

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

**VINGT-QUATRIÈME
RAPPORT ANNUEL
2013**

ISBN 978-2-11-076944-2
ISSN 0767-4538

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2013)

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. – L'activité de la Commission supérieure de codification en 2013 | 3 |
| I.1. L'état des publications | 3 |
| I.2. Les travaux en cours. | 4 |
| I.3. Les perspectives. | 6 |
| II. – Quelques points de « doctrine »..... | 7 |
| II.1. La création d'une subdivision unique à l'intérieur d'un chapitre : une exception à un refus de principe ... | 7 |
| II.2. Le périmètre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre..... | 8 |
| III. – La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification | 9 |
| III.1. La recommandation de certaines codifications dans un souci de sécurité juridique | 9 |
| III.2. Les modalités des techniques de renvoi | 9 |
| III.3. La codification de dispositions issues d'arrêtés ministériels | 10 |
| III.4. Les modalités de la codification des dispositions relatives à l'outre-mer | 11 |

ANNEXES

| | Pages |
|---|-------|
| ANNEXE 1 – Décret n° 2014-312 du 7 mars 2014 relatif à la prorogation de la Commission supérieure de codification | 13 |
| ANNEXE 2 – Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification | 15 |
| ANNEXE 3 – Composition de la Commission supérieure de codification | 19 |
| ANNEXE 4 – Avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du mardi 4 juin 2013 | 21 |
| ANNEXE 5 – Avis sur le projet de la V ^e partie réglementaire (Transports et navigation maritimes) des livres III (Ports maritimes) et VII (outre-mer) du code des transports | 22 |
| ANNEXE 6 – Avis sur le projet de partie réglementaire du livre VII (Dispositions relatives à l'outre-mer) du code du patrimoine | 24 |
| ANNEXE 7 – Avis sur les projets de partie réglementaire des livres I ^{er} , II, IV et V du code de la sécurité intérieure | 26 |
| ANNEXE 8 – Avis sur le projet de périmètre et plan du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre | 28 |
| ANNEXE 9 – Avis sur le projet de partie réglementaire des livres III, VI et VII du code de la sécurité intérieure | 30 |

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE
DE CODIFICATION (2013)

**I. – L'activité de la Commission supérieure de codification
en 2013**

Au cours de l'année 2013, la Commission supérieure de codification, dont le décret n° 2014-312 du 7 mars 2014 (reproduit en annexe) vient de décider, pour l'application du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, la prorogation pour cinq ans, a tenu cinq réunions plénières. Elle a rendu cinq avis sur des projets de codification concernant au total quatre codes : le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, le code des transports, le code du patrimoine et le code de la sécurité intérieure. Cette légère baisse d'activité reflète un certain ralentissement, en 2013, de l'activité de codification des administrations.

I.1. L'état des publications

En 2013, la Commission a eu la satisfaction de voir publier certaines parties réglementaires du code des transports (décrets n° 2013-251 et n° 2013-253 du 25 mars 2013), du code de l'éducation (décret n° 2013-756 du 19 août 2013) et du code de sécurité intérieure (décrets n° 2013-112 et 2013-1113 du 4 décembre 2013).

À l'occasion de la publication de l'ordonnance n° 2013-518 du 20 juin 2013 qui a modifié la partie législative du code de la sécurité intérieure déjà en vigueur en y insérant les dispositions relatives aux armes et munitions, la commission rappelle qu'hormis les dispositions relatives à l'outre-mer, l'intégralité de la partie législative de ce code est publiée.

S'agissant des ratifications, la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable a procédé à celle de l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie. Par ailleurs, la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a ratifié l'ordonnance n° 2008-1305 du 11 décembre 2008 modifiant la partie législative du code de la recherche.

Une fois encore, la Commission doit déplorer l'absence de publication de la partie législative du code électoral dont elle a achevé l'examen à la fin de l'année 2010. En 2013, comme en 2012, aucune habilitation législative n'est en effet intervenue alors que celle donnée au Gouvernement

par la loi du 14 avril 2011 a expiré depuis le 19 octobre 2011. Il est à craindre que le travail effectué, dont l'ampleur et la qualité méritent d'être rappelées, ne l'ait été en pure perte.

Enfin, la commission ne peut que déplorer l'absence de publication de la cinquième partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques sur laquelle elle s'est pourtant prononcée en décembre 2011, qui permettrait d'achever l'œuvre entreprise (la partie législative ayant été publiée en avril 2006 et les quatre premières parties réglementaires en novembre 2011).

I.2. Les travaux en cours

Dans le cadre du travail mené depuis la publication de la partie législative du code des transports, la commission a poursuivi l'examen de la partie réglementaire de ce code (livres III et VII de la V^e partie).

A également été examinée la partie réglementaire relative à l'outre-mer du code du patrimoine, achevant ainsi un travail de longue haleine.

Deux séances plénières ont été consacrées à l'examen de la partie réglementaire du code de sécurité intérieure. À l'exception des dispositions l'outre-mer relatives à la législation des armes, celui-ci est désormais achevé.

Dans le prolongement des réflexions entreprises en 2012, la commission a arrêté le périmètre et le projet de plan de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Des développements plus substantiels méritent d'être consacrés au projet de code des relations entre le public et les administrations.

L'article 3 de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, qui a reçu un accueil favorable lors de son examen par l'assemblée générale du Conseil d'État puis a été adoptée à l'unanimité des deux chambres du Parlement, a en effet mis en œuvre l'un des grands projets au programme de la circulaire du 27 mars 2013 relative au programme de codification de textes législatifs et réglementaires et de refonte de codes.

Le Gouvernement est habilité, dans un délai de deux ans, à adopter, par voie d'ordonnances, la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations. Il faut souligner l'économie particulière de l'article d'habilitation (reproduit en annexe) : le champ du code y est clairement défini et distingue l'habilitation à droit constant et celle qui autorise le gouvernement à réformer le droit existant. Le parti a été retenu d'en préparer, dans le même temps, la partie réglementaire afin

que l'ensemble puisse être publié d'un seul mouvement. La commission se félicite de ce choix de méthode : il est en effet de bonne « codistique » de préparer parallèlement les parties législative et réglementaire d'un code. Outre les avantages indéniables qui s'attachent à la publication d'un code « clefs en main », une telle façon de procéder garantit une meilleure cohérence de l'architecture retenue.

