

2016

Commission supérieure de codification

Vingt-septième rapport annuel

CSC

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

RAPPORT ANNUEL

2016

Vingt-septième rapport annuel

Commission supérieure de codification

ISBN 978-2-11-077395-1
ISSN 0767-4538

SOMMAIRE

Pages

1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2016.....	3
1.1. L'état des publications.....	3
1.2. Les travaux en cours	4
1.3. Les perspectives	4
2. Quelques points de « doctrine »	5
2.1. La « doctrine » de la Commission supérieure de codification... ..	5
2.1.1. La codification des parties réglementaires	5
2.1.2. Des modalités renouvelées pour l'élaboration de nouveaux codes	6
2.1.3. La fixation du délai d'habilitation	7
2.2. La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification.....	7
2.2.1. La consultation facultative de la Commission supérieure de codification	7
2.2.2. L'exigence d'une stricte correspondance entre les parties législative et réglementaire d'un code.....	9
2.2.3. La codification au service de l'objectif d'accessibilité du droit	9
2.2.4. La mise en œuvre de la recommandation du 7 janvier 2016 s'agissant de la rédaction des dispositions d'extension des textes législatifs ou réglementaires dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie... ..	10
Annexe n° 1 Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification	11
Annexe n° 2 Composition de la Commission supérieure de codification (à la date du 31 décembre 2016)	15

Annexe n° 3 Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires	17
Annexe n° 4 Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires	33
Annexe n° 5 Avis émis par la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2016	36
Annexe n° 6 Avis du Conseil d'Etat du 15 septembre 2016 relatif au projet d'ordonnance modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à l'outre-mer	43
Annexe n° 7 Avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2016 relatif au projet d'ordonnance modifiant la partie législative du code des juridictions financières	46
Annexe n° 8 Avis du Conseil d'Etat du 8 novembre 2016 relatif à des dispositions du livre I ^{er} de la cinquième partie réglementaire du code des transports et relatif aux dispositions du livre I ^{er} , du livre IV à l'exception de son titre IV ainsi que des chapitres I ^{er} et IV des titres I ^{er} à IX du livre VII de la cinquième partie réglementaire du code des transports, et portant diverses mesures d'adaptation relatives à l'outre-mer	48

1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2016

Au cours de l'année 2016, la Commission supérieure de codification a tenu quatre réunions plénières : trois ont donné lieu à un avis sur le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ; la quatrième a été consacrée à l'examen des projets de code de la commande publique et de code monétaire et financier outre-mer.

1.1. L'état des publications

En 2016, la Commission a eu la grande satisfaction de voir publier le décret n° 2016-1903 du 28 décembre 2016 relatif à la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui marque l'achèvement de la refonte de ce code. Elle se félicite qu'ait été menée à bien cette entreprise de grande envergure et remercie la mission de codification du ministère de la défense qui a fortement contribué à cette réussite.

Il y a également lieu de se réjouir de la publication de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et du décret n° 2016-884 du 29 juin 2016 relatif à la partie réglementaire de ce même code, de l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime ainsi que du décret n° 2016-1613 du 25 novembre 2016 portant modification de diverses dispositions résultant de la recodification du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

Il convient par ailleurs de souligner la publication des décrets n° 2016-1549 du 17 novembre 2016, n° 2016-1660 du 5 décembre 2016 et n° 2016-1893 du 28 décembre 2016 qui portent sur certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports.

Enfin, la Commission prend note de la publication de l'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016 introduisant dans le code des relations entre le public et l'administration des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques, de l'ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à l'outre-mer et de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.

1.2. Les travaux en cours

L'année 2017 devrait être mise à profit pour poursuivre les ambitieux travaux consacrés au projet de code de la commande publique, prévu à l'article 38 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Dans le prolongement des réflexions qu'elle a engagées en 2015, la Commission est saisie, pour avis, sur la faisabilité d'un code monétaire et financier outre-mer. L'article 169 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique habilite en effet le Gouvernement à procéder par ordonnance, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la loi susmentionnée, à l'adoption d'un code monétaire et financier applicable en outre-mer, se substituant aux dispositions du code monétaire et financier relatives à l'outre-mer. Ce code vise à regrouper les règles spécifiques à l'outre-mer relatives à la monnaie, aux produits financiers et d'épargne, aux services bancaires, aux marchés financiers, aux prestataires de services bancaires et d'investissement et aux institutions en matière bancaire et financière. Ce projet pose une question de principe relative à l'élaboration de codes spécifiques aux collectivités d'outre-mer. La Commission devrait en délibérer en juin 2017.

La Commission devrait normalement être saisie du projet, prévu à l'article 117 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, consistant à codifier dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale, qui figurent aujourd'hui dans le code de la sécurité sociale.

1.3. Les perspectives

L'article 88 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance « à l'adoption de la partie législative du code général de la fonction publique afin de renforcer la clarté et l'intelligibilité du droit », dans un délai de douze mois. La brièveté de ce délai a eu raison de ce projet qu'il était impossible de réaliser en si peu de temps, en dépit des efforts fournis par le ministère de la fonction publique. La Commission déplore vivement ce nouvel abandon qui intervient après celui de 2013 alors même que le Premier ministre l'avait réinscrit à l'ordre du jour des travaux de codification. Il faut aussi regretter l'abandon du projet prévu au 1° du III de l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 qui a autorisé le Gouvernement à prendre

par ordonnance, dans un délai de douze mois, toutes mesures afin de regrouper et d'harmoniser certaines dispositions législatives du code de la santé publique et du code la sécurité sociale.

Toujours soucieuse de contribuer à la maintenance des codes, la Commission persiste à recommander que soit entreprise la refonte, en tout ou partie, des codes devenus au fil du temps et des modifications qui y ont été apportées, d'un maniement et d'un usage difficiles. Le code de procédure pénale ou le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui sont d'application quotidienne par le public, l'administration et les juridictions, mériteraient particulièrement que soient engagés pareils travaux de maintenance. Elle réitère également son souhait que soit engagée, pour les mêmes motifs, la refonte du code de la construction et de l'habitation, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales ainsi que du code des douanes.

La Commission réaffirme sa disponibilité pour accompagner la refonte des parties outre-mer d'un certain nombre de codes existants.

Enfin, la Commission rappelle qu'elle appelle de ses vœux, depuis plusieurs années, la création de nouveaux codes, de dimension modeste, centrés sur un corpus juridique homogène composés des seuls textes véritablement pertinents au regard de la matière codifiée. L'élaboration d'un code de l'audiovisuel s'inscrirait parfaitement dans une telle perspective.

2. Quelques points de « doctrine »

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

Par ailleurs, ainsi qu'il le fait depuis 2013, le rapport annuel de la Commission supérieure de codification fait état des prises de position des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification, intervenues au cours de l'année 2016. Certaines consacrent des propositions ou des avis que la Commission a pu émettre dans l'exercice de ses compétences consultatives ; d'autres ont été adoptées, indépendamment des préconisations de la Commission supérieure de codification.

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

2.1.1. La codification des parties réglementaires

L'élaboration de la partie réglementaire d'un code laisse, plan mis à part, une plus grande marge de latitude au codificateur qui n'est notamment

pas soumis au principe de la codification à droit constant. Cet exercice se prête à de fréquents reclassements entre dispositions réglementaires.

A l'occasion de la refonte de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, la Commission s'est tout particulièrement penchée sur la question de la ventilation des dispositions de la partie réglementaire entre articles codifiés en R et articles codifiés en D. L'examen des nombreuses dispositions rapatriées de l'ancienne partie législative a fourni l'occasion de rappeler que le déclassement d'une disposition en partie réglementaire n'implique en rien qu'elle soit codifiée dans un article en R. Hormis les cas où la loi prend le soin de prévoir, pour son application, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, le critère de la répartition entre R et D tient à la valeur ajoutée juridique qu'apporte l'examen de la disposition réglementaire par le Conseil d'Etat.

L'examen de ce projet a également permis à la Commission de rappeler la règle selon laquelle, en principe, les dispositions issues d'arrêtés n'ont pas vocation à être codifiées. La question se posera, au regard du souci d'exhaustivité qui anime le codificateur, à l'occasion de l'élaboration du code de la commande publique compte tenu de l'importance qu'occupent, dans cette matière, les dispositions réglementaires édictées par voie d'arrêtés.

2.1.2. Des modalités renouvelées pour l'élaboration de nouveaux codes

Les précédents rapports annuels ont déjà permis de présenter la méthode inédite qui a été retenue pour l'élaboration du code des relations entre le public et l'administration. Le succès de ce code, expérimental à plus d'un titre, repose pour beaucoup sur les modalités mises en place. Sans aller jusqu'à préconiser d'appliquer systématiquement la même méthode pour la création de chaque nouveau code, la Commission a appuyé l'idée de réitérer l'expérience à propos de la création du code de la commande publique.

