que la notion de « mesures individuelles défavorables » comprend l'ensemble des hypothèses visées, en l'état actuel du droit, par l'énumération figurant à l'article 24 de la loi DCRA d'une part, et par les critères dégagés par la jurisprudence administrative relative aux droits de la défense, d'autre part. La notion de mesure individuelle défavorable renvoie en effet implicitement mais nécessaire-

---

ment tant à l'appréciation d'une situation personnelle qu'aux conséquences d'une certaine gravité. Par ailleurs, à la condition qu'un alinéa spécifique prévois l'alignement du régime des décisions prises sur recours préalable obligatoire, la commission estime que l'ensemble des cas visés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 peut être rangé sous le timbre des mesures individuelles défavorables, y compris les mesures de police. Néanmoins, il apparaît souhaitable, afin de lever tout doute sur ce point, que le rapport au président de la République indique expressément que les mesures de police qui revêtent un caractère individuel et affectent défavorablement leur destinataire restent bien incluses dans le champ de la procédure préalable obligatoire.

Reste le cas des mesures visées à l'article 2 de la loi du 11 juillet 1979. Cet article prévoit que doivent être motivées « les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi et le règlement ». Si cette dérogation intervient sur demande de l'intéressé, elle échappe à l'obligation d'être précédée d'une procédure contradictoire. Si elle est à l'initiative de l'administration, de deux choses l'une : soit elle déroge dans un sens défavorable et elle relève alors de la catégorie des décisions individuelles défavorables ; soit elle déroge dans un sens favorable et alors il peut être admis qu'elle ne soit pas précédée d'une procédure contradictoire.

Par ailleurs, la commission approuve le choix de codifier la jurisprudence relative au régime des sanctions.

**2.** S'agissant de l'association du public aux décisions prises par les administrations, la loi du 12 novembre 2013 prévoit une habilitation à droit non constant. Le Gouvernement est en effet autorisé à

« renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ». La commission approuve la rédaction d'un article, de portée supplétive, énonçant les principes généraux de la concertation. Elle suggère de modifier la rédaction envisagée à substituant l'indicatif à la formule « veillent à » afin de renforcer le degré d'impérativité de cette nouvelle disposition.

**3.** S'agissant des dispositions transitoires, la loi du 12 novembre 2013 prévoit une habilitation à droit non constant. La commission approuve le choix de codifier, s'agissant des actes réglementaires de l'État, la jurisprudence du Conseil d'État relative aux exigences découlant du principe de sécurité juridique. Elle estime utile le rappel préalable du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et recommande d'y consacrer un article à part entière. Le projet de code dresse ensuite une typologie des mesures transitoires et distingue selon que leur édicition est une faculté ou une obligation pour l'autorité investie du pouvoir réglementaire. La codification fournit l'occasion de reprendre le principe, posé dans la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 sur les dispositions transitoires en matière économique, de dates fixes d'entrée en vigueur pour les textes intéressant les entreprises.

**4.** S'agissant des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, la loi du 12 novembre 2013 prévoit une habilitation à droit non constant « dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ». La commission adhère au parti pris de diviser le titre consacré à « la sortie de vigueur des actes unilatéraux » en chapitres correspondant aux différents types de décisions.

---

S'agissant des règles de fond, elle a émis, sans réserve, un avis favorable au choix retenu par la mission de préparation. Il consiste, d'une part, à unifier le régime du retrait en étendant la jurisprudence *Ternon* (CE Ass. 26 octobre 2001) à l'ensemble des décisions qu'elles soient ou non créatrices de droit, et dans l'hypothèse où elles ne sont pas créatrices de droit, qu'elles soient réglementaires ou non réglementaires (c'est-à-dire individuelles ou d'espèce). S'agissant du régime de l'abrogation, le choix consiste, d'autre part, à généraliser la jurisprudence *Coulibaly* (CE Section 6 mars 2009) à l'ensemble des décisions créatrices de droit et à définir, s'agissant des décisions non créatrices de droits, un seul régime, résultant de l'harmonisation entre les exigences de la jurisprudence *Alitalia* (CE Ass. 3 février 1989) et celles posées par l'article 16-1 de la loi du 12 avril 2000. La commission estime que le projet soumis à son avis repose, ce faisant, sur un équilibre satisfaisant entre clarification et modification de l'état du droit existant.

L'objectif de simplification que poursuit, tout particulièrement sur ce point, le projet de code conduit à envisager l'alignement des dispositions spécifiques du code de l'urbanisme sur le régime de droit commun.

La commission a par ailleurs formulé deux suggestions. En premier lieu, elle recommande, si le principe devait en être maintenu, de codifier les dispositions qui figurent actuellement à l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 qui fixent un délai de deux ans pour la répétition de l'indu. En second lieu, dès lors que le choix est fait de codifier, en ce qui concerne les sanctions administratives, la jurisprudence *Montoya* (CE 29 décembre 1999) qui rappelle la faculté pour l'administration de retirer une sanction à tout moment, la commission préconise de codifier également la jurisprudence *Vernes* (CE Ass. 30 juillet 2014) qui pose, en cas de circonstances nouvelles, une obligation de réexamen de la sanction, à la demande de la personne à laquelle elle a été infligée.

5. S'agissant des règles relatives aux recours administratifs et contentieux, la loi du 12 novembre 2013 prévoit une habilitation à droit constant. La commission approuve le principe d'un article sur les recours contentieux faisant référence au code de justice administrative. Elle a suggéré que figure également une référence expresse au code de justice administrative en ce qui concerne la mention des voies et délais de recours qui portent sur les relations entre le public et l'administration, en amont de toute action contentieuse.

---

## *Avis portant sur le projet de livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme*

(SÉANCE DU 24 MARS 2015)

Saisie du projet de livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme établi à la suite de l'avis favorable donné, le 9 décembre 2014, au plan qui lui avait été soumis, la Commission supérieure de codification a émis, lors de la séance du 24 mars 2015, un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. Alors même que l'habilitation donnée au Gouvernement par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové se limite au livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, le projet soumis à la CSC n'a pas été arrêté à périmètre constant. D'une part, certaines dispositions ont été déplacées, par souci de cohérence, vers d'autres livres du code, en particulier le livre IV, tandis que d'autres (par exemple l'ancien article L. 300-2) étaient « importées » en provenance d'autres livres. D'autre part, certaines dispositions n'ont pas été reprises dans le nouveau livre I<sup>er</sup> sans pour autant être abrogées. Tel est le cas des dispositions relatives aux plans d'occupation des sols (POS) qui restent en vigueur mais qui ont vocation à disparaître avec la généralisation des plans locaux d'urbanisme (PLU). En l'état actuel des textes, elles deviendront en effet caduques au plus tard en mars 2017. Sur le modèle du code de procédure civile, il a été décidé de reproduire, en annexe de l'ordonnance de codification, les extraits de l'actuel livre I<sup>er</sup> relatifs aux POS en conservant la numérotation des articles tout en indiquant qu'il s'agit de l'ancien code de l'urbanisme. La commission approuve cette solution qui combine actualisation du droit dans le champ du code et accessibilité aux règles provisoirement maintenues en vigueur.

2. L'examen du projet de livre I<sup>er</sup> a conduit la Commission supérieure à prendre position sur une importante question de principe touchant à l'étendue des exceptions au principe de la codification à droit constant qu'implique le respect de la hiérarchie des normes.

Le respect du partage des domaines de la loi et du règlement conduit, le cas échéant, le codificateur à « déclasser » en partie R du code certaines dispositions législatives à codifier qui s'avèrent être de valeur réglementaire. S'agissant de la commission de conciliation, le projet de livre I<sup>er</sup> ne maintient ainsi en partie L que le principe de son institution et le caractère obligatoire de sa consultation.

La commission rappelle que le respect des compétences des autorités normatives implique également que puissent être « reclassées » en partie législative certaines dispositions réglementaires. Confronté à des dispositions réglementaires relevant du domaine de la loi, le Gouvernement a en effet le choix soit de les abroger, à raison de leur illégalité, soit, afin de maintenir en l'état le fond du droit, de les porter en partie législative.