Le présent rapport offre l'occasion de souligner les mérites de la méthode inédite retenue pour la confection de ce nouveau code qui a vocation à regrouper et organiser les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public. Ce code est en effet préparé sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement qui joue le rôle habituellement dévolu à la mission de codification du ministère qui pilote un projet de code. Deux personnes, respectivement maître des requêtes au Conseil d'État et conseiller de tribunal administratif, sont chargées de cette préparation.

Cette méthode se caractérise en outre par la mise en place d'un « cercle des experts ». Ce groupe associe des hauts fonctionnaires, des membres de la juridiction administrative et des universitaires qui sont invités à participer, au moyen d'échanges sur un forum participatif, à l'élaboration du code.

Les spécificités du travail de légistique ainsi engagé, s'agissant en particulier de la codification des règles jurisprudentielles, expliquent que la Commission supérieure ait été associée très en amont à l'élaboration de ce code. Les responsables de la mission viennent régulièrement présenter le fruit de leur travail à la commission plénière. Il s'agit, d'une part, de tenir la Commission supérieure informée de l'état d'avancement du code et, d'autre part, de recueillir ses observations sur des choix de méthode ainsi que sur les arbitrages à rendre sur le périmètre et le plan. La commission se félicite de voir son expertise sollicitée tout en veillant à ne pas se substituer aux responsables de premier rang de cette entreprise.

Une telle méthode d'élaboration d'un code reposant sur la création d'une mission *ad hoc* travaillant en association avec un forum d'experts et en lien permanent avec la Commission supérieure de codification, pourrait certainement être retenue s'agissant d'autres projets de même envergure. On peut notamment songer au projet de code de la commande publique dont le gouvernement a annoncé la mise en chantier à l'horizon 2015, à la suite de la transposition des directives de l'Union européenne inter-

venues en la matière. Si ce code, qui ne saurait être élaboré à pur droit constant, ne pourra intervenir qu'après cette opération de transposition, il serait souhaitable d'engager sans attendre une réflexion préparatoire.

I.3. Les perspectives

La publication, le 27 mars 2013, d'une nouvelle circulaire du Premier ministre relative au programme de codification de textes législatifs et réglementaires et de refonte de codes avait conduit la commission à saluer, dans son rapport annuel, un nouvel élan de la codification.

Une année plus tard, le bilan est mitigé.

Certes, un certain nombre de projets figurant dans l'annexe de la circulaire ont été entrepris, à commencer par le code des relations entre le public et les administrations dont il vient d'être fait état. Il en va de même de la refonte du code des pensions militaires. Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 12 novembre 2013 a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans un délai de douze mois. Le travail est engagé et sera mené à terme dans les délais.

2014 a débuté avec deux nouvelles habilitations législatives.

L'article 161 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation autorise le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai de vingt-quatre mois, à une nouvelle rédaction de la partie législative du code de la consommation afin d'en aménager le plan et de l'adapter aux évolutions législatives intervenues depuis sa publication ainsi que d'y inclure des dispositions non codifiées relevant du domaine de la loi et entrant dans son champ d'application.

L'article 171 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové autorise le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, à une nouvelle rédaction du livre I^{er} du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan.

Cependant, il faut noter qu'alors que le Premier ministre avait inscrit à l'ordre du jour la refonte de deux codes devenus difficilement lisibles, le code de la construction et de l'habitation et le code des postes et des communications électroniques, rien n'a été engagé en ce sens, plus d'un an après la publication de sa circulaire. La refonte du code des assurances pourrait en outre être envisagée au titre du même effort de lisibilité.

Mais la déception la plus forte vient certainement de l'abandon, par le Gouvernement, du projet d'un code général de la fonction publique qui figurait pourtant en tête du programme arrêté par le Premier ministre,

dans la circulaire du 27 mars 2013. Ce changement de pied, qui intervient après l'élaboration d'un premier projet et quatre habilitations législatives à procéder par voie d'ordonnance, dont la dernière a vu son délai expirer en décembre 2012, est à déplorer. La codification aurait en effet certainement permis d'atteindre l'objectif, réaffirmé, à l'occasion du trentième anniversaire du statut général, de rassembler dans un texte unique les règles applicables aux trois versants de la fonction publique afin d'en faire apparaître, de la manière la plus claire possible, les traits communs. Cet abandon est d'autant plus regrettable que le travail préparatoire, dont la qualité doit être soulignée, était achevé. En outre, il ne faut pas minorer l'effet démobilisateur d'une telle décision sur les équipes qui avaient travaillé sur ce projet.

Dans la perspective de confection de codes, de dimensions modestes, centrés sur un corpus homogène composés des seuls textes véritablement pertinents au regard de la matière codifiée que la commission a appelés de ses vœux, l'idée d'un code de l'audiovisuel est suggérée. La suggestion du Conseil d'État de confectionner un code de la coopération, qui est mentionnée au point 3.1 du présent rapport, pourrait également s'inscrire dans une telle perspective.

II. – Quelques points de « doctrine »

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

II.1. La création d'une subdivision unique à l'intérieur d'un chapitre : une exception à un refus de principe

L'architecture d'un code repose sur une division en livres, titres et chapitres. Il n'y a lieu d'y ajouter le niveau des parties que lorsque le volume des dispositions codifiées le justifie.

La commission tient à rappeler sa position de principe selon laquelle la proscription de subdivisions uniques au sein d'un chapitre reste la règle. En effet, il n'y a lieu de subdiviser un chapitre que pour distinguer, en son sein, au moins deux matières. En revanche, la création d'un chapitre unique peut se justifier pour des raisons de numérotation. La création de subdivisions (sections et, à l'intérieur d'une section, de sous-sections ou de paragraphes) n'est donc justifiée que si elle permet d'améliorer la

clarté et la lisibilité d'un chapitre qui comporte plusieurs matières et de nombreux articles. C'est pourquoi il n'y a, en principe, jamais lieu de créer, au sein d'un chapitre, une « section unique ».

Saisie du projet de création de deux sections uniques, la CSC a toutefois admis qu'il soit à nouveau dérogé dans la partie réglementaire du code de sécurité intérieure pour des motifs tenant à la lisibilité du code.