D'une part, un « cercle des experts » a été installé par le directeur des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, le 30 novembre 2016, sur le modèle de celui mis en place pour l'élaboration du code des relations entre le public et l'administration. Lieu de concertation et d'échanges, ce « cercle », qui compte une cinquantaine de membres, a déjà suscité de nombreuses contributions émanant tant d'universitaires que de professionnels de l'achat public. Cette démarche itérative, qui nourrit la réflexion des rapporteurs particuliers et du ministère pilote, promet d'être fructueuse.

D'autre part, comme cela avait été le cas pour le code des relations entre le public et l'administration, la Commission supérieure de codification est associée très en amont aux réflexions des rapporteurs particuliers et de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances qui viendront régulièrement, au cours de l'année 2017, faire un point sur l'état d'avancement des travaux avant de recueillir un avis formel sur le périmètre, le plan, la structure et le projet de texte.

2.1.3. La fixation du délai d'habilitation

La Commission relève, pour le déplorer, que la brièveté du délai d'habilitation donné au Gouvernement pour codifier par ordonnance a récemment conduit, à plusieurs reprises, à l'abandon de plusieurs projets, faute de temps suffisant pour les mener à bien. Tel a été le cas du code de la fonction publique ainsi qu'il a été relevé au point 1.3 ci-dessus. Tel a également été le cas avec l'habilitation prévue au 1^o du III de l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 qui a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de douze mois, toutes mesures afin de regrouper et d'harmoniser certaines dispositions législatives du code de la santé publique et du code la sécurité sociale.

La Commission supérieure de codification tient à insister sur l'impossibilité, dans la plupart des cas, d'achever des travaux de codification dans un délai de douze mois. Afin que le nouveau code ou la refonte d'un code puisse être achevé sans qu'il soit besoin de solliciter une nouvelle habilitation, il convient de fixer un délai de 18 ou 24 mois, selon l'ampleur du projet.

2.2. La « doctrine » des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification

2.2.1. La consultation facultative de la Commission supérieure de codification¹

Le décret n° 2008-188 du 27 février 2008 a modifié le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification en prévoyant désormais qu'elle a notamment pour mission d'adopter et de transmettre au Gouvernement non seulement 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 mais aussi les

¹ V. Annexe n° 7.

projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants. Cette disposition a été interprétée, de manière constante, comme n'imposant obligatoirement la consultation de la Commission que pour les projets de nouveaux codes, sa saisine pour les projets de refonte de codes existants n'étant qu'une faculté à la décision du Gouvernement.

Saisi d'un projet d'ordonnance modifiant la partie législative du code des juridictions financières et pris sur le fondement du II de l'article 86 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, le Conseil d'État a confirmé cette interprétation par un avis reproduit en annexe. Après avoir relevé qu'alors que le projet modifiait de nombreuses dispositions du code, procédait à de nombreux transferts d'articles, créait de nouvelles sections au sein des chapitres existants et supprimait trois chapitres, la Commission supérieure de codification n'avait été ni saisie de ce projet, ni consultée sur celui-ci, le Conseil d'Etat (section des finances) a observé que l'article 1^{er} du décret du 12 septembre 1989, dans sa rédaction issue du décret du 27 février 2008, n'impose l'examen par la Commission supérieure de codification que des seuls nouveaux codes, ce qui n'était pas le cas du projet en cause. Il en a déduit que la consultation préalable de la Commission supérieure de codification n'était pas obligatoire.

La Conseil d'Etat a toutefois estimé qu'il aurait été très souhaitable de saisir la Commission supérieure de codification dans la mesure où, d'une part, les modifications envisagées concernent tous les livres et la plupart des titres du code des juridictions financières et, d'autre part, un examen de la Commission aurait permis à celle-ci d'évaluer, voire de reconsidérer certains des partis adoptés lors de la codification initiale, laquelle remonte à plus de vingt ans.

Sur ce point également, la doctrine du Conseil d'Etat conforte la position de la Commission qui fait le départ, s'agissant de sa saisine à titre facultatif, entre les modifications mineures d'un code existant qui ne la justifient pas et celles qui ont un impact sur la structure et la numérotation d'un code pour lesquelles elle estime que son avis devrait pouvoir être recueilli. Une procédure informelle de concertation entre le secrétariat général du Gouvernement et la Commission supérieure de codification a été mise en place afin de déterminer, pour chaque projet de refonte, s'il y a lieu ou non, au vu de ces critères, de consulter la Commission. Dans toute la mesure du possible, cette appréciation doit pouvoir se faire au vu des conséquences de la refonte tant sur la partie législative que sur la partie réglementaire du code en cause.

2.2.2. L'exigence d'une stricte correspondance entre les parties législative et réglementaire d'un code²

Saisie de la cinquième partie réglementaire du code des transports, la section des travaux publics du Conseil d'Etat a rappelé que la construction de la partie réglementaire doit obéir à la règle en vertu de laquelle les dispositions réglementaires suivent les dispositions législatives pour l'application desquelles elles sont prises et que tout écart à cette règle brouillerait l'accès au droit et priverait d'utilité la codification elle-même. Il s'agit de la confirmation de la position constante de la Commission supérieure de codification qui exige une stricte correspondance entre les parties législative et réglementaire d'un code tant en ce qui concerne le plan que le contenu des dispositions codifiées.

Après avoir constaté que la codification des dispositions réglementaires n'assurait pas complètement la correspondance avec la partie législative de ce code, soit que ces dispositions soient, en réalité, des dispositions d'application de dispositions législatives figurant au code des douanes, soit, à l'inverse, que des décrets pris pour l'application de dispositions législatives codifiées en partie législative du code des transports ne fassent pas partie des dispositions codifiées par le projet, le Conseil d'Etat en a tiré les conséquences suivantes :

- les dispositions dont la base législative est au code des douanes ont été exclues de la codification et, par voie de conséquence, de la liste des dispositions abrogées ;
- dans le cas de décrets pris pour l'application de dispositions codifiées au code des transports dont la codification a été omise, les subdivisions réglementaires nécessaires à leur insertion, correspondant aux subdivisions législatives, ont été créées. Toutefois, lorsque certaines de ces dispositions avaient plusieurs objets et concernaient également des activités relevant du code des douanes, elles n'ont pas été abrogées ;
- lorsque le législateur avait lui-même prévu l'emplacement dans le code des douanes, ce qui est le cas des dispositions applicables aux hypothèques maritimes, le Conseil d'Etat a exclu la codification dans le code des transports mais y a créé un renvoi.

2.2.3 La codification au service de l'objectif d'accessibilité du droit

Saisi d'un projet de décret portant code de déontologie des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a attiré l'attention du Gouvernement sur l'intérêt

² V. annexe n° 8.

d'intégrer le code de déontologie des services de sécurité de la SNCF et de la RATP dans le code des transports aussitôt qu'aura été créée, dans la partie réglementaire de ce code, une partie consacrée au transport ferroviaire et guidé.

2.2.4. La mise en œuvre de la recommandation du 7 janvier 2016 s'agissant de la rédaction des dispositions d'extension des textes législatifs ou réglementaires dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie³

Saisie d'un projet d'ordonnance refondant la partie outre-mer du code général de la propriété des personnes publiques, partie jusqu'ici inapplicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna, et étendant notamment de nombreux articles de ce code dans ces collectivités, l'assemblée générale du Conseil d'Etat (section de l'administration) a adopté, par un avis reproduit en annexe, une présentation des articles d'extension sous la forme d'un tableau en deux colonnes, communément appelé « compteur », retraçant, pour chaque collectivité, les articles étendus et le texte, identifié par ses seuls numéro et date, dont est issue la rédaction dans laquelle ils sont étendus.

Ce faisant, le Conseil d'Etat n'a pas retenu la rédaction proposée par le Gouvernement qui, en mentionnant seulement que les dispositions étendues sont applicables dans les collectivités concernées dans leur rédaction résultant de la présente ordonnance, n'assurait pas une information suffisante quant à la date d'adoption des dispositions en cause, contrairement à la recommandation adoptée par l'assemblée générale le 7 janvier 2016.

S'agissant de dispositions qui, pour une large part, sont demeurées inchangées depuis l'ordonnance de codification du 21 avril 2006, le Conseil d'Etat a privilégié, afin de ne pas alourdir la présentation des tableaux figurant dans chacun des articles d'extension, une solution consistant à préciser, au début de chaque article, que les dispositions étendues sont applicables, sauf mention contraire, dans leur rédaction résultant de l'ordonnance de codification. Par suite, un compteur ne figure dans la colonne de droite que pour celles des dispositions étendues de la colonne de gauche qui ont été modifiées depuis leur codification.