La commission recommande de procéder, chaque fois que cela est nécessaire, à une telle opération qui est, en réalité, plus respectueuse du principe de codification à droit substantiel constant et souligne l'avantage que présente, à ce titre, la préparation simultanée des parties L et R d'un même code. Mais elle suggère de signaler expressément ces reclassements, dont la portée est loin d'être anodine, dans le rapport au

---

président de la République ainsi que dans l'exposé des motifs du projet de loi de ratification.

Au cas d'espèce, cette manière de procéder a conduit à reclasser en partie L des dispositions réglementaires prévoyant l'obligation pour des collectivités territoriales de recueillir, avant la prise de certaines décisions, l'avis consultatif de certaines commissions.

3. Le respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement peut soulever certaines difficultés quant à l'articulation entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. Trois cas de figure sont susceptibles d'être rencontrés s'agissant des décisions prises au titre de la réglementation de l'urbanisme ayant une incidence sur l'environnement.

Les deux premiers ne posent pas de problème soit que le code de l'urbanisme prévoit une procédure particulière conforme aux exigences constitutionnelles (aussi bien en termes d'information que de participation du public) soit que le code de l'urbanisme ne prévoit aucune procédure, l'article L. 120-1 du code de l'environnement s'appliquant alors à titre subsidiaire.

Plus problématique est le troisième cas dans lequel le code de l'urbanisme institue une procédure spécifique de concertation du public qui semble ne pas satisfaire en elle-même à l'ensemble des exigences découlant de l'article 7 de la Charte. Il convient, dans pareille hypothèse, de faire une application combinée du code de l'urbanisme et du code de l'environnement. Dans la ligne des recommandations du rapport annuel 2014 relatives aux dispositions non normatives à visée pédagogique, la commission a approuvé le principe de dispositions purement recognitives qui, se bornant à décrire l'état du droit, clarifient, sans risque d'a contrario, les

conditions dans lesquelles doivent être articulées les dispositions du code de l'urbanisme et l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Dans le même ordre d'idées, la Commission est favorable à la rédaction d'un nouvel article L. 111-1 faisant fonction d'annonce de plan pour la subdivision qu'il introduit.

4. La Commission supérieure de codification a également pris position sur certaines questions plus ponctuelles. Elle a suggéré de « sortir » du code de l'urbanisme pour les insérer dans la loi sur les baux les dispositions relatives au contrat de location.

La commission a approuvé l'insertion d'une disposition de « traduction » consistant à rendre applicables à la métropole de Lyon, qui n'est ni une commune ni un établissement public de coopération intercommunale, l'ensemble des dispositions qui visent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Elle a rappelé que seul le renvoi exprès à « un décret » permettait de déroger au renvoi général au « décret en Conseil d'État » qui figure à l'article L. 170-1, les termes « par voie réglementaire » n'impliquant par eux-mêmes aucun niveau de norme.

Par exception à la prohibition du recours à la technique du code suiveur, la commission a préconisé, à l'article L. 122-1, la reproduction des dispositions de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne qui définissent les zones de montagne.

Elle a suggéré la suppression de la dernière phrase du premier paragraphe de l'article L. 131-6 qui est inutile et risque d'en compliquer la compréhension et l'application.

---

Enfin, s'agissant de la partie réglementaire, la commission a approuvé l'idée d'intégrer au cœur du code, eu égard à l'importance de

leur objet, les annexes à l'article R. 113-29 (clauses types des cahiers des charges) et à l'article R. 151-24 (liste des communes).

---

*Avis portant sur le projet des livres I<sup>er</sup> à V de la partie législative  
du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre*

(SÉANCE DU 14 AVRIL 2015)

Après un premier avis donné, le 2 décembre 2014, sur les questions soulevées par le projet de livre I<sup>er</sup> de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, la Commission supérieure de codification (CSC) a examiné, lors de sa séance du 14 avril 2015, les livres I<sup>er</sup> à V de cette partie législative. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. La commission s'est félicitée de constater que le projet de livre premier avait repris l'ensemble des recommandations qu'elle avait émises dans l'avis du 2 décembre 2014. À la faveur de ce nouvel examen, elle a pris position sur des questions ponctuelles. La commission a ainsi recommandé de scinder en deux l'article L. 123-6 afin que soient mieux distinguées la règle du barème le plus favorable et celle du barème unique. Elle a relevé que la distinction en fonction du critère de résidence sur le territoire français établie par le dernier alinéa de l'article L. 125-8, s'agissant du bénéfice du droit à pension qui y est posé, était sujette à caution. La Commission a également suggéré l'harmonisation des conditions de renvoi à des décrets d'application. Enfin, elle a recommandé de déplacer en fin de livre l'article L. 125-30 relatif aux conditions d'applicabilité de certaines de ses dispositions outre-mer.

2. L'examen du livre II a conduit la commission à se pencher sur la question délicate des procédures de recrutement dérogatoire dans la fonction publique communément désignés sous le terme d'« emplois réservés ». Il existe deux filières d'accès dérogatoires réservées aux victimes, d'une part, et aux

militaires qui envisagent une reconversion, d'autre part. La commission a reconnu qu'il fallait consentir un certain effort pour admettre qu'une « obligation nationale », de nature différente selon les catégories de bénéficiaires, pouvait justifier une telle atteinte au principe d'égalité. Si la première procédure trouve sa place dans le code des pensions, il en va autrement de la seconde qui devrait normalement être codifiée dans le code de la défense. Il faut en outre souligner que la mise en œuvre de ces procédures mobilise des textes d'application qui ne figurent pas dans le code. Pour autant, la commission n'a pas été jusqu'à préconiser de modifier le périmètre des dispositions codifiées. Il apparaît néanmoins souhaitable que figurent dans les lois statutaires au moins des renvois à ces dispositifs qui concernent les trois fonctions publiques. Le projet de loi « droits et déontologie des fonctionnaires » pourrait fournir un vecteur approprié. Par ailleurs, la commission a approuvé l'abrogation, à raison tant de son imprécision, que de son obsolescence, de l'article L. 324 qui prévoyait certaines sanctions administratives.

3. S'agissant du livre III, la Commission a approuvé le principe de l'abrogation, dans le respect du principe de codification à droit constant, de certaines dispositions. Il en est ainsi du dernier alinéa de l'article L. 321-2 qui maintenait une dérogation injustifiée en faveur des titulaires de la carte du combattant domiciliés dans les départements et collectivités d'outre-mer. À également été approuvée, à l'article L. 321-5, la suppression de la

---

suspension du droit à l'obtention ou à la jouissance de la retraite du combattant en cas de perte de la nationalité française. Sont également abrogés sans être codifiés les articles L. 325 et suivants dont les dispositions ne sont ni appliquées ni même applicables. En revanche, les dispositions relatives aux pécules et aux indemnisations des déportés, qui ne seront pas codifiées, verront leur substance reprise dans l'ordonnance de codification. Par ailleurs, la commission a approuvé le maintien dans le livre III de notions ou expressions aujourd'hui périmées à raison de leur pertinence historique.

Enfin, la commission a admis, pour des motifs de sécurité juridique, le maintien de l'article L. 347-1 alors même qu'il n'est plus tout à fait conforme au régime juridique des actes créateurs de droits.

4. La commission suggère d'indiquer dans le rapport au Président de la République que l'intégralité du code s'applique dans les collectivités ultramarines, y compris celles qui sont régies par le principe de spécialité législative. Il s'agit en effet d'un « code de souveraineté » qui s'applique aux personnes qu'il vise, indépendamment du territoire où elles se trouvent.

---

*Avis portant sur les projets des livres I<sup>er</sup>, II et III des parties législative et réglementaire du code de la consommation*

(SÉANCE DU 19 MAI 2015)

1. La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation comporte un article 161 habilitant le Gouvernement à modifier le code de la consommation, par voie d'ordonnance. Cette habilitation n'étant pas la première, la commission a déjà été amenée à rendre six avis, de 2008 à 2011.

2. La commission a approuvé la rédaction d'un nouvel article préliminaire relatif au champ d'application du code (article L 1). Il comporte la définition de notions, pour deux d'entre elles issues du droit de l'Union européenne (consommateur et professionnel) et pour la troisième propre au droit interne (non professionnel). Alors même que les définitions sont récentes, la commission n'a pas vu d'obstacle à ce que leur rédaction soit améliorée, à la faveur de leur codification.

