

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

**DIX-SEPTIÈME
RAPPORT ANNUEL
2006**

ISBN 978-2-11-076389-1
ISSN 0767-4538

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION (2006)

SOMMAIRE

	Pages
Préface du Secrétaire général du Gouvernement	3
Rapport d'activité 2006.....	5
I. – Bilan d'activité	5
A. – Les travaux de codification de l'année 2006.....	5
1. Les dispositions législatives	5
2. Les dispositions réglementaires	5
3. L'adoption de plans de futurs codes	6
B. – Les travaux prévus en 2007	6
1. La poursuite des travaux engagés les années précédentes	6
1.1. Les parties législatives.....	6
1.2. Les parties réglementaires	7
2. Les projets de « refonte » et de création de codes.....	8
2.1. La refonte de codes existants.....	8
2.2. La création de nouveaux codes.....	9
II. – Techniques, moyens et perspectives de codification.....	10
A. – Les techniques de codification.....	10
1. Le renoncement, sauf exception, à la technique « code pilote/code suiveur ».....	10
2. Les subdivisions des codes : une clarification	11
3. Le droit constant.....	12
4. La recherche de la cohérence entre les parties législatives et réglementaires.....	14

B. – Les moyens	15
1. La constitution d’une équipe de codification.....	15
2. L’association éventuelle d’experts et d’acteurs	16
3. L’adoption des parties législatives.....	17
C. – Les perspectives.....	17
1. Dissocier codification et édition	17
2. L’importance croissante de la refonte et de la maintenance des codes.....	18

ANNEXES

	Pages
Calendrier des travaux de la Commission supérieure de codification en 2006	21
Table des avis rendus par la Commission supérieure de codification en 2006.....	22
Avis	23
« <i>Le code général des collectivités territoriales, dix ans d’existence</i> », Jérôme RICHARD, mission légistique de la direction générale des collectivités locales, ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire	52

PRÉFACE

« Une œuvre de patience collective » : c'est en ces termes que le Président Labetoulle qualifiait ici même, il y a un an, la codification ¹.

Il est plus d'une raison de souscrire à cette formule témoignant de la constance de l'effort nécessaire pour que s'accomplisse ce travail de codification qui contribue puissamment au chantier de la qualité de notre droit.

Le Gouvernement a réservé, sans discontinuer, au cours de la dernière décennie, une part importante de son travail normatif à la codification des textes législatifs et réglementaires. De ce fait, la part du droit en vigueur insérée dans des codes peut être estimée aujourd'hui à 40 %.

Les codes comptent, c'est une évidence, parmi les meilleurs instruments de la politique d'accès au droit au bénéfice de nos concitoyens. Ils sont aussi d'importants vecteurs du rayonnement du droit français à l'échelle internationale, notamment par la voie de la diffusion sur le site Légifrance de leurs traductions.

C'est un travail collectif qui, dans les administrations centrales en particulier, permet d'atteindre ces résultats. Tous les ministères, dont la Commission supérieure de codification s'entend à appuyer les efforts, y ont leur part : il n'est en effet pas de codification possible sans mobilisation de l'ensemble des administrations en charge de l'élaboration de la norme.

Et c'est dans la durée que s'inscrit ce travail. Concevoir, préparer et faire adopter de nouveaux codes est souvent œuvre de longue haleine. Entreprendre la refonte de codes plus anciens dont l'organisation a été progressivement affectée par l'évolution de la substance du droit codifié impose des efforts analogues. Et assurer la « maintenance » des codes récemment adoptés constitue désormais aussi un enjeu important pour répondre au mieux aux objectifs à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la règle de droit.

Dans le bilan des travaux de l'année écoulée, dressé par ce XVII^e rapport annuel de la Commission supérieure de codification, il se trouve d'excellentes confirmations de ce que, ainsi conçue, l'œuvre de codification répond à des aspirations qui s'expriment bien au-delà des murs de l'administration. Il faut donc souhaiter que l'élan imprimé par la Commission supérieure de codification à cette œuvre de patience collective se poursuive pour le plus grand bénéfice de tous les destinataires de la règle de droit.

SERGE LASVIGNES

(1) Préface au seizième rapport annuel de la Commission supérieure de codification.



I. – Bilan d'activité

A. – Les travaux de codification de l'année 2006¹

1. Les dispositions législatives

La Commission a adopté le code du travail (ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007) lors des séances des 7 juin 2006 (parties I, II, III et IV)², 18 octobre 2006 (partie V)³ et 13 novembre 2006 (parties VI, VII, VIII)⁴.

Elle a également adopté le code de l'organisation judiciaire (ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006) le 29 mars 2006⁵.

Après une première réunion d'orientation le 26 avril 2006, quatre des six parties législatives du code des transports ont été adoptées par la Commission les 21 juin 2006 (partie I : dispositions générales, partie II : transports ferroviaires)⁶ et 25 octobre 2006 (partie III : transports routiers, partie IV : transports fluviaux)⁷.

S'agissant du code de la défense (ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007), elle en a achevé l'adoption avec la partie IV lors de sa séance du 25 septembre 2006⁸.

Enfin, le code de commerce (ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006) a fait l'objet d'une re-codification de son livre VII afin d'y insérer les dispositions relatives aux tribunaux de commerce (séance du 22 février 2006)⁹.

2. Les dispositions réglementaires

L'adoption du code de la défense en ses parties législatives a été suivie sans retard de l'engagement de codifier les dispositions réglementaires. La Commission a ainsi adopté la partie I réglementaire les 24 mai¹⁰ et 25 septembre 2006¹¹.

De même, le ministère de l'intérieur a présenté au début de l'année 2006 la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du

(1) Cf. annexe 1, le calendrier des travaux de la Commission en 2006.

(2) Cf. annexe 10.

(3) Cf. annexe 16.

(4) Cf. annexe 20.

(5) Cf. annexe 5.

(6) Cf. annexe 12.

(7) Cf. annexe 19.

(8) Cf. annexe 15.

(9) Cf. annexe 2.

(10) Cf. annexe 9.

(11) Cf. annexe 15.

droit d'asile qui a été adoptée par la Commission supérieure de codification lors de sa séance du 29 mars 2006¹².

Le code de justice militaire a été complété par l'adoption des dispositions réglementaires relevant du décret en Conseil d'Etat le 18 octobre 2006¹³.

L'ensemble des parties réglementaires du code du sport a été adopté par la Commission supérieure de codification lors de sa séance du 25 octobre 2006¹⁴.

S'agissant du code de commerce, structuré en livres et non en parties, le livre I^{er} a été adopté le 3 mars 2006, les livres III, IV et VI ont été adoptés par la Commission le 24 mai 2006¹⁵ et les livres II, V, VII, VIII et IX le 20 septembre 2006¹⁶.

Plusieurs livres réglementaires du code de l'environnement ont été adoptés par la Commission en 2006 (le code de l'environnement est lui aussi structuré en livres, titres, et chapitres, sans divisions en parties)¹⁷.

3. *L'adoption de plans de futurs codes*

La Commission a défini le périmètre et adopté le plan du code minier les 22 février et 20 septembre 2006¹⁸.

Enfin elle a, lors de sa séance du 7 avril 2006¹⁹, défini le périmètre du code de l'énergie et renvoyé la résolution des derniers différends entre les ministères de la défense, de l'industrie et de l'environnement à une réunion interministérielle.

B. – *Les travaux prévus en 2007*

1. *La poursuite des travaux engagés les années précédentes*

1.1. Les parties législatives

En 2006, la Commission a pu adopter les parties législatives I à IV du code des transports : dispositions communes, transports ferroviaires, transports routiers, transports fluviaux et transports maritimes. L'avant-dernière partie relative aux transports maritimes a été adoptée le 2 février 2007. Il

(12) Cf. annexe 6.

(13) Cf. annexe 17.

(14) Cf. annexe 18.

(15) Cf. annexe 8.

(16) Cf. annexe 13.

(17) Cf. annexe 3 et 11.

(18) Cf. annexe 4.

(19) Cf. annexe 7.

conviendra que les moyens mis par le ministère pour procéder à la codification de la partie législative soient maintenus afin de permettre, sans délai, la codification de la partie réglementaire.

Le principe d'un code de la fonction publique avait été arrêté lors d'une réunion interministérielle, le 17 novembre 2001, et un premier projet de plan présenté le 27 novembre 2001. Un deuxième projet de plan avait été adopté en 2002 puis un troisième le 1^{er} avril 2004. Après une longue période d'incertitude et de doute quant à la réalisation de ce projet, l'article 56 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a prévu l'adoption de ce code pour le 2 août 2008 au plus tard. Ce calendrier désormais volontariste, contrastant avec la longue période d'incertitude qui l'a précédé, devrait permettre à ce code de la fonction publique de voir enfin le jour.

1.2. Les parties réglementaires

Le code de l'environnement sera définitivement achevé en 2007, avec l'adoption de la V^e partie relative à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances. Cette partie, consacrée notamment aux installations classées, produits chimiques et biocides, organismes génétiquement modifiés et déchets, viendra clore le vaste processus de codification de tous les textes régissant l'environnement. Un domaine du droit entièrement nouveau sera ainsi complètement codifié.

La partie législative du code du travail, résultat d'un travail mené avec célérité bien que délicat par l'équipe de codification placée auprès du directeur général du travail, a été adoptée par la Commission en 2006 et a donné lieu à l'ordonnance du n° 2007-329 du 12 mars 2007. Dès l'adoption de cette partie législative par la Commission supérieure de codification et sans attendre la fin de son examen par les formations consultatives du Conseil d'Etat, l'équipe de codification du ministère a entamé et programmé l'élaboration de la partie réglementaire. La Commission sera progressivement saisie de l'ensemble de cette partie dans des délais qui lui permettront de l'adopter avant la fin de l'année 2007. Le caractère très satisfaisant de ce calendrier et ces perspectives soulignent l'intérêt qui s'attache au maintien en place des équipes de codification dès la fin de l'adoption de la partie législative d'un code. *A contrario*, les retards pris par certains codes s'expliquent notamment par l'éclatement de ces équipes après l'adoption de la partie législative qui rend alors très difficile la réalisation de la partie réglementaire dans des délais raisonnables (voir ci-après le point II.B.1.).