Il peut apparaître en effet que la création d'une subdivision unique soit utile à raison du sous-titre qu'elle comporte, en particulier dans le cas où l'obligation de reprendre l'intitulé d'un chapitre figurant dans la partie L ne permet pas de rendre correctement compte de l'essentiel du contenu du chapitre de la partie R. La création d'une section a ainsi constitué le moyen pour retenir un intitulé qui soit de nature à restituer fidèlement la substance des dispositions codifiées. C'est le souci de clarté et d'intelligibilité du code qui justifie la dérogation à la règle.

II.2. Le périmètre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

S'agissant du projet de refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, la commission a été saisie d'une proposition de plan en trois parties et quatre niveaux (parties, livres, titres et chapitres). Dans le projet initial, la première partie était consacrée aux pensions ; la deuxième aux autres avantages attribués au titre de la reconnaissance de la nation ; la troisième à l'organisation administrative et contentieuse.

La question s'est posée de l'emplacement le plus approprié pour codifier les dispositions relatives à certains avantages annexes au droit à pension. La commission s'est interrogée sur la pertinence de l'emplacement en partie II au moins des titres 1 et 2 du livre 1^{er}. Eu égard à l'objet dont ils traitent (soins gratuits et appareillages ; rééducation professionnelle), il est apparu cohérent de proposer de les remonter en première partie. La structure du code se serait alors trouvée déséquilibrée, eu égard aux volumes respectifs des première et deuxième partie ainsi reconfigurées.

Pour remédier à ces difficultés, la commission a recommandé de tester une autre structure retenant les livres comme première subdivision. La disparition des parties ne devrait pas conduire à aller au-delà d'un total de huit subdivisions. Il est ainsi recommandé de répartir les dispositions relatives à l'outre-mer dans un titre final prenant place dans chacun des livres. Par ailleurs, la commission souligne l'intérêt, si un tel parti était retenu, de développer le titre préliminaire.

III. – La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'État en matière de codification

La commission se propose de faire état, dans son rapport annuel, des prises de position de formations administratives du Conseil d'État en matière de codification. Certaines consacrent des propositions ou des avis que la commission a pu émettre dans l'exercice de ses compétences consultatives ; d'autres les infirment au contraire. Enfin, certaines positions peuvent avoir été adoptées, indépendamment des préconisations de la CSC. Dans tous les cas de figure, il apparaît utile de présenter une rapide synthèse de la « doctrine » du Conseil d'État en matière de codification. Les avis dont il est ici fait état ont pour la plupart été rendus publics par le Conseil d'État. Pour les autres, ils sont publiés à l'occasion du présent rapport, après accord du secrétariat général du Gouvernement.

III.1. La recommandation de certaines codifications dans un souci de sécurité juridique

À l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, le Conseil d'État a recommandé au Gouvernement de procéder à la codification des textes relatifs à la coopération, qu'ils soient issus de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ou de dispositions, codifiées ou non, spécifiques à certaines catégories de coopératives. Il a en effet estimé que, compte tenu de l'enrichissement continu des textes en question, cette codification serait de nature à clarifier le droit applicable aux diverses formes de coopératives et, par là même, à contribuer à la sécurité juridique. Cette suggestion s'inscrit dans le droit fil de la doctrine de la Commission supérieure de codification selon laquelle doivent être désormais privilégiés les codes visant un secteur particulier et bien identifié.

III.2. Les modalités des techniques de renvoi

Le Conseil d'État s'est saisi de la question du renvoi par un code à un autre code ou texte codifié. À cette occasion, il a consacré la position constante de la Commission supérieure de codification s'agissant du niveau de la norme prévoyant le renvoi selon qu'il revêt un caractère normatif ou seulement informatif.

Dans l'hypothèse où il a pour objet de faire application des dispositions auxquelles il renvoie à une situation non régie par ces dernières, le renvoi revêt une portée normative. Il doit donc être opéré par une norme de même niveau que celle à laquelle il est fait référence. L'article du code opérant la référence sera donc codifié, selon le cas, en L, en R*, en R ou en D.

En revanche, lorsqu'il se borne à préciser que des matières connexes à celles qui sont codifiées dans le nouveau code sont régies par les dispositions d'un autre code ou texte, le renvoi possède un caractère seulement informatif. Un tel renvoi, opéré au sein de la partie réglementaire, relève donc du décret simple quelle que soit la valeur de la norme à laquelle il est fait référence.

III.3. La codification de dispositions issues d'arrêtés ministériels

Alors que la Commission supérieure de codification avait demandé au ministère de l'éducation nationale de préparer « une nouvelle version du Livre VI du code de l'éducation intégrant les arrêtés ministériels », « compte tenu du fait que beaucoup de dispositions générales importantes relèvent, dans le droit de l'éducation, de l'arrêté ministériel » (avis rendu lors de la séance du 1^{er} décembre 2009 qui est reproduit en annexe), la section de l'intérieur du Conseil d'État a retenu une position différente.

La position de la commission reposait sur le double souci d'exhaustivité et de lisibilité du code. La codification des dispositions issues d'arrêtés ministériels visait en effet à permettre à l'administrateur et à l'usager de l'enseignement supérieur d'avoir accès, dans chaque chapitre de ce livre, à toutes les dispositions réglementaires, qu'elles relèvent d'un décret en Conseil d'État, d'un décret ou d'un arrêté, présentées en numérotation continue.

Elle n'a pas été retenue par la section de l'intérieur, principalement en raison des risques sérieux qui auraient résulté de ce choix pour la qualité de la « maintenance » du code.

La distinction, maintenant généralisée, des parties R+D (décrets en Conseil d'État et décrets), d'une part, et A (arrêtés), d'autre part, a pour effet de conférer la responsabilité de cette maintenance au Premier ministre pour la première et au ministre compétent pour la seconde. Il est constant par ailleurs que les dispositions prises par voie d'arrêtés sont beaucoup plus fréquemment modifiées que celles relevant du décret. La section a redouté que, à défaut d'une coordination suffisante des acteurs, la cohérence du plan d'une partie R+D+A soit perdue de vue et que les conditions d'insertion dans le code de nouvelles dispositions relevant du décret soient rendues plus difficiles.

Par ailleurs, la section de l'intérieur a apporté les deux précisions suivantes. Elle a indiqué, d'une part, que rien ne s'opposait, bien au contraire, à ce que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche publie une partie A du code de l'éducation qui comporterait celles de ces dispositions prises par arrêtés. C'est une suggestion que la

Commission supérieure de codification reprend à son compte. Elle se tient, le cas échéant, à la disposition du ministère pour émettre un avis sur un projet de « partie A ».