³ Voir annexe n° 6.

ANNEXE N° 1

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

Article 1^{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'Etat ;

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'Etat ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la Commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la Commission des lois du Sénat ;
- 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'Etat ;
- 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'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes sont désignés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans, sur proposition des institutions qu'ils représentent.

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

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

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

Article 4

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

Article 5

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

Article 6

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

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

Article 7

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

Article 8

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

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

Article 9

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

Article 10

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

Article 11

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

Article 12

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

Article 12-1

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

Article 13

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

ANNEXE N° 2

Composition de la Commission supérieure de codification (à la date du 31 décembre 2016)

Vice-président : M. Daniel LABETOULLE
Président de section honoraire au Conseil d'Etat

Membres permanents

M. Rémi BOUCHEZ
Conseiller d'Etat, président-adjoint de
la section des finances du Conseil d'Etat
Suppléant :

Mme Christine MAUGÛÉ
Conseiller d'Etat, présidente de la 7^e
chambre de la section du contentieux
du Conseil d'Etat

M. Yves CHAGNY
Conseiller doyen honoraire à la Cour de
Cassation
Suppléante :

Mme Pierrette PINOT
Conseiller doyen honoraire à la Cour de
Cassation

M. Patrice VERMEULEN
Conseiller maître à la Cour des comptes
Suppléant :

M. Christian MICHAUT
Avocat général près la Cour des comptes

Mme Marie-Françoise BECHTEL
Députée de l'Aisne
Suppléant :

M. Luc BELOT
Député du Maine-et-Loire

M. Hugues PORTELLI
Sénateur du Val-d'Oise
Suppléant :

M. Alain RICHARD
Sénateur du Val-d'Oise

Mme Carole CHAMPALAUNE
Directrice des affaires civiles et du sceau

M. Robert GELLI
Directeur des affaires criminelles et des
grâces

M. Thierry LE GOFF
Directeur général de l'administration et
de la fonction publique

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

M. Bertrand MUNCH
Directeur de l'information légale et
administrative

M. Alain ROUSSEAU
Directeur général des outre-mer

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

Rapporteur général

M. Mattias GUYOMAR
Conseiller d'Etat

Rapporteur général adjoint

M. Nicolas BONNAL
Conseiller à la Cour de cassation

Secrétaire général

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

Chargée de mission

Mme Elisabeth CATTÀ
Avocat général honoraire

Correspondants

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

M. Paul Le CALVE

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

M. Georges BERGOUGNOUS

Directeur du service des affaires
juridiques de l'Assemblée nationale

M. Jean-Pierre PATOUT

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

ANNEXE N° 3

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

Lors du séminaire consacré à la réforme de l'Etat 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. Regles de procedure et de competence

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'Etat, et après une large consultation, en liaison étroite avec le secrétariat général du Gouvernement, du Parlement, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de l'Université et de l'ensemble des départements ministériels.

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

1.1.2. Décision de principe de lancement d'un code

La décision effective de procéder à l'élaboration d'un code concernant une matière non encore codifiée ou à la refonte, sous forme d'un document nouveau, d'un code existant, est prise lors d'une réunion interministérielle, convoquée par mes soins, sur proposi-

tion 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'Etat, au sein des ministères, chargé de la préparation du projet de code, est désigné comme chef de file de l'opération.

A 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'Etat 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. A 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'Etat 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'Etat.

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

Ce groupe de travail est le maître d'œuvre du dispositif. Ses réunions sont présidées par le responsable de la mission

de codification, et, en tant que de besoin, par le directeur d'administration centrale concerné ou le membre compétent du cabinet du ministre.

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

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

1.1.5. Travaux préliminaires

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

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

Il élabore un projet de plan détaillé.

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

s'il l'estime opportun, à la consultation des organismes représentatifs du personnel.

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

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

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

1.1.6. Préparation du projet de partie Législative

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

Les cabinets des ministres sont tenus informés des divergences pouvant apparaître entre les options des différents services de l'Etat. 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'Etat 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'Etat.

Les retards supplémentaires, intervenant après l'examen du projet de partie Réglementaire par le Conseil d'Etat, 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 « suiveuses » seront de plein droit modifiées par l'effet de la modification des dispositions « pilotes » enfin les abrogations.

1.2. L'organisation de la Commission supérieure de codification

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

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

1.2.1. Vice-président

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

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

1.2.2. Rapporteur général et rapporteur général adjoint

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

1.2.3. Secrétaire général

Un secrétaire général, chargé de l'administration de la Commission supérieure de codification et des relations avec le secrétariat général du Gouvernement, est

placé auprès du vice-président. Il assure notamment le secrétariat des comités de pilotage et des séances plénières.

1.2.4. Rapporteurs particuliers

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

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

N'étant pas en position d'autorité ou de subordination vis-à-vis des ministères concernés, il leur appartient, pour la bonne marche de leur mission, de nouer des relations harmonieuses avec les responsables concernés et de faciliter le règlement des difficultés pouvant survenir entre services au cours de l'élaboration du code.

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

A 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'Etat en charge du code pour la rédaction du projet de loi auquel le code sera annexé, notamment en ce qui concerne l'abrogation de 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'Etat 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'Etat, 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 no 89-647 du 12 septembre 1989, il est représenté au sein de la Commission par un député et un sénateur. Au stade de l'élaboration des projets de code, leur présence permet l'enrichissement des travaux de la Commission et favorise un dialogue permanent avec les assemblées et leurs Commissions, particulièrement en ce qui concerne le périmètre et le plan des codes.

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

Le Parlement est ainsi naturellement un acteur majeur de la codification. Il importe donc, en cette matière comme en d'autres, de veiller avec une attention soutenue à préserver la qualité des relations entre la représentation nationale et le pouvoir exécutif. C'est pourquoi la présentation des projets de code devant le Parlement doit toujours être assurée par le ministre compétent, en général celui dont le département ministériel a été désigné comme chef de file de l'opération.

2. Méthodes

2.1. Principes et règles fondamentales

2.1.1. Codification « à droit constant »

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

de réforme une base de textes clairs, ordonnés et en vigueur, la codification prépare la réforme et la simplification ultérieure des textes.

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, le principe de codification à droit constant souffre des exceptions s'agissant des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte. En effet, dès lors que les matières codifiées relèvent de la compétence de l'Etat 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.

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

La codification a pour objet à la fois de classer les textes dans un sens logique, d'où l'importance du plan du code, et de renseigner l'utilisateur sur la valeur législative ou réglementaire de chacune des dispositions conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution. C'est pourquoi, les codes distinguent des articles L.O (lois organiques) et L. (lois) qui sont regroupés dans la partie Législative et R. (décrets en Conseil d'Etat et décrets simples) qui sont regroupés dans la partie Réglementaire. Il est également possible de prévoir une partie A. (arrêtés).

La codification par décret en Conseil d'Etat ne vaut pas transformation des décrets simples en décrets en Conseil d'Etat. C'est pourquoi il convient de

différencier décrets simples et décrets en Conseil d'Etat. Il faut également distinguer clairement les décrets pris en conseil des ministres car, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ils ne peuvent être modifiés que dans la même forme.

Dans un souci de clarification, il convient à l'avenir que chaque article fasse l'objet des distinctions suivantes :

D'une part, le décret en Conseil d'Etat sera signalé par la lettre R., le décret simple sera signalé par la lettre D. Les articles R. et D. sont mélangés au sein d'une même numérotation continue ;

D'autre part, lorsque le décret simple ou le décret en Conseil d'Etat est également pris en conseil des ministres, un astérisque est placé derrière la lettre R. ou D.

En résumé, chaque article de partie réglementaire devrait faire l'objet d'une des quatre formules suivantes :

Décret en Conseil d'Etat pris en conseil des ministres : R.* ;

Décret en Conseil d'Etat non pris en conseil des ministres : R. ;

Décret simple pris en conseil des ministres : D.* ;

Décret simple non pris en conseil des ministres : D.

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, inappliqués en vertu d'une pratique constante ou devenus inapplicables en fait.

Au stade de la préparation des projets, il importe de maintenir la distinction entre les textes abrogés parce que codifiés et les textes abrogés pour d'autres raisons (obsolescence, doubles emplois, abrogations implicites antérieures...).

