

**COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION**

**VINGT-DEUXIÈME  
RAPPORT ANNUEL  
2011**

---

ISBN 978-2-11-076615-1  
ISSN 0767-4538

---

# RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2011)

## SOMMAIRE

	Pages
I. – L'activité de la Commission supérieure de codification en 2011 .....	5
1.1. La publication des parties législatives de six codes en moins de dix-huit mois.....	5
1.2. L'achèvement de l'examen de la partie législative du code général de la fonction publique et de la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques .....	6
1.3. La poursuite de travaux de création ou de refonte déjà engagés .....	6
1.4. L'engagement de nouveaux travaux portant sur le code de l'urbanisme et le code des métiers et de l'artisanat .....	8
II. – Quelques points de doctrine .....	8
2.1. Du bon usage des articles préliminaires : l'exemple récent de la partie législative du code des transports .....	8
2.2. Les conditions de réussite d'une codification réformatrice : les exemples du code de procédure pénale et de quelques codes récents .....	11
2.3. La sécurité juridique en matière de codification des dispositions relatives à l'outre-mer .....	14
2.4. La question prioritaire de constitutionnalité et la codification : l'analyse des décisions du Conseil constitutionnel n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011 et n° 2011-219 QPC du 10 février 2012 .....	16
2.4.1. L'abrogation d'un article de loi par une ordonnance de codification ne fait pas, par elle-même, obstacle à la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur cet article.....	16

---

2.4.2. Un code édicté par voie décrétole qui n'a pas été validé par une loi postérieure ne peut avoir ni abrogé ni modifié aucune des dispositions législatives en vigueur au moment de son édition .....	17
III. – Bilan et perspectives de la codification contemporaine .....	18
3.1. La création de nouveaux codes .....	19
3.1.1. Un bilan des créations très satisfaisant .....	19
3.1.2. Des perspectives de création qui s'amenuisent .....	21
3.2. La refonte des codes existants .....	23
3.2.1. Un bilan quantitatif plus contrasté .....	24
3.2.2. Vers une poursuite maîtrisée des travaux de refonte ...	24
3.3. Faire entrer l'examen de certains travaux de maintenance dans les missions de la Commission .....	26
3.4. Prévoir l'adoption annuelle d'une loi d'habilitation.....	28
4. Mettre davantage les travaux de la Commission au service de la légistique .....	29
5. Vers une nouvelle configuration de la Commission supérieure de codification .....	30

---

## ANNEXES

	Pages
Table annuelle des avis rendus par la Commission supérieure de codification (2011) .....	31
ANNEXES 1 à 18 : Texte intégral des avis rendus par la Commission supérieure de codification en 2011.....	33
ANNEXE 19 : Circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires ..	75
ANNEXE 20 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011.....	91
ANNEXE 21 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-219 QPC du 10 février 2012 .....	93
ANNEXE 22 : Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification .....	95
ANNEXE 23 : Composition actuelle de la Commission supérieure de codification .....	98



## I. – L’activité de la Commission supérieure de codification en 2011

Au cours de l’année 2011, la Commission supérieure de codification a tenu onze réunions plénières. Elle a rendu dix-huit avis sur des projets de codification concernant, au total, **neuf codes** : le code de la consommation, le code de l’éducation, le code électoral, le code général de la fonction publique, le code forestier, le code des métiers et de l’artisanat, le code général de la propriété des personnes publiques, le code des transports et le code de l’urbanisme.

Ce rythme soutenu – et dont la Commission a bien conscience qu’il a demandé à tous les acteurs du travail de codification une forte mobilisation – aura permis de mener de front le complet achèvement de plusieurs entreprises de longue haleine et l’ouverture de nouveaux chantiers.

### 1.1. La publication des parties législatives de six codes en moins de dix-huit mois

La Commission a eu la satisfaction de voir publier les parties législatives de trois codes, soit, dans l’ordre, celle du **code minier** (ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011), celle du **code de l’énergie** (ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011) et celle du **code des procédures civiles d’exécution** (ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011).

Si l’on adopte une perspective temporelle un peu plus large, ce sont au total les parties législatives de six codes qui auront ainsi été publiées en moins de dix-huit mois puisque la fin de l’année de 2010 avait également été marquée par la publication de la partie législative du **code des transports** (ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010) et qu’au premier trimestre de l’année 2012 les parties législatives de deux autres codes ont d’ores et déjà été publiées : celle du **code forestier** (ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012), puis celle du **code de la sécurité intérieure** (ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012).

En revanche, il n’aura pas été possible de voir la publication avant l’expiration intervenue le 19 octobre 2011 de l’habilitation donnée au Gouvernement (par le 1° du I de l’article 28 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et

---

relative à la transparence financière de la vie politique)<sup>1</sup> de l'ordonnance portant une partie des dispositions de la partie législative du **code électoral**, dont l'examen avait été achevé par la Commission à la fin de l'année 2010.

## **1.2. L'achèvement de l'examen de la partie législative du code général de la fonction publique et de la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques**

En septembre 2011, la Commission a pu terminer l'examen de l'ensemble de la partie législative du **code général de la fonction publique**. Cet achèvement marque une étape importante dans une entreprise de longue haleine : la décision de principe de rassembler dans un code les textes intéressant la fonction publique avait été prise au mois de décembre 1995 et une première esquisse du plan et du périmètre du code avait été soumise à la Commission en décembre 1997. La nouvelle habilitation donnée au Gouvernement par l'article 114 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 permettra d'envisager la publication de l'ordonnance d'ici à la fin de l'année 2012.

En se prononçant, au mois de décembre 2011, sur la cinquième partie réglementaire de ce code, la Commission a également achevé l'examen de la totalité de la partie réglementaire du **code général de la propriété des personnes publiques** dont la partie législative avait été publiée en 2006 (ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006).

## **1.3. La poursuite de travaux de création ou de refonte déjà engagés**

La Commission a commencé, lors de sa séance du 6 décembre 2011, l'examen au fond de la partie réglementaire du nouveau **code forestier** (livre I<sup>er</sup>). Dans le sillage de la publication de la partie législative du **code des transports**, elle a également commencé, au mois de décembre, l'examen de la partie réglementaire de ce code (quatrième partie).

Si la rapidité de l'enchaînement des travaux de codification, dans ces deux cas, est extrêmement satisfaisante, en revanche, la Commission déplore qu'alors que la partie législative du code de l'énergie a déjà été publiée depuis un certain temps et que les travaux d'élaboration de la partie réglementaire du code minier ont commencé, elle n'a été saisie – alors qu'elle avait à cet effet désigné un rapporteur particulier – d'**aucun projet de partie réglementaire du code de l'énergie**. À défaut d'un examen concomitant, qui devrait être la règle lorsque le volume des dispositions codifiées le permet, la Commission rappelle que les travaux de codification

---

1) Les raisons de cet inachèvement sont analysées plus loin, voir le point 2.2 du présent rapport.



---

des parties législative et réglementaire devraient, dans toute la mesure du possible, s'enchaîner sans solution de continuité pour bénéficier de la stabilité nécessaire.

Bien qu'avançant toujours très lentement, les travaux de codification de la partie réglementaire du **code de l'éducation**, entreprise en 2001 après la publication en 2000 de sa partie législative (ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000), sont sur le point de s'achever puisque la Commission a examiné, le 21 juin 2011, avec le projet de livre VII de la partie réglementaire, l'un des derniers livres restant à codifier.

Dans un même ordre d'idées, la publication de la partie législative du code de la sécurité intérieure devrait permettre de reprendre les travaux d'élaboration de la **partie réglementaire du code de la défense**. Ces travaux étaient, en effet, suspendus à la ventilation entre le code de la défense, d'un côté, et le code de la sécurité intérieure, de l'autre, des dispositions législatives du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions qui devait être opérée par la partie législative du code de la sécurité intérieure et qui, dans l'attente, avaient été provisoirement hébergées par le code de la défense. La répartition législative étant désormais faite, la codification, au titre III de la deuxième partie du code de la défense, des dispositions réglementaires issues du décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 pourra reprendre. La refonte, bien avancée, du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique pourrait débloquer la codification, également suspendue, à la cinquième partie de ce code, des dispositions prévoyant des procédures financières et comptables dérogatoires propres aux services des armées (dépenses à bon compte, traites de la marine, fonds d'avances, notamment). Il paraît toutefois difficile d'envisager un achèvement de l'examen de la partie réglementaire du code de la défense d'ici à la fin de l'année 2012.

La Commission a, par ailleurs, repris, en février et en mars 2011, ses travaux d'examen des parties législative et réglementaire du **code de la consommation**, dont la refonte avait été décidée par le Gouvernement au tout début de l'année 2008. Ces travaux se trouvaient interrompus depuis le mois de juin 2009, dans l'attente de la réforme du crédit à la consommation (devenue la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010). Néanmoins, la nécessité d'intégrer à la refonte non seulement cette réforme de fond mais, en outre, les innovations portées par le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture en octobre 2011, puis modifié par le Sénat en première lecture au mois de décembre suivant, a conduit à une nouvelle pause des travaux.

---

#### **1.4. L'engagement de nouveaux travaux portant sur le code de l'urbanisme et le code des métiers et de l'artisanat**

La Commission, au cours de l'année 2011, a engagé les travaux de refonte de deux nouveaux codes.

D'une part, elle a examiné, au mois de février, le plan du livre I<sup>er</sup> de la partie législative du **code de l'urbanisme** refondu pour tirer les conséquences des modifications de fond intervenues au livre IV et a commencé l'examen de la partie réglementaire correspondante au mois de novembre suivant. Ce livre I<sup>er</sup> refondu n'a toutefois pu déboucher sur une ordonnance au cours de l'année 2011 en raison d'un encombrement du calendrier des ordonnances, nombreuses à la fin de l'année.

D'autre part, elle a été saisie d'un projet de refonte du **code des métiers et de l'artisanat**. Toutefois, lors des séances des mois de février et juin à l'ordre du jour desquelles il était inscrit, l'examen de ce projet n'a pu être mené à son terme en raison de divergences apparues en séance entre le ministère porteur du projet et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. La Commission n'a pu que déplorer cette situation, regrettant que le ministère porteur du projet n'ait pas été en mesure d'exprimer sans ambiguïté la position du Gouvernement.

## **II. – Quelques points de doctrine**

Parallèlement aux positions qu'elle a été amenée à prendre au cours de l'examen des divers projets dont elle a été saisie et qui sont intégralement consignées dans les avis annexés au présent rapport, la Commission a souhaité, sans souci d'exhaustivité, mettre l'accent sur quelques questions de codification qui ont retenu son attention au cours de l'année écoulée.

### **2.1. Du bon usage des articles préliminaires : l'exemple récent de la partie législative du code des transports**

La partie législative du tout récent code des transports fait un usage aussi abondant que judicieux des articles préliminaires. Constatant qu'il n'existait aucun élément de doctrine venant encadrer cette technique de rédaction, peu fréquente, la Commission a voulu préciser les questions que pourrait soulever la banalisation de son usage.

Le recours aux articles préliminaires se concilie mal avec les principes de la codification et n'est donc pas, en bonne orthodoxie, recommandable. Ces articles introduisent une rupture avec la règle de la continuité de la numérotation et surtout ils sont, lorsque le droit à codifier est clair et bien ordonné, en principe, inutiles. Le recours à cette technique doit donc

---

demeurer une exception, juridiquement justifiée par la matière à codifier. C'est dire que le recours aux articles préliminaires doit toujours résulter d'un choix fondé en droit et ne peut devenir une technique alternative de présentation. C'est dire également que son initiative doit toujours être prise par un codificateur avisé et pleinement maître de la matière qu'il appréhende, la difficulté essentielle étant de ne pas créer du droit et de méconnaître subrepticement le principe du droit constant en insérant de tels articles dans un code.

Les articles préliminaires du code des transports figurent au début d'un titre ou d'un chapitre normalement numéroté mais comportent un zéro avant le tiret<sup>2</sup>, le zéro signifiant ici qu'ils ne sont pas insérés dans les subdivisions commandant la numérotation. On trouve également – sans qu'ils ne constituent d'ailleurs une catégorie distincte – des articles préliminaires dans un titre ou un chapitre lui-même intégralement préliminaire, c'est-à-dire entièrement hors numérotation. La création d'un titre ou d'un chapitre préliminaire trouve sa justification dans la solennité particulière du contenu du titre ou du chapitre considéré. Le titre préliminaire du code de justice administrative, qui réunit les principes généraux du droit du contentieux administratif, ou encore l'article préliminaire du code de procédure pénale fournissent de belles illustrations de ces deux cas de figure<sup>3</sup>.

Dans l'un ou l'autre cas, les articles préliminaires sont des articles de création, en ce sens qu'ils ne reprennent pas des dispositions écrites préexistantes, mais qu'ils sont entièrement élaborés par le codificateur à l'occasion d'une première codification ou de la refonte d'un code. Mais, alors que dans le second cas, le codificateur veut affirmer des principes qui ont, par leur éminence, vocation à figurer au fronton d'un code, dans le premier cas, sa motivation est essentiellement fonctionnelle. Les articles préliminaires « en zéro avant le tiret » révèlent ou explicitent un état du droit, afin de faciliter la navigation de l'utilisateur à l'intérieur d'un code en lui fournissant une grille de lecture indispensable. C'est d'ailleurs leur nature de révélateur d'un état préexistant du droit qui permet de les créer, sans méconnaître le droit constant.

Le code des transports ne compte pas moins de quarante-deux articles préliminaires. Leur rôle est, tout d'abord, de définir le champ d'application des dispositions codifiées. Compte tenu de l'organisation en six parties

---

2) Que nous appellerons ici, par commodité, « articles en zéro avant le tiret ».

3) Le code de procédure pénale et le code de procédure civile possèdent certes tous deux des titres intitulés « *préliminaires* » en raison de la prééminence des grandes règles de procédure qu'ils énoncent, mais ce sont, en réalité, des titres I<sup>er</sup> inscrits dans le fil de la numérotation de ces deux codes. Seul le code de procédure pénale possède un article « préliminaire », hors numérotation.

---

du code, la première comportant les dispositions communes et les cinq autres les dispositions propres à un mode de transport, le fait de placer en tête de la première partie des articles préliminaires définissant le champ d'application territorial du code, réservant l'application des conventions internationales nombreuses en cette matière et portant les définitions des notions transversales de « transport public de personnes ou de marchandises » évite évidemment d'encombrer le code de répétitions inutiles<sup>4</sup> et assure ainsi une sécurité juridique à l'ensemble du code. Cette technique est également utilisée à l'intérieur des parties modales pour préciser les champs d'application par livre ou titre. Ces articles permettent, ensuite, d'opérer de grandes définitions qui éclairent l'état du droit applicable. C'est ainsi au moyen d'articles préliminaires de création que sont, pour la première fois, définies des notions aussi fondamentales que celles de « bateau<sup>5</sup> » ou de « navire<sup>6</sup> » au sens du code. De même, l'articulation, rendue nécessaire par l'existence juridique d'une zone fluvio-maritime, entre la quatrième partie du code consacrée à la navigation intérieure et au transport fluvial et la cinquième partie consacrée au transport et à la navigation maritimes repose-t-elle entièrement sur l'insertion, en début de chacune de ces deux parties, d'articles préliminaires de définition renvoyant les uns aux autres<sup>7</sup>.

La Commission ne voit que des avantages à la mise en œuvre maîtrisée de cette technique lorsque, comme tel est le cas dans le code des transports, elle apporte des solutions à des questions juridiques de fond que la codification a vocation à éclaircir. Toutes les définitions données par ce code, qu'il s'agisse de celle du « transport ferroviaire et guidé<sup>8</sup> », de « l'aéronef<sup>9</sup> », de la « circulation aérienne » et du « transport aérien<sup>10</sup> » ou de la « navigation intérieure », sont inédites et sont évidemment nécessaires à la bonne lisibilité du droit applicable. En outre, le recours à cette technique n'y est pas systématique<sup>11</sup>.

En revanche, la Commission demeure très réservée sur une dernière catégorie d'articles préliminaires correspondant à la codification d'articles de loi eux-mêmes non normatifs, mais dont l'importance par ailleurs a

4) Voir les articles L. 1000-1 à L. 1000-3 du code des transports.

5) Voir l'article L. 4000-3 du même code.

6) Voir l'article L. 5000-2 du code.

7) Voir par exemple l'articulation entre l'article L. 5000-1 qui définit la navigation maritime et les articles L. 4000-1 et L. 4000-2 qui définissent respectivement les eaux intérieures et la navigation intérieure.

8) Voir l'article L. 2000-1.

9) Voir l'article L. 6000-1.

10) Voir respectivement l'article L. 6200-1 et les articles L. 6400-1 à L. 6400-3.

11) La quatrième partie, à titre d'exemple de ce refus de systématisation, ne comporte pas de définition de la notion de voie navigable qui a été jugée inutile juridiquement, le code général de la propriété des personnes publiques ayant imposé comme « *summa divisio* » la distinction entre cours d'eau domaniaux et non domaniaux.

---

été jugée telle qu'il a paru néanmoins nécessaire de les faire figurer dans un code, sous une forme signalant leur nature particulière et permettant leur disparition sans dommage pour l'architecture de l'ensemble. Le code de l'énergie en fournit un exemple récent. Confronté à la question de la codification d'articles non normatifs issus de diverses lois d'orientation fixant les objectifs de la politique énergétique nationale, il a eu recours à un article préliminaire opérant un renvoi global à des dispositions non codifiées en raison de leur contenu non normatif<sup>12</sup>. La Commission, tout en comprenant bien les motifs « symboliques », alors surtout que les lois de programme sont sans doute amenées à se développer notamment en matière environnementale, poussant à codifier ce type de dispositions, estime toutefois que l'usage des articles préliminaires ne doit pas entraîner de confusion entre normatif et non normatif, la règle fondamentale devant demeurer que seules les dispositions normatives ont vocation à être codifiées.

## **2.2. Les conditions de réussite d'une codification réformatrice : les exemples du code de procédure pénale et de quelques autres codes récents**

La Commission avait examiné, à la fin de l'année 2010, le projet de refonte du code de procédure pénale. Elle constate que ce projet ambitieux n'a pas abouti, contrairement à ce qui était annoncé, dans le courant de l'année 2011 et que ses chances de succès apparaissent aujourd'hui sérieusement compromises. Cette situation illustre comme il peut être difficile de mener de front une double entreprise de codification réformatrice et de refonte à droit constant.

Plusieurs situations doivent être distinguées.

Lorsque le projet consiste principalement en une refonte à droit constant, intégrant quelques réformes techniques ou ponctuelles, cette association ne pose pas de difficulté particulière. Une bonne illustration aurait pu en être fournie par la recodification du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme qui, malheureusement, n'a pu donner lieu à une ordonnance avant l'expiration du délai d'habilitation pour des raisons tenant à la gestion difficile du calendrier des ordonnances durant le dernier trimestre de l'année 2011 et le premier trimestre de l'année 2012. Si l'on s'en tient au projet de plan du nouveau livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme examiné par la Commission, engagé sur la base d'une habilitation (donnée par l'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement) autorisant le Gouvernement non seulement à procéder selon les règles du droit constant, mais aussi, notamment, à « clarifier et simplifier les

---

12) Voir l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

---

procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme », à rénover le « mode de gouvernance » des établissements publics fonciers et d'aménagement ou encore à « unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme », on constatera qu'il n'est pas apparu, dans l'examen du plan très cohérent qui a été élaboré, que cette combinaison entre codification à droit constant et codification réformatrice fût de nature à compliquer le travail engagé.

L'exemple le plus achevé d'une codification réformatrice réussie est sans aucun doute le code général de la propriété des personnes publiques. La matière ayant été jugée technique, le Parlement avait autorisé le Gouvernement à codifier par ordonnance tout en sortant du droit constant pour construire un nouveau code, sans que cette autorisation n'ait été remise en cause pendant toute la durée de la codification, ni qu'aucune réforme de fond ne vienne modifier le corpus à codifier ou le fond du droit.

Dans chacun de ces deux cas, la réussite de l'entreprise a essentiellement reposé sur le fait que soit, comme pour le code général de la propriété des personnes publiques, la matière à codifier ne faisait l'objet par ailleurs d'aucune modification de fond, laissant ainsi toute latitude au codificateur pour l'unifier et la mettre en cohérence, soit, comme pour le livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, les exceptions au droit constant, ponctuelles et clairement définies, ne venaient pas bouleverser l'économie générale du code.

Tout autre est la situation illustrée par la refonte du code de procédure pénale. Tout en procédant à une refonte sur l'urgence de laquelle la Commission avait attiré l'attention dans plusieurs de ses précédents rapports, le Gouvernement se proposait de soumettre au Parlement une très importante réforme de la matière, portant, pour s'en tenir aux livres pour lesquels à tout le moins un projet de plan avait été soumis à l'examen de la Commission, sur l'enquête judiciaire pénale, la suppression du juge d'instruction et la création d'un juge de l'enquête et des libertés et devant concerner, à terme, également la procédure de jugement et l'exécution des peines.

Dans de telles conditions, l'articulation entre refonte à droit constant et codification de création est particulièrement délicate. Lorsque l'importance des réformes projetées, comme leur sensibilité au plan politique, rendent impossible le recours à l'ordonnance, voire exigent un échelonnement dans le temps de travaux législatifs à l'issue nécessairement incertaine, c'est non seulement la qualité mais aussi et plus radicalement la possibilité même du travail de refonte qui est compromise, puisqu'il implique la conception *ab initio* d'un plan qui, comme l'avait redit la Commission à cette occasion, « doit être adapté à la signification et au contenu des

---

dispositions qu'il s'agit d'organiser en un ensemble logique, cohérent et porteur de sens » et ne peut donc être utilement conduit qu'en l'absence d'incertitudes majeures sur le fond même des normes constituant le corpus à codifier.