Le retard pris par la codification des dispositions réglementaires du code du patrimoine confirme ce constat. L'équipe de codification n'a pu être maintenue au-delà de l'adoption de la partie législative (ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004). Plusieurs années de retard ont alors été accumulées. Toutefois, la Commission pourrait être saisie en 2007 des premières subdivisions de cette partie réglementaire sans qu'il soit permis, en l'état actuel des informations disponibles, d'espérer un achèvement rapide de ce code.

Le code de l'éducation va continuer à s'étoffer de dispositions réglementaires. Le temps pris par la codification de ces dispositions réglementaires n'est pas imputable à un éclatement de l'équipe de codification du ministère de l'éducation nationale. Il est plus simplement dû à l'ampleur de la tâche. L'équipe a poursuivi son travail en liaison avec la Commission supérieure de codification. En 2007, devront être adoptés l'ensemble des parties et livres réglementaires portant sur l'enseignement secondaire. Resteront à codifier en 2008 les dispositions relatives à l'enseignement supérieur.

Le code de l'organisation judiciaire sera achevé par l'adoption de ses dispositions réglementaires. Il en sera de même pour le code de justice militaire avec les dispositions relevant du décret simple.

Enfin, le ministère de l'économie et des finances, en liaison avec la Commission supérieure de codification, débutera les travaux de codification de la partie réglementaire du code des propriétés des personnes publiques.

Il est satisfaisant de constater que grâce au travail accompli ces derniers mois, le nombre de codes dont la partie législative n'est pas suivie d'une partie réglementaire a très significativement diminué.

2. Les projets de « refonte » et de création de codes

En 2007, la Commission va mener de pair refonte de codes existants et création de nouveaux codes.

2.1. La refonte de codes existants

Le législateur avait invité le Gouvernement à compléter le code de l'expropriation ; celui-ci a souhaité refondre l'ensemble du code. Il y procède actuellement, le résultat de ce travail devant être examiné à l'automne 2007.

Comme le code de l'expropriation, d'autres codes anciens ont avec le temps perdu de leur cohérence compte tenu de l'accumulation des réformes et modifications.

Tel est le cas pour le code minier, adopté le 16 août 1956, qui a très nettement vieilli. Il justifie une refonte complète qui a commencé en 2006 avec l'adoption de son plan. Il pourrait s'achever avant la fin de l'année 2007.

Le code électoral est un bon exemple d'un code qui, avec le temps, a perdu de sa cohérence du fait de l'accumulation des réformes. Il est devenu difficilement maniable alors même que le public concerné est le plus large qui soit. Ce code souffre aussi de ce que des réformes électorales majeures ont été adoptées en dehors de son cadre : c'est le cas des dispositions relatives aux élections présidentielle et européenne. La refonte du code électoral est ainsi une nécessité. Il a été entendu avec le ministère de l'intérieur que les travaux de refonte débiteront dès la fin de la période électorale de 2007, pour aboutir en 2009.

Le code de procédure pénale, créé par la loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957, complété par les ordonnances n° 58-1296 du 23 décembre 1958 et n° 96-268 du 28 mars 1996, n'a cessé de connaître des modifications. Pour le seul premier trimestre de l'année 2007, au moins quatre lois l'ont affecté. L'accumulation des réformes et modifications a fait perdre l'essentiel de sa lisibilité et de sa cohérence à ce code dont le livre IV comporte à lui seul 27 titres. Alors que la procédure pénale est devenue d'une rare complexité que seuls des spécialistes arrivent à maîtriser, la Commission suggère de mener à bien une complète refonte de ce code qui affecte directement l'exercice des libertés individuelles et exige en conséquence la plus grande lisibilité.

2.2. La création de nouveaux codes

Le domaine de l'énergie englobe des législations récentes qui l'ont enrichi et densifié mais aussi complexifié : leur codification paraît donc particulièrement opportune. Elle a commencé en 2006 avec la définition du périmètre du futur code de l'énergie et la détermination de son plan.

Avec l'accord du ministère de l'intérieur, l'élaboration d'un code de la sécurité intérieure débutera en 2007. Le code de la sécurité intérieure réunira les textes définissant le cadre juridique de la sécurité intérieure et mettant en œuvre les politiques publiques de sécurité dessinées par le législateur, dès l'adoption de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation pour la sécurité. Il regroupera les textes concernant la protection des populations, des personnes et des biens, l'activité de certains acteurs ainsi que les règles relatives à certaines formes de prévention contre le terrorisme, la criminalité ou la délinquance ; des textes de police administrative pourraient également y figurer. La densification de ce domaine du droit au cours de ces dernières années justifie donc la création de ce code.

Les règles relatives aux voies d'exécution civile, qui relevaient initialement du code de procédure civile (ancien), pratiquement entièrement abrogé, à l'exception de quelques rares dispositions, doivent être actuellement recherchées dans des lois et ordonnances éparses, dont la matière gagnera à être regroupée et ordonnée dans un code distinct, dont la réalisation avait été décidée par la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 qui a largement réformé la matière. La Commission examinera en 2007 le projet de périmètre et de plan d'un code des voies civiles d'exécution.

La législation en matière de comptabilité publique a aussi beaucoup évolué au travers de textes épars sans avoir jamais fait l'objet d'une codification. La Commission estime donc qu'un travail de mise en cohérence serait utile. Cette matière, récemment bouleversée pour contribuer à la modernisation de l'Etat, gagnerait à être regroupée au sein d'un code de la comptabilité publique qui, outre sa cohérence, soulignerait l'autonomie de cette discipline et tout l'intérêt qui s'attache à l'étude de ce pan trop souvent délaissé de notre droit.

II. – Techniques, moyens et perspectives de codification

A. – *Les techniques de codification*

1. *Le renoncement, sauf exception, à la technique « code pilote/code suiveur »*

La technique « code pilote/code suiveur » avait été initialement conçue par la Commission pour donner l'information la plus complète possible aux lecteurs des codes. Elle consistait à reprendre dans un code, à titre purement informatif et sans aucune portée normative, une disposition d'un autre code²⁰. Or, cette technique a entraîné trois inconvénients majeurs. En premier lieu, elle a conduit au gonflement artificiel de certains codes, mélangeant dispositions normatives et dispositions simplement informatives. En deuxième lieu, elle a incité des administrations à présenter des projets de code qui n'avaient pas en réalité de substance, leur contenu dépendant très largement de la reprise de dispositions en « code suiveur ». Enfin, elle a été source d'erreurs : la modification des dispositions reprises en code suiveur, suite à la modification

(20) Par exemple l'article L. 554-12 du code de justice administrative : « La décision de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable obéit aux règles définies par les alinéas 1 et 2 de l'article L. 123-12 du code de l'enregistrement ci-après reproduits : "L. 123-12, alinéas 1 et 2. Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la Commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête requise par la présente loi ait eu lieu". »

de l'article pilote, n'a pas été toujours automatique et il est même arrivé que le législateur modifie directement l'article suiveur et non l'article pilote ; une discordance des droits applicables en a résulté, la disposition à l'origine purement informative acquérant une portée normative autonome.

La Commission a enfin constaté que les avantages pratiques du recours à la technique code pilote/code suiveur avaient nettement diminué en raison des potentialités actuelles de l'informatique et de la mise à disposition gratuite du service public d'accès au droit. Un simple renvoi à un chapitre ou un article pertinent suffit au lecteur pour retrouver immédiatement les dispositions qui peuvent l'intéresser.

La Commission a donc été d'avis de renoncer à cette technique, à laquelle la circulaire du Premier ministre du 13 mai 1996 invitait déjà à recourir le moins possible, et de lui substituer la méthode d'un simple renvoi informatif²¹ à un titre, un chapitre ou à des articles d'un autre code. La Commission a néanmoins estimé qu'il ne fallait pas exclure, à l'avenir, le recours à cette technique dans des cas exceptionnels ou tout à fait particuliers, lorsque la reprise en code suiveur d'une disposition paraît absolument nécessaire à la compréhension du droit.

2. Les subdivisions des codes : une clarification

Dans la codification contemporaine, la numérotation des articles dépend des subdivisions maîtresses : les parties, lorsque l'importance de la substance du code le justifie, livres, titres et chapitres. L'article 1111-1 est ainsi le premier article du chapitre I, du titre I du livre I de la première partie d'un code. Ce système de numérotation constitue l'ossature d'un code et est commun à la partie L. et à la partie R. Il est donc indispensable que la division du code en ses dispositions réglementaires corresponde exactement à celles du code en ses dispositions législatives, de la partie au chapitre. A une partie, un livre, un titre et à un chapitre législatif doivent correspondre une partie, un livre, un titre et un chapitre réglementaire. L'utilisateur doit pouvoir trouver immédiatement la correspondance réglementaire de dispositions législatives.

Une difficulté est apparue à cet égard lors de l'élaboration d'un livre réglementaire du code de l'environnement. Certaines dispositions, dont l'importance paraissait justifier qu'elles soient regroupées dans une subdivision principale, avaient comme base légale des règlements communautaires et non des lois nationales. Pour les insérer dans le code il a paru inévitable

(21) Par exemple l'article L. 331-1 du code du tourisme : « Les règles relatives à l'ouverture et l'aménagement des terrains de camping et caravanage sont fixées par les articles L. 443-1 et L. 443-2 du code de l'urbanisme, ainsi que, en ce qui concerne les zones de montagne, les articles L. 145-2 et L. 145-5 du code de l'urbanisme et, en ce qui concerne le littoral, les articles L. 146-1 à L. 146-7 et L. 146-9 du même code. »

de créer dans la partie réglementaire des chapitres destinés à les recevoir alors même qu'ils n'avaient pas de correspondance dans la partie législative. Pour respecter néanmoins la cohérence entre chapitres législatifs et réglementaires, ces chapitres réglementaires nouveaux, qui n'avaient pas de correspondance dans les livres législatifs, ont été placés à la fin des livres où ils étaient introduits. La Commission a, par ailleurs, exprimé le souhait que, lorsque l'occasion se présentera, des chapitres législatifs correspondant à ces nouveaux chapitres réglementaires soient créés –même s'ils ne contiennent aucune disposition– pour rétablir une continuité dans le plan et assurer pour l'avenir une concordance entre les parties législative et réglementaire²².