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

2.2. Composition du code

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

2.2.1. Champ

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

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

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

Malgré leur importance, les règles de droit communautaire dérivé, lorsqu'elles sont d'effet direct, comme les règlements, ne peuvent être juridiquement codifiées en droit national. Elles peuvent être classées et annexées aux codes pour renseigner l'utilisateur. En ce sens, une telle annexe d'information peut aussi être présentée devant le Conseil d'Etat et le Parlement pour éclairer le code par son contexte. Mais il ne peut être question de

disjoindre la compétence pour édicter la norme et la compétence pour la codifier. Il revient aux autorités communautaires de codifier elles-mêmes leurs propres normes. Elles s'y emploient d'ailleurs selon une technique de « codification à droit constant » très proche de la pratique française.

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

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

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

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

2.2.2. Périmètre et rapports avec les autres codes

a) Principes pour le périmètre d'un code :

Un des actes les plus importants lors du

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

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

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

b) Conséquences du périmètre arrêté :

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

2.2.3. Plan

Le plan d'un code traduit une architecture juridique et une volonté de mise en valeur des grandes distinctions qui vont orienter le droit du domaine en cause. Par exemple, le code général

des collectivités territoriales distingue chaque niveau de collectivité locale (commune, département, région) plutôt que les fonctions (compétences, statuts, personnel, finances).

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Présentation du code

Titres des livres, titres et chapitres

Certes, les titres n'ont pas de portée juridique. Mais ils pourront être utilisés pour interpréter une disposition dont le

lecteur prendra en considération la place dans le code. Aussi la formulation des titres et sous-titres fera-t-elle l'objet d'une attention particulière pour que, du fait de leur choix, le contenu du chapitre ne soit pas déformé et pour que l'inclusion d'une disposition dans le chapitre ne modifie pas involontairement sa portée.

Numérotation des articles

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

En l'absence de dispositions législatives,

Renvois simples et dispositions suiveuses

1. Renvois simples

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

2. Dispositions suiveuses

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

Fréquemment, un code dit « suiveur » ne fera que reprendre, généralement en caractères italiques, pour l'information de l'usager, les dispositions d'un autre code dit « pilote » : le lien entre les deux codes qui mentionnent la même disposition sera à la fois juridique et formel :

- juridique parce que la loi de codification aura précisé que « les dispositions du code de X qui citent en les reproduisant des articles d'autres

codes sont modifiées de plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles » ;

- formel parce que la liaison entre disposition pilote et disposition suivieuse 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 institu-

tionnels. 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'utilisateur trouve à la fois la disposition législative ou réglementaire et les éléments de sanction correspondants. En ce sens ont été rédigés les nouveaux codes de la consommation et de la propriété intellectuelle et les futurs codes de l'environnement et de l'éducation.

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

En même temps, la chancellerie est engagée dans un vaste et nécessaire travail de collecte et d'harmonisation des

dispositions pénales spéciales, destiné à grouper l'ensemble de ces dispositions, sous réserve des dépénalisations qui pourraient intervenir.

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

3.2. Alsace-Moselle

En cette matière du droit local alsacien et mosellan, il convient de prêter une attention particulière à l'identification des domaines où s'applique ce droit. A 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'Etat.

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'Etat), la codification devra être portée par une loi organique, mais les articles de loi organique issus de cette loi s'inscriront dans le plan du code à leur place naturelle (cf. paragraphe 2.1.1 ci-dessus).

3.3.5. Sur tous ces points, la Commission adjointe à la Commission supérieure de codification offre aux ministères, en liaison étroite avec le ministère de l'outre-mer, sa capacité à recenser les textes susceptibles d'extension aux territoires par une codification qui soit adaptée le mieux possible à ces territoires. Il faut en tout cas éviter la coexistence de deux ordres juridiques, l'un codifié pour la métropole, et l'autre non codifié pour l'outre-mer.

4. Suivi et modification

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

Communication : la publication d'un code doit s'accompagner d'une attention particulière apportée à la préparation au changement ainsi imposé aux utilisateurs. Les commentaires de la presse spécialisée et des associations professionnelles seront utiles pour la compréhension de l'économie du projet avant même la publication du code. Enfin, un code sera d'autant plus efficace qu'il sera accompagné des outils permettant de l'utiliser facilement et rapidement : circulaire

précisant le mode d'emploi du nouveau texte et tables de concordance doivent ainsi faire l'objet de diffusions larges et appropriées. De même, l'introduction du nouveau code dans les banques de données juridiques publiques (Minitel : 36-17, code Infocode) devra se faire en même temps que sa publication au *Journal officiel* ;

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

Attention portée notamment aux « dispositions suiveuses » à modifier en même temps que la « disposition pilote ». A 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.

ANNEXE

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. – ACTIVITES ECONOMIQUES

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. – ACTIVITES SOCIALES

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

D. – CULTURE

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

Le Premier ministre
ALAIN JUPPÉ

ANNEXE N° 4

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



Le Premier Ministre
n° 5643/SG

Paris, le 27 mars 2013

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

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

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

- une vingtaine de nouveaux codes ont été créés, parmi lesquels, notamment, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des transports, le code de justice administrative ou le code général de la propriété des personnes publiques ;

- neuf codes ont été entièrement refondus, dont le code de commerce, le code du travail, le code de l'urbanisme ou le code rural et de la pêche maritime.

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

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

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

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

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

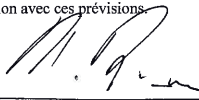
Le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a ainsi décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens. Ce code est appelé à constituer un véritable *vade-mecum* des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations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

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

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

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

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



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE

- 1) Nouveaux codes dont l'adoption est programmée :
 - code général de la fonction publique
 - code des relations entre l'administration et le public
- 2) Codes devant faire l'objet d'une refonte :
 - code de la consommation
 - code de la construction et de l'habitation
 - code électoral¹
 - code de l'expropriation pour cause d'utilité publique²
 - code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
 - code des postes et des communications électroniques
 - code de l'urbanisme (livre 1^{er})
 - code de la voirie routière
- 3) Codes dont la partie réglementaire doit être achevée:
 - code du cinéma et de l'image animée
 - code de la défense
 - code de l'éducation
 - code de l'énergie
 - code du patrimoine
 - code des transports
 - code rural et de la pêche maritime (livre 9)
 - code de la sécurité intérieure

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

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

ANNEXE N° 5

*Avis émis par la Commission supérieure de codification
au cours de l'année 2016*

*Avis portant sur les projets des livres I et II de la partie réglementaire
du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre*

(SÉANCE DU 15 MARS 2016)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance plénière du 15 mars 2016, les projets des livres 1 et 2 de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. L'entrée en vigueur de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre issue de l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 ayant été reportée jusqu'à la publication de la partie réglementaire de ce code, la Commission approuve l'objectif du Gouvernement d'achever cette dernière au plus tard à l'automne 2016.

2. La Commission a été saisie de la question de la prise en charge des soins médicaux des pensionnés du code. En 2010, la gestion de ces prestations et avantages servis au titre du droit à réparation, communément qualifiés de « soins gratuits », a été transférée, par convention, à la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS). Les dispositions de la partie législative du code n'ont pas tranché la question du niveau de remboursement alors même que les remboursements sont souvent supérieurs à ceux prévus par le code de la sécurité sociale. En l'absence de disposition posant la compétence en la matière du ministre chargé des anciens combattants et des victimes de guerre, la Commission approuve la création d'un nouvel article R. 211-4 lui confiant expressément la compétence pour fixer, par arrêté, les modalités de prise en charge des prestations servies. Il n'existe aucun obstacle juridique à une telle délégation du pouvoir réglementaire. Mais la compétence du

ministre est liée à l'existence de tarifs plus favorables que ceux prévus par le code de sécurité sociale. En l'absence d'intervention de sa part, ce seront ces tarifs de droit commun qui s'appliqueront. La Commission a donc recommandé une rédaction précisant que le ministre « peut définir des modalités de prise en charge plus favorables que celles prévues par le code de la sécurité sociale ».

Ce nouvel article R. 211-4 est pris pour l'application de trois chapitres de la partie législative (articles L. 212-1, L. 213-1 et L. 221-1) mais sa place, dans la partie réglementaire, n'appelle pas de réserve de la part de la Commission dès lors qu'il figure dans un chapitre qui précèdent ceux de la partie législative pour la mise en œuvre desquels il est pris.

3. La Commission s'est penchée sur la question de la ventilation des dispositions de la partie réglementaire entre articles codifiés en R et articles codifiés en D. L'examen des nombreuses dispositions rapatriées de l'ancienne partie législative fournit l'occasion de rappeler que le déclassement d'une disposition en partie réglementaire n'implique en rien qu'elle soit codifiée dans un article en R. Hormis les cas où la loi prend le soin de prévoir, pour son application, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, le critère de la répartition entre R et D tient à la valeur ajoutée juridique qu'apporte l'examen de la disposition réglementaire par le Conseil d'Etat. En aucun cas, l'impact budgétaire d'une disposition ne suffit à lui-seul à la codifier en R.