La Commission en tire la conclusion que la recodification réformatrice ne peut aboutir que si sont réunies des conditions bien particulières.

Les premières tiennent à la réflexion préalable concernant la procédure d'adoption sur laquelle faire reposer de telles refontes : loi ou ordonnance de l'article 38 de la Constitution ? Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution ne sont adaptées qu'à des cas de refonte dont la dimension réformatrice est technique et limitée ou est bien encadrée, ce qui ne signifie pas qu'elle soit pour autant de peu de portée. Si le recours à l'ordonnance paraît pertinent, l'habilitation doit également faire l'objet d'un suivi « politique » dans le temps. Ainsi, et alors même qu'intellectuellement l'exercice était parfaitement réussi, le projet de refonte du code électoral s'est-il heurté à des difficultés analysées par la Commission dans son avis du 21 juin 2011 et tenant à la difficulté de gérer dans le temps le dispositif d'adoption retenu<sup>13</sup> par le Gouvernement consistant à faire porter le projet de nouveau code électoral par trois instruments distincts (loi organique, loi ordinaire et ordonnance de l'article 38).

Les secondes tiennent à la nécessité soit de limiter les modifications législatives de fond qui doivent être très précisément définies si l'on entend les concilier avec une refonte, soit de prévoir un phasage des opérations, distinguant les travaux de refonte et les modifications de fond, ce qui implique un calendrier prévisionnel très long. Ainsi, la Commission n'a-t-elle pu que constater l'impossibilité de mener à bien sans risque d'instabilité juridique trop grande la refonte du code de la consommation, en y intégrant des réformes de grande ampleur comme tel était le cas du projet qui lui avait été soumis.

Enfin, dans le cas du code de procédure pénale, la Commission regrette que les aléas de la réforme aient emporté avec eux le projet de refonte qu'elle continue à appeler de ses vœux tant le texte de ce code est devenu difficilement lisible au gré de modifications permanentes. Il figure d'ailleurs, pour ce motif, parmi les projets de refonte qu'elle suggère de faire figurer de façon prioritaire au programme des prochaines années<sup>14</sup>.

---

13) Voir l'avis de la Commission du 21 juin 2011 en annexe n° 12 à ce rapport.

14) Voir le point 3.2.2 ci-dessous.

---

### 2.3. La sécurité juridique en matière de codification des dispositions relatives à l'outre-mer

La codification des dispositions relatives à l'outre-mer pose de difficiles questions d'accès au droit et de lisibilité de la norme. L'une des plus délicates est sans aucun doute celle de la codification des dispositions venant modifier des dispositions dont l'applicabilité dans une collectivité d'outre-mer soumise au principe de spécialité législative ne peut résulter, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État issue de sa décision d'Assemblée du 9 février 1990, « *Élections municipales de Lifou* », que d'une mention expresse d'application. En conséquence, le texte modificatif doit, si l'on entend le rendre applicable à cette collectivité, également contenir des dispositions expresses le prévoyant.

La Commission voudrait, à nouveau, fermement insister sur le caractère profondément insatisfaisant de l'absence de prise en compte, lors des travaux de codification, de cet état de la jurisprudence, faute d'un accord sur la ou les techniques de rédaction à utiliser. Ne pas le faire, en recourant à une technique de rédaction consistant à simplement indiquer que telles dispositions sont applicables à une collectivité d'outre-mer régie par le principe de spécialité, conduit inévitablement à des risques d'erreurs ponctuelles et à une insécurité juridique générale dès lors que la mention de l'applicabilité renvoie seulement à la rédaction en vigueur à la date de la codification sans que l'utilisateur du code en soit averti. En outre, rien ne permet d'affirmer, à cette date, que les modifications ultérieures du texte ainsi codifié porteront elles-mêmes une mention d'application, que cette absence résulte d'ailleurs d'un oubli ou d'un choix délibéré. Pour s'assurer de l'applicabilité de telles dispositions, l'utilisateur devrait donc faire de nombreuses recherches pour vérifier la date de codification des textes sources, puis l'existence de mentions expresses d'application de chacune de leurs modifications, le texte codifié ne pouvant plus lui servir de guide fiable, ce qui est contraire à l'objectif même d'accessibilité de la norme auquel répond la codification.

Or, la Commission constate que le recours à la solution décrite plus haut, qui revient à éluder purement et simplement la question, subsiste. De trop nombreux codes présentent encore aujourd'hui d'importantes lacunes dans leurs parties consacrées à l'outre-mer.

Confrontée à cette question, elle avait été d'avis<sup>15</sup> que pourrait être envisagé de poser, au niveau de la loi organique, au moins dans certains cas, un principe de présomption d'applicabilité outre-mer des modifica-



---

tions apportées à des dispositions qui y ont été rendues applicables par un précédent texte. En effet, depuis la réforme constitutionnelle réalisée par la loi du 28 mars 2003, la définition des conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution est du ressort de la loi organique. Une loi organique pourrait dans ces conditions prévoir que, soit pour l'ensemble des collectivités concernées, soit pour chacune des collectivités concernées prise individuellement, le silence du législateur à l'occasion de la modification d'un texte rendu précédemment applicable doit être regardé comme l'acceptation de son applicabilité. Cet infléchissement de la jurisprudence « *Élections municipales de Lifou* » par le biais de la loi organique pourrait d'ailleurs être limité aux seules dispositions insérées dans un code.

En l'absence d'une telle évolution, la Commission ne peut que constater l'absence de consensus sur la ou les techniques de rédaction fiables juridiquement et insister sur les difficultés que ne manquerait pas de poser la prolongation de cette situation. En effet, si des solutions existent et peuvent être commodément mises en œuvre pour procéder à la codification de dispositions propres à des collectivités relevant du principe de spécialité et consistant à insérer, en tête de chaque chapitre concerné, un article préliminaire indiquant que, pour la collectivité concernée, les dispositions ainsi rendues applicables le sont dans leur rédaction en vigueur à la date de la codification, cette mention pouvant d'ailleurs, en fonction des évolutions institutionnelles propres à chacune de ces collectivités, être, par la suite, le cas échéant, décomposée et ventilée article par article, toutefois, cette technique ne peut être directement appliquée au fil des modifications successives des dispositions ainsi rendues applicables. De même, si la technique de rédaction mise en œuvre par l'ordonnance n° 2011-1875 du 15 décembre 2011 portant extension et adaptation de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna pour prendre en compte les modifications d'un texte déjà déclaré applicable à une collectivité régie par le principe de spécialité est parfaitement adaptée à des textes autonomes, cette technique ne vaut pas pour un texte en forme codifiée<sup>16</sup>.

---

16) Lors de la première extension, une disposition déclare la disposition applicable « dans sa rédaction à la date d'entrée en vigueur de la loi (ou ordonnance, ou décret) n° ... du ... » (suit la référence au texte opérant cette extension). Puis, lors de chaque modification ultérieure, rendue localement applicable, cette référence est remplacée par la référence du texte modificatif. Enfin, si cette technique n'a pas été suivie lors de la première extension, il peut y être recouru ultérieurement à l'occasion d'un texte apportant à la législation en cause une modification qu'on souhaite étendre à la collectivité considérée. À cet effet, devra être insérée dans cette législation une disposition la déclarant applicable localement dans sa rédaction à la date d'entrée en vigueur de ... (suit la référence au texte modificatif).

---

C'est pourquoi la Commission appelle de ses vœux une réflexion collective dont la conduite lui paraît devoir revenir au Conseil d'État afin que soient explorées méthodiquement avec l'ensemble des acteurs concernés par ces questions, notamment avec la délégation générale à l'outre-mer, chacune des hypothèses que recouvre l'application de la jurisprudence « *Élections municipales de Lifou* » et les solutions qui pourraient, dans des conditions de faisabilité satisfaisantes, être mises en œuvre notamment lors des travaux de codification.

#### **2.4. La question prioritaire de constitutionnalité et la codification : l'analyse des décisions du Conseil constitutionnel n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011 et n° 2011-219 QPC du 10 février 2012**

Deux récentes décisions du Conseil constitutionnel portant sur des questions prioritaires de constitutionnalité ont précisé la nature juridique des dispositions codifiées en partie législative d'un code.

##### **2.4.1. L'abrogation d'un article de loi par une ordonnance de codification ne fait pas, par elle-même, obstacle à la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur cet article**

C'est ce qu'illustre la décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012<sup>17</sup>. Cette décision portait sur les dispositions de l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 qui ont été abrogées par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 portant codification de la partie législative du code des transports pour être codifiées aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2 de ce code. À la date où le Conseil constitutionnel a statué, l'ordonnance du 28 octobre 2010 n'avait pas été ratifiée et n'avait, dès lors, pas valeur législative.

En vertu de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que de questions de constitutionnalité mettant en cause une « disposition législative ». Le Conseil constitutionnel en a tiré les conséquences en prononçant un non-lieu à statuer sur la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 3123-1 et L. 3123-2 du code des transports, l'appréciation de leur conformité à la Constitution relevant de la seule compétence du juge de l'ordonnance.

Mais ce raisonnement ne pouvait être appliqué à l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 dont il était également saisi et qui avait bien constitué une disposition législative. Le point intéressant est que le Conseil

---

17) Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-219 QPC du 10 février 2012 en annexe à ce rapport.

---

constitutionnel, examinant cet article, a écarté l'argument tiré de son abrogation du fait de sa codification. Dès sa décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, le Conseil a jugé que l'abrogation d'une disposition dont la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit est contestée « ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle à ces droits et libertés » et « n'ôte pas son effet utile à la procédure voulue par le constituant », dès lors qu'une disposition abrogée « ne cesse pas pour autant de pouvoir être appliquée à l'occasion de litiges portant sur des situations de fait antérieures à cette abrogation », qui n'a d'effet que pour l'avenir. En l'espèce, toutefois, l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 ne pouvait être appliqué avant l'entrée en vigueur de ses dispositions d'application qui sont intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance de codification prononçant son abrogation. L'article en cause n'étant ainsi jamais entré en vigueur, il était insusceptible d'avoir porté atteinte à des droits et libertés que la Constitution garantit et c'est, par suite, également un non-lieu que le Conseil a prononcé sur l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009.

#### **2.4.2. Un code édicté par voie décrétales qui n'a pas été validé par une loi postérieure ne peut avoir ni abrogé ni modifié aucune des dispositions législatives en vigueur au moment de son intervention**

La décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011<sup>18</sup> illustre, quant à elle, la fragilité de la codification par voie décrétales, technique abandonnée par la Commission supérieure de codification depuis 1989, mais selon laquelle ont été élaborés bon nombre de codes actuels, notamment le livre des procédures fiscales et le code général des impôts. Cette décision portait sur une disposition figurant dans un article du livre des procédures fiscales, l'article L. 238, issu de l'annexe au décret n° 81-859 du 15 septembre 1981, qui a créé le nouveau livre des procédures fiscales, qui n'avait pas été validé par une loi postérieure. Sans surprise, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne lui appartenait pas de connaître de la conformité à la Constitution de cette disposition demeurée, faute de validation législative, de forme réglementaire.

Mais, à cette occasion, et c'est là le point intéressant, il a rappelé que cette qualification s'imposera désormais au juge du litige qui devra faire application de la jurisprudence constante dégagée par le Conseil d'État<sup>19</sup> en vertu de laquelle, en l'absence de validation par la loi, un code édicté par voie décrétales n'a pas de valeur législative et « ne peut ni abroger ni

---

18) Voir décision du Conseil constitutionnel n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011 en annexe à ce rapport.

19) Voir en ce sens, notamment, les arrêts du Conseil d'État du 15 février 1984, « *Association industrielle du territoire de Belfort et régions limitrophes* », Rec. p. 66, et du 3 juin 1992 « *SA B.E.M.* », Rec. p. 221.

---

modifier au fond aucune des dispositions législatives en vigueur au moment de son édicton ». Or, en l'espèce, l'article 238 du livre des procédures fiscales avait codifié l'ancien article 1865 du code général des impôts avec une rédaction différente qui en modifiait la portée. Le juge du litige ne pourra donc qu'écartier la modification apportée incompétamment par l'article 238 du livre des procédures fiscales et devra appliquer le seul article 1685 du code général des impôts qui subsiste toujours dès lors qu'il n'a pu être ni abrogé ni modifié par le pouvoir réglementaire procédant à une codification par voie décrétole.

Les effets de la décision de non-lieu prononcée, dans ces conditions, par le Conseil constitutionnel sont ainsi analogues à ceux d'une décision de déclassement de dispositions législatives codifiées par décret.

### **III. – Bilan et perspectives de la codification contemporaine**

Quinze ans après l'intervention de la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996<sup>20</sup>, la Commission supérieure de codification estime venu le temps d'un regard rétrospectif sur les objectifs assignés à cette relance de l'entreprise de codification.

En limitant ce bilan de la codification à la période qui s'est ouverte en 1996, la Commission entend limiter son analyse à la dernière étape d'une relance caractérisée par une doctrine – celle du droit constant – et une organisation autour de la Commission supérieure de codification dont elle ne méconnaît pas pour autant les racines plus lointaines puisque l'acte de naissance de la codification contemporaine, ainsi que le rappelle d'ailleurs la circulaire du 30 mai 1996, remonte à 1989<sup>21</sup>, avec la mise en place d'une nouvelle Commission supérieure de codification, dotée d'une autorité et de moyens qui ont permis l'élaboration, dès cette date, de plusieurs codes modernes dont le meilleur exemple reste le code général des collectivités territoriales<sup>22</sup>.

Le programme annexé à la circulaire du 30 mai 1996 distinguait les codes nouveaux qui devaient être créés, des refontes, partielles ou complètes, des codes existants. Le code civil et le code pénal y bénéficiaient, toutefois, d'un traitement particulier puisqu'ils ne devaient, selon ce programme, être l'objet que de « compléments », l'idée même d'une refonte de ces

---

20) Voir l'intégralité de cette circulaire en annexe n° 19 à ce rapport.

21) C'est le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 qui a créé la Commission supérieure de codification, placée sous la présidence du Premier ministre et la vice-présidence de G. Braibant.

22) C'est à cette époque également qu'ont été élaborés le code de la propriété intellectuelle, le code de la consommation et le code des juridictions financières.

---

codes, soit un travail impliquant une modification de leur architecture, ayant été d'emblée écartée, pour des motifs de préservation de la stabilité juridique que l'on peut aisément comprendre.

Dans ces deux domaines – création et refonte –, le travail accompli en quinze ans est considérable. Et encore les données chiffrées qui suivent rendent-elles fort mal compte de son ampleur réelle et de la qualité des engagements tant collectifs qu'individuels qui ont, à tous les échelons de la chaîne du travail de codification, permis à ces codes de voir le jour ou d'être entièrement refondus.

### **3.1. La création de nouveaux codes**

#### **3.1.1. Un bilan des créations très satisfaisant**

Parmi les codes prévus initialement par la circulaire du 30 mai 1996, auront été créés : le code de justice administrative, le code général de la propriété des personnes publiques, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code de l'énergie finalement séparé du code minier qui a été quant à lui entièrement refondu, le code des transports, le code du patrimoine, le code de la recherche et, enfin, le code du sport.

Sont actuellement en cours d'achèvement le code général de la fonction publique, le code de l'éducation et le code de la défense.

À cette liste, doivent être ajoutés des codes non initialement prévus par cette circulaire comme le code du tourisme, le code des juridictions financières, le tout récent code de la sécurité intérieure et le code des voies civiles d'exécution qui ne figurait pas dans la liste des codes à créer de la circulaire, qui en faisait un simple volet d'une refonte, plus globale, du code de procédure civile.

Soit, au total, **dix-sept** codes.

Pour certaines des créations de codes figurant à l'annexe à la circulaire du 30 mai 1996, les travaux d'élaboration ont été abandonnés ou n'ont pu aboutir. Les obstacles qui expliquent ces abandons ont varié d'un code à l'autre.

Il faut d'abord distinguer un premier groupe de codes qui n'ont jamais donné lieu à un projet soumis à la Commission tant il a paru, après une réflexion un peu plus approfondie, qu'ils n'étaient pas viables. Certains d'entre eux, comme le code des pouvoirs publics constitutionnels, n'auraient guère pu aller au-delà d'une « codification d'éditeur ». D'autres,

---

comme le code du droit budgétaire et de la comptabilité publique<sup>23</sup> ou le code des professions juridique et judiciaires<sup>24</sup>, avaient un périmètre consistant en une juxtaposition de textes hétérogènes entre lesquels il était impossible de faire ressortir une cohérence alors que tel est pourtant l'objectif de la codification. D'autres encore avaient un périmètre si étroit qu'il a conduit soit à leur absorption dans des codes plus importants, comme le code de la sécurité industrielle finalement intégré dans le code de l'environnement, soit à leur abandon pur et simple comme le code des associations ou le code de la magistrature, dont les corpus respectifs se réduisaient en réalité quasiment à un seul texte.

Doit être ensuite distingué un second groupe de codes qui ont donné lieu à un travail préparatoire et parfois à des projets examinés en leur temps par la Commission. S'ils n'ont pas abouti, c'est pour des raisons dont il a paru intéressant de tenter de tirer des enseignements pour l'avenir.

Certains de ces projets abandonnés après plusieurs tentatives ont soulevé des questions de définition de périmètre sur lesquelles aucun accord n'a pu être trouvé. Il en va ainsi du code de l'administration dans le périmètre duquel le projet soumis en son temps à la Commission comportait, outre les lois successives d'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers dont la codification était pertinente, l'ensemble des dispositions relatives aux autorités administratives indépendantes, notamment à la CNIL, qui ne pouvaient trouver place dans un code.

Un projet de code de la commande publique que le Gouvernement se proposait d'élaborer pour améliorer l'accès aux règles applicables aux contrats de la commande publique a récemment échoué en raison de la censure de la disposition d'habilitation<sup>25</sup> sur laquelle devait reposer son élaboration. La Commission n'a donc pu se prononcer sur ce projet de code qui lui semble poser une question générale de méthode et d'architecture. L'apport de la création d'un tel code ne peut se limiter à la codification des règles applicables à chaque type de contrat public de l'État figurant, à l'heure actuelle, soit dans un texte spécifique (le code des marchés publics pour les marchés publics de l'État et des collectivités

---

23) Le code du droit budgétaire et de la comptabilité publique est un « hybride » qui devrait aujourd'hui réunir à la fois le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique et la loi organique relative aux lois de finances alors qu'aucun de ces deux textes ne pose de réelle difficulté ni au regard de l'accessibilité du droit, ni au regard de sa lisibilité, du moins lorsque sera achevée la refonte, prévue dans les prochaines semaines, du décret du 29 décembre 1962.

24) Le code des professions juridique et judiciaires ne pouvait conduire qu'à une juxtaposition de textes concernant chacun l'une des professions concernées.

25) L'habilitation à procéder par ordonnance à l'élaboration de ce code contenue dans la loi n° 2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a en effet été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2009-575 DC du 12 février 2009 comme n'ayant pas de lien direct avec l'objet de la loi.

---

territoriales, la loi dite « Sapin » n° 93-122 du 21 janvier 1993 pour les délégations de service public et l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 pour les contrats de partenariat). Il devrait, sans se limiter à une pure juxtaposition des types de contrats comme tel est actuellement le cas, dans la première partie du code général des collectivités territoriales, pour tous les contrats publics (baux emphytéotiques administratifs, délégations de service public, contrats de partenariat) des collectivités territoriales, hors ceux figurant au code des marchés publics, en faire ressortir les principes organisateurs et fixer les délinéaments d'une théorie juridique des contrats publics.

Enfin, une création inaboutie mérite une place à part dans cette analyse : il s'agit du code de la communication. Ni le périmètre ni l'utilité d'un code de la communication n'ont jamais été mis en doute par les multiples études préparatoires à son élaboration. Ces diverses tentatives de codification se sont, en réalité, heurtées à un obstacle d'une autre nature tenant à la sacralisation entourant, notamment dans les milieux professionnels concernés, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dont la codification aurait impliqué l'abrogation.

### 3.1.2. Des perspectives de création qui s'amenuisent

Le bilan des codes créés ne peut que conduire à prévoir l'achèvement prochain de la phase de création des codes. Lorsque les codes en cours seront achevés, **60 %** du corpus législatif aura été codifié<sup>26</sup>. Ce ratio constitue, pour la Commission du moins, un point d'équilibre satisfaisant, au-delà duquel la « loi des rendements décroissants » conduit inévitablement à un rapport entre l'amélioration de l'accessibilité du droit attendue d'un exercice de codification et l'investissement humain nécessaire pour y parvenir de plus en plus défavorable, si bien qu'à l'avenir toute décision de création d'un nouveau code devrait répondre à d'impérieuses justifications tirées de la nécessité d'améliorer l'accès au droit ou la lisibilité de législations devenues obsolètes ou qui auraient connu d'importantes modifications.

À cet égard, **la Commission est d'avis de regarder les codes qui n'ont pas donné lieu à un projet comme ne relevant pas du champ de la codification et, à ce titre, définitivement abandonnés.**

---

26) Ce chiffre est repris des données statistiques analysées par la Commission dans son rapport annuel 2010 : 62 % des dispositions législatives et 30 % des dispositions réglementaires étaient codifiées en 2010.