3. De manière générale, la commission a recommandé la suppression de toutes les subdivisions, inférieures au chapitre, comportant un article unique. Le projet en avait retenu le principe, en particulier s'agissant des différentes sanctions applicables, afin que leur nature (pénale, civile ou administrative) apparaisse clairement dans l'intitulé de la subdivision. Il est apparu préférable que cette information, utile pour les usagers du code, soit fournie par les dispositions elles-mêmes. Par ailleurs, la commission a rappelé qu'il était souhaitable d'harmoniser la rédaction des définitions des infractions pénales avec celle qui est consacrée par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

4. S'agissant du livre I<sup>er</sup>, l'article L. 112-1 renvoie à une annexe la liste des nombreux arrêtés du ministre chargé de l'économie relatifs aux modalités d'information du consommateur sur les prix et les conditions de vente. Une annexe ayant la même valeur que la disposition qui y renvoie, il convient de prévoir, dans la loi, que la liste des arrêtés sera elle-même tenue à jour par arrêté.

5. Au livre II, la commission a approuvé l'harmonisation de la rédaction des dispositions relatives aux divers délais de rétractation. Par ailleurs, elle a préconisé la division en trois de l'article L. 221-19 qui est trop long. Elle a également recommandé la rédaction d'un article final relatif aux modalités de computation qui sera en facteur commun et, partant, valable pour l'ensemble des délais.

6. S'agissant du livre III, la commission a approuvé le déclassement des dispositions relatives au délai prévu à l'actuel article L. 311-52 du code. Il s'agit en effet d'un délai de forclusion, ainsi que l'a jugé la Cour de cassation, et non d'un délai de prescription qui aurait alors relevé du domaine de la loi. Les considérations d'opportunité mises en avant par le ministère de la justice pour maintenir l'article en partie législative n'ont pas convaincu la commission de déroger au partage entre la loi et le règlement.

7. S'agissant du titre V relatif à l'outre-mer, la commission a rappelé que, dans le département de Mayotte, les références au code du travail devaient soit être supprimées soit faire l'objet d'une « traduction » grâce à une grille de lecture.

---

*Avis portant sur les projets des livres II, III et IV  
du code des relations entre le public et l'administration*

(SÉANCE DU 19 MAI 2015)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 19 mai 2015, les projets des livres II, III et IV du code des relations entre le public et l'administration. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

**1.** Sans revenir sur le débat relatif à la structure du code, la commission s'est félicitée, à la lecture des livres soumis à son examen, de l'imbrication des parties législative et réglementaire. À titre d'illustration, l'enchaînement des articles 221-9 L, qui pose la règle, et 221-10 R, qui en assure la déclinaison, témoigne du bien-fondé, en termes de clarté et d'accessibilité de la norme, du parti retenu. La commission tient néanmoins à rappeler que ce choix de structure, particulièrement adapté aux spécificités du CRPA, n'a pas, à ce stade, vocation à être généralisé.

**2.** S'agissant du livre II relatif aux actes unilatéraux, la commission adhère à l'approche chronologique qui a été retenue. Elle approuve le principe de la création d'un article liminaire consacré aux définitions (article 200-1 L). Quant aux jurisprudences codifiées, la commission approuve le parti retenu par le projet de ne codifier ni la jurisprudence « Agence maritime Marseille Fret » relative à l'exigence de motivation ni, en ce qui concerne les règles d'entrée en vigueur, la « théorie des circonstances exceptionnelles ». La commission a également pris position sur le choix de codifier, aux articles 211-6 L et 211-7 L des dispositions de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'améliora-

tion des relations entre l'administration et le public et de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui visent des organismes qui se trouvent hors du champ du code. Elle en approuve le principe, eu égard à l'importance que revêtent, pour le public, les relations avec ces organismes. Enfin, s'agissant des décisions individuelles, la commission a marqué sa préférence pour un raisonnement en termes d'opposabilité plutôt que d'entrée en vigueur. Elle a approuvé la rédaction de l'article 221-6 L.

**3.** La commission a été amenée à se prononcer sur plusieurs questions posées par l'examen du livre III relatif aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Elle a recommandé la disparition des références aux directives, désormais dénommées « lignes directrices », au motif qu'elles constituaient un sous-ensemble des circulaires. S'agissant de la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public du 26 juin 2013 relative à la réutilisation des informations du secteur public, dont le délai de transposition est expiré, la commission suggère de retenir une interprétation large du 5° du III de l'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens qui conduirait à considérer que le processus de codification peut fournir le vecteur de sa transposition.

---

4. Au livre IV relatif au règlement des différends avec l'administration, la commission a recommandé l'ajout d'un article rappelant la faculté de demander au juge,

sous certaines conditions, l'homologation d'une transaction tout en précisant que l'effet exécutoire d'une transaction n'est pas subordonné à une telle homologation.

---

*Avis portant sur la III<sup>e</sup> partie réglementaire du code des transports*

*(Transport routier)*

(SÉANCE DU 2 JUIN 2015)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 2 juin 2015, la III<sup>e</sup> partie réglementaire (Transport routier) du code des transports et lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. Cette troisième partie comporte cinq livres. De manière générale, la commission relève qu'une simplification des textes codifiés pourrait utilement être envisagée.

2. Le projet soumis à la commission comporte des chapitres qui n'existent pas en partie législative. Cette structure déroge aux bonnes méthodes codistiques selon lesquelles le plan de la partie réglementaire d'un code doit respecter celui de la partie législative en ce qui concerne les subdivisions qui en affectent la numérotation.

La commission recommande dès lors une mise en cohérence des deux plans, soit par la suppression des chapitres en partie R soit par la création de leurs équivalents en partie L.

3. La commission a recommandé la modification d'un certain nombre d'articles, en particulier afin d'y faire apparaître des éléments figurant dans les intitulés de chapitres dont elle préconise la suppression.

4. Dans la perspective d'une harmonisation entre les dispositions du code des transports et celles du code de l'éducation nationale relatives à la prise en charge des transports des élèves handicapés, la commission suggère d'engager une réflexion interministérielle qui pourrait déboucher sur une modification de la partie législative du code des transports (article L. 3111-16).

5. La commission invite le Gouvernement à « repeigner » les articles codifiant les dispositions issues du décret du 22 décembre 2003 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport routier de personnes afin de mieux les répartir entre articles en R et article en D. Les éléments de définition d'infractions pénales doivent en effet être maintenus en R.

6. Le titre III du livre IV (délivrance des autorisations) codifie les dispositions réglementaires d'application de l'article L. 3431-1. Si cette façon de procéder est tout à fait orthodoxe, la commission relève néanmoins que ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer dès lors que la profession refuse de faire application du régime qu'elles instituent. La solution la plus opportune consisterait à ne rien codifier afin d'éviter de pérenniser des dispositions qui n'ont pas vocation à recevoir application. Mais cela suppose au préalable une mise au net de la partie législative.

---

*Avis portant sur le livre VI du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (les institutions)*

(SÉANCE DU 2 JUIN 2015)

Après un avis donné le 2 décembre 2014 sur les questions soulevées par le projet de livre 1<sup>er</sup> de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, puis un autre le 14 avril 2015 portant sur les livres I à V de cette partie législative, la Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 2 juin 2015, le livre VI consacré aux institutions. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. Le projet de livre devra comporter une nouvelle section en raison du changement de position du gouvernement qui a finalement choisi d'intégrer dans le champ du code les dispositions relatives aux victimes d'actes de terrorisme.

Indépendamment des questions que cette décision soulève au regard du champ de l'habilitation législative, la commission tient à rappeler qu'il n'est pas de bonne méthode de modifier le périmètre d'un code en cours de codification.