4. L'ancienne partie réglementaire du code comprend environ trois cents articles en A. La Commission rappelle la règle selon laquelle, en principe, les disposi-

tions issues d'arrêtés n'ont pas vocation à être codifiées. Parmi les options qui s'offrent au codificateur, elle a privilégié celle permettant d'éviter que la nouvelle partie réglementaire comporte un volet de dispositions classées en A. En premier lieu, elle approuve l'abrogation de celles qui sont devenues obsolètes. La codification ou la refonte d'un code doit en effet, dans tous les cas, offrir l'occasion d'un peignage du droit existant qui conduise à l'abrogation des dispositions, quel que soit leur rang normatif, ayant perdu leur objet. S'agissant de la centaine d'articles qui devrait normalement résister à cette opération de « tamisage », la Commission recommande tout à la fois de ne pas les reprendre dans le nouveau code ni de les laisser subsister, en l'état, dans l'ancien. La juxtaposition de deux codes (ancien et nouveau), même lorsque leur champ ne se recoupe pas, doit être, dans toute la mesure du possible, évitée. La Commission supérieure de codification est d'avis que la meilleure façon de procéder serait de prendre un arrêté qui, en même temps, abrogerait les dispositions obsolètes de l'ancienne partie A et reprendrait celles qui doivent rester en vigueur. L'édiction d'un tel arrêté d'abrogation et de consolidation doit être précédée de la vérification que le ministre est bien compétent, dans tous les cas, pour intervenir par voie d'arrêté. Le

cas échéant, la partie R du code pourrait abriter un article fondant sa compétence en la matière.

5. La partie législative comporte un article L. 113-13 qui étend le champ d'application du code aux victimes d'actes de terrorisme. Cette extension n'a entraîné l'édiction d'aucune disposition réglementaire d'application particulière hormis l'article R. 152-5. Fidèle au souci de pédagogie qui l'anime, la Commission a recommandé l'insertion, au chapitre 3 du titre 2 du livre 1^{er} de la partie réglementaire, d'un article, dépourvu de portée normative, rappelant qu'« ainsi qu'il est prévu à l'article L. 113-13, les personnes mentionnées à l'article 9 de la loi n° 86-2020 du 9 septembre 1986 sont assimilées aux victimes civiles de guerre pour l'application du présent code ».

6. La Commission supérieure de codification a approuvé le renvoi en annexe du code de tableaux reprenant les éléments qui figurent dans le décret du 5 septembre 1986 auquel renvoyaient les articles R. 125-3 et R. 141-5 ainsi que du guide-barème de base annexé au décret du 29 mai 1919 et des guides-barèmes complémentaires auxquels renvoie l'article D. 125-4. La confection d'un document de travail consolidé, annexé à la partie réglementaire du code, permettra l'abrogation des textes sources auxquels il a vocation à se substituer.

Avis portant sur les projets des livres III et IV de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

(SÉANCE DU 24 MAI 2016)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance plénière du 24 mai 2016, les projets des livres III et IV de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Elle a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

1. Le livre III comporte des dispositions relatives à la composition de la Commission nationale des cartes et titres. L'attention de la Commission supérieure de codification a été appelée sur la difficulté croissante qu'il y a à réunir cette Commission dans le respect des règles de composition et de quorum. Celle-ci tient à la rédaction de l'article R. 347-3 du code qui prévoit qu'un certain nombre de représentants du « vivier des éligibles » au titre en cause doit « prendre part » aux délibérations de la Commission. Cette particularité se double de l'inhabituelle fixation d'une fourchette de représentants qui a objet de garantir, en pratique, une exacte parité entre ces représentants et l'ensemble des autres membres désignés par l'article R. 347-2. La Commission supérieure de codification suggère une modification de ces règles qui pourrait consister en la suppression de l'exigence de présence de ces représentants lors des délibérations, la détermination, au lieu d'une fourchette, d'un nombre unique de représentants appelés à siéger dans le collège des membres et, par voie de conséquence, la disparition de la règle de parité. Il est souhaitable que l'ONAC soit consultée sur l'ensemble de ces points.

2. L'examen de la création d'un article R. 351-3 a conduit la Commission supérieure de codification à se pencher

sur l'ensemble du chapitre I du titre V du livre III qui est relatif à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. En l'état actuel des textes, le code de la Légion d'honneur renvoie, dans la mesure du nécessaire, aux dispositions du code des pensions. La Commission recommande de retenir la logique inverse. En bonne codisitique, les règles de fond devraient en effet figurer dans le code la Légion d'honneur et le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre devrait y renvoyer en recourant à la formule « ainsi qu'il est dit ».

3. Le livre III ne comporte aucune disposition relative à la médaille des blessés. La loi du 28 juillet 2015 prévoit, dans son rapport annexé, que les conditions de la généralisation du droit au port de l'insigne des blessés « seront déterminées par un décret pris après avis du Conseil d'Etat ». Cette rédaction vaut renvoi à un décret en Conseil d'Etat. La Commission recommande de saisir l'occasion que constitue la codification de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, qui s'effectue pour partie par décret en Conseil d'Etat, pour ériger l'instruction ministérielle qui détermine actuellement ces modalités en articles en R du livre III.

4. Dans le chapitre II du titre I du livre IV relatif à la procédure d'adoption par la Nation, la référence, à l'article R. 421-1, de la « matière gracieuse » emporte nécessairement l'application des règles de procédure propres à cette matière qui sont définies dans le code de procédure civile. Il est dès lors inutile que ce chapitre reprenne certaines règles de

procédure. A tout le moins, il pourrait être renvoyé aux conditions prévues par le code de procédure civile.

5. La Commission supérieure de codification préconise la suppression, à l'article R. 422-8, de la disposition, qui est de niveau législatif, prévoyant la responsabilité pécuniaire de l'ONAC, à la fin de la tutelle proprement dite. Elle suggère de se borner à prévoir que, conformément aux prescriptions du code civil, l'ONAC

rend compte de sa gestion. Pour le reste, s'appliqueront les règles générales de la tutelle et de la responsabilité.

6. La Commission supérieure de codification préconise de reclasser en R les dispositions du titre III relatives aux pupilles résidant à l'étranger. S'agissant des attributions confiées au consul, elle considère que rien ne fait obstacle à qu'il exerce, y compris sur des ressortissants étrangers, les attributions administratives de l'ONAC, pour le compte de ce dernier.

Avis portant sur les projets des livres V à VII de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

(SÉANCE DU 13 SEPTEMBRE 2016)

La Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 13 septembre 2016, les projets des livres 5 à 7 de la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Avec cet examen s'achève celui de la partie réglementaire du code. La Commission tient à souligner la qualité du travail effectué par le ministère de la défense qui a permis de mener à bien la refonte de grande ampleur de ce code (parties législative et réglementaire). Elle a donné un avis favorable aux trois derniers livres sous réserve des observations qui suivent.

1. Le livre V est relatif aux mentions à l'état civil et sépultures. Dans la mesure où le codificateur dispose d'une totale liberté pour remonter en R des dispositions issues de décrets simples, la Commission préconise de remonter en R les articles D. 513-1 à D. 513-4 relatifs à la mention « mort pour le service de la Nation ». Cette modification assure une cohérence au sein du chapitre III du titre I dont le dernier article relatif aux voies de recours était en R (R. 513-5) et entre ce chapitre et les deux premiers du même titre, respectivement consacrés aux mentions « Mort pour la France » et « Mort en déportation » qui comportent des articles en R. Cette modification se justifie également par l'objet des dispositions qui touchent au domaine de l'état-civil. De la même façon, la Commission recommande d'harmoniser l'ensemble des dispositions du titre II relatif à la restitution des corps et sépultures perpétuelles en les faisant toutes remonter en R.

2. Le livre VI porte sur les institutions. La Commission recommande une réorganisation du chapitre 2 relatif à

l'organisation administrative et financière de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Elle préconise, au sein de la section 2 relative au directeur général de l'Office, la création d'un article liminaire rappelant la compétence de droit commun dont dispose le directeur général de cet établissement public, en application des articles L. 612-6 et L. 612-7 du code. Devrait suivre l'actuel article R. 612-12 relatif aux attributions relevant de la gestion courante dont dispose le directeur général sans intervention préalable de la Commission permanente. Viendraient ensuite les actuels articles R. 612-9 et R. 612-10 relatifs aux pouvoirs exercés par délégation des ministres. Par ailleurs, la Commission est d'avis de faire du dernier alinéa de l'article D. 614-3 relatif à la naissance d'une décision de rejet d'une demande d'admission dans les écoles de reconversion professionnelle relevant de l'Office, après deux mois de silence, un article à part qu'il convient de remonter en R dès lors qu'il déroge à la règle de droit commun selon laquelle le silence vaut acceptation.