---

Les codes qui ont achoppé en raison d'un périmètre trop large ou trop flou participaient de la conception de la codification, bien illustrée par la circulaire du 30 mai 1996, faisant dépendre les objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité du droit de la complète exhaustivité de la matière codifiée. Cette conception « quantitative » – et conduisant à envisager en cinq ans la codification de l'ensemble des dispositions législatives existantes – devrait aujourd'hui céder le pas devant une conception faisant primer le seul intérêt de l'utilisateur entendu au sens le plus large du terme.

Les codes au périmètre trop étroit posent, quant à eux, une véritable limite intellectuelle à la codification. Chacun de ces codes correspondait à un texte précis, souvent un texte majeur<sup>27</sup> dont l'accessibilité ne fait par ailleurs aucune difficulté. Dans de telles conditions, la codification, entendue comme le moyen privilégié d'améliorer l'accès au droit de tous ses utilisateurs, n'est pas davantage justifiée et sa mise en œuvre, limitée à un seul texte, s'apparente, en réalité, à un travail de consolidation avec lequel ne doit pas être confondue la codification.

Certains des codes qui n'ont pas abouti alors qu'ils avaient donné lieu à un travail préparatoire comportant l'examen d'un projet pourraient, en revanche, être repris, mais sous une forme et avec un périmètre différents. La Commission estime, en effet, nécessaire de faire preuve en la matière de pragmatisme en privilégiant des codes, fussent-ils de dimensions modestes, centrés sur un corpus de textes restreint mais plus homogène.

La Commission est ainsi d'avis de prendre acte de l'impossibilité de codifier la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. On peut comprendre les réticences à faire disparaître, du moins sous leur forme originelle, ces « lois-monuments » qui jalonnent notre droit et dont la notoriété est telle qu'elles ne posent pas de réelle question d'accès au droit. Quel bénéfice réel retirerait-on de la codification de la loi de 1905 ou de la loi de 1901 ? Ces grandes lois sacralisées constituent des bornes culturelles dont la codification doit savoir s'accommoder. La Commission pourrait, en revanche, admettre l'intérêt, eu égard à l'importance de cette forme de communication dans les échanges contemporains, de l'élaboration d'un code recentré sur la loi n° 86-652 du 30 septembre 1986 sur la communication audiovisuelle qui serait alors un « code de la communication audiovisuelle ».

---

27) Comme l'ordonnance du 2 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, pour le code de la magistrature, ou la loi organique relative aux lois de finances, pour le code du droit budgétaire et de la comptabilité publique.



---

Sur ces nouvelles bases, le projet de code de l'administration pourrait également être repris sous une forme plus modeste, en devenant un **code des procédures administratives non contentieuses** (un code des relations entre l'administration et ses usagers), qui permettrait la codification de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration 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 l'administration, dite « loi DCRA », ou encore des articles 16 et 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification du droit et d'amélioration de la qualité du droit relatifs aux nouvelles procédures de consultations ouvertes ou à la limitation de l'invocabilité des irrégularités ayant entaché une consultation préalable. La Commission s'interroge, par ailleurs, sur la possibilité d'y adjoindre les textes aujourd'hui dispersés entre le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code de l'environnement relatifs à la procédure des enquêtes publiques. La Commission rappelle à cet égard que les questions correspondant au champ des procédures administratives non contentieuses sont souvent évoquées par les juridictions étrangères reçues par le Conseil d'État et que nombre d'entre elles s'étonnent de l'absence d'un code qui leur permettrait de prendre facilement connaissance du droit national en la matière.

Différente est la question posée par le **code de la commande publique**. Son utilité, ainsi qu'il a été dit plus haut dans ce rapport, n'est pas à démontrer. Il devrait, aux yeux de la Commission, donner lieu à un travail d'élaboration juridique et de structuration équivalent à celui accompli lors de l'élaboration du code général de la propriété des personnes publiques dont il n'est pas certain qu'il puisse être mené strictement à droit constant.

Ces priorités nouvelles ne doivent évidemment pas faire oublier la nécessaire poursuite dans les deux prochaines années des travaux en cours, comme la partie réglementaire du code des transports, du code général de la fonction publique, du code minier, du code de l'énergie, du code de l'éducation et du code de la défense, déjà évoquée et qui n'est rappelée ici que pour mémoire.

### **3.2. La refonte de codes existants**

L'achèvement prochain de la phase de création des codes éclaire d'un jour nouveau le travail de refonte des codes existants qui devrait progressivement passer au premier plan. Avant de tracer des perspectives pour l'avenir du travail de refonte, un bilan du programme de recodification annexé à la circulaire du 30 mai 1996 est également nécessaire.

---

### 3.2.1. Un bilan quantitatif plus contrasté

Auront été, au cours de la même période, refondus : le code de l'organisation judiciaire, le code de commerce, le code rural, le code de la route, le code de l'urbanisme et, bien que ne figurant pas dans le programme de travail initial, le code du travail, le code forestier et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La refonte du code électoral est prête, même si elle n'a pas encore abouti.

Soit, au total, **neuf** recodifications.

Dressant le bilan des refontes inabouties, la Commission a surtout constaté que si, dans chacun des domaines énumérés par la circulaire du 30 mai 1996, des refontes importantes avaient pu être menées à bien, un seul domaine avait, en quinze ans, résisté à toutes les tentatives de recodification. Il s'agit du domaine financier qui, outre le code du droit budgétaire et de la comptabilité publique, que la Commission regarde comme abandonné, comportait trois codes dont la recodification était jugée nécessaire : **le code général des impôts, le livre des procédures fiscales et le code des douanes**. Cette situation, alors que la valeur ajoutée pour l'usager d'un tel travail est pourtant indiscutable, est profondément regrettable. **La Commission croit devoir insister tout particulièrement sur l'intérêt qui s'attache à la réaffirmation de l'objectif de refonte de ces trois codes et à sa mise en œuvre effective.**

### 3.2.2. Vers une poursuite maîtrisée des travaux de refonte

La réorientation qualitative du programme de codification devrait conduire à conférer une importance toute particulière au travail de refonte des codes existants.

En la matière, la Commission constate que deux notions sont souvent confondues : d'une part, la maintenance d'un code qui consiste en un toilettage régulier sans modification importante de son plan et donc de sa numérotation et, d'autre part, sa refonte qui est, à proprement parler, une recodification impliquant un nouveau plan et donc une modification importante de la numérotation initiale.

S'agissant de recodification à proprement parler, la Commission, en l'état actuel de sa doctrine, est d'avis qu'il convient d'adopter une prudence de principe marquée par le souci de limiter les perturbations de l'ordonnement juridique qu'entraîne toute renumérotation. La substitution d'un code nouveau à un code préexistant entraîne ainsi d'importants inconvénients pratiques pour ses utilisateurs et, lorsque cette refonte s'accompagne d'une modification importante du périmètre ou de l'architecture, il en résulte une atteinte provisoire à l'objectif constitutionnel

---

d'accessibilité du droit qui ne se justifie que si la décision d'entreprendre une refonte est subordonnée au constat que, pour les utilisateurs, les avantages l'emportent effectivement sur les inconvénients. C'est pourquoi il est souhaitable que la Commission soit associée à la réflexion préalable à l'engagement de toute recodification.

À la lumière de ce principe, la Commission croit devoir insister à nouveau sur la nécessité de permettre l'aboutissement de la refonte du **code électoral**. Cette codification, pour partie à droit constant et pour partie réformatrice, avait en effet bénéficié d'un travail de fond exemplaire permettant d'augmenter le périmètre du code tout en réduisant le nombre des articles et en clarifiant la structure.

L'attention devrait, ensuite, aller à la refonte de trois codes dont l'état d'obsolescence, voire la désorganisation, ont été déjà soulignés : il s'agit du **code de la construction et de l'habitat**, du **code des postes et des télécommunications électroniques** et du **code des assurances**. Ces recodifications à périmètre constant et technique, au moins pour les deux premiers, ne devraient pas soulever de difficulté particulière et pourraient être menées à bien dans un délai rapide. **Le code des assurances** doit être mis à part : la Commission estime en effet qu'il serait raisonnable que sa refonte soit précédée d'une réflexion approfondie sur l'impact de la mise en œuvre de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (dite « Solvency II »). Il serait en effet très difficile de mener de front une modification importante – et sensible – des règles prudentielles applicables à ces activités avec une recodification technique à droit constant.

La Commission ne peut qu'à nouveau insister sur la nécessité de reprendre les travaux entrepris pour la recodification du **code de procédure pénale** dont l'échec a été analysé dans la deuxième partie de ce rapport. Une recodification d'ampleur plus restreinte et surtout programmée par étapes, pour que soit bien distingué ce qui pourrait relever d'une refonte rapide à droit constant et ce qui relèverait du choix politique d'une recodification réformatrice, devrait permettre d'éviter les écueils rencontrés par le précédent projet de refonte.

Enfin, sans méconnaître ni les difficultés de tous ordres que devrait surmonter une recodification, ni les nombreuses conditions qui devraient être réunies pour que la substitution s'opère dans de bonnes conditions de sécurité juridique, ni le calendrier vraisemblablement très long des travaux, la Commission estime que le secteur financier devrait amorcer

---

la refonte de ses textes. Pourrait être retenue l'idée de commencer par une refonte du **livre des procédures fiscales**, plus court et de construction plus récente que le code général des impôts.

**La refonte du code de la consommation**, une fois absorbées les importantes réformes qu'a connues la matière, pourrait être reprise sur de nouvelles bases plus stables.

Enfin, n'apparaît pas prioritaire la refonte du code de l'artisanat, qui a du être abandonnée pour les raisons évoquées en première partie du présent rapport. Compte tenu des questions soulevées par ce projet de recodification, la Commission n'envisage pas de reprise des travaux dans un délai proche.

### **3.3. Faire entrer l'examen de certains travaux de maintenance dans les missions de la Commission**

Ce n'est que de façon très exceptionnelle que la Commission a, jusqu'à présent, eu à connaître de projets relevant d'un travail de maintenance d'un code. L'exemple le plus notable en est, à ce jour, la révision de l'ensemble des renvois faits par la partie législative du code rural au pouvoir réglementaire ou à l'arrêté. Cet excellent travail, mené à l'initiative de la directrice des affaires juridiques du ministère de l'agriculture, a permis, sans bouleverser l'architecture, ni les grandes lignes du plan du code, d'introduire de la cohérence dans la répartition entre décret en Conseil d'État et décret simple et de redéfinir ce qui devait être renvoyé au pouvoir réglementaire et ce qui pouvait relever de l'arrêté. Il en est résulté, d'une part, un code plus lisible et considérablement allégé dans sa structure et, d'autre part, un travail gouvernemental amélioré. En examinant ce projet, la Commission a estimé qu'elle jouait pleinement son rôle alors même que le travail qui lui était soumis n'apportait pas de modification sensible à la structure du code et n'était, dès lors, pas une recodification à proprement parler.

Cette évolution de son rôle est le corollaire logique de l'achèvement prochain de la phase de création des codes. La Commission ne verrait donc pas d'inconvénient à ce qu'il se développe dans certaines limites. Il ne s'agit pas en effet de faire, pour tous les textes d'une certaine ampleur, de la consultation de la Commission supérieure de codification une étape supplémentaire avant leur soumission au Conseil d'État.

Les révisions du type de celle menée pour les dispositions de renvoi de la partie législative du code rural soulèvent des questions générales de légistique sur lesquelles il est nécessaire que la Commission se prononce.

---

On peut, par ailleurs, envisager l'hypothèse où une administration rencontrerait des difficultés limitées à la partie d'un code (un livre qui comporterait déjà neuf titres rendant impossible de le compléter, par exemple) et au sujet desquelles il pourrait être intéressant qu'elle dispose de l'avis de la Commission avant d'engager des travaux de rédaction aboutissant à un projet soumis au Conseil d'État.

On peut également imaginer l'hypothèse où, sur un projet de texte non urgent, dont l'insertion dans un code lui paraît soulever des questions de codification de portée générale, le Conseil d'État sollicite lui-même l'avis de la Commission. Le récent exemple de l'avis rendu par la Commission sur le projet de règlement général de police de la navigation intérieure est intéressant<sup>28</sup>. La Commission avait accepté, lors d'un précédent examen du projet de quatrième partie réglementaire du code des transports, que le règlement général de police de la navigation intérieure fut codifié en l'état bien qu'une réforme de ce règlement fut en cours d'élaboration<sup>29</sup>. Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi, dans l'intervalle, d'un projet de décret remplaçant le décret n° 73-912 du 21 septembre 1973 portant règlement général de police de la navigation intérieure, a jugé préférable d'en différer l'examen pour que l'avis de la Commission puisse porter sur le nouveau parti de présentation du règlement général retenu par le Gouvernement : ce parti consistait à ne plus faire figurer dans une annexe mais dans le corps même du titre IV (intitulé « Police de la navigation intérieure ») une quarantaine d'articles nouveaux en R. posant les principales règles de fond et à insérer, dans ces articles, des dispositions renvoyant, de façon quasi systématique, à des arrêtés pris par le ministre chargé des transports, la fixation des mesures techniques correspondantes. De fait, la Commission a pu opportunément examiner, sous l'angle de la codification, les diverses questions découlant de ce parti de présentation du nouveau règlement général de police de la navigation intérieure.

L'hypothèse où la Commission pourrait être saisie de questions de codification soulevées par des projets de textes, examinés par les commissions compétentes des assemblées parlementaires, ne doit pas non plus être écartée.

Faut-il aller plus loin que ces interventions sur des questions d'insertion et de légistique à l'initiative du Gouvernement, voire dans certains cas du Conseil d'État, en imaginant une procédure de maintenance régulière à l'initiative de la Commission ? L'usure, législative et réglementaire, d'un

---

28) Voir l'avis rendu le 6 mars 2012 sur le projet de quatrième partie réglementaire du code des transports.

29) Voir le point 1.3 de l'avis de la Commission des 6 et 13 décembre 2011 sur le projet de quatrième partie réglementaire du code des transports, en annexe n° 19 au présent rapport.

---

code étant variable en fonction de la matière, il est difficile de fixer, de façon dogmatique, une règle qui prévoirait que chacun des codes existants devrait être périodiquement revu, par exemple tous les dix ans. Encore une fois, dans chacun des domaines de la codification, y compris en matière de maintenance, aucune intervention ne devrait être entreprise qui n'ait été précédée d'un bilan préalable permettant de regarder les avantages de l'entreprise comme supérieurs à ses inconvénients et comme justifiant son coût humain.

En revanche, nombre des avis de la Commission comportent des recommandations de faire évoluer telle ou telle partie d'un code (typiquement, des incohérences sont notées dans la partie législative lors de l'examen de la partie réglementaire ou encore des incohérences entre ces deux parties auxquelles il devrait être remédié « ultérieurement » ou « dès que possible »), voire que certains partis de codification ne sont admis que faute d'une meilleure solution immédiate. Force est de constater que ces recommandations ne sont pas suivies d'effet, du moins dans les délais initialement envisagés. La Commission suggère donc qu'à son initiative un suivi de la mise en œuvre des diverses recommandations de cette nature contenues dans ses avis soit organisé.

### **3.4. Prévoir l'adoption annuelle d'une loi d'habilitation**

De récentes censures prononcées par le Conseil constitutionnel de dispositions d'habilitation qu'il a regardées comme des « cavaliers législatifs » ne peuvent laisser indifférent et conduisent la Commission à faire la proposition de prévoir, selon un rythme annuel, l'adoption d'une loi regroupant l'ensemble des habilitations nécessaires pour que le Gouvernement soit autorisé à prendre, sur le fondement des articles 38 et 74-1 de la Constitution, les ordonnances permettant le bon déroulement des travaux de codification et l'adoption de disposition de transposition de directives ou de mise en conformité avec le droit communautaire ainsi que d'extension ou d'adaptation outre-mer. La récurrence aussi bien que le nombre de ces habilitations justifieraient le recours à cet instrument législatif *ad hoc*, prenant la forme d'une loi plus légère que les lois de simplification du droit dont la lourdeur et l'extrême hétérogénéité rendent le maniement parfois délicat. À ce stade de sa réflexion, la Commission suggère de strictement limiter le contenu de cette loi aux seules habilitations, les ratifications qui s'accompagnent souvent de modifications du texte validé se prêtent mal à un cadre général et relèvent, quant à elles, d'un traitement au cas par cas.

---

Surtout, la préparation de cette loi pourrait être couplée avec l'organisation d'une **réunion de programmation** des travaux de codification réunissant l'ensemble des parties intéressées au travail de codification. Cette réunion de programmation permettrait de prendre en considération le plus en amont possible le calendrier d'examen des ordonnances par le Conseil d'État à qui sont, trop souvent, transmis dans l'urgence des projets lourds et difficiles qui requièrent à l'évidence un temps d'examen long. En outre, la Commission ne verrait que des avantages à ce que, également annuellement, à l'occasion de l'adoption de cette loi d'habilitation, le Parlement soit ainsi informé du programme de travail en cours, puisse en suivre l'avancement et y soit ainsi pleinement associé.

#### **4. Mettre davantage les travaux de la Commission au service de la légistique**

La Commission a constaté qu'elle avait accumulé, au fil de ses avis, ce qu'il faut bien appeler une doctrine de la codification moderne qui, faute d'une politique de diffusion, voire plus simplement de support adéquats, est encore trop peu exploitée.

Les positions qu'elle a prises lors de l'examen des nombreux projets qui lui ont été soumis répondent à des questions de technique de rédaction auxquelles sont confrontés tous ceux qui ont à élaborer des dispositions qui, compte tenu de l'état de la codification, viennent désormais, la plupart du temps, modifier des dispositions déjà codifiées ou doivent être insérer dans un code existant.

C'est pourquoi, dans un souci d'amélioration de l'accessibilité du droit, il lui a paru important d'entreprendre deux tâches distinctes.

La première consiste en **la diffusion immédiate** sur le site « Légifrance » de chacun des avis qu'elle émet. À l'heure actuelle, ces avis ne sont accessibles que sous la forme d'annexes au rapport annuel de la Commission, soit avec un décalage chronologique important et sous une forme qui n'en rend pas la recherche aisée, pour un large public. Cette diffusion sera mise en place dès 2012.

La seconde consiste en un travail de plus longue haleine sur le stock de ses avis. Les avis de la Commission comportent non seulement des prises de position ponctuelles sur l'opportunité et les modalités de la codification de certains textes qui peuvent faciliter des travaux de recherche, mais aussi et surtout des prises de position sur la mise en œuvre dans tel ou tel projet des principes fondamentaux de la codification : le contenu de la règle du droit constant, le respect de hiérarchie des normes, la bonne application de la règle de correspondance entre partie L. et R.,

---

les principes de la numérotation, les questions de répartition de compétence entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, etc. Ces prises de position concernent des questions auxquelles les rédacteurs sont souvent confrontés. Ils pourraient y trouver des réponses et des précédents illustrant diverses solutions retenues en fonction des situations.

De façon plus élaborée, pour permettre à ces utilisateurs d'accéder à ces avis, pourrait ainsi être envisagée la consultation par Internet de ces avis, réunis dans une seule rubrique, selon des modalités plus simples que celles actuellement offertes par l'onglet codification du site Légifrance.

### **5. Vers une nouvelle configuration de la Commission supérieure de codification**

Enfin, de cet exercice de prospective, la Commission estime, par rigueur intellectuelle, devoir également tirer les conséquences pour elle-même.

Une commission ne devrait pas survivre à l'achèvement de la mission pour laquelle elle a été créée ou qui lui a été confiée. La composition et le fonctionnement actuels de la Commission ont correspondu à une étape de l'histoire de la codification contemporaine marquée par la circulaire du 30 mai 1996. Cette composition et ce fonctionnement ont démontré leur efficacité et devraient demeurer stables au cours des deux ou trois prochaines années.

Mais, au-delà, la Commission estime raisonnable d'envisager une évolution plus radicale dont les contours, à ce stade de ses réflexions, ne sont pas arrêtés, mais qui devraient conduire à une réflexion sur l'adaptation de la composition de la commission et de son mode de fonctionnement à ses nouvelles missions et à la redéfinition du programme de codification<sup>30</sup>. Cette question fera l'objet d'une réflexion collective au cours de l'année 2012 que devrait traduire l'adoption d'une nouvelle circulaire venant prendre le relais de celle du 30 mai 1996.

---

30) C'est ainsi que l'un des deux rapporteurs généraux adjoints de la Commission, M. Luc Machard, ayant été appelé à d'autres fonctions, il n'a pas été pourvu à son remplacement.