En revanche, les subdivisions internes au chapitre (de la section au sous-paragraphe) qui peuvent être décidées pour améliorer la lisibilité du code n'ont aucune incidence sur la numérotation des articles. En conséquence, il n'y a pas de correspondance nécessaire entre les subdivisions de commodité de la partie législative et celles de la partie réglementaire. Il est ainsi possible de retenir pour la partie réglementaire des sections, sous-sections, paragraphes, voire sous paragraphes, différents pour la partie réglementaire de ceux retenus en partie législative ou alors que cette partie n'en comporte pas.

Une des conséquences de cette coïncidence entre numérotation et subdivision est le recours exceptionnel à des numérotations liminaires « en zéro », déconnectées du plan (par exemple un article L. 510-1 qui ne correspond à aucun chapitre du titre I du livre V, au lieu de l'article L. 511-1 qui correspond au premier article du chapitre I du titre I du livre V). Elles sont admissibles uniquement si elles permettent, par exemple, de définir un champ d'application ou des notions générales limitées à une ou deux dispositions maximum.

3. *Le droit constant*

Il faut rappeler une fois encore que si la codification à droit constant ne permet pas de créer des normes nouvelles en partie législative, elle conduit néanmoins, lorsque cela est possible, à mettre la norme législative en conformité avec les normes supérieures et permet de clarifier notre droit.

3.1. L'élaboration du code du travail a mis en œuvre ce principe à diverses occasions. La mise en conformité avec la hiérarchie des normes a conduit la Commission à intégrer les entreprises publiques à statut dans le champ d'application des dispositions du code du travail relatives aux discrimina-

(22) Une telle tolérance doit rester exceptionnelle, la position de principe de la Commission, qu'elle a eu l'occasion de rappeler en 2007 lors de l'examen de la partie réglementaire du code de la défense, étant que la publication d'une partie réglementaire dont le plan n'est pas conforme à celui de la partie législative ne peut intervenir qu'après modification du plan de cette dernière.

tions et à l'égalité professionnelle dont elles étaient jusqu'ici exclues. Les objectifs posés par les directives 2000/43/CE du 29 juin 2000, 2000/73/CE du 27 novembre 2000 et 2002/73/CE du 23 septembre 2002 ne permettaient pas une telle exclusion. De même, la mise en conformité de notre droit avec les objectifs fixés par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, imposait de supprimer les « discriminations » entre les hommes et les femmes. En conséquence, la Commission a approuvé la suppression des dispositions telles que celles fixant la durée du travail spécifique aux femmes ou exceptant celles-ci du champ d'application de dérogations aux règles de repos hebdomadaire.

S'agissant du respect des règles constitutionnelles, la Commission a pris acte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel assimilant les redevances perçues par les agences financières de bassin à des impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Elle a donc décidé de ne pas codifier dans le code de l'environnement, sans les abroger, les dispositions réglementaires concernant les agences financières de bassin et portant sur ces règles.

A l'inverse, pour assurer le respect du partage des compétences fait par les articles 34 et 37 de la Constitution, elle a, pour divers codes, déclassé en partie réglementaire les dispositions législatives qui ne relevaient pas de la compétence du législateur, notamment celles relatives aux organismes consultatifs.

Il s'agit, il est vrai, d'hypothèses dans lesquelles les modalités elles-mêmes de la mise en conformité découlent nécessairement de la hiérarchie des normes. *A contrario*, lorsque cette mise en conformité passe par un choix entre plusieurs solutions possibles, la Commission ne peut, en aucun cas, se substituer au législateur. Ainsi, la Commission a estimé ne pas être en mesure de clarifier la question de l'éventuelle assimilation des partenaires liés par un PACS ou des concubins à celle des conjoints à l'occasion de l'examen de la partie législative du code du travail : l'assimilation peut être totale ou partielle et il revient alors au législateur d'opérer ce choix.

3.2. La codification permet de clarifier notre droit en introduisant par exemple des articles de « définition ». Ces articles ne créent pas une nouvelle norme. Ils synthétisent l'état du droit en vigueur en le formalisant. Ainsi, a été créé un article L. 1251-1 du code du travail donnant une définition claire du travail temporaire : « Le recours au travail temporaire a pour objet la mise à disposition temporaire d'un salarié par une entreprise de travail

temporaire au bénéfice du client utilisateur pour l'exécution d'une mission. Chaque mission donne lieu à la conclusion :

« 1° D'un contrat de mise à disposition entre l'entreprise de travail temporaire et le client utilisateur dit "entreprise utilisatrice" ;

« 2° D'un contrat de travail dit "contrat de mission" entre le salarié temporaire et son employeur, l'entreprise de travail temporaire. »

Le code des transports comportera aussi des articles de définition, principalement pour clarifier des notions telles celle de navire à l'article L. 5000-1 : « Est un navire pour l'application des dispositions du présent code, tout engin flottant construit et équipé pour la navigation maritime et affecté à celle-ci », ou la notion de navigation maritime à l'article L. 5000-2 : « Est maritime la navigation pratiquée en mer ainsi que celle pratiquée dans les estuaires, fleuves, rivières et canaux, dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat ». Et il a fallu, pour le même code, donner des définitions de l'aéronef (art. L. 6100-1), de la circulation aérienne (L. 6200-1) ou de l'aérodrome (L. 6300-2).

4. La recherche de la cohérence entre les parties législatives et réglementaires

L'idéal est bien évidemment que les parties législatives et réglementaires soient préparées en même temps comme ce fut le cas pour le code de justice administrative, le code des juridictions financières et le code de la route. Il en sera de même pour le code de l'expropriation. Cette élaboration parallèle offre l'avantage d'une publication concomitante des deux parties et permet d'opérer simultanément le déclassement des dispositions législatives et le reclassement des dispositions réglementaires (ou, à l'inverse, le reclassement en partie L. de dispositions de forme réglementaire).

Mais il est vrai que les codes les plus volumineux ne permettent pas de mener de front l'élaboration des parties législatives et réglementaires. Dans ce cas, lorsque la codification parallèle des dispositions législatives et réglementaires n'est pas possible, l'élaboration du plan du code doit tenir compte des contraintes des textes réglementaires.

Et se pose alors la question de l'éventuel différé de l'entrée en vigueur de la partie législative jusqu'à l'adoption de la partie réglementaire. Tel a été le choix fait pour la partie législative du code du travail, différée jusqu'à l'entrée en vigueur de la partie réglementaire. Un tel différé n'est cependant envisageable que si la partie réglementaire peut être élaborée dans des délais raisonnables.

B. – *Les moyens*

1. *La constitution d'une équipe de codification*

La responsabilité de la préparation d'un code incombe au ministère qui en est chargé. Il est réalisé au sein de l'administration, en liaison avec la Commission supérieure de codification et sous son contrôle. La réussite de ce travail suppose que plusieurs conditions soient réunies.

Il est, en premier lieu, indispensable de constituer une équipe de codification. Placée sous la direction d'un responsable, cette équipe doit avoir pour mission exclusive la réalisation du code. Ses effectifs sont variables, selon l'importance du code. Un cadre A secondé par des collaborateurs a pu mener à bien l'élaboration du code du sport en liaison avec la Commission supérieure de codification. Le code du travail a nécessité la constitution d'une équipe composée de 5 cadres A affectés à titre exclusif. La plupart des ministères font appel à des personnels relevant de leur autorité. D'autres ont pu avoir recours à des fonctionnaires détachés pour l'occasion. Il est aussi possible, le cas échéant, de solliciter des compétences extérieures à l'administration. La Chancellerie a ainsi élaboré la partie réglementaire du code de commerce en faisant appel à des agents recrutés par contrat.

En deuxième lieu, cette équipe doit être placée auprès d'une autorité disposant dans un ministère du poids et de la légitimité appropriés. Souvent l'équipe est placée auprès du directeur des affaires juridiques comme ce fut le cas pour les codes rural, de l'environnement, de la défense, du sport et comme c'est toujours le cas pour le code de l'éducation. D'autres ministères ont placé l'équipe de codification auprès de la direction compétente sur le fond, comme la direction des affaires civiles du ministère de la justice pour le code de commerce ou la direction générale du travail pour le code du travail. L'équipe de codification peut enfin être placée auprès de structures « transversales » comme le Conseil général des ponts et chaussées pour le code des transports. Quelle que soit la modalité retenue, le travail de codification doit être réalisé en étroite liaison avec le haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation désigné au sein du ministère (circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation).

En troisième lieu, il est indispensable que l'équipe de codification conserve l'essentiel de ses moyens humains tout au long du processus. Le risque est qu'après l'adoption de la partie législative du code, l'effort se relâche et que l'équipe de codification se disperse. C'est ainsi que la partie réglementaire du code de commerce a été publiée près de 7 ans après l'adoption de la partie législative (ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000), en raison de la disparition de l'équipe de codification, après la publication de

la partie législative. Pour les mêmes raisons, la partie réglementaire du code du patrimoine n'a toujours pas été élaborée 3 ans après la publication de la partie législative. Lorsqu'au contraire l'équipe de codification, garde ses effectifs, la partie réglementaire peut suivre rapidement l'élaboration de la partie législative²³. Avant même l'adoption de la partie législative du code de la défense, l'équipe de codification commençait la préparation de la partie réglementaire. De même, l'équipe de codification du ministère du travail a immédiatement entamé le travail d'élaboration de la partie réglementaire du code du travail sans attendre la publication de la partie législative.

Pour autant, il doit être bien perçu qu'un code n'est pas la « propriété » d'un ministère : on veut dire par là que l'inclusion de dispositions dans un code donné n'affecte pas la répartition des compétences ministérielles et ne fait nul obstacle à ce que les modifications ultérieures émanent des ministères intéressés. La Commission rappelle régulièrement ce principe de codification, notamment lors des débats relatifs aux périmètres des codes.

2. *L'association éventuelle d'experts et d'acteurs*

Tous les codes n'intéressent pas de la même façon nos concitoyens. Les élus, les universitaires, les syndicats peuvent porter une attention toute particulière à l'élaboration d'un code. Des codes sont plus « politiques » que d'autres. Le succès de la codification dépend alors de l'association des partenaires utiles au processus de codification.

Pour l'élaboration du code général des collectivités territoriales, un groupe d'experts avait été constitué auprès de la Commission supérieure de codification. Composé d'universitaires et de responsables territoriaux, il a non seulement apporté son expertise, mais il a aussi permis d'éviter des malentendus et de relayer le travail de codification dans les milieux intéressés.