2. Les dispositions relatives à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre doivent être réparties entre les parties législative et

réglementaire du livre VI. Les règles constitutives de cet établissement public doivent en effet figurer en partie L. La commission approuve le choix d'indiquer à l'article L. 611-1 qu'il est de caractère administratif dès lors que cette qualification en commande le régime juridique. Compte tenu, d'une part, de l'impossibilité de trouver une formulation générique définissant les ressortissants de l'office et, d'autre part, du nombre élevé des catégories de bénéficiaires, l'article L. 611-2 en renvoie la liste à un décret en Conseil d'État. Une autre solution consisterait à la renvoyer à une annexe à la partie législative. La fixation en partie L de cette liste semble préférable dans la mesure où l'office sert à ses bénéficiaires des prestations sociales. Cette solution ne présente aucune difficulté, en l'absence de perspective d'adjonction de nouvelles catégories. La commission recommande de faire figurer à l'article L. 611-5 le principe du concours à l'office des services compétents de l'État. Il s'agit en effet d'une règle constitutive de cette catégorie particulière d'établissement public. En revanche, le principe d'une convention entre l'État et l'office relève du domaine réglementaire.

---

***Avis portant sur les projets de dispositions préliminaires  
ainsi que les dispositions relatives à l'outre-mer du code des relations  
entre le public et l'administration***

(SÉANCE DU 16 JUIN 2015)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 16 juin 2015, les dispositions préliminaires ainsi que les dispositions relatives à l'outre-mer du code des relations entre le public et l'administration. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. S'agissant de l'intitulé du code, la commission a clairement marqué sa préférence pour une formule au singulier (code des relations entre le public et l'administration).

2. En ce qui concerne les dispositions préliminaires, la Commission supérieure de codification approuve sans réserve le parti arrêté par le projet qui lui a été soumis. À des développements solennels et discursifs, elle croit prudent de préférer une approche plus modeste. Il est ainsi apparu inutile de regrouper les articles préliminaires au sein d'un titre du même nom. Le parti pris de concision correspond, sur le plan formel, aux orientations retenues sur le fond. Les principes affirmés, en début de code, doivent se borner à traduire l'état du droit constant. Le choix d'un petit nombre d'articles brefs apparaît, à plus d'un égard, pertinent. Quant à leur contenu, il convient de souligner, une nouvelle fois, la richesse du travail fourni par le « cercle des experts ». Trois articles sont respectivement consacrés à la portée juridique du code, aux principes directeurs de l'action administrative et au champ d'application matériel du code. S'agissant des principes gouvernant la procédure administrative non contentieuse, il est apparu nécessaire et suffi-

sant de rappeler que « l'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité. Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial ». Il a semblé préférable de ne poser aucune obligation de diligence qui pourrait engendrer un risque contentieux. Un débat s'est engagé sur l'opportunité de consacrer le principe de neutralité. À cette occasion, la commission s'est interrogée sur la possibilité d'ajouter une formule faisant le pont avec le projet de loi sur les droits et la déontologie des fonctionnaires. Dans la mesure où les principes rappelés, dans les articles préliminaires, s'imposent à l'administration en tant que structure et non sur les agents publics pris individuellement, la rédaction pourrait en être la suivante : « l'administration veille à ce que ses agents exercent leurs fonctions dans le respect du principe de neutralité et de leurs obligations déontologiques ».

3. S'agissant des dispositions relatives à l'outre-mer, le projet soumis à l'examen de la Commission supérieure de codification prévoyait d'y consacrer un titre à la fin de chaque livre. Compte tenu du volume des dispositions « ultramarines » (qui occupent environ un tiers du code), la commission a suggéré de les regrouper dans un livre final. Cette solution, qui augmentera la maniabilité du code et facilitera l'accès aux dispositions relatives à l'outre-mer, présente en outre l'avantage de placer certains articles en facteur commun du livre, évitant ainsi leur fastidieuse répétition tout au long du code. En ce qui concerne la structure de ce livre,

---

la commission approuve le choix de traiter ensemble des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et de consacrer une subdivision à chaque collectivité à statut spécifique.

4. Se plaçant dans la ligne de son dernier rapport annuel, la commission s'est félicitée du souci manifeste d'explicitier, au moyen d'articles dépourvus de portée normative mais à visée pédagogique, les principes qui gouvernent l'applicabilité du droit outre-mer. Elle approuve le choix de placer ces articles informatifs, qui valent aussi bien pour les dispositions législatives que réglementaires du code, en partie L. Ces articles permettront d'explicitier les hypothèses d'applicabilité de plein droit, et dans les autres cas, d'identifier les sources de l'applicabilité. Le recours à la technique du « compteur » se traduit, au sein de ce code, sous forme de tableau. Le code devra fournir un même effort d'explicitation pour faire comprendre à ses lecteurs, s'agissant des collectivités régies par le principe de la spécialité législative, la portée de ses silences. D'une certaine manière, le code des relations entre le public et l'administration fournit l'occasion de mettre en œuvre les recommandations les plus récentes de la commission en la matière.

5. La codification des dispositions relatives aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin a soulevé une difficulté dont la commission tient à souligner l'ampleur. Les lois organiques portant statut de ces collectivités énumèrent limitativement les compétences des collectivités, les autres continuant de relever de l'État. La procédure administrative non conten-

tieuse n'y est pas mentionnée. S'il fallait la considérer comme une matière en elle-même, elle relèverait de la compétence de l'État. Saint-Barthélemy et Saint-Martin étant régis par le principe de l'identité législative, l'ensemble du code s'y appliquerait de plein droit. Mais s'il fallait considérer que la procédure administrative non contentieuse ne constitue que l'accessoire des différentes matières dans lesquelles elle est susceptible d'être appliquée, l'applicabilité ou l'inapplicabilité des dispositions de droit commun du code dépendrait des matières en cause. Le choix, qui repose sur le raisonnement qui a prévalu s'agissant de la Polynésie française (où l'État ne dispose que de compétences d'attribution), s'est porté sur la seconde branche de l'alternative. Il faut admettre qu'il porte en germe le risque de briser l'unité du régime juridique des relations entre le public et l'administration en permettant aux collectivités concernées de déroger aux règles générales dans les matières relevant de leur compétence.

6. Les dispositions relatives à l'outre-mer ont également conduit, s'agissant des collectivités du Pacifique, à revenir sur la distinction entre la procédure administrative et procédure contentieuse. Cette distinction conduit à traiter différemment des décisions implicites : le régime des décisions implicites d'acceptation relève de la procédure administrative tandis que celui des décisions implicites de rejet relève de la procédure contentieuse. Elle conduit également à distinguer, s'agissant des dispositions portant sur les recours administratifs, entre leur objet et leur effet (interruptif du délai de recours contentieux).

---

***Avis portant sur les modalités de recodification de l'ordonnance  
n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante***

(SÉANCE DU 5 OCTOBRE 2015)

1. La ministre de la justice, garde des sceaux a souhaité que la commission supérieure de codification émette un avis d'ordre technique et légistique sur la mise en œuvre de la réforme qu'elle envisage du droit de l'enfance délinquante, tel qu'il résulte, principalement, de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

La ministre, garde des sceaux, indique qu'elle souhaite élaborer un instrument juridique qui tout à la fois :

- présente de façon cohérente et aisément accessible les dispositions existantes qui seraient maintenues ;
- introduise des règles nouvelles.

Ainsi que l'indique la ministre, le souci de présenter l'ensemble selon un plan clair et une numérotation cohérente aurait pu logiquement conduire à la rédaction d'un code de la justice pénale des enfants et des adolescents, débouchant sur l'abrogation de l'ordonnance du 2 février 1945.

Mais la demande d'avis indique que : « (...) le souhait d'inscrire ce texte dans son histoire et de préserver sa dimension symbolique héritée du Conseil national de la résistance a conduit (...) à décider de ne pas proposer l'abrogation de l'ordonnance du 2 février 1945 ».

Dans ces conditions, la solution envisagée par le projet de loi joint à la demande d'avis consisterait à soumettre au Parlement un projet de loi « relatif à la justice pénale des enfants et des adolescents » qui procéderait à une refonte de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945.

La loi définirait le plan détaillé de la nouvelle version de l'ordonnance. Elle introduirait dans celle-ci des dispositions nouvelles ordonnées conformément à ce plan. Elle habiliterait le Gouvernement à « procéder par ordonnance à la finalisation de la refonte de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 ». Elle abrogerait celles des dispositions en vigueur auxquelles seraient substituées les dispositions nouvelles qu'elle aurait introduites.