---

**Table annuelle des avis  
rendus par la Commission supérieure de codification (2011)**

	Pages
Annexe n° 1	Avis sur le projet de livre I <sup>er</sup> du code général de la fonction publique (partie législative) – <i>séance du 18 janvier 2011</i> ..... 33
Annexe n° 2	Avis sur le projet de plan du livre I <sup>er</sup> modifié du code de l'urbanisme (partie législative) – <i>séance du 1<sup>er</sup> février 2011</i> ..... 36
Annexe n° 3	Avis sur les projets de livres III et V du nouveau code de la consommation (parties législative et réglementaire) – <i>séance du 1<sup>er</sup> février 2011</i> ..... 37
Annexe n° 4	Avis sur le projet de plan du code des métiers et de l'artisanat – <i>séance du 1<sup>er</sup> février 2011</i> ..... 40
Annexe n° 5	Avis sur les projets de livres I <sup>er</sup> et II du code général de la fonction publique (partie législative) – <i>séance du 1<sup>er</sup> mars 2011</i> ..... 41
Annexe n° 6	Avis sur les projets des livres V et VII du nouveau code de la consommation (parties législative et réglementaire) – <i>séance du 1<sup>er</sup> mars 2011</i> ..... 43
Annexe n° 7	Avis sur le projet de livre I <sup>er</sup> du nouveau code forestier – <i>séance du 29 mars 2011</i> ..... 46
Annexe n° 8	Avis sur les projets de livres II et III du nouveau code forestier (partie législative) – <i>séance du 3 mai 2011</i> ..... 48
Annexe n° 9	Avis sur le projet de livre III du code général de la fonction publique (partie législative) – <i>séance du 3 mai 2011</i> ..... 50
Annexe n° 10	Avis sur le projet de livre IV du code général de la fonction publique (partie législative) – <i>séance du 17 mai 2011</i> ..... 52

---

Annexe n° 11	Avis sur le projet de livre VII du code de l'éducation (partie réglementaire) – <i>séance du 21 juin 2011</i> .....	54
Annexe n° 12	Avis sur la procédure d'adoption de la partie législative du code électoral – <i>séance du 21 juin 2011</i> .....	56
Annexe n° 13	Avis sur le projet de plan du code des métiers et de l'artisanat – <i>séance du 21 juin 2011</i> .....	59
Annexe n° 14	Avis sur le projet de livres I <sup>er</sup> et IV du code général de la fonction publique (partie législative) – <i>séance du 6 septembre 2011</i> .....	60
Annexe n° 15	Avis sur le projet de livre I <sup>er</sup> modifié du code de l'urbanisme (partie réglementaire) – <i>séance du 15 novembre 2011</i> .....	62
Annexe n° 16	Avis sur le projet de livre 1 <sup>er</sup> du nouveau code forestier (partie réglementaire) – <i>séance du 6 décembre 2011</i> .....	65
Annexe n° 17	Avis sur le projet de quatrième partie réglementaire (navigation intérieure et transport fluvial) du code des transports – <i>séances des 6 et 13 décembre 2011</i> .....	68
Annexe n° 18	Avis sur le projet de la cinquième partie du code général de la propriété des personnes publiques (partie réglementaire) – <i>séance du 13 décembre 2011</i> .....	72

---

## ANNEXE N° 1

---

SÉANCE DU 18 JANVIER 2011

### AVIS

#### *Code général de la fonction publique (livre I<sup>er</sup> de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 18 janvier 2011, le projet de livre I<sup>er</sup> du code général de la fonction publique (partie législative) correspondant au plan examiné lors de sa séance du 16 novembre 2010.

1. La Commission s'est, tout d'abord, prononcée sur le choix du nombre des niveaux du plan du code.

La question du choix d'un plan à trois niveaux (livre – titre – chapitre) ou à quatre niveaux (partie – livre – titre – chapitre) avait été laissée en suspens lors de la séance du 16 novembre 2010. La Commission a avalisé le choix de la DGAFP consistant à maintenir le principe d'un plan à trois niveaux. Si la Commission a pu avoir des hésitations, elle a été convaincue par le constat que le code de la fonction publique n'était pas appelé à connaître des modifications conduisant à renouveler son plan en profondeur. Le périmètre du code demeurera, en ce qui concerne les matières traitées, d'une assez grande stabilité. En outre, le choix d'un plan à quatre niveaux, qui présente certains inconvénients en termes de lisibilité pour les utilisateurs, reste à ce jour exceptionnel et il n'y a pas d'argument déterminant conduisant à retenir une telle structure pour le code de la fonction publique.

2. La Commission a, ensuite, formulé un certain nombre de remarques générales concernant le livre I<sup>er</sup>.

2.1. En premier lieu, la Commission a regretté de n'être saisie que d'un livre incomplet. Y manquent en effet deux titres essentiels : les titres VI et VII, consacrés respectivement aux agents non titulaires et aux dispositions relatives à l'outre-mer. Elle souhaite vivement pouvoir les examiner lors de sa prochaine séance consacrée au code de la fonction publique car elle n'a pas été en mesure, en l'absence de ces deux titres, de porter une appréciation complètement éclairée sur les dispositions qui lui étaient soumises.

2.2. En deuxième lieu, la Commission a constaté – et regretté – que le livre I<sup>er</sup>, intitulé « Dispositions communes aux fonctions publiques », où l'on s'attend à ce que soient mis en avant des principes généraux communs aux trois fonctions publiques justifiant ainsi le principe d'un code, comportait des dispositions de portée souvent très ponctuelle et souvent secondaire, voire anecdotique. Le fait que certaines de ces dispositions ne trouvent pas aisément leur place dans les autres livres ne suffit pas à justifier leur insertion dans le livre I<sup>er</sup>. Dans bien des cas, il serait de moins mauvaise technique de les placer dans le livre II, avec des renvois dans les livres III et IV.

2.3. En troisième lieu, la Commission a salué l'amélioration apportée, en ce qui concerne les intitulés des titres et chapitres, au plan qui lui avait été soumis le 16 novembre dernier. Certains intitulés restent encore perfectibles – ainsi serait-il plus judicieux

d'intituler le titre I<sup>er</sup> « Dispositions générales » plutôt que « Champ d'application et organisation des fonctions publiques » – mais la structure du plan du livre I<sup>er</sup> est dans l'ensemble nettement plus satisfaisante.

**2.4.** Enfin, la Commission a relevé que le texte dont elle a été saisie ne retient pas une doctrine claire en ce qui concerne les renvois à la partie réglementaire. Il est ainsi parfois indiqué que les modalités d'application d'une section ou d'un chapitre seront fixées par décret en Conseil d'État (voir les articles L. 123-15 et L. 141-15 du projet, par exemple), sans que cela corresponde à des cas où la mention dans la loi du renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir les mesures réglementaires d'application puisse être regardée comme constituant une garantie se rattachant à l'article 34 de la Constitution. La Commission renvoie, en la matière, au récent rapport du Conseil d'État sur la répartition entre décret en Conseil d'État et décret simple ainsi qu'aux observations qu'elle avait formulées dans son rapport annuel de 2009. Elle préconisait que soit appliquée cette doctrine de façon cohérente, sans s'en tenir, sur ce point, à la reprise pure et simple du droit constant.

**3.** La Commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions du livre I<sup>er</sup> au fil des articles et a émis les remarques suivantes.

**3.1.** La Commission a relevé que la rédaction de l'article préliminaire numéroté L. 1 (« Le présent code, *en tant qu'il s'applique aux fonctionnaires...* »), conçue pour justifier les développements consacrés aux agents non titulaires, laisse à désirer : bien qu'elle soit juridiquement correcte, elle est peu intelligible et ne répond

pas aux caractéristiques d'un article préliminaire. Elle préconise donc une rédaction allégée de ce « *en tant que...* ».

**3.2.** Aux articles L. 111-1 à L. 111-3 consacrés au champ d'application du livre I<sup>er</sup>, la Commission est d'avis qu'il faut compléter l'article L. 111-1 pour préciser que le livre exclut les militaires.

S'agissant des exclusions mentionnées dans le projet qui lui était soumis, la Commission est d'avis de ne maintenir une mention explicite d'exclusion que pour les fonctionnaires des assemblées parlementaires, pour des raisons de clarté. En revanche, il n'est pas nécessaire de préciser l'exclusion des magistrats, qui va de soi. Quant aux personnels des organismes consulaires, il est effectivement inutile de reprendre cette exclusion, de portée très ponctuelle. Dans le titre I<sup>er</sup>, ne doivent figurer que des dispositions de portée générale.

La Commission s'interroge également sur le fait que l'article L. 111-3, qui indique que doit figurer en annexe au projet de loi de finances de l'année un rapport annuel sur l'état de la fonction publique, puisse figurer dans le code, et non dans la loi organique sur les lois de finances. C'est en effet à cette loi qu'il incombe de définir ce qui doit figurer dans les lois de finances.

**3.3.** En ce qui concerne le chapitre IV relatif aux obligations des fonctionnaires du titre II consacré aux droits et obligations, la Commission est d'avis que les articles L. 124-9 et L. 124-10, issus respectivement de la loi du 12 avril 2000 et de la loi du 13 juillet 1983, n'ont pas à être repris dans le code de la fonction publique, car ils concernent moins les fonctionnaires que les usagers des services publics. Il n'appartient pas au code de la fonction publique d'énoncer que toute personne a le droit de connaître le nom, le prénom, la qualité et l'adresse du fonc-

---

tionnaire chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne : il ne s'agit pas tant d'une obligation pesant sur les fonctionnaires que d'un droit dont sont titulaires les usagers des services publics.

**3.4.** En ce qui concerne le titre III consacré au recrutement, la Commission est d'avis que l'article L. 131-14, qui énonce les peines encourues en cas de fraude aux concours et examens, n'a pas à figurer dans le code de la fonction publique. La reprise de cette disposition ne pourrait conduire qu'à une abrogation partielle – en tant qu'il concerne les fonctionnaires – du texte source, une loi du 23 décembre 1901, alors que cette règle a une portée beaucoup plus générale.

À l'article L. 133-1 relatif à l'accès des corps et cadres d'emplois par la voie de l'intégration directe, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser que la loi ne s'applique que nonobstant l'absence de disposition contraire prévue par les statuts particuliers, une telle précision étant superflète.

La Commission relève que certaines dispositions relatives au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique sont dépourvues de valeur législative. Tel est le cas en particulier de l'article L. 134-14 ainsi que des articles L. 134-23 et L. 134-24.

**3.5.** En ce qui concerne le titre IV relatif à la carrière, la Commission estime que l'article L. 142-5 relatif au « contrat vendanges », dont peut

bénéficier le fonctionnaire, est de portée beaucoup trop ponctuelle pour être repris dans le code de la fonction publique.

La Commission relève, au chapitre IV consacré à l'évaluation et à l'avancement, du même titre que la section sur l'avancement ne comporte aucune disposition générale et se réduit à un seul article, de portée très ponctuelle. La Commission préconise que soient dégagées une ou plusieurs règles générales à partir des lois statutaires codifiées dans les trois livres suivants du code, pour nourrir cette section du livre I<sup>er</sup>.

La Commission a validé le choix consistant à ne pas codifier l'article L. 145-5, qui est une disposition historiquement datée et dont la conformité au droit communautaire ou au droit de la Convention européenne des droits de l'homme pourrait sans doute légitimement être posée. Elle préconise de laisser cette disposition en dehors du code, sans l'abroger.

En ce qui concerne le chapitre sur la cessation des fonctions et la limite d'âge, la Commission estime que le parti pris consistant à ne reprendre dans le code de la fonction publique que ce qui est purement statutaire, à savoir l'indication de la limite d'âge, et à mettre dans le code des pensions civiles et militaires les dispositions relatives à l'âge d'ouverture des droits à pension est pertinent. Le partage, pour les salariés du secteur privé, entre le code du travail et le code de la sécurité sociale repose sur des règles analogues.

---

## ANNEXE N° 2

---

SÉANCE DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2011

### AVIS

#### *Code de l'urbanisme (livre I<sup>er</sup> modifié de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2011, le plan du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme refondu en conséquence des modifications de fond intervenues au livre IV.

L'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de l'urbanisme afin, d'une part, d'en clarifier la rédaction et, d'autre part, de simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Sur le fondement de cette habilitation, il a été décidé qu'une ordonnance procédera à la recodification du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme. Cette

recodification est la première pierre d'une entreprise visant à améliorer la substance et la présentation du code de l'urbanisme.

La Commission a approuvé le plan qui lui était soumis, qui assurera une meilleure lisibilité du texte, notamment en réservant un titre propre tant aux dispositions relatives aux SCOT qu'à celles relatives aux PLU.

Elle a fait, par ailleurs, des observations sur certains intitulés.

Enfin, elle s'est interrogée sur le point de savoir si les dispositions relatives au sursis à statuer devaient demeurer dans le livre I<sup>er</sup> ou être placées dans le livre IV relatif aux autorisations individuelles. La Commission se réserve la possibilité de revoir cette question, lors de l'examen des dispositions du livre I<sup>er</sup>

---

## ANNEXE N° 3

---

SÉANCE DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2011

### AVIS

#### *Nouveau code de la consommation (livres III et V des parties législative et réglementaire)*

La Commission supérieure de codification a examiné les projets de livres III et V (parties législative et réglementaire) du nouveau code de la consommation, au cours de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2011. Elle a, à cette occasion, retenu les positions suivantes :

**1.** La Commission s'est d'abord arrêtée sur les difficultés rencontrées par le processus de refonte du code de la consommation.

L'administration a rappelé que les travaux de recodification du code de la consommation avaient été suspendus dans l'attente de la publication de la loi relative au crédit et au surendettement, annoncée au cours du premier semestre 2009 dès lors qu'elle était susceptible d'apporter des modifications substantielles aux dispositions actuelles.

Ce texte, devenu la loi n° 2010-737 portant réforme du crédit à la consommation, a été publié le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Son article 63, conférant au Gouvernement une nouvelle habilitation à procéder par ordonnance à la refonte du code dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, a permis la reprise des travaux.

La suspension des travaux depuis juin 2009 rend toutefois nécessaire non seulement l'examen des projets de livres III et V dont la Commission n'a jamais eu à connaître, mais également la relecture de certaines parties des livres déjà examinés, en raison des

modifications apportées par les nombreux textes législatifs intervenus au cours de cette période.

La Commission note, à cet égard, que le respect du délai d'habilitation (expirant en juillet 2011), prévu par la loi n° 2010-737, sera difficilement compatible, tant pour elle-même que pour le Conseil d'État, avec un examen approfondi des conséquences de ces modifications.

Plus généralement, elle relève à nouveau que, en l'espèce, il aurait été préférable d'attendre pour la refonte du code de la consommation que les réformes dont il fait l'objet soient achevées.

**2.** L'examen du livre III, consacré au crédit, a suscité les remarques suivantes :

**2.1.** La Commission suggère que le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> commence par un article général définissant le crédit à la consommation ou, à tout le moins, le champ d'application du chapitre. De même, elle suggère que le chapitre I<sup>er</sup> du titre II, consacré à l'activité d'intermédiaire, commence par un article définissant la notion d'intermédiaire, sous réserve qu'une telle définition soit possible au regard de la règle du « droit constant ».

La Commission s'interroge sur l'utilité de maintenir séparées les dispositions du titre III (relatives au cautionnement) et celles de la section 2 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> (relatives aux sûretés personnelles), ces dispositions

---

paraissant couvrir un même champ et, pour certaines d'entre elles, avoir le même contenu.

Après avoir été informée par l'administration que le titre II (consacré à l'activité d'intermédiaire) doit accueillir de nouvelles dispositions prochainement, la Commission recommande de maintenir ce titre alors même que, en l'état, il comporte assez peu de dispositions.

**2.2.** La Commission estime que les dispositions relatives à la procédure civile figurant aux articles L. 311-59, L. 312-35, L. 313-4 et L. 313-6 doivent être transférées dans la partie réglementaire.

En partie réglementaire, les dispositions des articles R. 312-1 à R. 312-4, qui ont pour objet essentiel de fixer des taux ou des montants, pourraient figurer en articles D., de façon à éviter de devoir recourir à un décret en Conseil d'État pour une simple modification de ces taux ou montants.

La Commission estime encore que les dispositions, temporaires de l'article L. 313-4 ainsi que celles de l'article D. 313-10 ne doivent pas être codifiées.

La Commission rappelle que, d'une façon générale, les dispositions législatives de renvoi au pouvoir réglementaire pour leur application sont inutiles, le Premier ministre tenant directement de la Constitution le pouvoir d'assurer l'application des lois

Elle donne son accord à la proposition de la direction générale du Trésor de transférer en partie législative les dispositions du *e* du 2<sup>o</sup> de l'article R. 311-13 relatives au régime d'information de l'emprunteur lors de la révision du taux débiteur en matière de crédit renouvelable, qui constituent une règle de fond.

**3.** La Commission confirme la validité de l'option, retenue au début des travaux, de regrouper dans un titre à la fin de chaque livre les dispositions relatives aux sanctions quelle que soit leur nature, civile, pénale ou, dans le futur, administrative. Même si le choix ainsi fait a suscité des réserves de la part de certains membres de la Commission, tenant à ce que la définition des sanctions civiles est intimement liée à celle des obligations contractuelles, le regroupement de toutes les sanctions dans un même livre a pour lui une certaine logique et répond à des considérations d'opportunité. En outre, le plan proposé, regroupant des subdivisions spécifiques pour les sanctions civiles et les sanctions pénales, permet une présentation claire de ces dispositions.

**4.** L'examen du livre V, consacré au surendettement, a suscité les remarques suivantes :

**4.1.** La Commission constate que le choix, à tous égards légitime, de déplacer dans un livre qui leur serait entièrement consacré les dispositions relatives au surendettement, qui figuraient précédemment après celles relatives au crédit au titre III du livre III, ne s'est pas traduit par une organisation rationnelle du nouveau livre. Alors que la décision d'affecter un livre entier au surendettement aurait dû entraîner, pour plus de clarté, la distinction, à l'intérieur de l'ancien titre III, de plusieurs titres, le livre V nouveau est présenté avec un unique titre, subdivisé de façon peu satisfaisante et très déséquilibrée. Ainsi, le chapitre V représente-t-il, à lui seul, près de la moitié du texte, alors que les chapitres VII, VIII et IX sont peu consistants et ne comportent d'ailleurs aucune disposition réglementaire. L'existence d'un seul titre contraste également avec le recours, à l'intérieur du très substantiel chapitre V, à



---

de nombreuses subdivisions : section, sous-section, paragraphe, sous-paragraphe.

La Commission demande, en conséquence, que cette construction soit reconsidérée et qu'un nouveau plan du livre V soit élaboré, comportant un nombre suffisant de titres et de chapitres afin de permettre à la fois, dans l'immédiat, une présentation plus claire et plus « aérée » du texte, et, pour l'avenir, une insertion plus facile de modifications ultérieures.

Elle préconise, par ailleurs, que ce nouveau plan organise différemment la succession des articles et fasse mieux apparaître la logique du texte et la chronologie de la procédure. Il est, par exemple, peu souhaitable que le livre s'ouvre sur les dispositions relatives à la commission départementale de surendettement. Il conviendrait, en revanche, de mettre au premier plan les dispositions qui définissent la situation de surendettement et une présentation initiale (reprenant en substance les dispositions de l'article L. 514-1) des différentes procédures conçues pour y remédier.

Ce titre de présentation générale pourrait être suivi d'un titre consacré à la demande de traitement de la situation de surendettement et à son examen préalable.

Pourraient venir ensuite des titres consacrés aux mesures de traitement puis aux procédures de rétablissement personnel (regroupant ou non les procédures sans ou avec liquidation judiciaire). Un titre pourrait enfin être consacré à la procédure se

déroulant devant les commissions de surendettement et aux suspensions et un autre au fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés (FICP).

**4.2.** La Commission rappelle que le principe de la codification à droit constant ne s'oppose pas à des modifications rendues nécessaires par le respect de la hiérarchie des normes. À cet égard, elle préconise que la rédaction des dispositions de l'article L. 515-1 soit revue afin que celles-ci ne prêtent pas à confusion sur la nature et la portée du règlement intérieur des commissions de surendettement et qu'apparaisse plus clairement la délégation législative donnée au pouvoir réglementaire pour définir les conditions de prise en compte et d'appréciation des dépenses courantes des ménages par les commissions.

**4.3.** Enfin, la Commission estime qu'il est nécessaire d'examiner la compatibilité de l'article L. 516-7 avec le droit communautaire en ce qu'il exclut du bénéfice de la procédure de surendettement des étrangers, ressortissants de l'Union européenne, qui résideraient à l'étranger mais qui auraient contracté des dettes auprès de créanciers établis en France, alors que des Français se trouvant dans les mêmes conditions pourraient bénéficier de cette procédure

**4.4.** De façon beaucoup plus ponctuelle, la Commission recommande de déclasser en R. les dispositions de l'article L. 511-10.

**4.5.** Il est entendu qu'une nouvelle rédaction du livre V sera soumise à une prochaine réunion de la Commission.

---

## ANNEXE N° 4

---

SÉANCE DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2011

### AVIS

#### *Code des métiers et de l'artisanat*

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2011, le projet de plan du code des métiers et de l'artisanat. Elle a, à cette occasion, retenu les positions suivantes :

Adopté par la Commission lors de sa séance du 8 février 2005, ce code n'avait pu être publié dans le délai imparti. Une nouvelle habilitation, de 18 mois, a été donnée par l'article 47 de la loi du 23 juillet 2010. Le projet préparé en 2005 ne pouvant cependant être repris en l'état, en raison de l'intervention de plusieurs lois ayant modifié les textes à codifier et de l'adoption, dans l'intervalle, de nouveaux codes, tel le code des transports, ayant une incidence sur les dispositions codifiées, l'administration a dû modifier l'économie du texte adopté et a soumis à la Commission son nouveau projet.

Comme le lui proposait son rapporteur particulier, la Commission a approuvé le choix consistant à ne pas reprendre, compte tenu de l'abandon de la méthode du code suiveur, ni à « rapatrier » dans le code de l'artisanat, des dispositions figurant déjà dans d'autres codes et à procéder par renvoi à ces dispositions.