Parce que la refonte du code du travail était un exercice politiquement sensible, le directeur général du travail a fait un choix qui s'est révélé particulièrement heureux en informant tout au long des travaux de codification les partenaires sociaux. L'équipe de codification leur communiquait les projets de textes, les questionnait, recueillait leurs sentiments et les associait à la réflexion. Parallèlement, un groupe d'universitaires et de spécialistes de la matière apportait son expertise. Le résultat est exceptionnel : le code, jugé *a priori* source de conflits politiques, a finalement bénéficié d'une large acceptation.

(23) Du moins si l'adoption de cette partie législative suit sans retard l'achèvement du travail de préparation : condition qui risque de faire défaut dans les mois prochains si l'habilitation à codifier, par ordonnance, n'intervient pas en temps utile.

Il est certain que d'autres codes politiquement sensibles supposeront la mise en place de telles structures d'expertise ou de conseil, notamment le code électoral, pour lequel il conviendra sans aucun doute d'associer les Commissions des lois des deux assemblées.

3. L'adoption des parties législatives

Le succès de la codification au cours de ces dernières années tient largement au recours à des lois d'habilitation qui permettent au gouvernement de codifier à droit constant par des ordonnances elles-mêmes suivies de lois de ratification. Que celles-ci soient, au bénéfice éventuel de modifications, adoptées sans difficulté confirme la pertinence de cette méthode. La clarification opérée par la codification à droit constant par voie d'ordonnances facilite d'ailleurs l'élaboration par le gouvernement et le Parlement des modifications et réformes nécessaires.

Il est indispensable pour la suite de la codification que ce processus puisse se poursuivre. Mais certains codes achevés ou en voie d'achèvement ne disposent plus d'habilitation, tels le code de l'artisanat et des métiers, achevé depuis 2 ans, et le code des transports. Les autres codes dont l'élaboration de la partie législative est programmée devront aussi faire l'objet d'une habilitation.

C. – Les perspectives

1. Dissocier codification et édition

Le même vocable « code » est parfois appliqué non pas au résultat d'un processus juridique de codification, mais à des recueils de textes publiés par les éditeurs sous la même appellation. Et cette ambiguïté du terme peut donner lieu à des confusions qui sont une source de risques pour la codification.

La codification suppose, pour une matière donnée, la synthèse de tous les textes et leur abrogation. Cette synthèse donne lieu à un ordonnancement des normes selon un plan aisément accessible par les usagers. Elle s'est imposée comme une nécessité pour les matières du droit denses, composées d'un ensemble de textes les plus divers. Mais lorsque la matière ou plus simplement le « thème » a peu de substance propre, la codification n'est pas nécessaire. L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité est même mieux satisfait par la simple élaboration d'un recueil des textes.

C'est ainsi que le gouvernement, qui avait conçu le projet d'un code de l'administration, y a renoncé après les travaux préparatoires. En effet, il est apparu, d'une part, que certaines dispositions dont la codification était envisagée se laissaient mal réduire à la notion d'administration (notamment

la loi « informatique et libertés » qui concerne aujourd’hui plus les entreprises que les administrations) et, d’autre part, que les autres textes importants (essentiellement les lois sur la communication des documents administratifs, sur le médiateur et sur les relations entre les administrations et les usagers) ont leur propre unité qui rend sans intérêt leur codification. Un tel code eût été largement artificiel. Le gouvernement a donc renoncé officiellement à ce projet l’an passé. L’édition d’un guide sur les administrations permettrait d’atteindre, de façon satisfaisante, l’objectif qu’ont d’ailleurs recherché des éditeurs privés.

D’une façon plus générale, la création de « mini-codes » correspondant à des approches plus sociologique ou factuelle que juridique peut d’ailleurs être contre-productive au regard des objectifs d’accessibilité et d’intelligibilité du droit. De tels codes auraient peu de substance propre, si ce n’est en reprenant des dispositions figurant dans des codes existants. Le risque d’une déstructuration du travail déjà accompli est réel. L’objectif affiché avec de tels projets serait mieux satisfait par l’édition de guides ou recueils publiant l’ensemble des règles intéressant ce domaine et pour la plupart déjà codifiées tout en préservant l’unité et la cohérence des codes existant. Ainsi, il n’est pas certain que l’idée reprise par un amendement à la loi sur les territoires ruraux de la réalisation d’un code de la montagne réponde à l’objectif recherché. Un tel code ne pourrait être réalisé qu’à partir de dispositions figurant dans d’autres codes au risque de faire perdre à ces derniers leur unité et leur cohérence. Il n’aurait pas plus de substance juridique autonome que des codes du « littoral » ou des « zones rurales » dont la création serait destructrice pour les codes majeurs que sont le code rural et le code de l’urbanisme. L’édition de recueils de textes ou de guides correspondant à ces thèmes serait plus appropriée et répondrait mieux à l’objectif recherché.

La Commission supérieure de codification suggère qu’à l’initiative du secrétariat général du gouvernement La Documentation française et les Journaux officiels envisagent la réalisation de tels guides ou recueils : l’élaboration d’un guide de l’administration pourrait, sans doute opportunément ouvrir la voie à une telle pratique, à laquelle la Commission supérieure de codification pourrait, en tant que de besoin, apporter son concours.

2. L'importance croissante de la refonte et de la maintenance des Codes

La Commission supérieure de codification a mené à bien depuis 1989 la création de 23 codes publiés dans leur intégralité, sous réserve des derniers dont seule la partie législative a été publiée à la date du 31 décembre 2006.

Ainsi, au cours de la période 1989-2004 ont été adoptées 18 parties législatives de codes : code de la propriété intellectuelle (loi n° 92-597 du 1^{er} juillet 1992), code de la consommation (loi n° 93-949 du 26 juillet 1993), code rural (lois n° 91-363 du 15 avril 1991 et n° 92-1283 du 11 décembre 1992, lois n° 93-234 et 92-235 du 22 juillet 1993, loi n° 98-565 du 8 juillet 1998 et ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000), code des juridictions financières (loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994 et lois n° 94-1040 du 2 décembre 1994 et n° 95-851 du 24 juillet 1995), code général des collectivités territoriales (loi n° 96-142 du 21 février 1996), code de la santé publique (ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000), code de l'éducation (ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000), code de justice administrative (ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000), code de commerce (ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000), code de l'environnement (ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000), code de la route (ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000), code monétaire et financier (ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000), code de l'action sociale et des familles (ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000), code du patrimoine (ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004), code de la recherche (ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004), code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004), code de la défense (ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004) et code du tourisme (ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004).

Se sont ajoutés en 2006 les codes du sport (ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006), la partie législative du code de la défense (ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007), du code de l'organisation judiciaire (ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006), du code du travail (ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007) et du code de justice militaire (ordonnance n° 2006-637 du 1^{er} juin 2006).

Ainsi qu'il a été précédemment évoqué, la Commission achèvera en 2007 l'examen de la partie législative du code des transports, du code de l'énergie, peut être du code de la fonction publique, débutera certainement le code de la sécurité intérieure et envisage de commencer la réflexion sur la réalisation d'un code de la comptabilité publique et d'un code des voies civiles d'exécution. Et peut-être le code de l'artisanat et des métiers dont elle avait achevé l'adoption en 2005 finira-t-il par être adopté.

Il faut d'ores et déjà, comme l'ont indiqué les précédents rapports de la Commission, porter une attention toute particulière à ce que l'unité, la cohérence et la rigueur des codes ne soient pas compromises par les évolutions ultérieures de la législation. Le maintien en place au sein du ministère ayant

assuré la préparation initiale du code d'une structure spécialisée chargée d'y veiller, et qui aurait vocation à intervenir lors de la préparation de textes venant le modifier, peut même être à cet égard justifiée²⁴.

Mais il faudra aussi procéder à la refonte des codes les plus anciens qui ont perdu de leur cohérence avec le temps. La Commission a déjà prévu de refondre en 2007 le code minier et le code de l'expropriation. Elle procédera à partir de la fin de la période électorale de 2007 à la refonte du code électoral et suggère, comme précédemment indiqué, une refonte du code de procédure pénale. D'autres devront suivre au fil du temps. Il est certain que le code de la construction et de l'habitation et le code de la sécurité sociale devraient dans un bref délai être remis sur le métier.

Ne faudrait-il pas enfin faire de même avec le code général des impôts ?

(24) Annexe 20 : « Le code général des collectivités territoriales, dix ans d'existence », Jérôme Richard, mission légistique de la direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

ANNEXE N° 1

Calendrier des travaux de la Commission supérieure de codification en 2006

Date	Ordre du jour
22 février 2006	Code de commerce (livre VII de la partie législative) Code de l'environnement (livre II de la partie réglementaire) Code minier (périmètre)
3 mars 2006	Code de commerce (livre I de la partie réglementaire)
29 mars 2006	Code de l'organisation judiciaire (partie législative) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire)
7 avril 2006	Code de l'énergie (périmètre)
24 mai 2006	Code de commerce (livres III, IV et VI de la partie réglementaire) Code de la défense (partie I de la partie réglementaire)
7 juin 2006	Code du travail (parties I, II, III et IV de la partie législative)
21 juin 2006	Code de l'environnement (livre VI de la partie réglementaire) Code des transports (parties I et II de la partie législative)
20 septembre 2006	Code de commerce (livres II, V, VII, VIII et IX de la partie réglementaire) Code minier (plan de la partie législative)
25 septembre 2006	Code de la santé publique (partie législative) Code de la défense (livre III de la I ^{re} partie réglementaire et partie IV de la partie législative)
18 octobre 2006	Code du travail (partie V de la partie législative) Code de justice militaire (partie réglementaire)
25 octobre 2006	Code du sport (partie réglementaire) Code des transports (parties III et IV de la partie législative)
13 novembre 2006	Code du travail (parties VI, VII, VIII et OM de la partie législative, « balayage des parties antérieures »)

Table des avis rendus par la Commission supérieure de codification en 2006

Annexe 2 : Avis relatif au livre VII de la partie législative du code de commerce	p. 23
Annexe 3 : Livre II de la partie réglementaire du code de l'environnement	p. 24
Annexe 4 : Code minier (périmètre)	p. 26
Annexe 5 : Code de l'organisation judiciaire (partie législative)	p. 28
Annexe 6 : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire)	p. 29
Annexe 7 : Code de l'énergie (périmètre)	p. 32
Annexe 8 : Code de commerce (livres III, IV et VI de la partie réglementaire)	p. 34
Annexe 9 : Code de la défense (partie I de la partie réglementaire)	p. 35
Annexe 10 : Code du travail (parties I, II, III et IV de la partie législative)	p. 36
Annexe 11 : Code de l'environnement (livre VI de la partie réglementaire)	p. 38
Annexe 12 : Code des transports (parties I et II de la partie législative)	p. 39
Annexe 13 : Code de commerce (livres II, V, VII, VIII et IX de la partie réglementaire)	p. 40
Annexe 14 : Code de la santé publique (partie législative)	p. 42
Annexe 15 : Code de la défense (livre III de la I ^{re} partie réglementaire et partie IV de la partie législative)	p. 42
Annexe 16 : Code du travail (partie V de la partie législative)	p. 44
Annexe 17 : Code de justice militaire (partie réglementaire)	p. 46
Annexe 18 : Code du sport (partie réglementaire)	p. 47
Annexe 19 : Code des transports (parties III et IV de la partie législative)	p. 48
Annexe 20 : Code du travail (parties VI, VII, VIII et OM de la partie législative, « balayage des parties antérieures »)	p. 49

ANNEXE N° 2

SÉANCE DU 22 FÉVRIER 2006

AVIS

Livre VII de la partie législative du code de commerce

I. – Le gouvernement ayant fait le choix que les dispositions relatives aux tribunaux de commerce soient insérées, non dans le code de l'organisation judiciaire mais dans le code de commerce, la Commission supérieure de codification a examiné, lors de sa séance du 22 février 2006, un projet modifiant à cet effet le livre 7 du code de commerce et adaptant en conséquence son livre 9.