C'est sur le principe de la technique d'un tel dispositif que la Commission est consultée.

2. La demande d'avis n'entre pas expressément dans le champ de la compétence attribuée par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 à la Commission supérieure de codification.

Toutefois, la commission peut être saisie à titre purement consultatif par une autorité de l'État de toute question relative à la mise en œuvre des techniques de la « codistique ».

3. L'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration a défini le cadre de la codification contemporaine et les buts qu'elle poursuit, dont découlent les grands axes du travail de codification, également éclairés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel : « *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 rédaction-*

---

*nelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. »*

C'est un principe fondamental de la codification que l'édiction d'un code implique l'abrogation des textes qui y sont rassemblés. En effet la coexistence dans l'ordre juridique des dispositions préexistant au code et des articles du code en reprenant la substance risquerait d'entraîner des discordances, source d'insécurité juridique.

En application de ce principe, l'édiction d'un code de la justice pénale des enfants et des adolescents impliquerait, ainsi que le relève la ministre, l'abrogation, notamment, de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945.

Pour l'essentiel, il n'appartient pas à la commission d'apprécier l'opportunité, pour les considérations mises en avant par la ministre de la justice, d'abroger ou non l'ordonnance du 2 février 1945.

Il lui revient en revanche d'éclairer ce choix en analysant, du point de vue des techniques de la légistique et de la codistique, la pertinence respective des deux partis que constituent l'édiction d'un code et la refonte de l'ordonnance du 2 février 1945.

4. Aucun principe juridique ne fait formellement obstacle ni à la réorganisation de cette ordonnance pour en faire l'instrument législatif régissant la justice pénale des mineurs, ni à sa réécriture en recourant aux techniques habituelles de codistique et notamment en faisant apparaître un plan détaillé débouchant sur une numérotation décimale.

Pour rendre cet instrument plus opérationnel, l'élaboration d'un décret regroupant l'ensemble des dispositions réglementaires d'application, présentes et à venir, apparaîtrait comme le prolongement logique de la réorgani-

sation de l'ordonnance. Il serait bâti selon le même plan, avec concordance du mode de numérotation.

Les règles régissant ce domaine seraient ainsi regroupées dans deux instruments juridiques, l'un constituant la partie législative avec l'ordonnance réorganisée et l'autre regroupant les dispositions réglementaires, présentées selon un plan reprenant celui de la partie législative.

5. Pour autant, en l'absence d'abrogation, ces deux ensembles ne sauraient constituer un code au sens de la codification contemporaine.

La commission s'est donc interrogée sur la pertinence respective du dispositif présenté par la ministre de la justice et d'un véritable code.

D'abord l'édiction d'un nouveau code, de taille certes plus modeste que ceux existants, s'inscrirait sans difficulté dans l'état actuel du droit codifié et correspondrait bien aux caractéristiques du droit de la justice pénale des enfants et des adolescents qui, tout à la fois, présente une unité et se prêterait mal à une répartition des dispositions qui le régissent entre les codes existants.

Ensuite, il y a lieu de relativiser la portée de l'objection relative à l'abrogation de l'ordonnance, motivée par le souci du Gouvernement de conserver celle-ci, notamment pour répondre à la demande de certains professionnels.

D'une part des lois au moins aussi emblématiques que l'ordonnance du 2 février 1945 ont déjà été codifiées : par exemple les « lois Jules Ferry » dans le code de l'éducation ou d'autres ordonnances issues également des travaux du Conseil national de la Résistance (code du travail, code de la sécurité sociale, code de l'énergie, notamment). La reprise de ces textes

---

dans un code leur offre un support moderne et opérationnel, sans que soit oublié le texte d'origine.

D'autre part, le Gouvernement s'apprête à réorganiser et réécrire les dispositions de cette ordonnance dans une mesure telle que son caractère historique ne serait préservé qu'à travers la référence au numéro et à l'intitulé du texte d'origine.

Or, on pourrait préserver cette référence en prévoyant que le code s'ouvre sur un article préliminaire – hors numérotation – faisant référence à l'ordonnance de 1945 sous une forme telle que : « Les dispositions de la partie législative du présent code sont issues de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ». On transmettrait ainsi l'héritage de cette ordonnance en le rendant plus accessible, tout en préservant son numéro et son intitulé. En même temps, le code de la justice pénale des enfants

et adolescents viendrait aussi consacrer l'existence et les particularités de cette justice dans son organisation et son fonctionnement.

6. La commission a estimé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le choix entre l'écriture par la loi de l'ensemble des dispositions législatives nouvelles et un recours partiel à une ordonnance de l'article 38. Elle note cependant que la combinaison de ces techniques affecte en l'espèce la lisibilité du texte.

7. En tout état de cause, alors même que la demande ne portait pas sur le projet de loi lui-même, la commission a relevé qu'en leur état actuel, la présentation et la rédaction des dispositions législatives proposées s'éloignent fréquemment des règles usuelles de la légistique et devraient être substantiellement modifiées, quel que soit le parti adopté sur la question donnant lieu à la demande d'avis.

---

*Avis portant sur le livre VII du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (les juridictions des pensions)*

(SÉANCE DU 6 OCTOBRE 2015)

Après les avis donnés, le 2 décembre 2014, sur les questions soulevées par le projet de livre 1<sup>er</sup> de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, le 14 avril 2015, sur les livres I à V de cette partie législative et le 2 juin 2015, sur le livre VI consacré aux institutions, la Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 6 octobre 2015, le projet de livre VII consacré au contentieux des pensions.

Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. Après s'être interrogé, en cours de refonte du code, sur la possibilité d'y greffer certaines modifications du fond du droit, le Gouvernement a finalement décidé de se limiter à la reprise du droit existant. La commission se félicite de ce parti pris qui est conforme aux bonnes pratiques de la codistique. Ainsi, s'il n'existe aucun obstacle d'ordre juridique à l'ajout, dans le nouveau code, d'une disposition ouvrant la possibilité d'une représentation par les associations d'anciens combattants, il est apparu plus opportun de reporter cette modification, qui est sérieusement envisagée par le ministère de la défense, à une phase ultérieure. Dans un premier temps, la refonte du code se fait « à droit constant ». Viendra ensuite le temps de la réforme de fond qui entraînera la modification de certaines dispositions du code rénové.

2. La question s'est posée de l'intitulé du livre VII. Il était proposé de substituer au titre « Contentieux des pensions » l'intitulé « Juridictions des pensions ». La commission a préféré en rester au premier intitulé qui rend mieux compte de l'ensemble

du contenu du livre VII, en particulier dans la partie réglementaire du code. L'intitulé « Juridictions des pensions » réduisait en effet le champ du livre à la seule organisation judiciaire alors qu'il traite également des règles de procédure et des voies de recours.

3. La commission a approuvé le choix de préciser, en début de livre VII, le rattachement des juridictions des pensions à la juridiction administrative. S'agissant de la compétence de la juridiction des pensions, la commission tient à souligner l'avantage de la rédaction englobante qui a été retenue à l'article L. 711-1. La codification à droit constant conduit en effet à viser, d'une part, au titre de la compétence portant sur « les droits annexes à la pension », les matières de la rééducation professionnelle et, d'autre part, l'affiliation à la sécurité sociale des pensionnés non affiliés à un autre titre. La compétence des juridictions des pensions sur la première de ces deux dernières matières ne soulève pas de difficulté. Tel n'est en revanche pas le cas de la seconde. D'une part, le principe de l'affiliation automatique des pensionnés a certainement perdu son objet avec la mise en place de la couverture maladie universelle. D'autre part, la commission n'a guère de doute sur la compétence, en ce domaine, des tribunaux des affaires de sécurité sociale (en vertu de l'article L. 142-2 du code de la sécurité sociale). Il est néanmoins prudent de réserver la question ce que permet la rédaction de l'article L. 711-1.