La structure du code, divisée en cinq livres, reste inchangée. Seul l'intitulé du livre I<sup>er</sup> est modifié, dans le sens

d'une plus grande clarté, afin de bien distinguer le « secteur des métiers » et « l'artisanat ».

Mise en présence de l'expression, en séance, de divergences entre le ministère porteur du projet et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat sur le périmètre des dispositions à codifier dans le livre IV consacré à la qualification et à la formation (en particulier, sur la question de savoir s'il convenait de codifier des dispositions, issues notamment de la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, applicables non seulement aux personnes relevant du secteur des métiers, mais également à des personnes qui emploient plus de dix salariés et ne sont, de ce fait, pas soumises à l'obligation d'immatriculation au registre des métiers), la Commission a entendu différer toute prise de position sur ce point jusqu'à ce que le ministère en charge de la préparation du code ait exprimé sans ambiguïté la proposition du Gouvernement.

La Commission a, par ailleurs, approuvé le principe consistant à codifier dans un livre autonome les dispositions relatives à l'Alsace et la Moselle qui présentent une grande spécificité. Elle a souligné la nécessité de procéder à la vérification de la conformité de ces dispositions aux normes constitutionnelles et européennes en vigueur.

---

## ANNEXE N° 5

---

SÉANCE DU 1<sup>ER</sup> MARS 2011

### AVIS

#### *Code général de la fonction publique (livres I<sup>er</sup> et II de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification a procédé à l'examen de la fin du projet de livre I<sup>er</sup> (consacré aux dispositions communes aux fonctions publiques) et à celui du projet de livre II (consacré aux dispositions relatives à la fonction publique de l'État) du code général de la fonction publique (partie législative), lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mars 2011. Elle leur a donné un avis favorable, assorti des observations qui suivent :

**1.** En ce qui concerne le livre I<sup>er</sup>, la Commission était saisie du titre VI consacré aux « Dispositions applicables aux agents contractuels », qui ne lui avait pas été soumis lors de l'examen du reste de ce livre au cours de la séance du 16 novembre 2010. Elle a formulé les observations suivantes :

**1.1.** Elle a été d'avis que seules quelques dispositions de ce titre relevaient en toute rigueur du domaine de la loi : celles relatives au recrutement ainsi que quelques dispositions ponctuelles.

Mais il est vrai qu'une application rigoureuse de la répartition entre loi et règlement serait de nature à entraîner un décalage marqué entre, d'une part, les textes relatifs aux fonctionnaires et aux salariés de droit privé et, d'autre part ceux relatifs aux agents contractuels. La prise en considération des inconvénients d'ordre psychologique et politique d'un tel décalage a conduit l'administration à « remonter » au niveau législatif des dispositions qui

ne relèvent sans doute pas du domaine de la loi. La Commission en a pris acte et n'a pas formulé d'objection.

**1.2.** À l'article L. 165-1, qui concerne les conditions dans lesquelles les agents contractuels de droit public se voient proposer un contrat de travail de droit privé, en cas de transfert de l'activité à une personne de droit privé ou un établissement public industriel et commercial, la Commission préconise de supprimer le terme de « morale » dans l'expression : « personne morale ». En effet, même si cette suppression conduit à s'écarter légèrement du principe de la codification à droit constant, elle s'impose pour des motifs de mise en conformité avec les dispositions du code du travail relatives aux transferts des contrats de travail en cas de cession d'une activité économique.

**1.3.** Le chapitre VI, relatif au recours à des salariés de droit privé, n'est pas vraiment à sa place dans le titre VI consacré aux agents contractuels.

Plusieurs solutions sont envisageables pour régler cette difficulté de plan. Il pourrait être envisagé de :

- modifier l'intitulé du titre VI (par exemple : « Contractuels et autres personnels ») ;
- créer un titre autonome ;
- trouver un autre emplacement dans le code ;
- ne pas codifier dans le code général de la fonction publique des dispositions qui ne concernent ni

---

des fonctionnaires ni des agents contractuels, mais des salariés de droit privé mis à disposition par leur entreprise ; il s'agit, en vérité, de dispositions correspondant à une logique de gestion administrative et non de statut.

Cette dernière solution aurait la préférence de la Commission.

2. En ce qui concerne le livre II, la Commission a fait les observations suivantes :

**2.1.** L'article L. 211-2, relatif au remplacement des fonctionnaires occupant un emploi civil permanent de l'État et de ses établissements publics autres qu'industriel et commercial, est mal placé car il ne s'agit pas d'une question de champ d'application du livre II.

**2.2.** Le chapitre III du titre II, relatif à la santé et à la sécurité au travail, n'est pas bien placé dans le titre II, qui est consacré au dialogue social. Les dispositions de fond devraient être déplacées

dans le titre V relatif à la rémunération, à la formation et aux droits sociaux, seules subsistant dans le titre II les dispositions sur le CHSCT.

**2.3.** L'insertion dans le titre IV, consacré à la carrière, du chapitre II, relatif à la durée du travail, paraît discutable. Un tel chapitre trouverait mieux sa place dans le titre V, qui pourrait voir son titre et son contenu adaptés pour rassembler l'ensemble des dispositions relatives à la gestion et aux conditions de travail.

**2.4.** De même, le chapitre IV, intitulé « Conditions particulières d'accès aux emplois », du titre VI trouverait un emplacement plus adapté dans le titre III, consacré au recrutement. Son insertion dans le titre VI, consacré aux dispositions particulières ou dérogatoires, ne fait en effet guère ressortir ces dispositions. Une alternative possible consisterait à mettre ce chapitre en tête du titre VI, pour qu'il ait une meilleure visibilité.

---

## ANNEXE N° 6

---

SÉANCE DU 1<sup>ER</sup> MARS 2011

### AVIS

#### *Nouveau code de la consommation (livres V et VII des parties législative et réglementaire)*

1. Au cours de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2011, la Commission supérieure de codification avait préconisé la révision du plan du projet de livre V, consacré au surendettement, en recommandant de mieux l'aligner sur la chronologie de la procédure de traitement des situations de surendettement.

La Commission a ainsi de nouveau examiné, lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mars 2011, le projet de ce livre.

Elle en a validé le nouveau plan organisé désormais en huit titres, dont cinq sont consacrés au déroulement des différentes étapes de la procédure et à la présentation du rôle respectif des commissions de surendettement, des particuliers et du juge. À ces cinq titres, s'ajoutent un titre VI relatif au fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés, un titre VII relatif aux sanctions et un titre VIII relatif aux dispositions s'appliquant à l'outre-mer.

La Commission a proposé trois principaux aménagements à ce nouveau plan du livre V.

Au chapitre IV du titre II, consacré à l'« *orientation du dossier* », elle suggère la suppression des sections et le regroupement dans un article terminal des dispositions relatives aux recours contre les décisions d'orientation des commissions ;

Aux titres VI et VII, qui étaient présentés sans chapitre et avec une numérotation en L. 560-(...) ou L. 570-(...), elle demande la création, pour chacun, d'un chapitre (en l'espèce, unique) et le

recours à une numérotation en L. 561-(...) et L. 571-(...), conforme aux règles usuelles de présentation des codes.

2. Les dispositions des articles L. 531-1 et suivants, relatives à la détermination de la capacité de remboursement, sont particulièrement importantes, ainsi d'ailleurs que les dispositions correspondantes de la partie réglementaire avec lesquelles elles doivent être bien coordonnées.

Il est essentiel que soit exprimée clairement l'idée, au demeurant simple, selon laquelle la commission détermine la capacité de remboursement en soustrayant des ressources le montant nécessaire aux dépenses courantes du ménage.

Il est nécessaire aussi que les dispositions combinées des articles L. 531-2 et R. 531-3 ne puissent pas être interprétées comme conférant au « règlement intérieur » de chaque commission la possibilité de fixer des règles de calcul des dépenses des ménages : notamment, contrairement à ce que suggère la rédaction de l'article R. 531-3 du projet, le règlement intérieur ne peut fixer un « barème » applicable lors de l'examen des demandes. Le règlement intérieur – qu'il n'y a d'ailleurs pas lieu de mentionner en partie législative – doit avoir pour seul objet de fixer les modalités de fonctionnement interne de la commission.

La circonstance, invoquée par certains représentants de l'administration, selon laquelle l'ambiguïté sur

---

divers points de la rédaction actuelle permettrait un « consensus » avec certains partenaires ne peut être retenue.

3. La Commission recommande de scinder certains articles (articles L. 512-4, L. 521-3, R. 513-2 et R. 522-1) et suggère de créer des liaisons rédactionnelles au début d'autres articles (articles L. 521-4, L. 522-5 et L. 523-1). S'agissant de l'article L. 521-4, elle prend acte de la proposition faite en séance de raccrocher cet article au précédent.

4. En ce qui concerne les dispositions réglementaires relatives au juge de l'exécution, la Commission s'est interrogée sur la nature des ordonnances que le juge peut rendre et la compatibilité de ce type de décision avec le principe du contradictoire. Elle a suggéré, par ailleurs, de placer l'article relatif à l'appel des jugements après celui relatif à ce type de décisions.

5. En ce qui concerne le livre VII, consacré aux associations de consommateurs agréées et institutions de la consommation, la Commission a éprouvé beaucoup de doutes sur la pertinence des dispositions réglementaires récentes ayant introduit un régime nouveau de « reconnaissance spécifique » d'associations de défense des consommateurs.

Mais, dès lors qu'il s'agit là d'une question de pure opportunité, elle ne saurait émettre d'objection à la codification de ces dispositions.

En revanche, il lui est apparu que, si l'on entend distinguer, au sein des associations de défense des consommateurs, deux régimes distincts – celui de l'agrément et celui de la « reconnaissance spécifique » –, alors, il conviendrait que chacun de ces régimes apparaisse dans la partie législative du code. Or le projet qui lui a été soumis ne mentionne le régime de la « reconnais-

sance spécifique » que dans la partie réglementaire. Sans doute est-ce pour l'agrément que le caractère législatif de ces dispositions est le plus marqué, en ce qu'on touche au droit d'agir en justice, alors que, considérée en elle-même, aucune des dispositions relatives à la reconnaissance spécifique ne relève de l'article 34. Mais la Commission s'est interrogée sur le point de savoir si la coexistence de ces deux régimes ne justifiait pas, pour une meilleure intelligibilité, que la reconnaissance spécifique donne lieu à une brève « accroche » en partie L.

6. Les dispositions du projet relatives à l'Institut national de la consommation et au Laboratoire national de métrologie et d'essais font apparaître la même difficulté :

- ou bien on considère que ces deux établissements publics ne constituent pas, au sens de l'article 34 de la Constitution, une catégorie nouvelle d'établissements publics, et dans ce cas, ils ne doivent pas apparaître dans la partie législative ;
- ou bien, au contraire, ils constituent une catégorie nouvelle, et ce sont alors l'ensemble des « règles constitutives » correspondantes qui doivent figurer en partie L., ce qui n'est pas le cas du projet.

7. Par ailleurs, la Commission souligne qu'alors que le législateur a entendu placer « auprès de l'INC », désormais chargé d'en assurer la gestion administrative et financière, les commissions de la sécurité des consommateurs, des clauses abusives et de la médiation de la consommation, le projet de code propose le maintien de la commission des clauses abusives « auprès du ministre chargé de la consommation ».

---

8. Enfin, en ce qui concerne les dispositions relatives au groupement interministériel de la consommation et au comité interministériel de la consommation, la Commission rappelle que, dans son avis du 20 janvier 2009, elle a recommandé de supprimer ces dispositions réglementaires

jugées inutiles dans la mesure où elles ne concernent pas des instances consultatives de la consommations mais de simples structures administratives dont, au demeurant, la composition et le fonctionnement pourraient être prévus par arrêté. Elle réitère cette position.

---

## ANNEXE N° 7

---

SÉANCE DU 29 MARS 2011

### AVIS

#### *Nouveau code forestier (livre I<sup>er</sup> de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification, après avoir approuvé le 19 octobre 2010 le projet de plan du nouveau code forestier, a examiné, lors de sa séance du 29 mars 2011, le projet de livre I<sup>er</sup> de ce code (partie législative).

Elle lui a donné un avis favorable, sous réserve, indépendamment des autres observations formulées en séance, des principales observations suivantes :

**1.** Les dispositions relatives à l'information et la participation du public devront être revues et complétées pour être en phase avec le régime applicable aux décisions ayant un impact sur l'environnement.

**1.1.** En ce qui concerne l'information du public, l'article L. 122-6 du projet qui exclut implicitement certaines informations du droit de communication et limite les droits du public à l'accès sur demande devra être revu.

**1.2.** En ce qui concerne la participation du public, en l'absence de disposition renvoyant de façon générale au code de l'environnement, l'application de la Charte de l'environnement implique qu'un dispositif de consultation soit prévu pour les décisions publiques qui n'entrent dans le champ d'application ni de dispositions spécifiques du code forestier ni d'autres modes de consultation tels que l'enquête publique.

**2.** À propos des hypothèques destinées à garantir des prêts accordés sur les disponibilités du fonds fores-

tier national, se pose la question de savoir si la loi des 23, 28 octobre et 5 novembre 1790 et le décret du 28 février 1852, mentionnés par l'article L. 156-2 du projet, sont toujours en vigueur.

**3.** Le titre VI relatif aux dispositions pénales soulève diverses questions très exhaustivement mises en exergue par le rapporteur particulier de la Commission.

Trois d'entre elles méritent plus particulièrement mention.

**3.1.** La première est relative à la portée de l'habilitation donnée au codificateur pour procéder à des modifications du droit existant : si le législateur a souhaité permettre une unification des règles applicables à l'ensemble des bois et forêts, sans distinguer selon le régime de propriété, la lettre des dispositions du I de l'article 69 de la loi du 27 juillet 2010 qui visent, d'une part, la recherche et la constatation des infractions, d'autre part, la définition des incriminations, n'englobe pas expressément les conditions d'exercice de l'action publique et de l'action indemnitaire. Il y a donc lieu de s'interroger sur la possibilité de procéder, sur ces deux points, à l'opportune harmonisation prévue par le projet.

**3.2.** En deuxième lieu, en ce qui concerne l'exercice de l'action publique, les débats devant la Commission ont fait apparaître une ambiguïté qui devra être levée quant à la portée du projet



---

sur les pouvoirs respectifs du directeur régional chargé des forêts et du procureur de la République.

**3.3.** En troisième lieu, s'agissant des dispositions relatives à la transaction pénale, le projet doit être complété,

conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (7 juillet 2006, « France nature environnement ») et préciser à la fois la nature des mesures qui peuvent être prévues par la transaction et les conditions d'homologation de la transaction conclue.

---

## ANNEXE N° 8

---

SÉANCE DU 3 MAI 2011

### AVIS

#### *Nouveau code forestier (livres II et III de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification a examiné les livres II (consacré aux « bois et forêts relevant du régime forestier ») et III (consacré aux « bois et forêts des particuliers ») du projet de code forestier (partie législative), au cours de sa séance du 3 mai 2011. Elle lui a donné un avis favorable assorti, en sus des remarques formulées dans son rapport par le rapporteur particulier ou en séance, des observations suivantes :

**1.** Deux remarques de forme de portée générale doivent être formulées.

**1.1.** D'une part, les textes codifiés comportent de nombreux termes anciens, voire archaïques, dont la compréhension peut poser problème ; le projet présenté s'est efforcé dans certains cas d'y remédier mais il paraît souhaitable et possible de poursuivre l'effort en ce sens. Si certains termes relevant de la technique forestière (« recrus de futaie », « mise en défens », « vidange des coupes »...) n'ont guère de substitut et, au demeurant, sont bien connus des professionnels, certaines formulations juridiques peuvent être modernisées (par exemple : la folle enchère, l'acte extrajudiciaire...).

**1.2.** D'autre part, il est inutile d'ouvrir, à l'intérieur d'un chapitre, des subdivisions ne comportant aucune disposition législative.

La Commission rappelle, à cet égard, que si le plan adopté pour la partie L d'un code s'impose pour la partie R en ce qui concerne l'ordonnancement en livres, titres et chapitres – car cet ordonnancement commande la numé-

rotation des articles –, il n'en va pas de même pour les subdivisions internes aux chapitres. Plus précisément, de telles subdivisions internes aux chapitres peuvent être ouvertes dans la partie R, alors même qu'elles ne figurent pas en partie L.

Il en découle que la circonstance que l'abondance et la nature des dispositions qui seront appelées à prendre place dans la partie réglementaire d'un chapitre rendront souhaitables des subdivisions à l'intérieur de ce chapitre R n'implique nullement que celles-ci soient créées dans le chapitre L. Et c'est en fonction des seules dispositions d'un chapitre L qu'il y a lieu d'apprécier l'opportunité de subdiviser celui-ci.

**2.** L'examen du livre II a suscité les observations suivantes :

**2.1.** Au tout début du livre, les dispositions relatives au champ d'application du régime forestier devront être mieux précisées. La référence à la domanialité privée qui figure au 1° de l'article L. 211-1 est quelque peu tautologique. À l'article L. 213-2, il faut faire ressortir que si des bois entrent dans le domaine public, on sort du régime forestier.

**2.2.** S'agissant des dispositions relatives à l'Office national des forêts, il n'y a pas lieu de reprendre les dispositions transitoires, qui n'ont eu vocation à s'appliquer qu'à l'occasion de la constitution de l'Office.

**2.3.** Si le titre relatif au financement des actions des communes forestières ne comporte que quelques dispositions, il

---

y a lieu néanmoins d'ouvrir un chapitre (alors même qu'il s'agira d'un chapitre unique).

3. L'examen du livre III a suscité les observations suivantes :

3.1. L'intitulé du chapitre V du titre I peut être amélioré.

3.2. La rédaction du texte codifié à l'article L. 321-7 et relatif à la composition du conseil d'un centre régional de la propriété forestière est peu satisfaisante et gagnerait à être améliorée à l'occasion de la codification.

3.3. La Commission a approuvé la rédaction de l'article L. 331-20 en ce qu'elle lève une incertitude sur la portée du texte en vigueur.

3.4. Au titre IV, il conviendrait de commencer par une définition de la notion de défrichement.

3.5. Au titre V, l'article L. 351-2 n'est pas clair. Il faut présenter différemment le dispositif, qui est destiné à promouvoir les dispositifs d'assurance. L'article L. 351-3, relatif à un « comité national de la gestion des risques en forêt », paraît dépourvu de caractère législatif.

Enfin, au chapitre II, l'ordre des articles ne convient pas et il est nécessaire de réécrire l'article L. 352-5.

---

## ANNEXE N° 9

---

SÉANCE DU 3 MAI 2011

### AVIS

#### *Code général de la fonction publique (livre III de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification, saisie, lors de sa séance du 3 mai 2011, du projet de livre III (partie législative) du code général de la fonction publique, a préalablement constaté qu'à la suite des remarques formulées lors de ses précédentes séances, le plan des deux premiers livres avait été sensiblement amélioré et que la lecture du livre III était grandement facilitée par la symétrie du plan des trois premiers livres.

Elle a ensuite donné un avis favorable au projet de livre III, assorti, indépendamment de remarques plus ponctuelles formulées oralement, des observations suivantes :

1. D'un point de vue formel, la Commission constate que, dans de nombreux cas, l'ouverture de subdivisions à l'intérieur de chapitres n'est pas justifiée.

Elle rappelle, à cet égard, que, si le plan adopté pour la partie L s'impose, pour la partie R, en ce qui concerne l'ordonnement en livres, titres et chapitres – car cet ordonnement commande la numérotation des articles –, il n'en va pas de même pour les subdivisions internes aux chapitres.

Plus précisément, de telles subdivisions internes aux chapitres peuvent être ouvertes dans la partie R alors même qu'elles ne figurent pas en partie L.

Il en découle que la circonstance que l'abondance et la nature des dispositions qui seront appelées à prendre place dans la partie réglementaire d'un

chapitre rendront souhaitables des subdivisions à l'intérieur de ce chapitre R n'implique nullement que celles-ci soient créées dans le chapitre L. Et c'est en fonction des seules dispositions d'un chapitre L. qu'il y a lieu d'apprécier l'opportunité de subdiviser celui-ci.

Doit évidemment être proscrite l'ouverture à l'intérieur d'un chapitre de la partie L d'une subdivision ne comportant aucune disposition.

Il n'y a par ailleurs lieu de prévoir de telles subdivisions que lorsque la lisibilité du texte s'en trouve améliorée, ce qui est rarement le cas lorsque le chapitre ne comporte qu'un petit nombre d'articles ; bien plus, il arrive souvent qu'un découpage trop fin nuise à cette lisibilité.

Cette observation a une portée générale pour l'ensemble du code.

2. L'article L. 311-1 du projet pourrait avantageusement être présenté comme suit :

« Art. L. 311-1. – Les fonctionnaires territoriaux sont les personnes qui (...)/ Ils sont régis par les dispositions du livre I et par celles du présent livre./ Pour l'application du présent livre, les mots « le fonctionnaire » s'entendent du fonctionnaire territorial. »

Une telle rédaction pourrait être transposée pour les livres II et IV.

Le cas particulier des agents comptables des caisses de crédit municipal doit être traité autrement.

---

3. Les articles L. 312-7 et L. 312-8 font problème. La portée de l'article L. 312-7 n'est pas claire. Et on peut s'interroger sur la nécessité de l'article L. 312-8.