La section de l'intérieur a relevé, d'autre part, qu'à plus long terme, l'exercice de codification pourrait être l'occasion pour le législateur de réexaminer la pertinence du choix de plusieurs niveaux de normes réglementaires.

III.4. Les modalités de la codification des dispositions relatives à l'outre-mer

À l'occasion de l'examen de certains livres de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, la commission a recommandé certaines innovations s'agissant de la codification des dispositions relatives à l'outre-mer.

En premier lieu, elle a recommandé de distinguer, s'agissant des collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, entre les dispositions applicables de plein droit et celles dont l'applicabilité résulte d'une mention expresse. La section de l'intérieur n'a pas suivi cette proposition au motif que l'identification des dispositions dites « de souveraineté » applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire soulevait de délicates questions qu'il lui apparaissait difficile de trancher à la faveur de l'exercice de codification.

En revanche, la section de l'intérieur a retenu deux propositions de la commission portant sur les dispositions outre-mer relatives, respectivement, aux « grilles de lecture » et consistant en la répétition, en partie R, des grilles figurant en partie L et à la présentation, sous forme de tableau, des dispositions rendues applicables aux collectivités ultra-marines, à la faveur de la codification.

ANNEXES

| | Pages |
|---|-------|
| Annexe n° 1 Décret n° 2014-312 du 7 mars 2014 relatif à la prorogation de la Commission supérieure de codification..... | 13 |
| Annexe n° 2 Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification..... | 15 |
| Annexe n° 3 Composition de la Commission supérieure de codification..... | 19 |
| Annexe n° 4 Avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du mardi 4 juin 2013 | 21 |
| Annexe n° 5 Avis sur le projet de la V ^e partie réglementaire (Transports et navigation maritimes) des livres III (Ports maritimes) et VII (outre-mer) du code des transports..... | 22 |
| Annexe n° 6 Avis sur le projet de partie réglementaire du livre VII (Dispositions relatives à l'outre-mer) du code du patrimoine | 24 |
| Annexe n° 7 Avis sur les projets de partie réglementaire des livres I ^{er} , II, IV et V du code de la sécurité intérieure..... | 26 |
| Annexe n° 8 Avis sur le projet de périmètre et plan du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre | 28 |
| Annexe n° 9 Avis sur le projet de partie réglementaire des livres III, VI et VII du code de la sécurité intérieure..... | 30 |

ANNEXE N° 1

Décret n° 2014-312 du 7 mars 2014 relatif à la prorogation de la Commission supérieure de codification

Décrets, arrêtés, circulaires

Textes généraux

Premier ministre

Décret n° 2014-312 du 7 mars 2014 relatif à la prorogation de la Commission supérieure de codification

NOR : *PRMX1405592D*

Publics concernés : tous ministères.

Objet : prorogation de la Commission supérieure de codification pour cinq ans.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : conformément au décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié, les commissions administratives à caractère consultatif sont instituées pour une durée maximale de cinq ans. La Commission supérieure de codification ayant été renouvelée pour cinq ans par le décret n° 2009-619 du 6 juin 2009, le présent décret la renouvelle jusqu'à la date du 28 février 2019.

Références : le présent décret ainsi que le décret qu'il modifie peuvent être consultés sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Vu le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification ;

Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, notamment son article 2 ;

Vu le décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, notamment son article 4 ;

Vu le décret n° 2009-619 du 6 juin 2009 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du Premier ministre,

Décète :

Art. 1^{er}. – Dans le décret du 12 septembre 1989 susvisé, il est inséré un article 12-1 ainsi rédigé :

« Art. 12-1. – Le présent décret est applicable jusqu'au 28 février 2019. »

Art. 2. – Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 7 mars 2014.

Jean-Marc Ayrault

ANNEXE N° 2

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

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

NOR: *PRMZ8905084D*

(Version consolidée au 2 avril 2014).

Article 1^{er}

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

- procéder à la programmation des travaux de codification ;
- fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;
- susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées ;
- 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^{er} du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet ainsi que de toute question liée à cette activité. Elle formule toute proposition utile dans ce domaine.

Article 2

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

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

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;

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

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

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

Un rapporteur général.

Deux rapporteurs généraux adjoints.

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

Article 3

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

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

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

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

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

Article 4

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

Article 5

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

Article 6

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

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

Article 7

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

Article 8

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

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

Article 9

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

Article 10

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

Article 11

Le montant des indemnités allouées aux personnalités qualifiées a un caractère forfaitaire. Il est fixé par le vice-président dans la limite d'un plafond

établi par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du budget. Cette indemnité est payée en deux versements.

Article 12

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

Article 12-1

(Créé par décret n° 2014-312 du 7 mars 2014 - art. 1^{er}).

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

Article 13

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

MICHEL ROCARD

Par le Premier ministre :

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget,

PIERRE BÉRÉGOVOY

Le ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives,

MICHEL DURAFOUR

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

PIERRE ARPAILLANGE

Le ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget,

MICHEL CHARASSE

ANNEXE N° 3

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, com-
missaire à la simplification

M. Jacques Lemontey
Président de chambre honoraire
à la Cour de cassation jusqu'au
26 novembre 2013

M. Yves Chagny
Conseiller doyen honoraire à la
Cour de cassation, suppléant
puis membre permanent à comp-
ter du 8 mars 2014

Suppléante :

Mme Pierrette Pinot
Conseiller doyen honoraire à la
Cour de cassation à compter du
8 mars 2014

M. Patrice Vermeulen
Magistrat, conseiller maître à la
Cour des comptes

Suppléant :

M. Christian Michaut
Avocat général près la Cour des
comptes

M. Philippe Terneyre
Professeur des universités, uni-
versité de Pau et des Pays de
l'Adour

M. Christophe Jamin
Professeur des universités, Institut
d'études politiques de Paris

Mme Marie-Françoise Bechtel
Députée de l'Aisne

Suppléant :

M. Matthias Fekl
Député de Lot-et-Garonne

M. Patrice Gelard
Sénateur de la Seine-Maritime

Suppléant :

M. Alain Richard
Sénateur du Val-d'Oise

M. Laurent Vallee
Directeur des affaires civiles et du
sceau (ministère de la justice)
jusqu'au 24 mai 2013

Mme Carole Champalaune
Directrice des affaires civiles et du
sceau (ministère de la justice)