II. – 1. La Commission supérieure de codification a suivi la proposition consistant à insérer les dispositions relatives aux tribunaux de commerce au sein du livre 7, initialement intitulé « l'organisation du commerce ». Compte tenu de la structure de ce code divisé déjà en 9 livres, il était en effet impossible de créer un nouveau livre pour insérer les dispositions relatives aux tribunaux de commerce et seul le livre 7, désormais intitulé « Juridictions commerciales et organisation du commerce », pouvait accueillir lesdites dispositions.

Plutôt que de placer les dispositions relatives aux tribunaux de commerce en tête du livre 7, la Commission propose de les introduire dans trois nouveaux titres, II, III et IV placés après le titre I consacré au réseau des chambres de commerce et d'industrie. Il est en effet apparu, d'une part, illogique d'insérer ces dispositions

en tête du livre 7 avec celles relatives aux chambres de commerce et d'industrie, et d'autre part, inopportun de les insérer en fin du livre 7, après les titres relatifs aux marchés d'intérêt national et aux manifestations commerciales.

La Commission a, par ailleurs, prévu que la répartition entre dispositions législatives et réglementaires relatives au tribunal de commerce serait éventuellement revue après l'examen de la partie législative du code de l'organisation judiciaire.

2. – La Commission a également suggéré de profiter de cette recodification pour, d'une part, remettre en ordre formellement le titre relatif à l'équipement commercial, peu lisible et peu cohérent en son état et, d'autre part, de fusionner les deux titres relatifs aux marchés d'intérêt national et aux manifestations commerciales. La Commission estime possible de procéder à ces corrections formelles sur la base de l'habilitation dès lors que l'insertion des dispositions relatives aux tribunaux de commerce conduit à une renumérotation du livre 7.

III. – Enfin, s'agissant du livre 9, la Commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu de le réécrire et qu'il suffisait que l'ordonnance de codification y insère les modifications nécessaires.

ANNEXE N° 3

SÉANCE DU 22 FÉVRIER 2006

AVIS

Livre II de la partie réglementaire du code de l'environnement

La Commission supérieure de codification, saisie d'un projet de codification du livre II du code de l'environnement (partie réglementaire), l'a adopté lors de sa séance du 22 février 2006 en lui apportant diverses modifications, dont la plupart s'expliquent d'elles mêmes ou ont recueilli l'accord du ministère de l'écologie et du développement durable.

La Commission supérieure de codification a admis que, si le plan de la partie réglementaire doit reproduire celui adopté en partie législative jusqu'au chapitre, la division en sections, au sein du chapitre, ne doit pas nécessairement être celle retenue en partie législative. En effet, les sections créées le cas échéant en partie législative n'ont pas d'incidence sur la numérotation des articles. Elles ne correspondent pas toujours à une division optimale en partie réglementaire : au sein d'un même chapitre, certaines sections sont dépourvues de dispositions d'application tandis que d'autres en comprennent un très grand nombre, qu'il n'est matériellement pas possible d'organiser selon un plan lisible. La Commission supérieure de codification ne s'oppose donc pas à ce que les dispositions réglementaires soient présentées au sein des chapitres, sous des sections ne correspondant pas à celles retenues en partie législative, lorsqu'une meilleure lisibilité l'exige.

La Commission supérieure de codification est d'avis de ne pas codifier les dispositions relatives aux redevances perçues par les agences de l'eau, analysées par le Conseil constitutionnel comme des « impositions de toute

nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement » (décision n° 82-124-L du 23 juin 1982). Le dispositif actuel, fixant le montant des redevances en fonction d'un programme pluriannuel d'intervention adopté par les agences après avis conforme des comités de bassin, ne répond pas à ces exigences. Les dispositions réglementaires correspondantes, prises en application de dispositions législatives qui, compte tenu de cette décision, n'ont pas été codifiées, resteront en vigueur dans les décrets correspondants (décret n° 66-699 du 14 septembre 1966, décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 et décret n° 75-996 du 28 octobre 1975), jusqu'à la révision de ce régime.

La Commission supérieure de codification a approuvé la proposition du ministère de l'écologie et du développement durable de codifier dans le livre II du code de l'environnement un certain nombre de décrets relatifs à l'énergie, visant à réduire la pollution atmosphérique ou relevant de la police des eaux.

Elle estime en revanche qu'il n'y a pas lieu de codifier dans ce code le décret n° 94-894 du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique, dès lors que ces concessions relèvent d'un régime distinct de celui de la police des eaux. De même, le décret n° 99-872 du 11 octobre 1999 approuvant le cahier des charges type des entreprises hydrauliques concédées et le décret n° 2003-885 du 10 septembre 2003

prévoyant des conditions de suspension de l'achat d'électricité en cas de situation irrégulière de l'installation devront être codifiés dans le code de l'énergie.

La Commission supérieure de codification est également d'avis de ne pas codifier les dispositions du décret n°95-540 du 4 mai 1995 relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base. En effet, l'article L. 227-1 du code prévoit que les pollutions causées par des substances radioactives ne sont pas soumises aux dispositions du titre II du livre II du code de l'environnement. Le ministère de l'écologie et du développement durable proposait de codifier ce décret « en tant qu'il s'applique aux effluents liquides des installations nucléaires de base », dans le titre I^{er}. Toutefois, par souci de cohérence et compte tenu notamment de la « Lettre rectificative au projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire », adoptée en conseil des ministres le 22 février dernier, d'après laquelle les installations nucléaires de base ne seraient plus soumises aux procédures

de droit commun de la police de l'eau, il semble préférable de ne pas prévoir de codification, même partielle, de ce décret au livre II. Il pourrait en revanche être codifié au livre V du code de l'environnement, actuellement en cours d'élaboration.

Enfin, la Commission supérieure de codification rappelle que les dispositions relatives à l'organisation interministérielle n'ont pas à figurer dans un code. Elle a toutefois admis l'opportunité de codifier certains articles du décret n°2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin : il en est ainsi de l'article instituant la mission interministérielle de l'eau compte tenu, notamment, du rôle consultatif de cette instance, ainsi que des dispositions créant un nouvel échelon « de bassin » pour l'action administrative dans le domaine de l'eau, par dérogation aux modalités d'organisation administrative de droit commun.

ANNEXE N° 4

SÉANCE DU 22 FÉVRIER 2006

AVIS

Périmètre du code minier

La Commission a examiné le projet de périmètre du code minier prévu par l'article 109 de la loi du 13 juillet 2005. Elle a adopté les orientations suivantes :

1. Seront incluses dans le code minier, comme dans l'actuel code minier, les dispositions relatives aux carrières. C'est dans ce code qu'elles sont définies, que sont prévues les règles de police des carrières auxquelles elles obéissent, et que figurent certaines règles communes aux mines et aux carrières (gestion économe et stratégique de la ressource – « article 109 » ; règles d'hygiène et de sécurité). Cela ne remet pas en cause leur régime d'installations classées, qui figure au code de l'environnement.

2. Frontières avec d'autres codes :

– avec le code de l'énergie : la Commission est favorable au maintien du périmètre de l'actuel code, consistant à distinguer :

- d'une part, l'extraction de substances qui peuvent être des sources d'énergie, le stockage souterrain de ces substances, et la géothermie : insérés au code minier ;
- d'autre part, la production d'énergie : insérée au futur code de l'énergie.

– avec le code de l'environnement.

La législation relative au stockage souterrain de déchets radioactifs a vocation à être maintenue dans le code de l'environnement (art. L.542-1 et suivants). Ces déchets sont destinés à être enfouis de façon définitive et non à être à nouveau exploités à l'avenir. C'est donc la

logique de la prévention des pollutions et des risques qui l'emporte sur celle de l'utilisation du sous-sol.

– avec le code du travail. En coordination avec les travaux de recodification du code de travail actuellement menés, la Commission estime que doivent être maintenues dans le code du travail certaines règles générales applicables aux mines et carrières : les actuels articles L. 231-1-1 (champ d'application en matière d'hygiène et de sécurité) et L. 711-12, combiné avec le L. 711-11 (fonctionnaires de contrôle placés, tantôt sous l'autorité du ministre chargé du travail, tantôt sous celle du ministre chargé des mines. En revanche, les dispositions particulières aux mines – chapitres I^{er} (mines et carrières) et II (délégués mineurs) du titre I^{er} du livre VII de ce code – ont vocation à être reprises dans le futur code minier.

3. La Commission recommande l'insertion dans le futur code minier de dispositions actuellement non codifiées :

- recherche et exploitation des substances minérales ou fossiles sous-marines (lois n° 68-1181 du 30 décembre 1968, n° 76-655 du 16 juillet 1976 et 76-646 du 16 juillet 1976), y compris les substances organiques actuellement exploitées selon le régime minier ;

- stockage souterrain de dioxyde de carbone (CO₂), dont les règles juridiques sont en cours de préparation. Cette inclusion est fondée sur la circonstance que

le dioxyde de carbone est stocké en vue d'une réutilisation, même lointaine, et non d'un enfouissement définitif ;

- le « règlement général des industries extractives » (décret n° 80-331 du 7 mai 1980) pourrait constituer une partie substantielle de la partie réglementaire du futur code minier.