4. S'agissant des dispositions relatives aux institutions de gestion de la fonction publique territoriale (Centre national de la fonction publique territoriale et centres de gestion) le partage entre les domaines de la loi et du règlement doit être revu.

5. Dans le titre IV, consacré aux « Carrière et parcours professionnel », la Commission approuve la suggestion des services de rapatrier, dans le code de la fonction publique, les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux garanties accordées aux fonctionnaires lors de leur transfert entre collectivités et/ou établissements.

6. Dans le même titre, le chapitre relatif à « la formation professionnelle tout au long de la vie » devrait être réorganisé.

7. L'ordre des articles du chapitre II du livre VI doit être revu.

8. À propos du chapitre IV du titre VI, la Commission exprime des réserves à l'égard de la solution consis-

tant à laisser subsister dans le code des communes des dispositions relatives aux gardes champêtres et aux policiers municipaux.

D'une manière générale, il est peu satisfaisant de maintenir durablement des dispositions dans un ancien code remplacé pour l'essentiel par un nouveau code (en l'espèce le code général des collectivités territoriales) ; s'il n'y a pas lieu de les abroger, il convient plutôt de chercher à les insérer dans un code « vivant ».

En l'espèce, il serait préférable d'insérer ces dispositions dans le code général de la fonction publique ou dans le code de la sécurité intérieure.

9. Les dispositions du chapitre V (relatives aux fonctionnaires des mairies d'arrondissement et des mairies déléguées) doivent être fusionnées.

10. Enfin, la Commission s'interroge sur la portée et le caractère législatif de l'article L. 366-5 relatif au conseil supérieur des administrations parisiennes. En l'absence de toute disposition attributive de compétence, cet article ne paraît avoir sa place dans la partie L du code.

---

## ANNEXE N° 10

---

SÉANCE DU 17 MAI 2011

### AVIS

#### *Code général de la fonction publique (livre IV de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de la séance du 17 mai 2011, le projet de livre IV, consacré à la fonction publique hospitalière, de la partie législative du code général de la fonction publique.

Elle a retenu les positions suivantes :

1. L'article L. 411-1, qui entend définir le champ d'application de ce livre IV et, partant, du statut de la fonction publique hospitalière pose une importante difficulté.

Si le 1° de cet article, qui se réfère aux personnels des établissements publics de santé, ne fait pas problème, il n'en va pas de même du 2° qui vise les personnels des « établissements publics locaux sociaux et médicosociaux mentionnés à l'article L. 315-7 du code de l'action sociale et des familles et établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance mentionnés à l'article L. 221-1 du même code ».

En incluant ainsi le personnel de l'ensemble des services et établissements sociaux et médicosociaux dans le champ de la fonction publique hospitalière, cette rédaction s'écarter du droit constant tel qu'il résulte des dispositions figurant aux 2° à 6° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

Ces dernières, qui déterminent aujourd'hui les établissements dont le personnel relève de la fonction publique hospitalière, conduisent à des solutions compliquées. Ainsi, selon que les maisons de retraite sont gérées directement par une commune ou par un centre

communal d'action sociale, le personnel des établissements est soumis à la fonction publique hospitalière (dans le premier cas) ou à la fonction publique territoriale (dans le second cas). En outre, la loi de 1986 se réfère parfois à des catégories juridiques imprécises ou obsolètes. Le fait que le champ du droit de la fonction publique territoriale se trouve ici défini « par défaut » par rapport au droit de la fonction publique hospitalière contribue à la complexité de l'actuelle situation de droit et de fait.

La Commission considère, en conséquence, que la rédaction proposée à l'article L. 411-1 ne peut être adoptée en l'état. Non seulement, au plan juridique, elle s'écarter du droit constant mais, en outre, en incluant le personnel de l'ensemble des services et établissements sociaux et médicosociaux dans le champ de la fonction publique hospitalière, alors qu'une partie de ce personnel est actuellement, en droit ou en fait, régie par le droit de la fonction publique territoriale, elle aurait d'importantes conséquences pratiques.

La Commission constate également qu'il n'y a pas, en l'état, accord des administrations intéressées sur la solution à retenir et que la détermination d'une solution doit être précédée d'un inventaire et d'une réflexion approfondis au plan interministériel.

Elle estime qu'il est peu vraisemblable que la réflexion nécessaire à la solution du délicat problème posé puisse déboucher dans le délai dont le Gouvernement dispose pour adopter le code par ordonnance.

---

Aussi a-t-elle envisagé diverses modalités consistant à dissocier la publication du surplus du code et l'aboutissement de la réflexion sur la difficulté rencontrée. Il pourrait être envisagé de :

- dissocier le livre IV du reste du code général de la fonction publique ;
- limiter, dans un premier temps, le champ du livre IV au personnel des établissements publics de santé, pour lesquels l'application du statut de la fonction publique hospitalière ne laisse pas place au doute et de laisser, temporairement, en dehors du code ce qui concerne les établissements sociaux et médicosociaux, jusqu'à ce qu'aient eu lieu les arbitrages nécessaires pour déterminer les règles devant leur appliquer ;
- limiter temporairement, pour les établissements sociaux et médicosociaux, l'application du nouveau code aux seuls personnels de ceux de ces établissements sociaux pour lesquels l'application du droit de la fonction publique hospitalière résulte sans ambiguïté de la loi du 9 janvier 1986.

Il appartient au Gouvernement, au vu de l'ensemble des données du sujet, de déterminer la solution qui lui paraîtra appropriée.

Pour sa part, la Commission ne serait pas favorable à la première solution qui aurait l'inconvénient de soustraire à l'application immédiate du nouveau code l'ensemble des personnels des établissements de santé ; elle aurait *a priori* une préférence pour la troisième solution qui présente l'avantage de ne pas laisser en dehors du code des agents qui ont vocation à être régis par lui.

2. D'une façon qui devrait valoir aussi pour les livres II et III, la Commission suggère de faire remonter certaines dispositions dans le livre I<sup>er</sup> qui comporte les dispositions communes à toutes les fonctions publiques. Ainsi en va-t-il, par exemple, du contenu des statuts particuliers, du classement et de l'échelonnement des corps, grades et emplois, du détachement et, plus généralement, de tous les articles relatifs à la définition des différentes positions du fonctionnaire.

3. L'article L. 451-1 prévoit que « le temps de travail et les règles de son organisation » sont fixés « après concertation », mais ne précise pas par qui ; la Commission préconise, dans ces conditions, de donner clairement compétence au pouvoir réglementaire.

4. Le chapitre II du titre VI gagnerait à être revu, notamment pour mieux faire apparaître les missions du Centre national de gestion et mieux distinguer ce qui relève de la loi.

---

## ANNEXE N° 11

---

SÉANCE DU 21 JUIN 2011

### AVIS

#### *Code de l'éducation (livre VII de la partie réglementaire)*

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de sa séance du 21 juin 2011, le projet de livre VII de la partie réglementaire du code de l'éducation. Elle lui a donné un avis favorable assorti, indépendamment de remarques plus ponctuelles formulées oralement, des observations suivantes :

1. Elle a approuvé le parti consistant à ne pas codifier l'ensemble des textes réglementaires relatifs aux divers établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, mais seulement ceux fixant un régime commun à plusieurs composantes, les décrets statutaires propres à un seul établissement donnant toutefois lieu à un article de renvoi permettant à l'utilisateur du code de retrouver aisément ces dispositions.

2. Elle a approuvé également la codification tant des dispositions du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008, pris en application de la loi LRU, relatif au budget et au régime financier des établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies (RCE) que de celles du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994, applicables, pour le même objet, aux établissements ne relevant pas du régime RCE : la coexistence de ces deux régimes n'a en effet pas de terme défini.

3. Se séparant, sur ce point, du projet qui lui était soumis, la Commission a estimé que, compte tenu de la refonte du régime des groupements d'intérêt public résultant de la loi n° 2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, il n'y avait pas lieu

de codifier les dispositions du décret n° 85-605 du 13 juin 1985 relatif aux groupements d'intérêt public constitués en application de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. Même si ce décret demeure temporairement en vigueur, il paraît préférable de le maintenir hors code

4. Au titre V, relatif aux établissements d'enseignement supérieurs spécialisés, la Commission a constaté l'anomalie, résultant de la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006, tenant à ce que ce titre comporte désormais 10 chapitres, d'une façon qui crée des difficultés pour la numérotation des articles. Au surplus, la partition en chapitres de ce titre est défectueuse en ce qu'elle ne permet pas d'introduire dans la partie réglementaire des dispositions relatives à des établissements qui, tout en ayant vocation à être inclus dans ce titre, ne trouvent leur place dans aucun des actuels chapitres. Il conviendra donc de profiter de la première occasion pour modifier la partie législative du titre V.

5. Selon l'article R. 712-36 figurant au projet, les séances de jugement des juridictions disciplinaires statuant en première instance « ne sont pas publiques ». Ces dispositions ne sont pas, en l'état actuel de la jurisprudence, radicalement contraires à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où, en cas d'appel, les audiences du CNESER sont publiques (voir en ce sens l'article R. 232-39). La Commission a cependant souhaité



---

appeler l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qui pourrait s'attacher à une réflexion sur ce point. Il n'est, en effet, pas vraiment satisfaisant que les règles applicables en premier ressort diffèrent sur un tel point de celles applicables en appel, alors que, à la différence de la plupart des hypothèses pour lesquelles un tempérament à l'application en premier ressort de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été admis par la Cour de Strasbourg, les juridictions de premier ressort et le CNESER font partie du même ensemble institutionnel. Au demeurant, certaines des juridictions relevant de l'article R. 712-36

appliquent l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

6. La Commission a été d'avis que l'article R. 712-1 du projet, qui reprend les dispositions de l'article 157 du décret du 15 novembre 1811 (selon lequel un officier de police ou de justice ne peut, sauf cas particuliers, pénétrer dans une université sans autorisation spéciale du juge d'instruction) avait un caractère législatif, à la fois parce qu'il déroge au droit commun de la procédure pénale et parce qu'il se rattache aux « franchises » de l'Université.

7. La Commission rappelle qu'à la suite de réformes relatives aux administrations financières, l'appellation « trésorier payeur général » n'a plus cours.

---

## ANNEXE N° 12

---

SÉANCE DU 21 JUIN 2011

### AVIS

#### *Procédure d'adoption de la partie législative du code électoral*

1. Postérieurement à l'achèvement de l'examen par la Commission supérieure de codification de l'ensemble du projet de partie législative du nouveau code électoral, le Parlement a voté l'article 28 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, ainsi rédigé :

« I. – *Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi :*

*1° À codifier, au sein du code électoral et à droit constant, les dispositions de valeur législative relatives aux élections au suffrage universel, nationales et locales, y compris les élections spécifiques aux collectivités d'outre-mer et aux Français établis hors de France, ainsi que les dispositions législatives relatives à la transparence financière de la vie politique ;*

*2° À procéder aux modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, assurer la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet ; (...)*

II. – *L'ordonnance prévue au présent article entre en vigueur en même temps que la loi organique contenant les dispositions à valeur organique du nouveau code électoral et que la loi contenant les dispositions du code électoral à valeur ordinaire ne faisant pas l'objet d'une codification à droit constant (...).* »

2. Le Gouvernement a souhaité consulter la Commission sur la mise en œuvre de ces dispositions et, notamment, sur l'éventuel dispositif consistant à édicter d'abord l'ordonnance prévue par le I de l'article 28 précité et à ne faire intervenir que dans un second temps la loi organique et la loi ordinaire qui contiendraient les dispositions ne faisant pas l'objet d'une codification à droit constant.

3. La Commission a, d'abord, précisé la façon dont, selon elle, la notion de « droit constant » – qui ne figurait pas dans le texte proposé par le Gouvernement mais a été introduite par le Parlement lors des débats qui ont conduit à l'adoption de l'article 28 précité – devait s'appliquer au projet.

Il lui est apparu que cette règle ne permettait d'inclure dans l'ordonnance ni les articles de l'actuel projet dont la substance diffère de celle des textes en vigueur, ni ceux dont la substance n'a pas été modifiée mais dont le champ d'application a été étendu.

En revanche, lorsqu'une disposition réglementaire en vigueur a paru relever du domaine de la loi, la référence faite par l'article 28 au respect de la hiérarchie des normes permet de l'inclure.

En eux-mêmes, ces principes sont simples. La Commission n'a pas été en mesure, dans le délai très bref dont elle disposait, de rechercher comment ils s'appliqueraient concrètement au projet. Mais il lui semble que, dans

---

les cas douteux, c'est une application stricte de la notion de droit constant qui devra être retenue.

4. Plus délicats sont les problèmes posés par le fait que, selon le dispositif envisagé, l'ordonnance précéderait dans le temps les deux projets de loi, cette dissociation dans le temps entraînant une sorte d'inversion logique, puisque c'est à l'occasion de l'édiction du texte hiérarchiquement le moins élevé que serait arrêté le « parti » d'ensemble du code, notamment son plan, nécessairement commun aux trois textes.

5. La Commission s'est attachée, d'abord, à réfléchir à la façon dont, dans un tel schéma, le Conseil d'État pourrait procéder pour donner son avis sur le projet d'ordonnance.

Sans doute, dans l'hypothèse où, dans un premier temps, il ne serait saisi que du projet d'ordonnance, le Conseil d'État ne serait-il pas, en fait, privé de la possibilité d'apprécier le plan et la cohérence du projet de code considéré dans son ensemble. Le texte de ce projet lui serait en effet communiqué à l'appui de la saisine portant sur le projet d'ordonnance.

Néanmoins, il pourrait paraître délicat que le Conseil d'État émette son avis sur un texte amputé des dispositions appelées à figurer dans les deux textes législatifs à venir, alors que la connaissance de ces dispositions, indissociables de celles qui résulteraient de l'ordonnance, ne lui aurait été donnée que par un projet n'ayant que le caractère d'un document préparatoire.

Pour atténuer cette difficulté, il serait sans doute préférable :

- à tout le moins, que la saisine officielle du Conseil d'État porte simultanément sur les trois projets ;

- surtout, que l'avis du Conseil d'État soit donné simultanément sur les trois textes, d'une façon qui permettrait au Gouvernement de déposer les deux projets de loi avant d'adopter l'ordonnance.

Une telle façon de procéder n'est sans doute pas compatible avec le délai dans lequel, selon l'article 28 de la loi du 14 avril 2011, l'ordonnance doit être prise.

Mais les avantages qu'elle présente pour limiter les difficultés inhérentes au dispositif envisagé pourraient justifier que le Gouvernement s'efforce d'obtenir une prolongation de la durée de l'habilitation.

6. La Commission a également relevé que l'adoption de l'ordonnance avant l'examen des projets de loi par le Parlement aurait pour conséquence que, sauf à prendre le risque de difficultés pratiques et d'erreurs, le plan du code adopté par l'ordonnance ne pourrait être modifié que de façon marginale à l'occasion des débats parlementaires.

Elle souligne, en conséquence, l'intérêt, préalablement à l'avis du Conseil d'État, d'échanges informels sur ce point entre les deux Assemblées, le Conseil d'État et le ministère. La Commission et ses rapporteurs seraient, bien entendu, tout disposés à contribuer à ces échanges si ce concours paraissait souhaitable.

7. En conclusion, les débats devant la Commission ont fait émerger, sur le terrain de l'opportunité, le constat suivant :

- l'utilisation par le Gouvernement de l'habilitation donnée par l'article 28 de la loi du 14 avril 2011

---

pose, compte tenu de la rédaction de cet article, des problèmes délicats ;

- la publication d’une ordonnance préalablement à un débat parlementaire est de nature à conforter et à accélérer la démarche visant

à l’adoption d’un code électoral rénové et amélioré.

Mais la Commission a estimé qu’il ne lui appartenait pas de prendre parti sur le choix à opérer entre ces considérations antagonistes.

---

## ANNEXE N° 13

---

SÉANCE DU 21 JUIN 2011

### AVIS

#### *Projet de plan du code des métiers et de l'artisanat*

À la suite de l'avis qu'elle avait émis le 1<sup>er</sup> février 2011 sur le plan du projet de code des métiers et de l'artisanat, la Commission supérieure de codification avait inscrit à l'ordre du jour de sa séance du 21 juin un nouvel examen des dispositions de ce projet.

Elle n'a pu toutefois y procéder utilement.

Tant par des observations écrites transmises quatre jours avant la séance qu'en se présentant devant la Commission, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) a émis de nombreuses objections au projet. Par elle-même, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Commission se prononce sur le projet dont elle est officiellement saisie par le ministère qui en est responsable. Mais, en l'espèce, la Commission n'a pas été en mesure d'apprécier si – et, le cas échéant, dans quelle mesure – le ministère, qui à la suite de la présentation par l'APCMA de ses critiques avait eu avec celle-ci une réunion de travail, entendait maintenir son projet ou donner suite aux observations présentées qui remettaient en cause des choix essentiels du projet qui avait été transmis à la Commission. Est en effet en débat – d'une façon qui va jusqu'à remettre en cause l'intitulé même du code, tel pourtant qu'il a été

retenu par l'habilitation législative – la conception de l'articulation entre l'artisanat et le secteur des métiers.

La Commission a d'autant plus déploré la situation dans laquelle elle s'est trouvée placée qu'elle s'était déjà heurtée, du fait de divergences entre le ministère et l'APCMA, à une difficulté analogue lors de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2011 à l'issue de laquelle elle avait, dans son avis, exprimé la nécessité que le ministère en charge de la préparation du code puisse, après avoir achevé la concertation appropriée avec les organisations professionnelles, exprimer sans ambiguïté la position du Gouvernement.

La Commission n'a pu, par suite, passer à l'examen du texte.

Elle a en tout état de cause souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur les difficultés juridiques que posent les dispositions du livre V (consacré aux dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) du projet, notamment celles relatives aux corporations obligatoires, qui paraissent difficilement compatibles avec la législation de l'Union (notamment, la directive « services ») et avec la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

---

## ANNEXE N° 14

---

SÉANCE DU 6 SEPTEMBRE 2011

### AVIS

#### *Code général de la fonction publique (livres I<sup>er</sup> et IV de la partie législative)*

La Commission supérieure de codification a, au cours de sa séance du 6 septembre 2011, procédé à un nouvel examen du projet de partie législative du code général de la fonction publique. Elle lui a donné un avis favorable, sous réserve, indépendamment des autres observations formulées en séance, des principales observations suivantes :

**1.** La Commission a jugé probants les résultats de l'exercice – qu'elle avait précédemment recommandé – consistant à faire remonter au maximum dans le livre I<sup>er</sup> les dispositions communes à plusieurs fonctions publiques pour éviter un trop grand nombre de répétitions de dispositions identiques ou quasi identiques d'un livre thématique à l'autre. Elle a, par suite, approuvé les modifications qui ont, pour ce motif, été apportées au contenu et au plan du livre I<sup>er</sup>.

**1.1.** La codification des dispositions réglementaires d'application de dispositions remontées dans le livre I<sup>er</sup> comme communes à au moins deux fonctions publiques pourra s'effectuer selon deux méthodes dont les avantages et les inconvénients devront être soigneusement pesés par le Gouvernement, les deux méthodes pouvant d'ailleurs être combinées. En effet, il est tout d'abord possible de dupliquer selon les livres concernés ces dispositions réglementaires qui feraient à chaque fois référence au même article en L. Est également envisageable un système dans lequel les dispositions réglementaires

concernées seraient, eu égard à leur contenu, également remontées dans le livre I<sup>er</sup>, au prix d'une légère réécriture.

**1.2.** La Commission, réitérant ses positions précédentes, estime qu'il n'y a pas lieu de modifier le plan du projet de partie législative pour y distinguer les dispositions statutaires des dispositions non statutaires, distinction que n'opère pas la loi et qui résulte, au cas par cas, de la jurisprudence. Une telle distinction se fera naturellement lors de l'élaboration de la partie réglementaire qui ventilerait, au fil du texte et sans modification de plan, les dispositions correspondantes entre dispositions en R. et dispositions en D.

**1.3.** Lors de son précédent examen du livre IV du projet de code, le 17 mai 2011, la Commission avait réservé l'adoption de l'article L. 411-1 dans l'attente d'une expertise et d'un accord interministériel sur une rédaction actualisée et à droit constant de cet article qui codifie l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière.

En effet, les premier à huitième alinéas de cet article font relever du statut général de la fonction publique hospitalière les agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie des établissements qu'ils énumèrent. Cette énumération limitative définit ainsi la frontière entre la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Or, dans sa rédaction actuellement en

---

vigueur, plusieurs des items de cette énumération sont obsolètes ou erronés ou encore redondants. Il en est tout particulièrement ainsi de la liste des établissements publics sociaux et médicosociaux figurant aux 3<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup> de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 qui n'a pas été modifiée depuis l'intervention de la loi du 9 janvier 1986 alors que, dans l'intervalle, l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles auquel renvoie le 6<sup>o</sup> été modifié plus d'une dizaine de fois, de telle sorte que toute correspondance entre ce dernier code et la loi du 9 janvier 1986 est aujourd'hui extrêmement délicate. Les défauts présentés par la rédaction de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 ne pouvant être corrigés par un travail d'actualisation, la commission n'a pu que prendre acte de ce que la rédaction qui lui était proposée était, à droit constant, la seule possible et attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre fin à une situation qui n'est satisfaisante ni pratiquement ni intellectuellement en menant à bien la réflexion nécessaire pour tracer nettement la frontière entre fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale en fonction des établissements.