Mme Marie-Suzanne Le-Queau
Directrice des affaires criminelles
et des grâces (ministère de la
justice)

Mme Marie-Anne Levêque
Directrice générale de l'administra-
tion et de la fonction publique au
ministère du budget, des comptes
publics, de la fonction publique
et de la réforme de l'État ayant
succédé à M. Jean-François
Verdier à compter du 23 sep-
tembre 2013

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

M. Xavier Patier
Directeur de l'information légale
et administrative (services du
Premier ministre) jusqu'au
30 avril 2014

M. Vincent Bouvier
Directeur, délégué général à l'outre-
mer (ministère de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités terri-
toriales et de l'immigration)
jusqu'au 18 février 2013

M. Thomas Degos
Directeur, délégué général à l'outre-
mer (ministère de l'intérieur, de
l'outre-mer, des collectivités terri-
toriales et de l'immigration)

Rapporteur général :

M. Mattias Guyomar
Conseiller d'État

Rapporteur général adjoint :

M. Nicolas Bonnal
Président de chambre à la Cour
d'appel de Paris

Chargée de mission :

Mme Elisabeth 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 légis-
lation 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 natio-
nale

M. Jean-Pierre Patout
Direction générale de la santé,
division droits, éthique, juridique
(ministère du travail, de l'emploi
et de la santé)

Secrétaire général :

M. Philippe Fabre
Secrétariat général du Gouver-
nement, service de la législation
et de la qualité du droit, chef
du département de la qualité du
droit

ANNEXE N° 4

Avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du mardi 4 juin 2013

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif aux dispositions réglementaires des livres VI et VII du code de l'éducation (décrets en Conseil d'État et décrets), lui a donné un avis favorable sous réserve d'un certain nombre de modifications de texte qui s'expliquent d'elles-mêmes et des observations suivantes.

La Commission supérieure de codification, lors d'une première réunion qu'elle avait organisée sur le projet de livre VI avec la mission codification des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, lui avait demandé « compte tenu du fait que beaucoup de dispositions générales importantes relèvent, dans le droit de l'éducation, de l'arrêté ministériel », de préparer « une nouvelle version de ce livre VI intégrant les arrêtés ministériels » (avis rendu lors de la séance du 1^{er} décembre 2009).

Cette position de la commission paraît séduisante car elle permet à l'administrateur et à l'usager de l'enseignement supérieur d'avoir accès, dans chaque chapitre de ce livre, à toutes les dispositions réglementaires, qu'elles relèvent d'un décret en Conseil d'État, d'un décret ou d'un arrêté, présentées en numérotation continue.

Toutefois elle n'a pas été retenue, principalement en raison des risques sérieux qui résulteraient de ce choix pour la qualité de la « maintenance » du code. La distinction, maintenant

généralisée, des parties R+D (décrets en Conseil d'État et décrets), d'une part, et A (arrêtés), d'autre part, a pour effet de conférer la responsabilité de cette maintenance au Premier ministre pour la première et au ministre compétent pour la seconde. Il est constant par ailleurs que les dispositions prises par voie d'arrêté sont beaucoup plus fréquemment modifiées que celles relevant du décret. On peut donc craindre qu'à défaut d'une coordination suffisante des acteurs la cohérence du plan d'une partie R+D+A soit perdue de vue et que les conditions d'insertion dans le code de nouvelles dispositions relevant du décret soient rendues plus difficiles.

Les risques ainsi relevés ont paru plus graves que les inconvénients de la situation juridique actuelle dans laquelle le législateur a renvoyé au décret ou à l'arrêté ministériel, selon la discipline en cause et sans que la logique de cette distinction soit toujours évidente, les dispositions relatives aux formations universitaires. En effet, dans l'immédiat, rien ne s'oppose, bien au contraire, à ce que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche publie une partie A du code de l'éducation qui comporterait celles de ces dispositions prises par arrêtés. À plus long terme, l'exercice de codification pourrait être l'occasion pour le législateur de réexaminer la pertinence du choix de plusieurs niveaux de normes réglementaires.

ANNEXE N° 5

SÉANCE DU 26 FÉVRIER 2013

AVIS

Sur le projet de la V^e partie réglementaire (Transports et navigation maritimes) des livres III (Ports maritimes) et VII (Outre-mer) du code des transports

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 26 février 2013, les livres III (Ports maritimes) et VII (Outre-mer) de la V^e partie réglementaire (Transports et navigation maritime) du code des transports et leur a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. Le chapitre 2 du titre premier du livre III relatif aux grands ports maritimes appelle les observations suivantes.

1. L'article R.5312-40 attribue au président du directoire d'un grand port maritime la faculté de conclure des transactions sans qu'aucune autre disposition n'ait accordé un tel pouvoir à cette catégorie d'établissement public. Or, en toute rigueur, le pouvoir de transiger doit être expressément accordé à un établissement public. La commission a admis que la dévolution de la compétence pour exercer le pouvoir de transaction devait être regardée comme traduisant nécessairement l'autorisation du Premier ministre qui est requise pour ce faire.

2. L'article R. 5312-77 prévoit la désignation auprès du grand port maritime d'un commissaire du Gouvernement et définit ses pouvoirs. La question s'est posée de savoir si et dans quelle mesure pouvait être en cause une règle constitutive d'une catégorie d'établissement public relevant du domaine de la loi. La commission a admis la compétence

du pouvoir réglementaire. S'agissant des établissements publics de l'État qui constituent des démembrements de l'État.

3. On peut en effet prévoir par décret la présence d'un commissaire du Gouvernement doté d'un pouvoir d'opposition dès lors que l'existence d'un tel pouvoir doit être regardée comme inhérente à cette catégorie de personne publique.

4. La sous-section 4 de la section 2 de ce chapitre 2 traite des conseils de coordination interportuaire.

Elle comportait initialement deux paragraphes respectivement relatifs au conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique et à celui de la Seine. Il a été décidé de créer un troisième paragraphe regroupant les dispositions (en D) communes à ces deux conseils afin d'éviter les redondances.

II. Le chapitre III (Ports autonomes) du titre premier du livre III appelle les observations suivantes.

1. Alors même qu'il n'existe plus de ports autonomes, la cohérence entre les parties L qui en traite et R implique d'y consacrer un chapitre.