3. Le livre VII est relatif au contentieux des pensions. S'agissant de la répartition entre articles en R et articles en D, la Commission rappelle que l'ensemble des articles relatifs à la procédure doivent être en R. En revanche, ceux relatifs à la rémunération peuvent être en D. Elle approuve la création d'un article R. 731-1 qui codifie la jurisprudence selon laquelle la procédure devant les juridictions des pensions est régie par les dispositions du code, celles du code de procédure civile auxquelles il renvoie et pour le reste par les règles générales de procédure applicables aux juridictions administratives.

S'agissant de l'article R. 731-4, la Commission recommande de faire du dernier alinéa un article distinct. Elle en suggère la réécriture en portant, dans l'intérêt du demandeur, le délai dont il dispose pour répondre au mémoire de l'administration de 15 jours à deux mois et en précisant qu'il permet au demandeur

de répondre aux observations de l'administration et, le cas échéant, d'indiquer s'il accepte ou non ses propositions. Il est également proposé de réécrire l'article R. 731-8 relatif à la conciliation en précisant qu'il s'applique en cas de refus, express ou tacite, des propositions de l'administration et en faisant de son dernier alinéa un article distinct.

ANNEXE N°6

CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale

Séance du 15 septembre 2016

Section de l'administration

N° 391811
M. Nicolas BOULOUIS
et M. Grégory RZEPSKI,
rapporteurs

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS

NOTE

Saisi d'un projet d'ordonnance modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) relatives à l'outre-mer, le Conseil d'Etat l'a approuvé sous réserve de modifications rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes, de la modification des mentions d'applicabilité des articles de ce code étendus en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna et de deux disjonctions.

1. L'extension de l'application d'un texte (ou de sa modification) dans une collectivité soumise au principe de spécialité doit être accompagnée de la précision relative à la version du texte applicable, selon la méthode de rédaction dite « technique du compteur ». Conformément à la recommandation adoptée par l'assemblée générale le 7 janvier 2016, il convient de recourir à une présentation sous forme de tableau indiquant, dans la colonne de gauche, les dispositions étendues et, dans la colonne de droite, la mention du texte dont résulte la rédaction des dispositions étendues que l'on souhaite rendre applicables.

Dans sa réponse du 5 juillet 2016, le Gouvernement avait marqué son accord sur ce point, mais la mise en œuvre de cette technique par son projet d'ordonnance modifiant les dispositions du CG3P relatives à l'outre-mer qui consiste à systématiquement renvoyer dans la colonne de droite à la rédaction applicable à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance examinée, n'a pas paru conforme à la lettre de la recommandation du 7 janvier 2016 comme à l'objectif d'une meilleure accessibilité de la règle de droit qu'elle poursuit.

Le Conseil d'Etat a, en conséquence, adopté pour les dispositions en cause une rédaction posant le principe d'une applicabilité des articles étendus dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2006-460 du

21 avril 2006 dont est issu le CG3P, sauf mention contraire dans la colonne de droite du tableau. Conformément à la recommandation du 7 janvier 2016, cette mention se borne, lorsqu'un texte a modifié l'article postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2006, à indiquer la date et le numéro du texte, son intitulé n'apportant pas d'information supplémentaire.

Le Conseil d'Etat a préféré cette formule à celle, plus claire mais plus lourde, qui aurait consisté à mentionner systématiquement l'ordonnance de 2006 dans la colonne de droite du tableau dans les cas dans lesquels la rédaction de l'article étendu n'avait pas évolué depuis l'origine.

2. Deux dispositions ont, par ailleurs, été disjointes.

a) L'article 80 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, sur le fondement duquel repose le projet d'ordonnance, habilite le Gouvernement à modifier le code général de la propriété des personnes publiques, dans l'objectif, s'agissant de Mayotte, d'y « rapprocher les règles législatives applicables [...] des règles législatives applicables en métropole ou dans les autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ».

Sur ce fondement, le projet du Gouvernement comporte, à l'article L. 5164-3 nouveau de ce code, une disposition donnant compétence au tribunal paritaire des baux ruraux pour connaître des litiges relatifs à la mise en valeur des terres du domaine privé de l'Etat cédées gratuitement. Les dispositions actuelles de l'article L. 5342-9 du même code renvoient pour ces litiges « aux juridictions judiciaires ». La précision apportée, qui emporte attribution de compétence au tribunal paritaire des baux ruraux, laquelle est définie par les articles L. 331-10 et L.491-1 du code rural et de la pêche maritime et ne comporte ce type de litiges ni en métropole, ni dans les autres collectivités de l'article 73, excède le champ de l'habilitation. En conséquence, la modification envisagée a été disjointe.

b) L'article L. 5641-1 du code général de la propriété des personnes publiques introduit par le projet d'ordonnance codifie, pour la Polynésie française, les dispositions du III de l'article 169 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 selon lesquelles l'Etat peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction. L'article 10 du projet envisage de procéder à leur abrogation dans cette mesure.

L'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui définit « les seules matières » dans lesquelles les autorités de l'Etat sont compétentes, y inclut

par son 11° « le domaine public de l'Etat ». Il en découle qu'il revient à la Polynésie française de déterminer les règles applicables au domaine privé de l'Etat. Par suite, le législateur ordinaire et le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance sont incompétents pour modifier et abroger une disposition dont l'objet est de réglementer la cession d'éléments du domaine privé de l'Etat.

Au demeurant, ces dispositions étant postérieures à l'entrée en vigueur de la loi organique du 27 février 2004, il résulte de l'article 12 de cette loi que leur modification ou leur abrogation par l'assemblée de la Polynésie française ne peut intervenir qu'après que le Conseil constitutionnel a constaté cet empiètement.

Cette note a été délibérée et adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du 15 septembre 2016.

SIGNÉ :

Le président :

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État,

Les rapporteurs :

Nicolas Boulouis, conseiller d'Etat,

Grégory Rzepski, maître des requêtes en service extraordinaire,

La secrétaire de séance :

Catherine Bergeal, secrétaire générale du Conseil d'Etat.

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME :

La secrétaire de la section de l'administration

Valérie Vella

ANNEXE N°7

CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 6 octobre 2016

Section des finances

N° 391.764
M. POUILLIEUTE,
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

PROJET D'ORDONNANCE

modifiant la partie législative du code des juridictions financières

NOR : PRMX1617625R

NOTE

Saisi d'un projet d'ordonnance modifiant la partie législative du code des juridictions financières (CJF) et pris sur le fondement du II de l'article 86 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, le Conseil d'État lui a donné un avis favorable sous réserve de modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes et au bénéfice des considérations suivantes.

1° Le Conseil d'État relève que le projet modifie de nombreuses dispositions du CJF, procède à de nombreux transferts d'articles, crée de nouvelles sections au sein des chapitres existants et supprime trois chapitres et que la Commission supérieure de codification n'a été ni saisie de ce projet, ni consultée sur celui-ci. Le Conseil d'État observe que l'article 1er du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, dans sa rédaction issue du décret n° 2008-188 du 27 février 2008, n'impose l'examen par la Commission supérieure de codification que des seuls codes élaborés dans les conditions définies à l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, ce qui n'est pas le cas du présent projet et que, par suite, la consultation préalable de la Commission supérieure de codification n'était pas obligatoire.

Il estime toutefois qu'il aurait été très souhaitable d'y procéder dans la mesure où, d'une part, les modifications envisagées concernent tous les livres et la plupart des titres du CJF et, d'autre part, un examen de

la Commission aurait permis à celle-ci d'évaluer, voire de reconsidérer certains des partis adoptés lors de la codification initiale, laquelle remonte à plus de vingt ans.

(...)

Cette note a été délibérée et adoptée par le Conseil d'État dans sa séance du jeudi 6 octobre 2016.

SIGNÉ : Le président :
Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État,

 Le rapporteur :
Antoine Poullieute, conseiller d'État

 La secrétaire de séance :
Valérie Galy, secrétaire de la section des finances.