**1.4.** Le titre VIII du livre I<sup>er</sup> du projet n'est pas organisé en chapitres alors qu'il sera nécessaire d'en prévoir pour codifier les dispositions de la partie réglementaire.

**1.5.** Les dispositions de l'article 141 la loi du 13 juillet 1911 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1911 qui sont laissées hors du code dans le projet du Gouvernement paraissent contraires au droit commun de la légalité des actes ministériels et devraient être abrogées.

**2.** Par ailleurs, la Commission a appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prolonger l'habilitation à procéder à la codification de la partie législative du code par voie d'ordonnance qui a expiré en janvier dernier et a pris acte des solutions envisagées à ce stade.

S'agissant du calendrier d'élaboration de la partie réglementaire, elle a noté que le Gouvernement estimait possible de disposer d'un projet de livre I<sup>er</sup> réglementaire au cours du deuxième trimestre 2012, si le Conseil d'État acceptait de l'examiner de façon autonome.

---

## ANNEXE N° 15

---

SÉANCE DU 15 NOVEMBRE 2011

### AVIS

#### *Code de l'urbanisme (livre I<sup>er</sup> modifié de la partie réglementaire)*

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de sa séance du 15 novembre 2011, le projet de livre I<sup>er</sup> de la partie réglementaire du code de l'urbanisme et a été d'avis d'adopter la position suivante :

1. Se félicitant de constater que tel était d'ailleurs le cas dans le projet qui lui était soumis, la Commission a, à titre préliminaire, estimé important tant pour la bonne lisibilité du droit que pour la commodité des nombreux utilisateurs de la partie réglementaire du code que la numérotation actuelle d'articles très fréquemment utilisés (notamment ceux du « règlement national d'urbanisme ») ait pu être maintenue par l'exercice de recodification.

2. Elle a, ensuite, rappelé que la règle de correspondance entre le plan de la partie législative et celui de la partie réglementaire ne s'imposait pas en deçà du chapitre et en a tiré les deux conséquences suivantes :

2.1. Les sections ou sous-sections du projet maintenues en partie réglementaire alors qu'elles ne comportent aucune disposition codifiée devront être supprimées<sup>31</sup> ;

2.2. Les intitulés de certaines sections ou sous-sections devront être revus. En effet, les intitulés des subdivisions de la partie réglementaire inférieures au chapitre n'ont pas à reprendre servilement ceux des subdivisions correspondantes de la partie législative et ne doivent être dictés que par le contenu des dispositions codifiées (voir, par exemple, au titre III, chapitre I<sup>er</sup>, section 3, sous-section 1, du projet intitulée « Consultations » par duplication du titre correspondant de la partie législative alors que les dispositions codifiées sont, en réalité, relatives à la procédure d'agrément des associations d'usagers).

3. Enfin, et plus fondamentalement, elle a constaté que le projet qui lui était soumis se caractérisait par de fréquentes reprises en partie réglementaire de dispositions figurant déjà en partie législative. S'il est permis, lors de l'élaboration d'un code ou lors de sa recodification, de reprendre certaines dispositions législatives en partie réglementaire, ce ne peut être qu'avec modération et dans la seule mesure où ces reprises sont nécessaires à la bonne lisibilité du texte.

Hors de ce tempérament qui peut autoriser la création de quelques articles à vocation pédagogique comportant des renvois à la partie législative, rien ne peut justifier que des dispositions dont la nature législative est certaine soient réitérées en partie réglementaire. Rendu systématique, ce parti de rédaction heurterait les principes mêmes de la codification

---

31) En revanche, lorsque, comme cela s'est d'ailleurs présenté à quelques reprises dans le projet soumis à la Commission, c'est un chapitre qui ne comporte pas de disposition réglementaire, la règle de correspondance ainsi que le souci d'éviter la survenance ultérieure d'une discordance entre la numérotation de la partie L. et celle de la partie R. conduisent à faire apparaître l'intitulé et le numéro du chapitre « vide », en l'accompagnant de la mention : « Ce chapitre ne comporte pas de disposition réglementaire. »



moderne fondée sur l'articulation entre une partie législative et une partie réglementaire impliquant au préalable une détermination rigoureuse de la nature, soit législative, soit réglementaire, des dispositions à codifier conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution. Un tel procédé peut, en outre, devenir une source durable d'insécurité juridique en entraînant des risques d'erreurs en cas de modification ultérieure d'une partie non accompagnée d'une modification parallèle des dispositions de l'autre partie. Le projet soumis à la Commission n'était d'ailleurs parfois pas exempt d'un tel défaut puisque la reprise de dispositions législatives s'y accompagnait de quelques variations de rédaction constitutives, en l'espèce, de simples erreurs matérielles mais qui, dans un autre contexte, auraient été regardées comme difficiles à justifier et constitutives d'une anomalie juridique (voir, par exemple, lorsqu'à propos du contenu du règlement du PLU, la formule « le règlement *peut définir* des règles portant sur... » était substituée à la formule « le règlement *définit*... »).

Lorsqu'il apparaît nécessaire, pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, de remédier à des désordres dans la répartition des dispositions entre partie législative et partie réglementaire, la recodification simultanée des deux parties permet d'opérer les reclassements ou les déclassements appropriés.

Comprenant qu'une partie des difficultés auxquelles le projet s'efforçait de répondre par ces répétitions provenait de ce que le législateur avait, par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, absorbé de nombreuses dispositions de nature réglementaire dont le rehaussement avait laissé des vides dans la partie réglementaire, la Commission a estimé

qu'il pouvait être justifié, tant politiquement que juridiquement, de revenir sur certains de ces rehaussements en partie législative et a regretté de n'avoir pas anticipé lors de son examen, au printemps dernier, de la partie législative, les conséquences de ces choix sur la construction et la lisibilité d'une partie réglementaire dans laquelle, au surplus, les usagers du code de l'urbanisme sont de longue date habitués à trouver un corpus complet et autonome.

4. En outre, la question précédente a des répercussions importantes en ce qui concerne les dispositions nombreuses relatives à des procédures d'information du public préalablement à l'intervention de divers actes ou décisions en matière d'urbanisme. Une recodification à droit constant impose en effet, pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, de vérifier si diverses dispositions prévoyant soit des mesures d'information du public, soit au contraire une restriction de l'accès du public à certaines informations, ne méconnaissent pas la compétence que le pouvoir législatif tient en la matière des dispositions combinées de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article 34 de la Constitution dans l'interprétation que leur ont donnée la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés (décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008) puis l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, par l'arrêt « *Commune d'Annecy* » du 3 octobre 2008, et selon laquelle il appartient au seul législateur de préciser les « *conditions et limites* » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

---

L'application de ces principes devrait conduire à reclasser en partie législative certaines dispositions issues de décrets en Conseil d'État définissant les éléments essentiels d'une procédure d'information du public.

**5.** Ainsi qu'en est convenue l'administration, ces questions justifient, dès lors que la partie législative n'a pas encore été transmise au Conseil

d'État, qu'une séance ultérieure de la Commission soit consacrée à l'examen des résultats de l'exercice consistant à opérer les reclassements évoqués aux 3 et 4 ci-dessus.

**6.** Pour terminer, la Commission a rappelé que les formules comme « susmentionné » ou « ledit », inutilement archaïques, étaient à proscrire.

---

## ANNEXE N° 16

---

SÉANCE DU 6 DÉCEMBRE 2011

### AVIS

#### *Nouveau code forestier (livre I<sup>er</sup> de la partie réglementaire)*

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de sa séance du 6 décembre 2011, le projet de partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du nouveau code forestier et lui a donné un avis favorable, sous réserve des observations suivantes :

1. La Commission, tout en se félicitant de ce que le bon avancement des travaux de recodification permettait au Gouvernement d'envisager une transmission du projet au Conseil d'État au cours du mois de janvier 2012, a regretté qu'il ne fût pas possible de procéder à une saisine simultanée de la partie législative et de la partie réglementaire, ce qui devrait être la règle générale sauf lorsque la taille d'un code fait matériellement obstacle à ce que puisse être mené à bien cet examen conjoint seul à même de permettre non seulement les ajustements du plan de la partie législative dont la nécessité n'apparaît qu'au vu de la codification de la partie réglementaire, mais aussi les reclassements en partie législative de dispositions réglementaires imposés par la hiérarchie des normes, notamment s'agissant des dispositions prévoyant soit des mesures d'information du public, soit au contraire une restriction de l'accès du public à certaines informations que seul le législateur peut prendre en vertu des dispositions combinées de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article 34 de la Constitution dans l'interprétation que leur ont donnée la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi relative aux organismes génétique-

ment modifiés (décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008) et l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, par l'arrêt « *Commune d'Annecy* » du 3 octobre 2008. L'application de ces principes doit en effet conduire, lors d'une recodification, à reclasser en partie législative des dispositions ayant été initialement codifiées en partie réglementaire, ce qui implique une modification simultanée des deux parties d'un code.

1.1. S'agissant du premier point (respect de la règle de correspondance des plans), la Commission a constaté que le plan retenu en partie législative permettait sans difficulté la codification des dispositions réglementaires recensées, les quelques modifications apportées au périmètre initial de la partie réglementaire du code (codification du décret n° 2007-951 du 12 mai 2007, exclusion des dispositions relatives à l'Inventaire forestier national, par exemple) n'impliquant pas de modification du plan.

1.2. S'agissant du second point (reclassement en L. des dispositions prévoyant une information du public entrant dans le champ de l'article 7 de la Charte de l'environnement), si la mise en conformité avec la jurisprudence mentionnée ci-dessus des dispositions de l'article R. 122-3 du projet peut être assurée par une référence au I de l'article L. 122-4 et à l'article L. 122-6 du code de l'environnement, de même qu'une référence aux dispositions de l'article L. 122-9 du code de l'environnement assurerait la mise en conformité de l'article R. 122-6 du projet qui en est

---

la reprise, la Commission s'est interrogée sur la nécessité de reclasser en L. les règles en matière d'enquête publique posées aux deux premiers alinéas de l'article R. 341-6 du projet.

Plus généralement, la Commission a émis des doutes sur l'opportunité de reprendre, dans des codes particuliers, les dispositions générales qui figurent déjà au code de l'environnement. Elle ne verrait que des avantages à ce que le code de l'environnement, qui comporte les dispositions générales en matière d'information et de participation du public, soit mieux articulé avec les autres codes (comme le code de l'urbanisme, ou le code forestier) qui devraient ne conserver que les dispositions qui leur sont propres.

**1.3.** S'agissant des reclassements en L. de dispositions autres que celles entrant dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, la Commission a proposé le reclassement de l'article R. 156-4 du projet dès lors qu'il prévoit, au titre des conditions imposées aux personnes physiques pour l'attribution d'une aide sous forme d'un prêt, la constitution obligatoire d'une hypothèque.

Elle a, en outre, estimé souhaitable que les dispositions législatives du code issues de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 étendant l'obligation de disposer d'un plan simple de gestion pour les forêts appartenant à des particuliers et dépassant une certaine superficie soient complétées afin d'y introduire les dispositions transitoires que cette loi n'a pas prévues. En attendant, et faute de fondement législatif exprès, les dispositions de l'article R. 312-19 du projet ne peuvent introduire, ainsi qu'elles le font dans la rédaction proposée par le Gouvernement, une dérogation au principe énoncé à l'article L. 312-9 du code et soumettant à la délivrance d'une autorisation administrative

préalable toute coupe dans une propriété forestière relevant de l'obligation d'un plan simple de gestion, alors même que cette dérogation ne vaudrait qu'à titre transitoire pendant la période nécessaire à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 27 juillet 2010. Les dispositions de l'article R. 312-19 du projet qui codifient l'article R. 222-19 actuel du code doivent donc être conservées dans leur rédaction en vigueur.

**2.** La Commission a accepté que soient rehaussées de D. en R. les dispositions de l'article R. 241-31 du projet relatives à la suspension des droits d'usage dans les forêts de l'État, dans la mesure où elles affectent l'exercice de droits réels immobiliers.

À l'article D. 321-60 du projet, la commission a estimé nécessaire que soient distinguées pour être codifiées soit en R. soit en D. les dispositions relatives au droit au recours et aux pouvoirs du juge des dispositions relatives à la procédure ou fixant le ressort territorial des juridictions compétentes. En outre, le classement en R. ou D. de l'ensemble des dispositions de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre III devrait être harmonisé (voir, par exemple, le maintien R. du seul article R. 321-61 alors qu'il est lié à l'article D. 321-60).

**3.** S'impose de lui-même, eu égard à leur contenu, le déclassement en D. :

- des dispositions du deuxième au quatrième alinéas de l'ancien article L. 7 du code relatives aux modalités d'attribution de diverses aides publiques aux propriétaires forestiers ;
- des dispositions de la deuxième phrase de l'ancien article L. 2 du code prévoyant la simple faculté

- 
- pour les collectivités territoriales de contracter avec l'État dans le cadre des chartes forestières ;
- des dispositions de l'article L. 423-1 du code relatives aux subventions pouvant être accordées pour divers travaux de prévention ;
  - des dispositions relatives à la commercialisation des matériels forestiers de reproduction figurant au chapitre III du titre V du livre I<sup>er</sup> qui reprennent les définitions d'une directive communautaire ;
  - des dispositions relatives aux frais de citation et de signification figurant à l'article D. 161-10 du projet qu'il n'y a pas lieu de maintenir en R. alors même qu'elles s'appliquent à des procédures pénales ;
  - de l'ensemble des dispositions relatives aux institutions intervenant dans la mise en valeur des bois et des forêts des particuliers figurant au titre II du livre III ;
  - des dispositions initialement législatives portant création du comité national de la gestion des risques en forêt figurant au titre V du livre III.

Même si d'autres codes qui lui ont été soumis ont retenu pour des dispositions de même nature relatives au fonctionnement et aux instances d'établissements publics un classement en R., la Commission n'a pas fait d'objection à ce que soient déclassées en D. les dispositions relatives à l'organisation de l'Office national des forêts ainsi qu'aux frais de garderie figurant aux articles D. 222-1 à D. 222-18, D. 223-1 à D. 223-17 du projet.

4. La Commission a estimé plus cohérent que l'article R. 122-17 du projet soumette, eu égard à leur objet, les annexes des directives régionales d'aménagement et des schémas régionaux de gestion sylvicole aux mêmes règles d'instruction, notamment en matière d'évaluation environnementale, que les projets de directive ou de schéma eux-mêmes.

5. Elle a souhaité que l'article D. 221-6 du projet soit scindé pour être codifié en deux temps : celles de ses dispositions dont l'objet est de désigner le ministre comme autorité compétente pour arrêter et mettre à jour annuellement la liste des forêts soumises au régime forestier trouveraient plus naturellement leur place au chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> parmi les dispositions relatives aux orientations générales de la politique forestière, tandis que pourraient être codifiées au chapitre I<sup>er</sup> relatif aux missions de l'Office national des forêts (l'ONF) du titre II du livre II celles de ses dispositions qui confient à cet établissement public le soin de mettre cette liste à la disposition du public.

6. Enfin, la formule « l'autorité compétente » (figurant aux articles R. 141-12 et R. 122-5 du projet) ne devrait, en principe, pas être utilisée dans la partie réglementaire qui doit la désigner alors même que l'autorité est différente en fonction des situations, les dispositions réglementaires devant, dans ce cas, désigner ces différentes autorités et énoncer les situations justifiant le changement de cette autorité.

---

## ANNEXE N° 17

---

SÉANCES DES 6 ET 13 DÉCEMBRE 2011

### AVIS

#### *Code des transports (quatrième partie réglementaire de la navigation intérieure et du transport fluvial)*

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de ses séances des 6 et 13 décembre 2011, le projet de quatrième partie du code des transports (partie réglementaire). Tout comme son rapporteur particulier et en accord avec l'administration, elle a estimé nécessaire de formuler diverses observations d'ordre général à prendre en compte pour la mise au point d'un projet amendé qui pourrait être examiné au cours du premier trimestre 2012.

Lorsqu'elles portent sur des problèmes généraux de technique de codification, ces observations vaudront aussi pour la préparation des autres parties du code des transports.

1. La Commission a rappelé que le principe de la codification à droit constant n'a pas la même portée selon qu'il est appliqué à la codification de la partie législative d'un code ou à celle de la partie réglementaire.

Lors de la codification de la partie réglementaire, qu'il s'agisse d'une codification initiale ou de la refonte d'un code existant, le Gouvernement a juridiquement toute latitude pour procéder – dès lors qu'il se conforme à la partie législative et, notamment, qu'il s'abstient d'anticiper sur d'éventuelles évolutions non encore acquises – à l'actualisation et à la réécriture des dispositions réglementaires, voire à l'abrogation de celles qui ne sont plus susceptibles de recevoir aucun objet.

1.1. Il a paru à la Commission d'autant plus important de rappeler ce point qu'en l'espèce le corpus à codifier comporte une proportion importante d'articles anciens pour lesquels une actualisation s'impose à l'évidence.

Il serait ainsi nécessaire de vérifier, notamment, si les articles 1<sup>er</sup> à 4 du décret du 26 février 1929 relatif à la clôture des quais et terre-pleins dans les ports de commerce (voir l'article R. 4321-14 du projet) ou les dispositions du décret du 3 avril 1919 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 11 juillet 1917 sur l'immatriculation des bateaux de rivière sont encore susceptibles d'être utilisées, si celles du décret n° 54-669 du 11 juin 1954 se concilient avec le récent décret n° 2009-1360 du 5 novembre 2009 et, enfin, si l'intervention du décret n° 78-887 du 9 août 1978 a rendu caduque la procédure antérieure de délimitation de la circonscription de « Port autonome de Paris ».

1.2. En revanche, la partie réglementaire ne peut ajouter aux dispositions législatives. Il est ainsi impossible d'attribuer, dans la partie réglementaire, des missions « complémentaires »<sup>32</sup> à un établissement public dont la partie législative a défini les missions (voir l'article R. 4322-1 du projet complétant les missions de « Port autonome

---

32) À supposer qu'il soit utile de prévoir de telles dispositions eu égard au principe de spécialité des établissements publics.

de Paris » déjà définies à l'article L. 4322-1 du code). Sur ce point, il serait, en outre, préférable de retenir un parti de codification uniforme pour « Voie navigables de France » (voir les articles R. 4311-1 et suivants du projet) et pour « Port autonome de Paris » (voir les articles R. 4322-1 et suivants du projet).

**1.3.** Enfin, aucun motif tiré du respect du droit constant ne justifie d'attendre l'intervention du décret en Conseil d'État réformant le règlement général de la police de la navigation intérieure pour insérer ces dispositions dans la partie réglementaire du code, (qui devrait ainsi être modifiée et renumérotée sitôt publiée), alors que le décret en Conseil d'État assurant la codification pourrait introduire d'emblée ces modifications et, le cas échéant, assurer une bonne articulation entre les dispositions existantes et ces modifications.

**2.** La Commission a également rappelé que le principe du parallélisme des parties législative et réglementaire allait au-delà de la nécessaire correspondance des plans et s'étendait au contenu même des articles législatifs et réglementaires qui ne peuvent être divergents. Il convient donc d'écarter de la codification des dispositions réglementaires qui seraient contraires à des dispositions législatives postérieures et, le cas échéant, d'explicitier l'abrogation implicite résultant de ces dispositions législatives.

**2.1.** Si le projet de partie réglementaire respecte, dans sa structure générale, la partie législative adoptée par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports, la Commission constate qu'il s'en éloigne à plusieurs reprises. Ces divergences résultent le plus souvent de ce que le projet de partie réglementaire, élaboré

en même temps que le projet initial de partie législative, n'a pas été modifié pour tenir compte de la partie législative telle qu'elle a été publiée. Elles se traduisent soit par l'usage d'un vocabulaire différent d'une partie à l'autre (voir notamment des formules comme « l'innavigabilité » du bateau ou encore « le registre matricule spécial »), soit par la duplication inutile d'articles de définition reclassés en L. à l'occasion de la codification de la partie législative (voir, par exemple, la définition donnée en partie législative des notions essentielles d'« eaux intérieures », de « bateau » ou de « matériel flottant »). Or la partie législative d'un code et la partie réglementaire forment un tout qui ne peut tolérer ce type de divergences.

Il conviendrait donc de procéder à un « peignage » méticuleux du projet afin de les éliminer.

**2.2.** En outre, la partie réglementaire ne doit, en principe, pas dupliquer des dispositions de nature législative figurant comme telles en partie L. Or les dispositions du décret du 29 mars 1928 relatif au jaugeage des bateaux, codifiées aux articles R. 4141-1 à R. 4141-3 du projet, en tant qu'elles déterminent pour les seules opérations de jaugeage les agents habilités à constater les infractions, paraissent redondantes avec l'article L. 4141-1 du code.

**3.** Il a paru souhaitable de mener une réflexion sur la nécessité, au regard de la hiérarchie des normes, de reclasser en L. certaines dispositions figurant en R. dans le projet. Il en va ainsi, notamment :

- des dispositions issues du décret n° 91-731 du 23 juillet 1991 et du décret du 6 février 1932 permettant de procéder à l'immobilisation provisoire d'un bateau ;

– des dispositions de l'article 4 du décret n° 69-140 du 6 février 1969 relatif aux concessions d'outillage public dans les ports maritimes qui prévoient l'accomplissement d'une enquête publique préalablement à la délivrance de la concession d'outillage public, si cette décision entre dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement (voir l'art. R. 4321-4 du projet), ainsi que, dans la même hypothèse, des dispositions l'article 3 du décret n° 76-703 du 23 juillet 1976 qui soumettent à une enquête publique les autorisations d'outillage privé avec obligation de service public (voir l'art. R. 4321-8 du projet).