2. Ce chapitre procède à certains déclassements d'articles R* en R. Il en est ainsi notamment de l'article R. 5313-30 qui prévoit l'intervention d'un décret en conseil des ministres pour prononcer la dissolution du conseil d'administration d'un

port autonome. En tant que détenteur du pouvoir réglementaire, le Premier ministre peut en effet prévoir l'intervention d'un décret en conseil des ministres.

III. Les chapitres II (Sûreté portuaire) et III (Règlement général de police) du titre III du livre III appellent les observations suivantes.

1. L'article R. 5332-6 doit rester précédé d'une étoile dans la mesure où il déroge au décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements qui est un décret en conseil des ministres.

2. Les articles 5333-1 et suivants sont issus du décret simple n° 2009-877 du 17 juillet 2009 portant règlement général de police dans les ports maritimes de commerce et de pêche. Ils doivent néanmoins être codifiés en R dès lors que l'article L. 5338-1 du code des transports dispose que : « les conditions d'application des dispositions du présent titre (Police des ports maritimes) sont fixées par décret

en Conseil d'État. » La circonstance que l'article L. 5331-2 ait prévu que : « les règlements généraux de police applicables aux ports de commerce, aux ports de pêche et aux ports de plaisance sont établis par voie réglementaire » – ce qui est neutre quant à la répartition des compétences au sein du pouvoir réglementaire – est sans incidence sur ce point.

IV. Le livre VII (« Dispositions relatives à l'outre-mer ») n'appelle qu'une observation tenant à l'évolution du statut de Mayotte entre l'adoption de la partie législative et la partie réglementaire. La domanialité publique fait partie des matières dont l'article LO 6113-1 du code général des collectivités territoriales avait exclu l'application de plein droit jusqu'en 2011. Une mention expresse d'applicabilité était donc nécessaire en partie L. Elle est devenue inutile en partie R. La commission a toutefois admis, pour des raisons de lisibilité, de la maintenir à l'article R. 5723-6 au bénéfice d'une référence à la loi statutaire et de l'ajout des termes « de plein droit » qui marquent son caractère superfétatoire.

ANNEXE N° 6

SÉANCE DU 19 MARS 2013

AVIS

Sur le projet de partie réglementaire du livre VII (Dispositions relatives à l'outre-mer) du code du patrimoine

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 19 mars 2013, le livre VII (Dispositions relatives à l'outre-mer) de la partie réglementaire du code du patrimoine et lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent, dont certaines revêtent une portée générale, dans la perspective de la rédaction d'un nouveau vade-mecum des règles applicables à la codification pour l'outre-mer.

I. La codification des dispositions réglementaires relatives à l'outre-mer a soulevé une difficulté tenant au plan du livre VII. Le parti retenu pour la partie législative, s'agissant du plan et des intitulés du livre relatif à l'outre-mer, est en effet devenu inadapté en raison des nombreuses modifications statutaires des collectivités ultra-marines intervenues depuis son adoption. En réalité, les différences d'intitulé recouvrent deux partis de codification opposés selon que sont en cause des collectivités régies par le principe de l'identité législative ou des collectivités régies par celui de la spécialité législative. La commission a accepté, de manière exceptionnelle, qu'il soit dérogé à l'impératif de cohérence qui prévaut normalement entre les parties L et R d'un même code. Le livre VII de la partie réglementaire retient donc des intitulés correspondant à l'état actuel des statuts des collectivités d'outre-mer au prix d'une disharmonie avec ceux de la partie législative. Une telle rupture

de cohérence est apparue envisageable pour deux séries de raisons. En premier lieu, elle n'affecte ni la structure ni la numérotation du livre VII. En second lieu, le Gouvernement s'est engagé à transposer à la partie législative, dans les meilleurs délais, les choix de rédaction retenus pour la partie réglementaire. La loi sur le patrimoine, actuellement en chantier, pourrait fournir un véhicule pertinent.

II. La commission a entériné l'intitulé du titre premier du livre VII : « Dispositions particulières en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion ». Cette rédaction marque bien qu'est en jeu une question de champ d'application territorial des dispositions codifiées. L'intitulé « dispositions particulières à la collectivité de [...] » ne doit être retenu que lorsque sont en cause des dispositions propres à la collectivité elle-même.

III. Les dispositions relatives au régime de circulation et de restitution des biens culturels ont posé une question de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. La commission a admis que ces dispositions relevaient, s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la compétence de l'État en se fondant sur les dispositions combinées des articles LO 6413-1 et LO 6414-1 II 2° du code général des collectivités territoriales qui réservent la compétence de l'État en ce qui concerne les « prohibitions à l'importation et à l'exportation ».

tation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France ». Or le parti inverse avait été retenu pour la Polynésie française alors que le 6° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est rédigé strictement dans les mêmes termes. La commission a néanmoins consacré cette différence d'interprétation de dispositions similaires en se fondant sur les blocs de compétences existants. C'est en effet l'État qui conserve, à Saint-Pierre-et-Miquelon, la compétence en matière de culture tandis que celle-ci est dévolue à la Polynésie française. D'une certaine manière, la portée des dispositions relatives aux « prohibitions à l'importation et à l'exportation » a été interprétée à la lumière de celles distribuant les compétences entre l'État et les collectivités ultra-marines en matière de culture. Le bloc de compétences « culture » a donc joué en faveur de l'État, s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon.

IV. S'agissant du régime des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), le code du patrimoine joue le rôle de code pilote. Il renvoie néanmoins à de nombreux articles du code de l'urbanisme. Ces renvois ont posé la question de l'applicabilité des

règles relatives aux AVAP dans les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin qui sont dotées de la compétence en matière d'urbanisme et de construction. Un effort a été consenti afin de préserver la cohérence avec la partie législative. Il a été considéré que la codification des dispositions en cause ne constituait que l'indication, dépourvue par elle-même de portée normative, de la faculté d'utiliser le dispositif existant sans préjudice de la possibilité pour les collectivités concernées de se doter par ailleurs d'un régime équivalent, en vertu de leurs compétences statutaires. La codification de telles dispositions, alors même qu'elles ne concernent pas une compétence de l'État, ne pose donc pas les mêmes difficultés que celles que soulèveraient, dans pareille hypothèse, des dispositions imposant une sujétion ou retirant une compétence. Il s'agit simplement d'ouvrir une faculté dont l'usage dispenserait les collectivités d'avoir à créer un régime équivalent.

V. La commission a donné un avis favorable aux différentes extensions envisagées, en l'absence de difficulté à s'écarter, s'agissant de dispositions réglementaires, du principe de la codification à droit constant.