4. La Commission estime opportun de maintenir certaines dispositions en dehors du futur code minier.

Il s'agit du statut du mineur (loi n° 46-188 du 14 février 1946) et du régime de sécurité sociale minier (loi n° 2004-105 du 3 février 2004). La Commission rappelle que les statuts particuliers de la fonction publique ne sont pas inclus dans le code de la fonction publique. En outre, il semble préférable d'éviter de devoir examiner en détail le respect de ces textes au regard de normes juridiques supérieures.

ANNEXE N° 5

SÉANCE DU 29 MARS 2006

AVIS

Code de l'organisation judiciaire

La Commission supérieure de codification a examiné le projet de code de l'organisation judiciaire lors de sa séance du 29 mars 2006. Tout en adoptant le projet de code elle formule une suggestion et fait état de réserves.

I. – En premier lieu, le livre I du code de l'organisation judiciaire posant des principes et règles applicables à l'ensemble des juridictions civiles, il a vocation à s'appliquer aux conseils de prud'hommes, aux tribunaux de commerce, aux tribunaux paritaires des baux ruraux et aux juridictions de sécurité sociale.

Il est apparu nécessaire d'introduire dans les codes intéressés une disposition, à droit constant, rappelant que ces juridictions sont soumises aux principes directeurs du procès applicables à toute juridiction civile ainsi qu'aux principes généraux du livre I du code de l'organisation judiciaire. Il est donc suggéré que, pour ce qui concerne le code de commerce et le code rural la chancellerie procède à une telle insertion en utilisant l'habilitation correspondant à l'opération de refonte du code de l'organisation judiciaire. La Commission veillera pour sa

part à ce que la recodification en cours du code du travail prenne en compte cet ajout.

Enfin, la loi portant ratification de l'ordonnance relative au code de l'organisation judiciaire pourrait être l'occasion d'introduire cette disposition dans le code la sécurité sociale.

II. – En second lieu, les débats devant la Commission ont fait apparaître des difficultés et des divergences relatives à l'application de la disposition de l'article 34 de la Constitution selon laquelle la loi fixe les règles concernant « ...la création de nouveaux ordres de juridiction ». Compte tenu de ces divergences la Commission a pris acte du choix fait par la chancellerie et a estimé qu'il ne lui appartenait pas, en lieu et place des formations compétentes du Conseil d'Etat, de confirmer ou d'infirmier ce choix. Il est toutefois apparu clair à l'ensemble des membres de la Commission que relevant manifestement du domaine réglementaire, les dispositions codifiées à l'actuel article L. 121-2 et relatives au siège des juridictions.

ANNEXE N° 6

SÉANCE DU 29 MARS 2006

AVIS

Partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

La Commission supérieure de codification, saisie d'un projet de partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'a adopté lors de sa séance du 29 mars 2006 en lui apportant diverses modifications, dont la plupart s'expliquent d'elles mêmes ou ont recueilli l'accord du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

1. La Commission supérieure de codification s'est interrogée sur l'incidence sur la codification des dispositions du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles.

Ce texte prévoit que les décisions administratives individuelles relevant des administrations civiles de l'Etat doivent normalement être prises par les préfets mais que des décrets en Conseil d'état et en conseil des ministres fixent la liste des décisions qui sont prises par le ministre ou par décret. Eu égard à cette règle, il a paru nécessaire de faire figurer dans des articles R* résultant d'un décret en conseil des ministres l'ensemble des dispositions codifiées qui donnent compétence au ministre de l'intérieur pour prendre des décisions individuelles, y compris celles qui, édictées avant l'intervention du décret du 15 janvier 1997, résultaient de décrets non délibérés en conseil des ministres et avaient été maintenues en vigueur moyennant leur inscription sur la liste annexée au décret en conseil des ministres n° 97-1191 du 19 décembre 1997. Le décret de codification pris en conseil des ministres précisera que les dispositions en cause pourront être modifiées par décret

en Conseil d'Etat dans les cas prévus au dernier alinéa de l'article 2 du décret du 15 janvier 1997, c'est-à-dire s'il s'agit de donner compétence au préfet ou à une autre autorité déconcentrée.

Cette façon de procéder a été mise en œuvre lors de l'édition de la partie réglementaire des livres I^{er}, III et IV du code de l'environnement (décrets n° 2005-934 et 2005-935 du 2 août 2005). De l'avis de la Commission supérieure, elle devrait s'imposer à l'avenir pour l'ensemble des parties réglementaires.

2. La Commission supérieure de codification a ensuite examiné la question posée par l'existence de conventions bilatérales concernant l'entrée et le séjour en France des ressortissants de certains Etats.

Ces textes régissent une partie importante de la population étrangère résidant en France ; l'accord franco-algérien du 17 décembre 1968 pose des règles qui se substituent entièrement à celles que prévoient les livres II à IV du code et les autres conventions font obstacle à l'application du code sur tous les points qu'elles réglementent. La Commission a admis la nécessité de mentionner les conventions dans le code en précisant, pour chacune d'elle, son articulation avec les dispositions de droit commun. Elle n'a pas vu d'objection juridique à ce que le texte même des conventions soit reproduit dans des annexes.

Une telle opération n'est pas sans précédent, le règlement sanitaire international étant reproduit dans une annexe à la partie réglementaire du code de la

santé publique (v. art. R. 3115-8 de ce code). La reproduction laisse exister la norme internationale dans sa forme originelle ; elle est dépourvue de toute portée normative et ne saurait être assimilée à une codification des conventions, qui échapperait à la compétence du pouvoir réglementaire comme à celle du législateur. Dépourvue de portée normative, l'opération est identique dans son principe à celle qui consiste à reproduire dans un code les dispositions d'un autre code ou d'un texte non codifié de droit interne. S'il n'est pas envisageable d'appliquer cette technique à l'ensemble des textes de droit international intéressant le champ du code, la Commission a admis qu'elle présentait une réelle utilité dans le cas des conventions bilatérales, compte tenu à la fois de leur incidence sur l'application du code, et du fait que ces textes sont difficilement accessibles.

Il sera nécessaire, lors de l'adoption d'avenants aux conventions, de modifier les annexes par un décret pris le même jour que celui qui publiera chaque avenant ; une omission éventuelle n'aurait aucune incidence sur l'entrée en vigueur de l'avenant mais elle rendrait inexacte l'information donnée par le code. Le risque d'erreur paraît cependant limité, dès lors que les conventions sont rarement modifiées et que le ministère de l'intérieur est toujours associé à l'élaboration des avenants.

La Commission a cependant constaté que l'accord franco-marocain en matière de séjour et d'emploi du 9 octobre 1987, publié par un décret du 4 mars 1994, n'a pas été ratifié en vertu d'une loi, alors qu'au sens de l'article 53 de la Constitution il modifie des dispositions législatives. Tant que cette situation n'aura pas été régularisée par l'intervention de dispositions législatives, l'accord n'est pas légalement applicable les justiciables pourront invoquer l'illégalité du décret de publication devant la juridiction

administrative, qui devra alors écarter l'application de l'accord ; n'étant pas d'ordre public, le moyen ne sera pas, toutefois, relevé d'office par le juge (CE Assemblée 5 mars 2003, Aggoun). Dans ces conditions, la Commission souligne l'intérêt qui s'attache à l'intervention rapide d'une validation législative, mais n'a pas considéré que cette validation constituait un préalable à la reproduction détaillée nécessaire pour que le texte de l'accord puisse être reproduit dans le code du texte de l'accord.

3. La Commission s'est également interrogée sur la codification des articles 1^{er} à 3 du décret n° 93-180 du 8 février 1993. Ces articles prévoient les modalités d'une déclaration que les étrangers non ressortissants des Etats membres de l'Union européenne en provenance directe d'un état partie à la convention de Schengen doivent souscrire lorsqu'ils pénètrent sur le territoire français. Ils ont été pris pour l'application de dispositions qui figuraient aux articles 19 et 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et prévoyaient des sanctions pénales et une mesure de reconduite à la frontière en cas d'omission de souscrire la déclaration. Ces dispositions ont été abrogées par la loi du 11 mai 1998 mais la déclaration était également mentionnée à l'article 33 de l'ordonnance (remise de l'étranger n'ayant pas souscrit la déclaration aux autorités de l'Etat membre dont il provient). N'ayant pas été abrogées, les dispositions de l'article 33 ont été reprises à l'article L. 531-2 du code ; on pourrait considérer qu'elles fournissent une base légale aux dispositions du décret. Il apparaît toutefois que celui-ci n'est plus appliqué : la déclaration n'est plus recueillie par les autorités, la formalité étant tombée en désuétude. Dans ces conditions, la Commission supérieure estime préférable d'abroger les articles 1^{er} et à 3 du décret. S'il était décidé à l'ave-

nir de réactiver le dispositif, un nouveau décret pourrait être pris sur le fondement de l'article L. 531-2.

4. La Commission supérieure a estimé souhaitable que les dispositions de deux décrets simples soient codifiées dans des articles R.

Pris pour l'application de l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, le décret n° 46-448 du 18 mars 1946, repris au livre III, titre II, chapitre I^{er}, a édicté pour l'application de l'article 8 de l'ordonnance « Les conditions de la circulation des étrangers en France sont déterminées par un décret pris sur le rapport du ministre de l'intérieur », ce texte édicté, dans le cadre d'une habilitation législative très large, des règles relatives à la circulation des étrangers sur le territoire français qui comportent des restrictions à la liberté d'aller et de venir. L'objet de ces dispositions semble justifier qu'elles soient à l'avenir modifiées par décret en Conseil d'Etat. La rédaction de l'article L 321-2 « Les conditions de la circulation des étrangers en France sont déterminées par voie réglementaire » n'y fait pas obstacle.

La Commission a adopté la même position en ce qui concerne le décret simple du 29 mars 1993 portant création d'un système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, repris au titre I^{er} du livre VI. Les autres dispositions relatives à des fichiers contenant des données personnelles résultent en effet de décrets en Conseil d'Etat (v. le décret n° 2004-1266 du 25 novembre 2004, repris au même titre).