4. La refonte du livre VII, qui ne comporte actuellement qu'un faible nombre de dispositions législatives,

---

a conduit à procéder à de nombreux reclassements et déclassés entre les parties législative et réglementaire dans le respect des articles 34 et 37 de la Constitution. L'exacte répartition entre dispositions législatives et réglementaires a impliqué un peignage du code actuel, alinéa par alinéa, certains articles comportant en effet des règles de niveau différent. La réécriture du livre VII a donc entraîné la scission de certains articles et le regroupement de certains autres. Tel a été notamment le cas pour les anciens articles L. 711-3 et L. 721-7. La distribution des différentes règles qu'ils contenaient entre les parties L et R du code a en outre permis de retenir une organisation plus cohérente, correspondant aux différentes phases de la procédure : l'instruction contradictoire, l'audience publique, la comparution du demandeur (avec le choix de l'indicatif, la comparution du demandeur étant la règle, sans préjudice de la possibilité de se faire représenter), l'intervention du commissaire du gouvernement. Le choix a été retenu de ne laisser, à

l'article L. 731-2, que le principe d'une mission de conciliation et d'en renvoyer la définition des modalités à la partie réglementaire.

5. La refonte du livre VII a enfin fourni l'occasion d'abroger certaines dispositions. A été ainsi abrogée la possibilité, qui figurait à l'article L. 711-3, d'une « mise en observation » du demandeur, procédure non utilisée mais non conforme aux exigences de l'article 66 de la Constitution. Il en est de même de l'article L. 711-4 qui définissait les conditions d'un renvoi préjudiciel à l'autorité judiciaire. C'est en effet le régime de droit commun qui s'applique. Tel est également le cas de l'article L. 711-6 qui est devenu sans objet. Par ailleurs, il est apparu inutile de prévoir, dans le titre V relatif à l'outre-mer, une mention d'applicabilité des dispositions des autres titres du livre VII dans la mesure où les règles du contentieux administratif sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République.

---

***Avis portant sur les livres IV à VIII des parties législative  
et réglementaire du code de la consommation***

(SÉANCE DU 17 NOVEMBRE 2015)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 17 novembre 2015, les projets des livres IV à VIII des parties législative et réglementaire du code de la consommation. Ainsi qu'elle l'avait fait s'agissant des trois premiers livres, lors de sa séance du 19 mai 2015, elle a donné un avis favorable, sous réserve des observations qui suivent.

1. La commission a approuvé les deux modifications de plan qui lui étaient proposées. Elle est favorable, eu égard à son volume et à l'hétérogénéité de son contenu, à la scission de l'actuel livre VI en deux livres respectivement consacrés aux « pouvoirs d'enquête et procédures » et au « règlement des litiges ». Dans la mesure où le « traitement des situations de surendettement » constitue un volet particulier du règlement des litiges, il est proposé de déplacer en fin de code l'actuel livre V qui lui est consacré.

2. S'agissant de la référence au sein du code aux règlements de l'Union européenne, le projet fait application de la note de la section des finances du Conseil d'État du 12 novembre 2010 qui prescrit de désigner un règlement par son numéro et sa date et de se borner, le cas échéant, à indiquer qu'il est modifié sans autre précision. La commission s'interroge sur la cohérence de cette manière de procéder avec la technique dite « du compteur » qui a été, depuis lors, adoptée en ce qui concerne les références aux textes rendus applicables dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de la spécialité législative. Il appartiendra au Conseil d'État de se prononcer sur ce point.

3. Le livre IV est intitulé « Conformité, sécurité et valorisation des produits et services ». Cet intitulé correspond à la juxtaposition de ceux de trois des cinq titres qui composent le livre. Après discussion, la commission ne conteste pas ce choix. En effet, les fraudes auxquelles est consacré le titre IV peuvent être commises dans chacun des trois domaines correspondant aux trois premiers titres et ne constituent pas une matière en tant que telle. De même, le choix de consacrer un titre aux différentes sanctions, qui a été validé par le Conseil d'État, s'agissant des trois premiers livres, repose sur l'idée de regrouper des dispositions qui constituent l'écho répressif de celles figurant dans les trois premiers titres. Relevant le nombre trop élevé de subdivisions, la Commission supérieure de codification préconise la suppression des sections que comprennent les différents chapitres de ce livre.

4. La commission recommande de ne pas codifier l'article L. 412-3 qui prévoit une expérimentation dont le principe, par nature provisoire, n'a pas sa place dans un code. Afin de ne pas laisser subsister dans l'ordre juridique un article L. 412-3 de l'ancien code de la consommation, il est suggéré de l'abroger sans le codifier et de placer cette disposition dans l'ordonnance de codification. Devront en revanche être codifiés les décrets qu'elle prévoit en cas de succès et de généralisation du dispositif expérimenté.

5. La commission relève que la rédaction des dispositions relatives aux sanctions pénales diffère, par son économie, de celle retenue dans le code pénal. Un certain nombre d'articles

---

posent des interdictions ; d'autres prévoient le principe et le contenu des sanctions en réprimant la violation. Cette manière de procéder, qui ne se heurte à aucun obstacle d'ordre juridique, impose de veiller scrupuleusement à l'articulation entre ces deux séries d'articles.

6. La commission approuve la création, au livre V qui deviendra le livre VII, d'un chapitre relatif à la définition des situations de surendettement et au champ d'application des dispositions qui y sont relatives. Il s'agit d'une appréciable clarification dans la présentation d'un cadre juridique relativement complexe.

7. Conformément à l'habilitation donnée à l'article 161 de la loi du 17 mars 2014, le projet de livre VI relatif aux « Pouvoirs d'enquête et suites contentieuses » s'écarte du droit constant et procède à un important travail d'harmonisation et d'unification des dispositions qui s'y trouvent regroupées. La commission se félicite que le Parlement se montre de plus en plus enclin à habiliter le codificateur à aller, sur des points bien définis, au-delà du principe de codification à droit constant.

8. La commission relève que l'intitulé du premier chapitre du titre I du livre VI (« Habilitations ») ne reflète pas exactement son contenu. Il convient en effet de mieux distinguer entre les dispositions relatives aux agents habilités et celles qui définissent leurs pouvoirs et les constatations auxquelles ils peuvent procéder. La commission supérieure de codification s'interroge sur la constitutionnalité, en l'état de sa rédaction, de l'article L. 611-20. Le Conseil constitutionnel exige en effet que la loi définisse précisément les personnes habilitées à rechercher et à constater des infractions. Le renvoi à un arrêté, pour leur désignation,

n'est pas satisfaisant. S'interrogeant sur le critère le plus pertinent pour désigner les fonctionnaires affectés au sein des directions interministérielles des services déconcentrés, la commission recommande de retenir un critère fonctionnel.

9. Le chapitre II relatif aux « pouvoirs d'enquête » comprend un grand nombre de dispositions communes aux opérations de police judiciaire et à celles de police administrative. La commission recommande, à titre de clarification, la rédaction d'un article liminaire indiquant que les règles sont communes à la police judiciaire et à la police administrative sous réserve des dispositions qui leur sont spécifiques. S'agissant de l'article L. 612-62 relatif aux pouvoirs des agents habilités au cours des visites, la commission préconise de se rapprocher du ministère de la Justice afin de veiller à l'harmonisation avec les autres régimes existants.

10. La Commission supérieure de codification recommande d'envisager la possibilité d'une extension aux collectivités d'outre-mer des règles du livre VI en tant qu'elles portent sur les opérations de police judiciaire dans la mesure où elles relèvent de la procédure pénale pour laquelle l'État reste, dans tous les cas, compétent.

11. Le livre VIII porte sur les « Associations agréées de consommateurs et institutions de la consommation ». La commission considère qu'un plus grand nombre de dispositions devraient figurer dans la partie législative. Au terme d'un travail de peignage, elle préconise de faire remonter en partie L les règles constitutives de l'Institut national de la consommation (qui constitue une catégorie d'établissement public comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 89-162 du 5 décembre 1989), de la commission des

---

clauses abusives, dont les avis ne sont pas sans incidence sur l'office du juge ainsi que de la commission de sécurité des consommateurs dont les prérogatives sont de nature à affecter les règles du secret professionnel.