ANNEXE N° 7

SÉANCE DU 16 AVRIL 2013

AVIS

Sur les projets de partie réglementaire des livres I^{er}, II, IV et V du code de la sécurité intérieure

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 16 avril 2013, les livres I^{er} (Principes généraux et organisation de la sécurité intérieure), II (Ordre et sécurité publics), IV (Police nationale et gendarmerie nationale) et V (Polices municipales) de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure et leur a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. Le travail de codification a été l'occasion de procéder à un certain nombre de reclassements : des dispositions en R* en R, des dispositions en R en D et de manière plus inhabituelle des dispositions de D en R (concernant les dispositions relatives au système d'information Schengen).

II. La commission a pris position sur la place que doivent occuper les dispositions relatives au préfet de police des Bouches-du-Rhône. Le parti a été retenu de consacrer la terminologie « préfet de police des Bouches-du-Rhône » afin de lever tout risque d'ambiguïté avec le préfet de police (entendu implicitement préfet de police de Paris) dont les compétences sont plus étendues. Sous réserve qu'il soit possible de clairement distinguer entre les dispositions de fond qui sont attributives de compétences et celles qui n'ont vocation qu'à figurer dans les articles de grille de lecture, la commission préconise le transfert en partie réglementaire des dispositions

législatives relatives au préfet de police des Bouches-du-Rhône qui relèvent de la seconde catégorie. L'objectif d'intelligibilité du droit milite en effet en faveur d'une grille de lecture qui forme un ensemble cohérent et homogène.

III. S'agissant des dispositions relatives à l'outre-mer, la commission recommande de distinguer entre les dispositions qui sont applicables de plein droit et celles qui ne le sont qu'en vertu d'une mention expresse d'applicabilité. Cette distinction permet de préciser que les secondes sont applicables « dans leur rédaction en vigueur à la date de la codification » ce qui constitue une utile alerte en faveur de la nécessité d'un suivi de l'évolution de ces dispositions. Soucieuse, pour les mêmes motifs que ceux développés au point précédent, que les articles de grille de lecture constituent des ensembles complets, la commission est favorable à ce que de tels articles, figurant en partie R, répètent, le cas échéant, les grilles figurant en partie L.

IV. Alors que, fidèle à la position de principe qu'elle a retenue sur ce point, la commission a préconisé la suppression des sections uniques figurant dans le projet qui lui a été soumis, une exception a été faite s'agissant du chapitre III du titre II du livre I. Ce chapitre étant consacré aux établissements publics, il a en effet semblé cohérent d'ouvrir une section unique pour le seul établissement relevant de cette catégorie (Institut national des hautes études de

la sécurité et de la justice). S'agissant de cet établissement public, la commission a recommandé une modification de la rédaction de l'article D. 123-11 relatif à la composition du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales de façon à ne pas préciser le mode de désignation des parlementaires, les autres membres étant désignés par arrêté du Premier ministre (exception faite des représentants de l'administration désignés *ès qualités*). En effet, le pouvoir réglementaire n'a pas à s'immiscer dans le fonctionnement du Parlement. Cet amendement est également valable pour les articles D. 123-18 et D. 123-19.

V. S'agissant du titre IV du livre premier relatif à la déontologie de la sécurité publique, il est suggéré que la loi de ratification de l'ordonnance du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de sécurité intérieure puisse être l'occasion d'une modification du titre de la partie législative qui apparaît inadapté. Cette loi de ratification pourrait aussi être le véhicule d'une modification de la structure de ce titre. Deux chapitres pourraient utilement être créés, le premier ayant vocation à accueillir les dispositions relatives à la médaille de la sécurité intérieure ainsi qu'éventuellement certains principes communs à l'ensemble des codes de déontologie.

ANNEXE N° 8

SÉANCE DU 15 JUIN 2013

AVIS

Sur le projet de périmètre et plan du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 25 juin 2013, le périmètre et le plan du projet de code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. Le principe d'une refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre a été décidé lors de la réunion interministérielle du 28 février 2013.

S'agissant du périmètre de ce code, le choix a été fait de reprendre l'ensemble des dispositions ouvrant des droits à pensions à l'occasion du service actif ou de circonstances de guerre.

S'agissant de l'intitulé du code, la commission s'est prononcée en faveur de la formule générique « victimes de guerre » plutôt que celle, historiquement plus connotée, « victimes de la guerre ».

La commission se félicite du choix de préparer en parallèle les parties législative et réglementaire de ce code. La refonte du code sera l'occasion d'effectuer un important travail de ventilation de dispositions qui restent actuellement très imbriquées.

S'agissant du partage loi/règlement, la commission a estimé que la reconnaissance d'un droit général à pension d'invalidité pour les anciens combattants et les victimes civiles relevait du domaine de la loi au titre de l'article 34 de la Constitution.

II. La commission a été saisie d'une proposition de plan en trois parties et quatre niveaux (parties, livres, titres et chapitres). Dans le projet initial, la première partie était consacrée aux pensions ; la deuxième aux autres avantages attribués au titre de la reconnaissance de la Nation ; la troisième à l'organisation administrative et contentieuse.

La question s'est posée de l'emplacement le plus approprié pour codifier les dispositions relatives à certains avantages annexes au droit à pension. La commission s'est interrogée sur la pertinence de l'emplacement en partie II au moins des titres 1^{er} et 2 du livre 1^{er}. Eu égard à l'objet dont ils traitent (soins gratuits et appareillages ; rééducation professionnelle), il est apparu cohérent de proposer de les remonter en première partie. La structure du code se serait alors trouvée déséquilibrée, eu égard aux volumes respectifs des première et deuxième partie ainsi reconfigurées.

Pour remédier à ces difficultés, la commission a recommandé de tester une autre structure retenant les livres comme première subdivision. La disparition des parties ne devrait pas conduire à aller au-delà d'un total de huit subdivisions. Il est ainsi recommandé de répartir les dispositions relatives à l'outre-mer dans un titre final prenant place dans chacun des livres.

Par ailleurs, la commission souligne l'intérêt, si un tel parti était retenu, de développer le titre préliminaire.

III. Le principe de la codification à droit constant s'accommode, dans tous les cas, d'une actualisation et d'un toilettage du droit existant. Le code actuel, qui se caractérise par l'obsolescence d'un grand nombre de ses dispositions, appelle de nombreuses modifications à ces deux titres.