5. S'agissant, enfin, de la référence, figurant au titre II du livre III, aux dispositions du code du travail relatives aux autorisations de travail des ressortissants étrangers, et à celles du décret du 28 janvier 1998 sur la carte de commerçant étranger (qui sera repris très prochainement dans le code de commerce), la Commission supérieure a estimé préférable de procéder à un simple renvoi plutôt que de recourir à la technique du « code suiveur ». Le fait que cette technique a été mise en œuvre dans la partie législative du même titre n'implique pas qu'elle le soit également dans la partie réglementaire.

La Commission a en revanche admis la reprise en code suiveur, au titre I^{er} du livre V, des dispositions du code de justice administrative relatives à la contestation des arrêtés de reconduite à la frontière. Les dispositions législatives intéressant cette matière figurent dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et sont reprises en code suiveur par le code de justice administrative. Il semblerait cohérent d'adopter la même solution pour les dispositions réglementaires, en les faisant figurer en code pilote dans le CESEDA et en les reprenant en code suiveur dans le code de justice administrative (qui pourrait également se borner à y renvoyer). La Commission, cependant, ne propose pas de procéder, sans échange de vues préalable, à une modification du code de justice administrative portant sur ces dispositions d'application courante devant les tribunaux administratifs.

ANNEXE N° 7

SÉANCE DU 7 AVRIL 2006

AVIS

Périmètre du code de l'énergie

La Commission supérieure de codification a procédé à un examen des orientations qu'il serait souhaitable de retenir pour le périmètre du futur code de l'énergie, pour lequel le gouvernement a été habilité par l'article 109 de la loi du 13 juillet 2005 à agir par ordonnance.

1. Maintien des périmètres existants

Comme elle l'avait déjà retenu le 22 février 2006 s'agissant du périmètre du futur code minier, la Commission demande que soit maintenu le périmètre de l'actuel code minier, consistant à distinguer :

– d'une part, l'extraction de substances (qui peuvent être des sources d'énergie), le stockage souterrain de ces substances, et la géothermie : insérés au code minier ;

– d'autre part, la production d'énergie : insérée au code de l'énergie.

Les dispositions relatives à la protection et au contrôle des matières nucléaires, qui figurent actuellement aux articles L. 1333-1 à L.1333-7 du code de la défense, y seront maintenues, en raison de leur portée générale, confirmée par l'intitulé du chapitre : « défense économique ».

La Commission est aussi d'avis, comme l'ensemble des ministères représentés, que les dispositions relatives aux rejets polluants des installations nucléaires soient maintenues dans le code de l'environnement.

2. Insertion dans le code de l'énergie

Les installations destinées à produire de l'énergie hydraulique sont régies pour l'essentiel par la loi du 16 octobre 1919, qui sera insérée dans le code de l'énergie. Même si ces installations sont aussi soumises aux dispositions de la loi du 3 janvier 1992 insérée depuis lors au code de l'environnement, leur objet principal est la production d'énergie. Aussi l'ensemble des textes réglementaires d'application de la loi de 1919 devront figurer au code de l'énergie, alors même qu'ils sont aussi, pour partie, des mesures d'application d'articles législatifs du code de l'environnement. Il faudra donc procéder à quelques transferts de dispositions réglementaires du code de l'environnement au code de l'énergie.

La Commission demande que les textes constitutifs du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui figurent actuellement aux articles L.332-1 à L.332-7 du code de la recherche, soient transférés au code de l'énergie. En effet, l'activité du CEA est principalement la recherche opérationnelle à vocation industrielle, visant à permettre « l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense ».

Les dispositions relatives à la « haute autorité de sûreté nucléaire » trouveront, comme celles relatives à la Commission de régulation de l'énergie, naturellement place dans le code de l'énergie.

3. Doubles mentions dans les codes de l'énergie et de l'environnement

S'agissant des dispositions relatives aux déchets nucléaires, que le ministère de l'industrie souhaite voir transférées

du code de l'environnement au code de l'énergie, la Commission, relève que la technique et la logique de la codification plaident pour leur maintien dans le code de l'environnement, compte tenu de l'objet et de la nature de ces dispositions. En outre, soucieuse de favoriser une lecture facile des codes par leurs utilisateurs, elle constate que les déchets nucléaires n'ont pas, en l'état des techniques actuelles, de vocation à être réutilisés. Le débat reste cependant ouvert sur le point de savoir si le code de l'énergie doit aussi contenir le texte de ces dispositions, en tant que code suiveur, ou s'il se bornera à y faire référence.

Les dispositions législatives relatives aux énergies renouvelables et à l'utilisation rationnelle de l'énergie font actuelle-

ment l'objet de quelques articles dans le code de l'environnement (notamment, en ses art. L. 224-1, L. 224-2 et L. 224-4). La Commission constate que ces textes mêlent les deux préoccupations de limiter la consommation d'énergie et de préserver les milieux naturels. Elle préconise que ces quelques articles, qui ne font qu'habiliter le Gouvernement à agir par décret, soient maintenus dans le code de l'environnement, comme code pilote, et insérés dans le code de l'énergie, comme code suiveur. La place des mesures réglementaires sera appréciée au cas par cas, selon leur objet et leur contenu.

4. Celles des dispositions relatives aux personnels des industries électriques et gazières qui ne sont pas actuellement codifiées ne nécessitent pas de l'être.

ANNEXE N° 8

SÉANCE DU 24 MAI 2006

AVIS

Livres III, IV et VI de la partie réglementaire du code de commerce

La Commission supérieure de codification a examiné les livres 3 (de certaines formes de vente et des clauses d'exclusivité), 4 (de la liberté des prix et de la concurrence) et 6 (des difficultés des entreprises) du projet de partie réglementaire du code de commerce lors de sa séance du 24 mai 2006. Tout en adoptant ces trois livres, elle a fait les remarques ou réserves ci-après.

1. Remarque générale

La Commission a pris acte de ce que la présentation de nombreux articles, qui ne sont pas inclus dans un chapitre (R. 310-1 et suivants, R. 330-1 et 2, R. 420-1 et suivants, etc.), est la conséquence des choix faits lors de l'élaboration de la partie législative. Elle est donc conduite à entériner en l'état cette présentation de la partie réglementaire. Il faut cependant souhaiter qu'à l'occasion soit d'une modification portant sur le fond du code soit de tout autre « vecteur » législatif, la partie législative soit modifiée afin que la numérotation des articles soit mise en conformité avec les règles usuelles de codification.

2. Livre 4

La Commission a estimé indispensable de placer toutes les dispositions relatives à la procédure suivie devant le Conseil de la concurrence (et notamment les art. R. 450-3 et 450-4) dans le titre 6 du livre 4, relatif à ce conseil, alors même que le législateur a inscrit dans le titre 5 (des pouvoirs d'enquête) certaines de ces dispositions procédurales.

Dans le cadre du projet de loi d'habilitation à simplifier le droit, il serait souhaitable de prévoir une habilitation pour que les articles législatifs correspondants puissent être transférés dans le titre relatif au conseil (au chapitre 3 Procédure).

S'agissant plus généralement des dispositions relatives au Conseil de la concurrence, la Commission a souhaité que l'avis de ce conseil soit recueilli sur le projet de codification.

La Commission a enfin relevé que seul le législateur peut fixer les modalités de désignation des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat dans des instances consultatives. L'article D. 440-2 sur la composition de la Commission d'examen des pratiques commerciales doit donc être corrigé en conséquence.

ANNEXE N° 9

SÉANCE DU 24 MAI 2006

AVIS

Partie I de la partie réglementaire du code de la défense

Lors de sa réunion du 24 mai 2006, la Commission supérieure de codification a adopté la partie I de la partie réglementaire du code de la défense sous les deux réserves suivantes :

1° Les dispositions relatives aux installations nucléaires de base ont normalement vocation à être codifiées dans le code de l'énergie en cours d'élaboration, notamment les dispositions du décret n°63-1228 du 11 décembre 1963. Leur insertion dans la partie réglementaire du code de la défense n'a donc pas recueilli, en l'état, un avis favorable de la Commission supérieure.

De même, il n'apparaît pas que les dispositions du décret n° 2002-254 du 22 février 2002 relatives à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire puissent être codifiées dans le code de la défense compte tenu de l'objet de cet établissement.

La Commission souhaite, d'une part, qu'une réunion interministérielle puisse fixer définitivement les frontières et périmètre des codes de la défense, de l'environnement et de l'énergie, d'autre part, que leur soit soumis à nouveau le livre 3 où étaient insérées lesdites dispositions.

2° La Commission a validé le choix d'une codification des dispositions relatives à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris dans le code de la défense. La pertinence de cette codification devant toutefois être réexaminée dans l'hypothèse où sera mise en œuvre l'élaboration du code de la sécurité intérieure.

La Commission a souhaité qu'un rapprochement s'opère avec le ministère de la santé sur la mise au point de la rédaction du chapitre 5 du titre I du livre III « défense dans les domaines sanitaire et social. ».

ANNEXE N° 10

SÉANCE DU 7 JUIN 2006

AVIS

Parties I, II, III et IV de la partie législative du code du travail

Lors de sa séance du 7 juin 2006, la Commission supérieure de codification a définitivement arrêté la première partie législative du code du travail et adopté les parties II, III et IV de ce code en soulignant les points suivants.

I. – Sur la partie I du code du travail

La Commission est revenue sur la question du champ d'application des dispositions des titres III et IV du livre I de la partie I du code du travail relatives aux discriminations et à l'égalité professionnelle. En l'état des textes, les entreprises publiques à statut ne sont pas expressément dans le champ d'application de ces dispositions. Mais le respect de la hiérarchie des normes (en l'espèce des objectifs fixés par les stipulations des directives 2000/43/CEE du 29 juin 2000, 2000/78/CE du 27 novembre 2000 et 2002/73/CE du 23 septembre 2002), ne permet pas d'exclure du champ d'application des règles relatives à la discrimination et à l'égalité professionnelle les entreprises publiques à statut. La Commission supérieure de codification a donc considéré que le respect de la hiérarchie des normes conduisait nécessairement à inclure expressément ces entreprises dans le champ d'application des titres III et IV du livre I de la partie I.

II. – Sur les parties III et IV du code du travail

A. – La Commission a pris parti sur la situation de diverses dispositions de forme législative au regard des principes relatifs au partage de compétences fixé par les articles 34 et 37 de la Constitution.