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME
La secrétaire de la section des finances

Valérie Galy

CONSEIL D'ÉTAT

Séance du jeudi 8 novembre 2016

Section des travaux publics

N°s 391076, 391081

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

Mme MORELLET-STEINER,
Rapporteur

NOTE SUR LES PROJETS DE DÉCRETS

relatif à des dispositions du livre I^{er} de la cinquième partie réglementaire du code des transports et relatif aux dispositions du livre I^{er}, du livre IV à l'exception de son titre IV ainsi que des chapitres I^{er} et IV des titres I^{er} à IX du livre VII de la cinquième partie réglementaire du code des transports, et portant diverses mesures d'adaptation relatives à l'outre-mer

I. – En ce qui concerne le projet de décret enregistré sous le n° 391076 :

Saisi d'un projet de décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres relatif à des dispositions du livre I^{er} de la cinquième partie réglementaire du code des transports, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) lui donne un avis favorable sous réserve des observations et modifications suivantes :

1. Au chapitre I^{er} (Navires abandonnés) du titre IV (Navires abandonnés et épaves) du livre I^{er} (Le navire) du projet de codification qui lui est soumis, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime nécessaire de recourir à un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres pour opérer la codification de celles des dispositions des articles 3 et 9 du décret n° 87-830 du 6 octobre 1987 qui dérogent aux limites géographiques générales des zones de compétence respectives du préfet maritime et du préfet « terrestre » telles qu'elles se déduisent des dispositions du premier alinéa de l'article 1er du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, qui est un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres.

2. Toutefois, il considère que le recours à un article en R* n'est justifié que pour définir cette seule zone de compétence géographique et qu'il ne l'est pas pour procéder à l'énumération de toutes les autorités compétentes pour effectuer les opérations et actions prévues par les articles 3 et 9 du

décret du 6 octobre 1987. Alors que le projet du Gouvernement prévoit de codifier, par deux articles en R*, la totalité des dispositions des articles 3 et 9 du décret du 6 octobre 1987, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) préfère isoler, dans deux articles séparés, les seules dispositions relatives aux zones géographiques où s'exercent la compétence du préfet maritime et celle du préfet « terrestre » (c'est-à-dire le 1° de l'article 3 et le 1° de l'article 9), afin d'éviter de faire remonter au niveau du décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres des dispositions dont le contenu ne justifie pas ce niveau normatif.

3. Au chapitre II (Epaves) du même titre, la codification des dispositions de l'article 6 du décret n° 61-1547 du 26 décembre 1961 fixant le régime des épaves maritimes soulève la même question. Ce décret définit le régime de la police spéciale des épaves. Le Conseil d'Etat estime que rien ne s'oppose, en droit, à ce qu'une limite géographique différente soit retenue pour l'exercice par le préfet maritime, d'une part, de ses compétences de police générale, telles qu'elles sont définies par le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer et, d'autre part, de ses compétences de police spéciale régies par le décret du 26 décembre 1961. Toutefois, dans la mesure où les dispositions des deuxième et sixième alinéas de l'article 6 du décret du 26 décembre 1961 dérogent désormais au décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres du 6 février 2004 dans sa rédaction résultant du décret n° 2013-136 du 13 février 2013 relatif à la zone de compétence des représentants de l'Etat en mer, elles doivent être codifiées par un article de même niveau normatif.

II. – En ce qui concerne le projet de décret enregistré sous le n° 391081 :

Saisi d'un projet de décret relatif aux dispositions du livre I^{er}, du livre IV à l'exception de son titre IV ainsi que des chapitres I^{er} et IV des titres I^{er} à IX du livre VII de la cinquième partie réglementaire du code des transports, et portant diverses mesures d'adaptation relatives à l'outre-mer, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) lui donne un avis favorable sous réserve, outre de nombreux amendements ou précisions rédactionnels qui s'expliquent d'eux-mêmes, des observations et modifications suivantes :

1. De manière générale, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) ne peut que constater que certaines des dispositions figurant en annexe au projet de décret de codification de la cinquième partie réglementaire du code des transports qui lui sont soumises ne sont pas conformes à la partie législative de ce code, soit que des dispositions figurant à ces annexes soient, en réalité, des dispositions d'application de dispositions législatives figurant au code des douanes, soit, à l'inverse, que des décrets

pris pour l'application de dispositions législatives codifiées en partie législative du code des transports ne fassent pas partie des dispositions codifiées par le présent projet.

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) rappelle que la construction de la partie réglementaire doit obéir à la règle en vertu de laquelle les dispositions réglementaires suivent les dispositions législatives pour l'application desquelles elles sont prises. Tout écart à cette règle brouillerait l'accès au droit et priverait d'utilité la codification elle-même.

2. Relèvent du premier cas de figure (dispositions dont la base législative est au code des douanes) les dispositions des articles 1^{er} à 4 du décret n° 2009-702 du 16 juin 2009 pris pour l'application de l'article 257 du code des douanes que le projet entendait codifier dans le chapitre II du titre III du livre IV de la cinquième partie réglementaire du code, alors que le chapitre législatif correspondant ne contient qu'un seul article L. 5432-1 qui se borne à rappeler que « *les règles relatives aux transports et aux opérations de remorquage réservés sont fixées par les dispositions des articles 257 à 260 du code des douanes* ». Les dispositions mentionnées ci-dessus du décret du 16 juin 2009 sont donc retirées des annexes du décret de codification et, par voie de conséquence, de la liste des dispositions abrogées.

3. Relèvent du second cas de figure (décrets pris pour l'application de dispositions codifiées au code des transports et dont la codification a été omise) les dispositions du décret n° 67-967 du 27 octobre 1967 relatif au statut des navires et autres bâtiments de mer concernant le fichier défini au chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} de la cinquième partie législative. Ces dispositions du décret du 27 octobre 1967 sont des dispositions d'application de l'article L. 5114-2 du code des transports, qui prévoit que « *tous les navires francisés et tous les navires en construction sur le territoire de la République française doivent être inscrits sur un fichier tenu par l'autorité administrative* ». Par voie de conséquence, est créée au sein du chapitre IV (Régime de propriété des navires) du titre I^{er} du livre I^{er} une nouvelle section 2, intitulée « *Publicité de la propriété et de l'état des navires* », où sont codifiées les dispositions des articles 93, 94, 97, 98, 99, 101, 102 et 103 du décret du 27 octobre 1967 qui avaient été omises. L'article 95 de ce décret, dont la substance a été entièrement absorbée par la partie législative, n'est pas repris et est directement abrogé. Y sont ajoutées les dispositions, relatives à la tenue de ce fichier, des articles 3 et 4 du décret n° 68-845 du 24 septembre 1968 fixant les conditions de délivrance de l'acte de francisation ainsi que les modalités d'inscription des navires sur les fichiers et de délivrance des certificats d'inscription. Certaines des dispositions énumérées ci-dessus des décrets du 27 octobre

1967 et du 24 septembre 1968 ne sont toutefois pas abrogées par le projet de décret de codification dans la mesure où elles ont plusieurs objets et concernent également la tenue d'autres fichiers relevant, quant à eux, du code des douanes. Les dispositions concernées seront, le cas échéant, complètement abrogées lors de la réécriture, actuellement en cours, des décrets du 27 octobre 1967 et du 24 septembre 1968 par les services du ministère de l'économie et des finances chargés de la réglementation des douanes.

4. En revanche, contrairement à la préconisation de la Commission supérieure de codification, qui en recommandait la « codification à droit constant »⁴, doivent être exclues de la présente codification les dispositions du même décret du 27 octobre 1967 relatives aux hypothèques maritimes, dès lors que l'article L. 5114-6 du code des transports rappelle que « *les dispositions applicables aux hypothèques maritimes sont fixées par la section 7 du chapitre I^{er} du titre IX du code des douanes* ». Par souci de clarté, est toutefois créée, au sein du chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er}, une nouvelle section 3, intitulée « Hypothèques maritimes », qui contient un renvoi aux dispositions du chapitre V du décret du 27 octobre 1967 relatives aux hypothèques maritimes, qui demeurent en forme non codifiée, faute pour le code des douanes de disposer d'une partie réglementaire.

5. Doivent en principe également être exclues de la partie réglementaire du code des transports les dispositions relatives aux règles de francisation dès lors que l'article L. 5112-1 du code des transports rappelle que « *les règles relatives à la francisation des navires sont fixées par la section 2 du chapitre I^{er} du titre IX du code des douanes* ».