Par ailleurs, la commission a émis un avis favorable au parti proposé de compléter, s'agissant de la procédure contentieuse, les règles existantes en

codifiant certaines jurisprudences, sur le modèle retenu pour le projet de code des relations entre le public et les administrations.

IV. Il est apparu que certaines dispositions, anciennes et au champ d'application limité, n'avaient pas vocation à être codifiées, à la faveur de la refonte envisagée. Elles doivent néanmoins rester en vigueur et trouver, pour ce faire, un autre support. Afin de pouvoir abroger le code actuel dans sa totalité, la commission suggère d'insérer directement ces dispositions dans l'ordonnance de codification.

ANNEXE N° 9

SÉANCE DU 13 DÉCEMBRE 2013

AVIS

Sur le projet de partie réglementaire des livres III, VI et VII du code de la sécurité intérieure

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 13 décembre 2013, les livres III (polices administratives spéciales), VI (activités privées de sécurité) et VII (sécurité civile) de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (CSI) et leur a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

I. La Commission supérieure de codification avait accepté la création, au livre I, d'une « section unique » relative à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice et la section de l'intérieur du Conseil d'État a suivi cette position.

Saisie du projet de création de deux nouvelles sections uniques, la CSC tient à rappeler qu'en principe il n'y a lieu de subdiviser un chapitre que pour distinguer, en son sein, au moins deux matières. La proscription de sections uniques est donc la règle. Elle a toutefois admis qu'il y soit à nouveau dérogé dans la partie réglementaire du code de sécurité intérieure pour des motifs tenant à la lisibilité du code.

Le projet de livre VI comporte en effet une section unique intitulée « code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité ». La création d'une subdivision unique est apparue utile à raison du sous-titre qu'elle comporte. Compte tenu de l'impératif de cohérence entre les parties L et R, il s'est trouvé en effet que l'obligation de reprendre l'intitulé du chapitre figurant

dans la partie L (« Dispositions générales ») ne permettait pas de rendre correctement compte de l'essentiel du contenu du chapitre de la partie R. La création d'une section a constitué le moyen pour retenir un intitulé qui soit de nature à restituer fidèlement la substance des dispositions codifiées. C'est le souci de clarté et d'intelligibilité du code qui justifie la dérogation à la règle.

La même solution a été retenue s'agissant de la section unique intitulée « sapeurs-pompiers volontaires » qui se trouve au livre VII.

II. Le même souci pédagogique explique que la commission ait accepté que les articles R. 631-1 et suivants qui constituent le code de déontologie comportent des intitulés. Cette technique fait en effet clairement apparaître le contenu de chaque article. Ce titrage, adopté par le décret-source, est ainsi au service de l'intelligibilité de l'entreprise de codification. A été déterminant le fait que ce code constitue en réalité un sous-ensemble autonome au sein du code de sécurité intérieure dont il est parfaitement divisible. La faculté de l'extraire du tout dans la perspective d'un usage indépendant de la part de ses destinataires a justifié le choix d'une présentation *ad hoc*. En l'absence de doctrine arrêtée sur ce point en matière de légistique, la circonstance que d'autres codes de déontologie n'aient pas retenu le même parti n'a pas retenu la commission.

III. L'examen des trois livres présentés à la commission a fourni l'occasion de revenir sur certaines propositions qui avaient été retenues par la commission lors de la séance du 16 avril 2013 ainsi que sur les suites qui leur ont été données par la section de l'intérieur du Conseil d'État. Deux d'entre elles n'ont pas été suivies par la section. Le projet soumis à l'avis de la CSC en a pleinement tenu compte. Il s'agissait en premier lieu du transfert en partie réglementaire des dispositions législatives relatives aux compétences du préfet de police. En second lieu, il s'agissait de la distinction, s'agissant des collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, entre les dispositions applicables de plein droit et celles dont l'applicabilité résulte d'une mention expresse. En revanche, la section de l'intérieur a retenu deux propositions de la commission portant sur les dispositions outre-mer relatives, respectivement, aux « grilles de lecture » et consistant en la répétition, en partie R, des grilles figurant en partie L, et à la présentation, sous forme de tableau, des dispositions rendues applicables aux collectivités ultramarines, à la faveur de la codification. Ce parti pris rédactionnel a donc été à nouveau appliqué.

IV. La commission a confirmé la nécessité de codifier en R* les articles R. 742-1 et R. 742-4 (ainsi que les dispositions correspondantes prévues pour les collectivités outre-mer) dans la mesure où ils dérogent au décret en Conseil d'État et en conseil des ministres du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'État en mer. Il convient donc de préparer un projet de décret de codification en Conseil d'État et en conseil des ministres.

V. L'examen du projet de livre III a conduit à se pencher sur la codification de dispositions très récentes

relatives aux armes et munitions. En toute orthodoxie, il y aurait eu avantage, plutôt que de procéder à une répartition entre le code de la défense et le code de la sécurité intérieure, à la création d'un « mini-code des armes » auquel auraient renvoyé, chacun dans la mesure qui le concerne, le code de la sécurité intérieure et le code de la défense. Tel n'a pas été le choix retenu. Il s'ensuit que seules les dispositions du décret du 30 juillet 2013 qui relèvent du champ du CSI ont vocation à être codifiées à bref délai. La commission estime qu'il est indispensable de procéder au plus vite à l'insertion dans le code de la défense des dispositions de ce même décret qui ont vocation à y être incorporées. L'incorporation dans le code de la défense des dispositions relevant de son champ d'application pourrait utilement être effectuée par le décret de codification qui devrait alors être également rapporté par le ministre de la défense. S'il apparaissait que cette insertion pose des difficultés d'ordre technique de nature à justifier que l'opération soit réalisée par le véhicule d'un autre décret, la commission se tient à la disposition du ministère de la défense.

En l'absence d'une telle opération, et alors même que la partie L a eu recours à l'indication « conformément à » pour renvoyer aux dispositions du code de la défense définissant les différentes catégories d'armes, la commission suggère de procéder à la codification des dispositions réglementaires sans procéder à aucun renvoi ni au code de la défense ni au décret-source dont les dispositions doivent être abrogées. Cela implique que, le moment venu, le code de la défense reprenne des définitions conformes à celles figurant dans le code de sécurité intérieure.

345100000-000614

Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15

Edition : juillet 2014

Dépôt légal : juillet 2014