**12.** La Commission supérieure de codification invite les auteurs du code à s'interroger sur la cohérence de l'article R. 811-5 au regard du nouveau principe selon lequel « qui ne dit mot consent ». S'agissant des dispositions relatives à la reconnaissance spécifique des associations qui ne reçoivent plus application, il apparaît préférable de les abroger sans les codifier

plutôt que de les déclasser en partie réglementaire. Fidèle à sa position constante, la commission rappelle que les dispositions relatives aux structures administratives n'ont, en principe, pas leur place dans un code et suggère dès lors de ne pas codifier les dispositions relatives aux structures administratives interministérielles (GIC et CIC). Enfin, et alors qu'il y a matière à hésitation sur le code devant abriter les dispositions relatives au conseil national de l'alimentation, la Commission supérieure de codification est d'avis qu'elles figurent plutôt dans le code rural que dans le code de la consommation.

---

ANNEXE N° 6

---

*Avis du Conseil d'État du 8 octobre 2015 portant sur le projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration et sur le projet de décret relatif aux dispositions réglementaires de ce code*

**CONSEIL D'ÉTAT**

**Assemblée générale**

**Séance du 8 octobre 2015**

**Section de l'administration**

**N<sup>os</sup> 390326 et 390327**

**M. Marc SANSON,  
M. Pascal TROUILLY,  
et M. Bruno BACHINI,  
rapporteurs**

**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DELIBERATIONS**

**NOTE**

Saisi d'un projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration et d'un projet de décret relatif aux dispositions réglementaires de ce code, le Conseil d'Etat leur a donné un avis favorable au bénéfice de modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes et sous réserve des observations suivantes.

1° Le Conseil d'Etat a constaté que le Gouvernement a retenu, avec l'aval de la Commission supérieure de codification, une méthode de codification inédite, consistant en une imbrication des articles législatifs et des articles réglementaires et s'écarter, sur ce point, dans un souci de plus grande lisibilité, de la méthode utilisée pour la totalité des codes adoptés depuis 25 ans. Il a admis, en l'espèce, l'utilisation de cette technique de codification, compte tenu du volume limité du code et du déséquilibre, au sein de chaque livre, entre le nombre d'articles législatifs et le nombre d'articles réglementaires.

Pour ces raisons mêmes, une telle méthode de codification ne saurait concerner que des codes présentant les mêmes caractéristiques.

2° Le Conseil d'Etat a admis que la date d'entrée en vigueur du code soit fixée, pour l'essentiel de ses dispositions, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, dès lors qu'il a reçu l'assurance qu'un travail complémentaire d'information serait réalisé auprès de l'ensemble des administrations concernées dans le délai séparant la date de publication du code du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

3° S'agissant de l'article L. 121-1 relatif aux décisions soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable, le Conseil d'Etat n'a pas retenu l'introduction de la notion de « décision individuelle qui affecte défavorablement une personne », proposée par le Gouvernement. Il a en effet estimé qu'une telle rédaction, destinée à codifier à la fois l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le principe général du respect des droits de la défense, excédait le champ de l'habilitation résultant de l'article 3 de loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013. D'une part, elle ne pouvait être regardée comme regroupant ou organisant des règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses au sens du II de cet article. D'autre part, elle ne se bornait pas à harmoniser l'état du droit au sens du 5° du III du même article. La rédaction du Gouvernement, en proposant un champ d'application nouveau pour le respect des droits de la défense, était en outre susceptible de créer une incertitude juridique prolongée.

Il a, en conséquence, sans remettre en cause l'objectif poursuivi par le Gouvernement, substitué à cette rédaction une formulation mentionnant, d'une part, les décisions individuelles soumises à une obligation de motivation et, d'autre part, les décisions prises en considération de la personne, en précisant que seules les premières étaient soumises à la procédure prévue à l'article L. 122-1, qui codifie les dispositions de l'actuel article 24 de la loi du 12 avril 2000.

4° S'agissant de l'article L. 243-2, le Conseil d'Etat a estimé que l'extension aux actes non réglementaires non créateurs de droits de la règle, applicable aux actes réglementaires, selon laquelle l'administration est tenue, sur demande, d'abroger un acte illégal, ne pouvait être retenue que lorsque l'illégalité résulte d'un changement de circonstances de fait ou de droit. En revanche, il n'a pas retenu l'obligation de retirer un acte illégal dès l'origine, laquelle aurait créé un risque non négligeable d'insécurité juridique et serait entrée en contradiction avec la jurisprudence sur l'exception d'illégalité.

*Cette note a été délibérée et adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 8 octobre 2015.*

**SIGNÉ :** Le président :

*Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat,*

Les rapporteurs :

*Marc Sanson, président adjoint,*

*Pascal Trouilly, maître des requêtes,*

*Bruno Bachini, maître des requêtes*

La secrétaire de séance :

*Natacha Chicot, secrétaire générale adjointe du Conseil d'Etat.*

**POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME :  
La secrétaire de la section de l'administration**

**Valérie Vella**

***Recension des publications dédiées au code des relations  
entre le public et l'administration***

« Le dialogue électronique dans le Code des relations entre le public et l'administration », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 5, Février 2016

« Le nouveau code des relations entre le public et l'Administration », *Revue Droit de l'immatériel*, n° 122, 2015

« Publication d'un code des relations entre le public et l'Administration », *Droit fiscal*, n° 45, 5 novembre 2015

« Code des relations entre le public et l'administration : un code en cinq livres facile à déchiffrer », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 5, 2015

F. Melleray, « Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif unilatéral », *AJDA* 2015. 2491

B. Seiller, « Le règlement des différends avec l'administration », *AJDA* 2015. 2485

G. Eveillard, « La codification des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux », *AJDA* 2015. 2474

J. Petit, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le code des relations entre le public et l'administration », *AJDA* 2015. 2433

M. Vialettes et C. Barrois de Sarigny, « Questions autour d'une codification », *AJDA* 2015. 2421

M.-C. de Montecler, « La lex generalis des relations du public avec l'administration », *AJDA* 2015. 2004

B. Defoort, « Définir la décision administrative dans le futur code des relations entre le public et les administrations ? », *AJDA* 2015. 811

M. Guyomar, « Les 25 ans de la relance de la codification », *Codes et lois - Cahier législatif* 2016.

D. Labetoulle, « Avant-propos », *RFDA* 2016. 1

M. Vialettes et C. Barrois de Sarigny, « La fabrique d'un code », *RFDA* 2016. 4

---

Ph. Terneyre et J. Gourdou, « L'originalité du processus d'élaboration du code : le point de vue d'universitaires membres du « cercle des experts » et de la Commission supérieure de codification », *RFDA* 2016. 9

M.-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA* 2016. 12

C.-A. Dubreuil, « Le champ d'application des dispositions du code », *RFDA* 2016. 17

B. Bachini et P. Trouilly, « Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration : de la clarté dans la continuité », *RFDA* 2016. 23

P. Bon, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *RFDA* 2016. 27

P. Delvolvé, « La définition des actes administratifs », *RFDA* 2016. 36

G. Eveillard, « L'adoption des actes administratifs unilatéraux. Forme, délais, signature », *RFDA* 2016. 40

P. Delvolvé, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA* 2016. 50

B. Seiller, « La sortie de vigueur des actes administratifs », *RFDA* 2016. 58

F. Roussel, « Un code également innovant dans sa partie outre-mer », *RFDA* 2016. 69

---

ANNEXE N° 8

---

*Recommandation du Conseil d'État du 7 janvier 2016 sur la rédaction  
des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs  
et réglementaires*

---

CONSEIL D'ÉTAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 7 janvier 2016

Section du rapport et des études

N° 391040

EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DÉLIBÉRATIONS

M. RIBES,  
M. DECOUT-PAOLINI  
rapporteurs

Recommandation au Gouvernement  
sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer  
des textes législatifs et réglementaires

Sur le fondement de l'article L. 112-3 du code de justice administrative, le Conseil d'État souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires.

I- L'applicabilité des dispositions législatives et réglementaires, qu'elles soient ou non codifiées, aux collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises pose de difficiles et récurrentes questions de rédaction des textes et de lisibilité du droit.