6. Enfin, relève d'un cas de figure atypique le sort à réserver au nouveau « chapitre II *bis* », récemment introduit au code des transports par le 3^o de l'article 1^{er} de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Le projet du Gouvernement, pourtant actualisé pour tenir compte de l'intervention de cette loi, l'omet. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics), tout en attirant l'attention du Gouvernement sur la nécessité de remédier dans les plus brefs délais aux conséquences de l'introduction en partie L d'un chapitre surnuméraire en méconnaissance des règles de numérotation des codes⁵, prend le parti de l'introduire dans le plan de la partie réglementaire, en application du principe de stricte correspondance entre la partie L et la partie R. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime, ensuite, que doivent être codifiées, dans ce chapitre, des dispositions du décret n° 84-810 du 30 août 1984

⁴ Voir avis CSC du 3 juin 2014

⁵ Par exemple, en le fondant dans le chapitre II préexistant dont il pourrait sans difficulté devenir une nouvelle subdivision

relatif à la sauvegarde de la vue humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution, actuellement en cours de réécriture. Il s'agit des dispositions du point 18 de l'article 1^{er}, des 1^o à 3^o du II et du IV de l'article 3-1 ainsi que du II de l'article 3 de ce décret du 30 août 1984 qui sont relatives aux modalités de délivrance des certificats de jaugeage, national et international. Elles sont des dispositions d'application du deuxième alinéa du II de l'article L. 5112-2⁶ figurant à ce nouveau chapitre II *bis*, et qui prévoit que « *les certificats de jauge sont délivrés, selon le cas, par l'autorité administrative ou par des sociétés de classification habilitées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.* » Toutefois, ces dispositions ne sont pas abrogées (ou ne sont abrogées qu'en tant seulement qu'elles concernent les certificats de jaugeage) par le projet de décret de codification dans la mesure où elles ont plusieurs objets et concernent également d'autres certificats. Les dispositions correspondantes seront, le cas échéant, complètement abrogées lors de la codification, à venir, du livre II de la cinquième partie réglementaire du code, où ont vocation à être codifiées les dispositions du décret du 30 août 1984, voire à l'occasion d'une refonte du décret du 30 août 1984.

S'agissant du livre I^{er} de la cinquième partie réglementaire du code des transports :

7. A la fin du chapitre III (construction des navires) du titre I^{er}, le Conseil d'Etat (section des travaux publics), suivant d'ailleurs en cela une recommandation de la Commission supérieure de codification que le Gouvernement n'avait pas mise en œuvre, introduit, dans une nouvelle section 5, une disposition permettant de modifier par décret simple les annexes du décret n° 2016-763 du 9 juin 2016 relatif à la mise sur le marché des bateaux et navires de plaisance. Une disposition expresse est en effet nécessaire pour procéder à un déclassement qui déroge à la règle en vertu de laquelle les annexes sont de même niveau normatif que

⁶ « Art. L. 5112-2. - I.-Les navires battant pavillon français sont jaugés s'il s'agit :

1^o De navires à usage professionnel ;

2^o Ou de navires de plaisance à usage personnel dont la longueur, au sens de la convention internationale du 23 juin 1969 sur le jaugeage des navires, est supérieure ou égale à 24 mètres.

II.-A l'exception des navires mentionnés au III, les navires mentionnés au I doivent disposer d'un certificat de jauge.

Les certificats de jauge sont délivrés, selon le cas, par l'autorité administrative ou par des sociétés de classification habilitées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

La délivrance du certificat de jauge peut donner lieu à la perception d'une rémunération.

Les certificats de jauge peuvent faire l'objet de mesures de retrait.

III.-La jauge des navires à usage professionnel qui ne sont pas des navires de pêche et dont la longueur, au sens de la convention internationale du 23 juin 1969 précitée, est inférieure à 24 mètres, fait l'objet d'une déclaration par les propriétaires.

Cette déclaration vaut certificat de jauge.

Toute déclaration frauduleuse est punie des peines prévues à l'article 441-1 du code pénal. »

les articles qui y renvoient et auxquels elles s'incorporent. Si le décret du 9 juin 2016 est un décret en Conseil d'Etat, l'extrême technicité de ses annexes justifie qu'elles puissent être, à l'avenir, modifiées par décret.

(...)

S'agissant du livre IV de la cinquième partie réglementaire du code des transports :

13. De façon générale, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) constate que la codification au livre IV des dispositions issues du décret n° 69-679 du 19 juin 1969 relatif à l'armement et aux ventes maritimes, que le Gouvernement propose d'effectuer, de façon mécanique, aurait mérité un important travail préalable de tri de ces dispositions au regard de l'évolution, depuis la date de publication de ce décret, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les matières que l'article 34 de la Constitution réserve au domaine de la loi. En effet, ces dispositions définissent, pour nombre d'entre elles, les obligations civiles et commerciales de chacune des parties - armateur, transporteur, chargeur - qui concourent, au moyen des contrats privés, au transport des marchandises par voie maritime. En particulier, la codification de ces dispositions crée un déséquilibre difficile à justifier entre une partie réglementaire très étoffée et une partie législative qui ne contient, sur ce point, que quelques dispositions de portée extrêmement générale. Le livre IV de la cinquième partie du code des transports gagnerait ainsi en lisibilité, si ce n'est en sécurité juridique, à bénéficier d'une recodification de ses dispositions législatives permettant de donner une base législative satisfaisante aux dispositions du décret du 19 juin 1969. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) ne peut qu'inciter le Gouvernement à se doter rapidement d'une habilitation à procéder à cet examen par le biais d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

14. Eu égard à l'objet ainsi rappelé du décret du 19 juin 1969, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) s'étonne, et alors même que ce décret n'a pas été pris le Conseil d'Etat entendu, que le projet de codification qui lui est soumis prévoit d'assurer la codification de ses dispositions par des articles en D relevant du décret. La matière abordée justifie amplement que l'ensemble des dispositions de ce décret soient codifiées par des articles en R, relevant du décret en Conseil d'Etat.

(....)

S'agissant du livre VII de la cinquième partie réglementaire du code des transports :

18. Enfin, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) n'émet pas d'objection à la position de principe retenue par le Gouvernement en ce qui concerne la détermination des dispositions des annexes du décret de codification pour lesquelles l'Etat est demeuré compétent en Nouvelle-Calédonie.

19. En vertu du 6° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, l'Etat est en effet demeuré compétent, notamment en matière de « *statut des navires* ». Cette mention dans la loi organique de la notion de « statut des navires »⁷, éclairée par les débats parlementaires⁸, renvoie au champ de la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut des navires et autres bâtiments de mer.

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) relève, tout d'abord, qu'il n'y a pas lieu de limiter la notion de statut des navires au seul champ couvert par le seul titre I^{er}, intitulé « Statut des navires », du livre I^{er} mais qu'il convient de suivre le champ couvert par la loi du 3 janvier 1967, qui correspond à celui de l'ensemble du livre I^{er}.

20. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) retient, ensuite, que, même si certains des champs couverts par la loi du 3 janvier 1967 relèvent par ailleurs de compétences dévolues à cette collectivité, notamment en matière de droit civil et commercial ou de régime de la propriété, la consistance de la notion de « statut des navires » en droit maritime et le caractère difficilement dissociable des dispositions particulières régissant la propriété des navires autorisent à constituer un bloc de compétences rattachables à la compétence de l'Etat, en y incluant des compétences relevant par ailleurs de la collectivité.⁹

21. En conséquence de cette position de principe, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) approuve l'extension à la Nouvelle-Calédonie de l'application des dispositions du chapitre I^{er}, des sections 1 et 2 du chapitre III et du chapitre IV du titre I^{er}. Il note que l'exclusion de la section 3 du chapitre III ne repose pas, contrairement à l'interprétation retenue par la collectivité dans son avis, sur une impossibilité juridique tenant à un empiètement sur les compétences de la Nouvelle-Calédonie mais sur une position d'opportunité, le Gouvernement estimant avoir besoin d'un temps d'expertise supplémentaire pour envisager d'étendre les dispositions de cette section, issues d'un décret récent du 9 juin 2016. En ce qui concerne le titre II, il approuve l'application du chapitre I^{er}

⁷ Qui est propre au statut de la nouvelle Calédonie et n'apparaît pas dans celui de la Polynésie française.

⁸ Voir, en particulier, le rapport de M. Jean-Jacques Hyest au nom de la Commission des lois, en première lecture au Sénat, sur le projet de loi organique devenue la loi organique du 9 mars 1999.

⁹ Cette solution s'inscrit, au demeurant, dans le sens de l'avis n° 385 207 du 7 juin 2011 de la section de l'intérieur concernant le transfert du droit civil et du droit commercial à la Nouvelle-Calédonie.

(Régime général de responsabilité). La non-application des dispositions de la section 2 du chapitre II du même titre II (Responsabilité civile des propriétaires de navires pour les dommages résultant de la pollution par les hydrocarbures) repose également sur un choix d'opportunité¹⁰ du Gouvernement et non sur une impossibilité juridique. Les dispositions du titre IV (Navires abandonnés et épaves) du livre I^{er} sont étendues.

Cette note a été délibérée et adoptée par la section des travaux publics dans sa séance du 8 novembre 2016.

Signé : Ph. MARTIN, président
 P. MORELLET-STEINER, rapporteur
 S. RAHIER, secrétaire de la séance

POUR EXTRAIT CONFORME
La secrétaire de la section

¹⁰ Cette section codifie un récent décret du 18 mars 2014.