4. En ce qui concerne les principes régissant la répartition des dispositions en R. (décrets en Conseil d'État) ou en D. (décrets simples), la Commission a retenu les partis suivants :

4.1. Surtout compte tenu du travail minutieux accompli lors de la codification de la partie législative du code, pour identifier les cas où il était justifié de prévoir expressément l'intervention d'un décret en Conseil d'État, la Commission a approuvé que, conformément à la jurisprudence, la formule de renvoi contenue dans certaines dispositions législatives et prévoyant que les modalités d'application seront édictées « par voie réglementaire » soit interprétée, pour la répartition entre décret simple et décret en Conseil d'État des dispositions concernées, comme permettant au Premier ministre de procéder par décret simple.

4.2. Elle a également admis que l'ensemble du régime de la gestion financière et comptable de l'établissement « Port autonome de Paris », initialement édicté par décret en Conseil d'État, soit déclassé en D. (voir les articles D. 4322-25 et suivants

du projet), même si d'autres partis de répartition ont pu être retenus, notamment dans d'autres codes, pour des dispositions similaires.

4.3. La partie législative du code des transports comporte à diverses reprises une disposition telle, par exemple, que celle de son article L. 4312-4, aux termes duquel : « *Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État. Celui-ci peut prévoir que certaines de ses dispositions peuvent être modifiées par voie réglementaire.* » Lorsqu'elle figure dans une loi, une telle formulation correspond à la volonté du législateur, d'une part, que l'édition initiale des dispositions réglementaires d'application soit faite « le Conseil d'État entendu » mais, d'autre part, que la modification ultérieure de ces dispositions réglementaires ne soit pas nécessairement assujettie à la même règle.

La transposition de cette formulation dans la partie législative d'un code peut être comprise de deux façons :

- soit comme une habilitation à codifier directement en articles D. les dispositions réglementaires existantes entrant dans son champ d'application (alors même qu'elles auraient été initialement édictées par décret en Conseil d'État) ;
- soit comme conduisant à classer initialement ces dispositions en articles R. tout en permettant la modification ultérieure par décret simple de ces articles

La Commission a validé le projet qui lui était soumis qui classait en articles R. les dispositions entrant dans le champ d'application de dispositions de renvoi ainsi rédigées, mais n'a pas entendu pour autant prendre une position de principe sur cette question qui relève de l'appréciation du Conseil d'État.



---

5. L'article 4 du décret n° 92-507 du 5 juin 1992 a fourni à la Commission l'occasion de préciser certaines des règles applicables à la codification des annexes.

Une annexe a la même nature juridique que le texte qui y renvoie et avec lequel elle forme un tout. En conséquence, l'annexe de l'article 4 du décret n° 92-507 du 5 juin 1992 relatif à la profession de transporteur de marchandises par bateau de navigation qui est un décret en Conseil d'État ne peut elle-même être modifiée que par un décret un Conseil d'État et non par arrêté.

Par ailleurs, la Commission a, dans un souci de clarté, préconisé qu'une liste des annexes édictées par décret figure à la fin de chaque partie du code, chacune d'entre elles devant être identifiée comme « Annexe prévue pour l'application de l'article... ».

6. La codification du décret n° 2009-1360 du 5 novembre 2009 relatif au pilotage des bateaux, convois et autres engins flottants fluviaux qui effectuent une navigation en mer (voir les articles D. 4251-1 et suivants du projet) a posé une question d'articulation entre la quatrième partie (consacrée aux bateaux et à la navigation fluviale) et la cinquième partie (consacrée aux navires et à la navigation maritime), dans la mesure où l'article L. 4251-1 du code renvoie, s'agissant de navigation des bateaux en mer, aux dispositions du II de l'article L. 5241-1 lesquelles prévoient que les bateaux ne peuvent naviguer à l'aval de la limite transversale de la mer sans une autorisation soumise au respect de prescriptions fixées par voie réglementaire.

Pose une question identique, eu égard à la nature « mixte » de ce texte, la codification du décret n° 2007-1167

du 2 août 2007 relatif au permis de conduire et à la formation à la conduite des bateaux de plaisance à moteur.

La Commission a suggéré une codification en cinquième partie avec un renvoi fait en quatrième partie.

7. Doit être proscrite la technique consistant à reproduire in extenso des dispositions codifiées dans un autre code lorsqu'un article de renvoi sans reprise suffit pour ménager l'accès à la règle de droit applicable. Le maintien des articles R. 4242-8 et suivants du projet qui n'avaient d'autre objet que de reproduire les articles R. 214-105-1 à R. 214-105-4 du code de l'environnement n'est ainsi pas justifié.

8. L'usage des chiffres romains doit être proscrit au sein d'un article, sauf si la présence d'une énumération le rend nécessaire ; les articles trop longs doivent être scindés.

9. Enfin, la Commission a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur diverses difficultés qui ne relevaient pas de l'application de règles ou de techniques de codification mais soulevaient des questions de légalité justifiant un approfondissement des travaux.

Posent ainsi des questions de fond l'articulation délicate entre l'article R. 4111-3 du projet et l'article L. 4111-1 du code des transports en ce qui concerne les personnes à qui incombe l'immatriculation du bateau ainsi que le maintien des dispositions du décret du 14 mai 1984, que semble souhaiter le Gouvernement, alors qu'elles ont été privées d'accroche législative par la rédaction retenue lors de la codification de l'article L. 4430-1 du code.

---

## ANNEXE N° 18

---

SÉANCE DU 13 DÉCEMBRE 2011

AVIS

### *Cinquième partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques*

Au cours de sa séance du 13 décembre 2011, la Commission supérieure de codification a examiné le projet de la cinquième partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et lui a donné un avis favorable assorti des observations suivantes :

1. La Commission a constaté que le projet qui lui était soumis demeurerait incomplet faute de comporter les dispositions réglementaires relatives à Mayotte.

Toutefois, elle a approuvé le choix consistant à ne pas différer la publication de ce projet jusqu'à l'intervention des modifications des dispositions législatives du CGPPP applicables à Mayotte, modifications auxquelles le Gouvernement a été autorisé à procéder, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, par la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte. Les dispositions réglementaires du CGPPP applicables à Mayotte seront édictées au vu des dispositions législatives ainsi modifiées et seront directement introduites dans le code.

2. La codification des dispositions réglementaires relatives au transfert de propriété du domaine public fluvial à Saint-Pierre-et-Miquelon fait apparaître une difficulté au regard du principe du parallélisme des plans de la partie législative et de la partie réglementaire.

En effet, le plan de la partie législative ne comporte pas de subdivision se prêtant logiquement à la codification d'une disposition réglementaire d'adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon de l'article R. 3111-6 relative à la procédure de transfert.

Faute d'une meilleure solution, la commission a accepté que ces dispositions réglementaires soient, temporairement, rattachées au titre III bien que celui-ci soit relatif à la gestion et non à la cession du domaine public.

Toutefois, le Gouvernement est invité à veiller à ce que soient apportées à la partie législative du code les modifications nécessaires pour créer une subdivision appropriée et à introduire ensuite ces dispositions réglementaires dans la subdivision ainsi créée.

3. Des difficultés d'un autre ordre tiennent à l'intervention, postérieurement à l'entrée en vigueur de la partie législative du CGPPP, des articles LO 6413-5 et L. 6413-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) issus de deux lois du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer : la loi organique n° 2007-223 et la loi n° 2007-224. Ces deux textes ont étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon et rendu applicables de plein droit certaines dispositions législatives du CGCT dont l'article L. 5211-1 du CGPPP exclut l'application.

La Commission a approuvé, pour des considérations de légalité, le choix consistant à rendre les dispositions du livre II de la partie réglementaire du projet conformes à ces dispositions nouvelles du CGCT plutôt qu'à celles actuelles du CGPPP. En effet, dans la mesure où les dispositions des articles LO 6413-5 et L. 6413-6 du CGCT sont inconciliables avec celles correspondantes du CGPPP, antérieurement édictées, elles ont implicitement mais nécessairement abrogé ces dernières.

Toutefois, la situation résultant d'une discordance de fond entre les dispositions figurant, pour les unes, dans la partie législative du CGPPP et, pour les autres, dans sa partie réglementaire ne peut être tenue pour satisfaisante.

La Commission appelle, en conséquence, l'attention des pouvoirs publics pour que, dans les meilleurs délais, un texte législatif procède à la réécriture des dispositions législatives en cause du CGPPP ainsi qu'à une mise en conformité de la lettre de celui-ci avec le CGCT.

4. En ce qui concerne la rédaction des adaptations aux collectivités d'outre-mer d'articles applicables en métropole, la commission a constaté l'utilisation aléatoire et souvent déconcertante de diverses techniques de rédaction tant dans les parties réglementaires que dans les parties législatives des codes.

Or l'objectif d'accessibilité et de lisibilité de la norme trouve dans les dispositions relatives à l'outre-mer un champ d'application d'autant plus important que les évolutions y sont nombreuses et que l'accès au droit applicable passe par des grilles de lecture d'un maniement souvent délicat.

C'est pourquoi la Commission a estimé qu'il convenait absolument de bannir la technique consistant à rédi-

ger l'article d'adaptation comme une modification de l'article adapté sans y introduire la moindre précision quant au champ d'application territorial de la rédaction ainsi modifiée, celle-ci ne se laissant déduire que de l'intitulé de la subdivision dans laquelle cette rédaction modifiée se trouve insérée<sup>33</sup>. Une telle façon de faire peut donner l'impression, trompeuse, que la modification de la rédaction a une portée générale et vaut, notamment, pour la métropole.

Doit, en conséquence, être préférée la technique de rédaction consistant à introduire, au début de l'article contenant l'adaptation, une formule du type de : « *Pour son application [dans la collectivité concernée] l'article L... ou R... applicable en métropole...* » et à poursuivre, selon les cas, par « *...est modifié ainsi qu'il suit : ...* » ou, si la modification est trop importante ou encore si son insertion dans le corps de l'article à modifier risque d'engendrer des difficultés de lecture, « *...est redigé ainsi qu'il suit : ...* ».

5. En principe, les dispositions réglementaires ne doivent pas dupliquer les dispositions de la partie législative. La répétition est juridiquement superflue et elle peut conduire à des confusions à la suite d'une modification de la partie L. qui ne serait pas reprise en partie R.

Une exception à ce principe de codification a toutefois été admise pour

33) Pour une illustration, voir l'article L. 5221-1 du CG3P :

« Section 1  
*Purge des privilèges et hypothèques et remise des fonds*

« Art. L. 5222-1. – *L'article L. 1212-3 est ainsi modifié :*

« 1° Les mots : « *les régions et leurs établissements publics* » sont supprimés ; (...) »

---

l'article R. 5211-4 du projet<sup>34</sup> qui rend compte des spécificités de l'organisation administrative de Saint-Pierre-et-Miquelon : la « grille de lecture » donnée par cet article existe en partie L

34) « Art R. 5211-4 pour l'application du présent code, les termes énumérés ci-après sont ainsi remplacés :

1° « "Département" et "région" par "collectivité territoriale" » ;

2° « "Président du conseil général" par "président du conseil territorial" »

... »

et s'applique de plein droit en partie R. mais sa réitération, qui améliore la clarté de la partie R., ne risque guère d'aboutir, à la suite d'une modification de la partie L., à une contradiction entre normes.

6. Si la plupart des articles du projet sont logiquement des articles en R., c'est à juste titre que des dispositions relatives au fonctionnement de certaines commissions ont été classées en D.

*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 docu-

---

ment 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 interministé-

---

rielle, 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 interministérielle. 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 contreseings 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 « suivantes » 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 n° 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 plé-

nières. 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 administratifs 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 n° 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 commission (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 118 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 déclassement 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, inapplicables 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'usager. 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 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 suivieuses

#### 1. Renvois simples

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

#### 2. Dispositions suivieuses

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 modi-



---

fiées 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 intéressantes 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'usager 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 dépenalisations 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 211 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.

Les codes précédés d'un astérisque sont entièrement nouveaux.

Les codes précédés de deux astérisques sont des codes anciens dont la refonte apparaît nécessaire en raison de l'évolution de la matière sans modifier le droit existant.

Les codes précédés de trois astérisques doivent seulement faire l'objet de compléments.

Le Premier ministre,

ALAIN JUPPÉ

---

## ANNEXE N° 20

---

### *Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011 (M. Claude C.)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 mai 2011 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 3031 du 18 mai 2011), sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Claude C., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 238 du livre des procédures fiscales.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

Vu la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 fixant l'évaluation des voies et moyens du budget de l'exercice 1949 et relative à diverses dispositions d'ordre financier ;

Vu le décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale ;

Vu le décret n° 50-478 du 6 avril 1950 portant règlement d'administration publique pour la refonte des codes fiscaux et la mise en harmonie de leurs dispositions avec celles du décret du 9 décembre 1948 et des lois subséquentes ;

Vu l'article 78 de la loi de finances n° 61-1396 du 21 décembre 1961 relatif à la refonte du code général des impôts ;

Vu le décret n° 81-859 du 15 septembre 1981 portant codification des textes législatifs concernant les procédures fiscales (première partie : Législative) ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 14 juin 2011 ;

Vu les observations produites pour le requérant par la SELARL Quentin-Decarme, avocat au barreau de Reims, enregistrées le 28 juin 2011 ;

Vu la lettre du 29 juin 2011 par laquelle le Conseil constitutionnel a soumis aux parties un grief susceptible d'être soulevé d'office ;

Vu les observations produites par le Premier ministre sur le grief soulevé d'office, enregistrées le 29 juin 2011 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendu à l'audience publique du 5 juillet 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ;

---

2. Considérant qu'avant d'être codifié à l'article L. 238 du livre des procédures fiscales par le décret du 15 septembre 1981 susvisé, l'article 1865 du code général des impôts disposait : « Les procès-verbaux des agents des contributions indirectes feront foi jusqu'à preuve contraire. – Si le prévenu demande à faire cette preuve, le tribunal renvoie la cause à quinzaine au moins » ;

3. Considérant qu'en procédant à la codification de ces dispositions à l'article L. 238 du livre des procédures fiscales, le décret du 15 septembre 1981 leur a donné la rédaction suivante : « Les procès-verbaux des agents de l'administration font foi jusqu'à preuve contraire.

3 – La personne qui fait l'objet des poursuites peut demander à apporter la preuve contraire des faits constatés dans le procès-verbal. Lorsque le tribunal accepte la demande, il reporte l'examen de l'affaire en la renvoyant à au moins quinze jours » ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la modification par le décret du 15 septembre 1981 de l'article 1865 du code général des impôts ; que cette modification subordonne à l'autorisation du tribunal correctionnel la

possibilité pour l'intéressé d'apporter la preuve contraire des faits constatés par l'administration ; qu'elle ne revêt pas le caractère d'une disposition législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution ; qu'il n'y a donc pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître ;

Décide :

Article 1<sup>er</sup>. – Il n'y a pas lieu de statuer sur la question prioritaire de constitutionnalité portant sur la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 238 du livre des procédures fiscales.

Article 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 juillet 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis Debré, président, M. Jacques Barrot, Mme Claire Bazy Malaurie, MM. Guy Canivet, Michel Charasse, Renaud Denoix de Saint Marc, Mme Jacqueline de Guillenchmidt, MM. Hubert Haenel et Pierre Steinmetz.

Rendu public le 22 juillet 2011.

---

## ANNEXE N° 21

---

### *Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-219 QPC du 10 février 2012 (M. Patrick É.)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 novembre 2011 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 6624 du 22 novembre 2011), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Patrick É., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 5 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques et des articles L. 3123-1 et L. 3123-2 du code des transports.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code des transports ;

Vu la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, notamment son article 92 ;

Vu la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques ;

Vu l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports ;

Vu le décret n° 2010-1223 du 11 octobre 2010 relatif au transport public de personnes avec conducteur, notamment son article 13 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour le requérant par M<sup>e</sup> Rachel Piralian, avocate au barreau de Paris, enregistrées les 18 décembre 2011 et 3 janvier 2012 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 20 décembre 2011 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

M<sup>e</sup> Piralian, pour le requérant, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 24 janvier 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ;

2. Considérant que les dispositions de l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 susvisée ont été codifiées dans le code des transports et abrogées par l'ordonnance du 28 octobre 2010 susvisée ; qu'elles figurent désormais, notamment, aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2 du code des transports ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'à ce jour, l'ordonnance du 28 octobre 2010 n'a pas été ratifiée ; que, par suite, les dispositions du code des transports rappelées ci-dessus ne revêtent pas le caractère de dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de

---

la Constitution ; qu'il n'y a donc pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître ;

4. Considérant, en second lieu, que la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle aux droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'elle n'ôte pas son effet utile à la question prioritaire de constitutionnalité et ne saurait faire obstacle, par elle-même, à la transmission de la question au Conseil constitutionnel ;

5. Considérant, toutefois, qu'il ressort des termes mêmes de l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 susvisée que la détermination des trois sujétions imposées aux entreprises prestataires d'un service de transport aux personnes au moyen de motocyclettes ou de tricycles à moteur était subordonnée, notamment en ce qui concerne la qualification des conducteurs et les caractéristiques des véhicules, à l'intervention de mesures réglementaires ; que ces dispositions réglementaires n'ont été prises que par le décret du 11 octobre 2010 susvisé qui n'est entré en vigueur, d'après son article 13, que le premier jour du sixième mois suivant sa publication, soit le 1<sup>er</sup> avril 2011 ; qu'à cette date, l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 avait été abrogé ; qu'ainsi, cette disposition législative, jamais entrée en vigueur, est insusceptible d'avoir porté

atteinte à un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que cette disposition ne peut, par suite, faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ; qu'il n'y a donc pas davantage lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître ;

Décide :

Article 1<sup>er</sup>. – Il n'y a pas lieu de statuer sur la question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 5 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques et les articles L. 3123-1 et L. 3123-2 du code des transports.

Article 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 février 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis Debré, président, M. Jacques Barrot, Mme Claire Bazy Malaurie, MM. Guy Canivet, Michel Charasse, Renaud Denoix de Saint Marc, Mme Jacqueline de Guillenchmidt, MM. Hubert Haenel et Pierre Steinmetz.

Rendu public le 10 février 2012.



***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 des Journaux officiels ;
- le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer ; des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné ;
- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'État ;
- un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;
- le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné ;

Un rapporteur général.

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 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° 23

---

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

Vice-président : M. Daniel Labetoulle  
Président de section honoraire au Conseil d'État

#### *Membres permanents*

M. Jacques Arrighi de Casanova  
Président-adjoint de la section du  
contentieux du Conseil d'État

#### *Suppléant :*

M. Rémi Bouchez  
Conseiller d'État, président-adjoint de  
la section des finances, commissaire  
à la simplification

M. Jacques Lemontey  
Président de chambre honoraire à la  
Cour de cassation

#### *Suppléant :*

M. Yves Chagny  
Conseiller doyen honoraire à la Cour  
de cassation

M. Patrice Vermeulen  
Magistrat, conseiller maître à la  
Cour des comptes, ayant succédé à  
M. Michel Clément à compter du  
23 février 2012

#### *Suppléant :*

M. Christian Michaut  
Avocat général près la Cour des  
comptes

M. Philippe Gosselin  
Député de la Manche

#### *Suppléant :*

M. Étienne Blanc  
Député de l'Ain

M. Patrice Gélard  
Sénateur de la Seine-Maritime

#### *Suppléante :*

Mme Anne-Marie Escoffier  
Sénateur de l'Aveyron

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

M. Laurent Vallée  
Directeur des affaires civiles et du  
sceau

Mme Maryvonne Caillibotte  
Directrice des affaires criminelles et  
des grâces

M. Jean-François Verdier  
Directeur général de l'administration  
et de la fonction publique

M. Thierry-Xavier Girardot  
Directeur, adjoint au secrétaire général  
du Gouvernement

M. Xavier Patier  
Directeur de l'information légale et  
administrative

M. Vincent Bouvier  
Directeur, délégué général à l'outre-  
mer

#### *Rapporteuse générale*

Mme Paquita Morellet-Steiner  
Maître des requêtes au Conseil d'État,  
ayant succédé à Mme Christine  
Maugüe à compter du 1<sup>er</sup> août 2011

#### *Rapporteurs généraux adjoints*

M. Nicolas Bonnal  
Magistrat, premier vice-président  
du tribunal de grande instance de  
Bobigny

M. Luc Machard  
Magistrat, Conseiller référendaire à  
la Cour des comptes, non remplacé  
à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011

#### *Chargée de mission*

Mme Élisabeth Catta  
Avocat général, magistrat délégué à la  
politique associative et à l'accès au  
droit, cour d'appel de Lyon

---

*Correspondants*

M. Michel Becq  
Conseiller à la direction de la législation et du contrôle du Sénat

M. Philippe Cerez  
Directeur de la législation et du contrôle du Sénat

Mme Anne de Cordovez  
Directrice du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale

M. Jean-Pierre Patout  
Direction générale de la santé, division droits, éthique, juridique

*Secrétaire général*

M. Philippe Fabre  
Secrétariat général du Gouvernement, ayant succédé à Mme Marie-Gaëlle Bonfils à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011





345080000-000512

---

Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15  
Edition : mois 2012  
Dépôt légal : mois 2012