Plus particulièrement, la nécessité d'une mention expresse d'application à ces collectivités des modifications apportées à des textes qui y ont déjà été déclarés applicables, découlant des textes constitutionnel et organiques et rappelée par le Conseil d'Etat (Ass., 9 février 1990, *Élections municipales de Lifou*, n° 107400, Rec. p. 28), ne se traduit pas aujourd'hui par une pratique rédactionnelle uniforme garantissant la sécurité juridique.

Il est par conséquent souhaitable de définir une technique de rédaction qui permette d'offrir, dans des conditions de faisabilité acceptables, la meilleure traçabilité de l'extension des dispositions normatives et de leurs modifications à chacune des collectivités soumises au principe de spécialité. L'application de cette technique devrait être progressivement généralisée.

Cette technique rédactionnelle consisterait à mentionner expressément l'application d'une disposition normative dans chacune des collectivités régies par le principe de spécialité où l'on souhaite rendre applicable cette disposition et, dans le cas de la modification d'une disposition précédemment étendue, à modifier la disposition d'extension de ce texte et à dater la version du texte résultant de la dernière modification étendue.

---

Ainsi, lorsque la modification d'un texte rendu applicable dans une collectivité soumise au principe de spécialité y est elle-même rendue applicable, il conviendrait de modifier la disposition procédant à l'extension de la version initiale du texte pour prévoir qu'il est désormais applicable dans cette collectivité *«dans sa rédaction résultant de la loi (ou ordonnance ou décret) n°... du ...»* (référence au texte opérant cette modification, sans qu'il soit nécessaire de mentionner son intitulé), selon la méthode de rédaction dite « technique du compteur ». Lors de chaque modification ultérieure, rendue applicable dans une collectivité déterminée, cette référence serait remplacée par la référence au dernier texte modificatif.

Toutes les modifications apportées à un texte législatif ou réglementaire depuis sa première extension sont ainsi, sauf mention expresse, rendues applicables par la rédaction retenue. Il convient, dès lors, de vérifier si les modifications antérieures ont elles-mêmes fait l'objet d'une mention expresse d'applicabilité et, en cas d'absence, de s'assurer que l'on entend les rendre applicables à l'occasion de la nouvelle modification. Si l'extension d'une modification a été volontairement exclue ou si cette extension apparaît inappropriée, il est nécessaire d'en tirer les conséquences sur la rédaction de la disposition dite du « compteur ». La rédaction de la disposition d'applicabilité doit alors préciser les parties du texte qui, le cas échéant, ne sont pas applicables dans la collectivité d'outre-mer concernée ou la version dans laquelle ces parties demeurent applicables dans cette collectivité. Il est nécessaire par conséquent que le ministère responsable se prononce sur l'extension des modifications antérieures, lorsque celle-ci a été involontairement omise.

Si la technique de rédaction résultant de la présente recommandation n'a pas été antérieurement appliquée, il doit y être recouru à l'occasion de toute modification d'un texte rendu applicable outre-mer, y compris lorsqu'il n'est pas procédé à l'extension de cette modification. Il sera alors fait référence au dernier texte modificatif étendu.

Lorsque la formule *« dans sa rédaction en vigueur à la date de la promulgation de la loi (ou de publication du décret) »* a été utilisée dans des textes en vigueur, il convient, lors de la modification de ces textes, de lui substituer la formule retenue ci-dessus.

Dans les codes comme dans certains textes dont les dispositions ont fait l'objet de nombreuses modifications, il est recommandé de recourir, à des fins de meilleure lisibilité du droit applicable, à une présentation sous forme de tableau indiquant, en deux colonnes, pour chaque collectivité concernée, les dispositions étendues et la rédaction dans laquelle elles sont applicables.

II- La pluralité de sens du silence des textes législatifs et réglementaires, s'agissant de leur applicabilité outre-mer, est également source d'incertitudes et de difficultés. Il peut, en effet, signifier soit que l'État est compétent dans le domaine concerné et que le texte est applicable de plein droit, soit que la compétence appartient à la collectivité d'outre-mer, soit encore que, bien que la matière relève de la compétence de l'Etat, le texte en cause n'a pas fait l'objet d'une extension à la collectivité concernée et n'y est donc pas applicable.

L'explicitation de l'applicabilité outre-mer des textes législatifs et réglementaires est de nature à renforcer l'accessibilité et la sécurité juridiques.

En conséquence, le Conseil d'État estime que cette applicabilité devrait désormais être présentée selon les modalités suivantes.

---

Les dispositions applicables de plein droit dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française), en Nouvelle-Calédonie ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises, devraient faire l'objet d'une mention expresse (« *[le texte] est applicable de plein droit en, à [nom de la collectivité concernée]* »).

Une telle mention expresse ne s'imposerait pas, toutefois, pour les lois constitutionnelles, les lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, les décrets portant publication de ces engagements ainsi que les lois de ratification d'ordonnances, lorsqu'elles ne comportent pas d'autres dispositions.

Les dispositions dont l'application est étendue à ces collectivités devraient faire l'objet d'une mention distincte avec mise en œuvre de la technique du « compteur », selon la rédaction retenue au point précédent (« *[le texte] est applicable en, à [collectivité concernée] dans sa rédaction résultant [du texte modificatif] n° ... du ...* »).

En revanche, pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution qui sont régies, conformément à cet article, par le principe de l'identité législative, le silence des textes vaudrait application de plein droit en ce qui les concerne et une mention expresse serait dès lors inutile. Il n'y a lieu de mentionner, pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, que les seules adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

III- Une nouvelle version du guide de légistique devrait préciser les différentes hypothèses d'application des techniques légistiques ainsi que des méthodes rédactionnelles proposées par la présente recommandation et appelées à être appliquées tant aux codes qu'aux textes non codifiés. Un projet de modification du guide de légistique tirant les conséquences des préconisations qui précèdent est joint en annexe à cette recommandation.

IV- L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit que l'étude d'impact accompagnant les projets de loi doit exposer avec précision les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités.

Un tel dispositif pourrait être utilement transposé aux projets d'ordonnance et de décret. Il est dès lors recommandé que tout projet d'ordonnance ou de décret soumis à l'examen des formations administratives du Conseil d'État soit accompagné d'un tableau précisant les dispositions applicables de plein droit, celles qui ne le sont pas (et les motifs de leur non-application) ainsi que les modalités de l'extension ou non des dispositions concernées dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, le calendrier de cette extension et les motifs expliquant les modalités retenues. Un tel tableau pourrait utilement compléter l'étude d'impact accompagnant certains projets de loi.

V- Par ailleurs, une attention particulière doit être accordée à la rédaction des projets de loi habilitant le Gouvernement à étendre, par ordonnance, l'application d'une loi aux collectivités d'outre-mer. Il importe, en effet, que l'habilitation ne vise pas seulement l'extension des seules modifications résultant de la loi, mais encore s'attache à permettre l'extension des

---

dispositions modifiées « dans leur rédaction résultant » de ladite loi. Une telle rédaction doit permettre de s'assurer de l'applicabilité outre-mer de l'ensemble des modifications antérieurement apportées à des textes modifiés en dernier lieu par la loi dont l'extension est proposée.

VI- Les difficultés particulières d'identification du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer pourraient justifier, pour un nombre limité de codes, dont la liste pourrait être établie par la Commission supérieure de codification, qu'il soit procédé à une vérification systématique des conditions d'applicabilité outre-mer de leurs dispositions et à l'application des techniques rédactionnelles évoquées dans la présente recommandation sous la forme de tableaux. Un tel travail pourrait être mené dans le cadre d'une habilitation donnée au Gouvernement par le Parlement.

VII- Le Gouvernement pourrait, enfin, étudier la possibilité que ses services éditent dans le cadre de Légifrance une version électronique consolidée de certains codes, notamment le code monétaire et financier, dans leur rédaction applicable à chacune des collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité.

*Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 7 janvier 2016.*

Le vice-président du Conseil d'État,  
**Signé : Jean-Marc SAUVÉ**

Les maîtres des requêtes,  
Rapporteurs,  
**Signé : Didier RIBES**  
**Rémi DECOUT-PAOLINI**

La secrétaire générale du Conseil d'État,  
**Signé : Catherine BERGEAL**

**Pour extrait conforme,**  
La secrétaire de la section du rapport et des études

  
**Corinne MATHEY**