A cette occasion, elle a confirmé ou opéré les choix suivants :

1. La Commission a maintenu en partie législative la durée des différents types de congés. Par contre, elle s'est interrogée sur le maintien en partie législative de la durée de « prévenance » en cas de changement des horaires de travail (art. L. 3122-17).

2. La consultation de la Commission nationale de la convention collective, avant l'intervention du pouvoir réglementaire, relève du domaine réglementaire ainsi que les consultations pour les dérogations à la règle du repos dominical. Il en est de même des dispositions relatives au conseil supérieur de prévention des risques professionnels, organisme purement consultatif, qui ont vocation à être codifiées en partie réglementaire.

3. S'agissant des décisions individuelles portant dérogation à la règle du repos dominical, la mention du pouvoir propre du maire doit figurer en partie législative. Pour assurer une lisibilité de ces dispositions, la Commission a accepté la mention en partie législative des pouvoirs propres du préfet en ce domaine.

4. Pour la détermination des autorités auxquelles renvoie la loi, la Commission s'est conformée aux choix faits par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat lors de l'examen du code du sport. Ont donc été acceptés les renvois à un arrêté du ministre chargé du travail lorsque étaient en cause des dispositions très techniques, pour l'adoption desquelles un encadrement par décret serait inutile et source de complexité. De même, s'agissant des décisions individuelles prises au niveau

national qui relèveraient naturellement du ministre chargé du travail, la Commission a accepté la désignation de ce ministre au niveau législatif.

5. La Commission a finalement estimé que les règles constitutives relatives à l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail avaient leur place dans la partie législative. Il n'est pas apparu, en effet, qu'il y ait des établissements publics présentant des règles constitutives similaires s'agissant de la composition tripartite du conseil d'administration. Faute d'analogie, et en conséquence de cette spécificité, l'ensemble des règles constitutives de cet établissement public semble devoir être codifié en partie législative.

B. – La mise en conformité de notre droit avec les objectifs fixés par les stipulations de la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002, éclairées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, impose de supprimer les « discriminations » entre les hommes et les femmes. En conséquence, la Commission a approuvé la suppression de dispositions telles que celles fixant une règle de durée du travail propre aux femmes ou exceptant celles-ci du champ d'application de dérogations aux règles du repos hebdomadaire.

C. – La Commission a finalement estimé, comme la mission de codification et, après débat, les rapporteurs,

que l'intitulé proposé du titre I du livre IV, « Prévention des risques chimiques », était le mieux adapté.

D. – La Commission a souhaité qu'une définition simple des notions respectives d'intéressement et de participation soit posée au livre III de la partie III, au début des développements, inévitablement complexes, relatifs à ces deux régimes dont la distinction doit apparaître de façon claire et « immédiate » ; il doit en aller de même du « travailleur », visé par le droit communautaire, dans le titre III du livre I de la partie IV.

III. – La Commission a tenu à rappeler que ne doivent pas être insérées dans le code du travail les dispositions particulières qui ont naturellement vocation à être codifiées dans des codes particuliers. Ainsi, les dispositions particulières relatives, notamment, aux assistantes maternelles doivent, comme envisagent de le faire la mission et les rapporteurs, être codifiées dans le code de l'action sociale et des familles.

IV. – Enfin la Commission a tenu à souligner la qualité des textes qui lui ont été soumis et à remercier tant les équipes du ministère du Travail que les deux rapporteurs. Elle souhaite vivement que cette remarquable entreprise de recodification à droit constant du code du travail aboutisse dans des délais appropriés.

ANNEXE N° 11

SÉANCE DU 21 JUIN 2006

AVIS

Livre VI de la partie réglementaire du code de l'environnement

La Commission supérieure de codification a émis un avis favorable au projet de livre VI du code de l'environnement intitulé : « Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte ».

Elle souhaite formuler deux séries d'observations.

Elle invite, en premier lieu, le gouvernement à transmettre sans délai le projet au Conseil d'Etat afin que le livre VI puisse être publié au *Journal officiel* avant l'adoption du projet de loi organique intervenant en matière institutionnelle outre-mer qui aura notamment pour effet qu'en ce qui concerne le domaine de l'environnement, la collectivité départementale de Mayotte sera désormais régie par le principe de l'assimilation législative. Or, le projet est rédigé en tenant compte de l'état actuel du droit à savoir le régime de la spécialité législative.

Elle appelle, en second lieu, son attention sur la délicate question de l'applicabilité du décret du 15 janvier 1997 relatif

à la déconcentration des décisions administratives individuelles à Mayotte. La Commission a fait sien le raisonnement sur lequel repose le projet adopté.

Ce raisonnement repose sur la non-applicabilité du décret du 15 janvier 1997 à Mayotte. D'une part, le décret ne porte pas de mention d'applicabilité à cette collectivité. D'autre part, il a été considéré que, par son objet, il ne vise, à son article premier (« Les décisions individuelles entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'Etat, à l'exception de celles concernant les agents publics, sont prises par le préfet ») que les préfets au sens du décret du 10 mai 1982 et que, dès lors, le « préfet de Mayotte » (art. 4 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte) ne relève pas de son champ d'application. C'est donc au Premier ministre qu'il appartient de répartir la compétence en matière de décisions administratives individuelles entre le préfet de Mayotte et les ministres. Les dispositions confiant au niveau ministériel une telle compétence n'ont donc pas à figurer en R*.

ANNEXE N° 12

SÉANCE DU 21 JUIN 2006

AVIS

Parties I et II de la partie législative du code des transports

Lors de sa réunion du 21 juin 2006, la Commission supérieure de codification a donné un avis favorable aux parties I et II du code des transports, relatives respectivement aux dispositions générales et au transport ferroviaire, sous réserve de modifications d'intitulés et de rédaction

dont le principe a été décidé en séance et accepté par le ministère.

Cependant, compte tenu de la nature particulière de la première partie, son réexamen sera nécessaire après l'adoption de toutes les parties relatives aux différents modes de transports afin d'assurer une cohérence globale de ce code.

ANNEXE N° 13

SÉANCE DU 20 SEPTEMBRE 2006

AVIS

Livres II, V, VII, VIII et IX de la partie réglementaire du code de commerce

Dans sa séance du mercredi 20 septembre 2006, la Commission supérieure de codification a examiné les derniers livres réglementaires du code de commerce, étant rappelé qu'elle avait procédé à l'examen du livre premier, d'une part, et des livres 3, 4 et 6, d'autre part, de ce code respectivement lors de ses réunions des 3 mars et 24 mai 2006.

Elle a adopté ces cinq livres, sous réserve de quelques modifications de détail reprises à son compte par la direction des affaires civiles et du sceau, et des observations suivantes :

– Elle a préconisé, après un débat sur cette question d'ordre général, de ne pas reprendre, en partie réglementaire, l'intégralité des intitulés de sections ou de divisions de niveau inférieur à la section utilisés au sein de la partie législative, lorsqu'aucun article réglementaire n'y figure, dès lors que l'identité absolue des plans des parties législative et réglementaire n'a pas à être garantie au-delà du chapitre, dernière division à déterminer la numérotation ;

– Elle s'est interrogée sur la pertinence de la distinction encore opérée à l'article R. 228-95 entre cotations à terme et au comptant et a invité l'administration à vérifier ce point ;

– Elle a constaté qu'au sein du livre 5 (des effets de commerce et des garanties) figurent quelques dispositions (articles R. 511-2 à 511-12) communes aux lettres de change et billets à ordre, d'une part, et au chèque, d'autre part, et ce alors que l'essentiel des disposi-

tions sur le chèque, moyen de paiement, figurent au code monétaire et financier : elle attire en conséquence l'attention sur cette difficulté qui ne peut être résolue en l'état ;

• spécialement sur le livre 9 (dispositions relatives à l'outre-mer) :

– Elle invite le gouvernement à transmettre sans délai le projet au Conseil d'Etat afin que ce livre puisse être publié au *Journal officiel* avant l'adoption du projet de loi organique intervenant en matière institutionnelle outre mer qui aura notamment pour effet qu'en ce qui concerne le droit commercial, la collectivité départementale de Mayotte sera désormais régie par le principe de l'assimilation législative ; or le projet est rédigé en tenant compte de l'état actuel du droit à savoir le régime de la spécialité législative ;

– S'agissant de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, elle a souhaité que ne soient pas codifiées les dispositions du décret n° 83-473 du 9 juin 1983 qui détermine la composition, l'organisation et l'élection de l'organisme consulaire – ce décret renvoyant sur de nombreux points au décret n° 61-923 du 3 août 1961 ; c'est l'ordonnance n° 77-1106 du 26 septembre 1977 qui a créé dans le département de Saint-Pierre-et-Miquelon « une chambre de commerce, d'industrie et de métiers » ; la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 a étendu la compétence de cette chambre

au secteur agricole et modifié en conséquence son appellation devenue « chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie et des métiers » ; la Commission relève que ces dispositions, qui n'ont pas été codifiées, ne sont pas entrées en vigueur faute d'intervention du décret d'application ; il lui est dès lors apparu préférable de ne pas codifier les seules dispositions réglementaires applicables, prises pour l'application de l'ordonnance de 1977, afin que ne soit pas consacrée une situation juridiquement bancale ;

– Chaque titre comporte une grille de lecture et des dispositions générales d'adaptation qui constituent la reprise des dispositions codifiées en partie législative ; la Commission a considéré inutile de créer, dans le titre IV relatif à la Polynésie Française, ces articles liminaires – hormis celui définissant une grille de lecture – qui sont, à ce jour, dépourvus d'objet ; le droit commercial relevant de la compétence territoriale, seules sont en effet codifiées les dispositions relatives aux tribunaux de commerce.

ANNEXE N° 14

SÉANCE DU 25 SEPTEMBRE 2006

AVIS

Révision de la partie législative du code de la santé publique

Lors de sa séance du 25 septembre 2006, la Commission supérieure de codification a examiné les problèmes particuliers posés par l'ordonnance de révision du code de la santé publique.

La Commission a tenu à saluer l'ampleur et la qualité du travail accompli par les services du ministère et par le rapporteur particulier.

Il a plus particulièrement été débattu des problèmes que pose le déclassement en partie réglementaire de nombreux articles aujourd'hui placés en partie législative.

A cet égard, il est apparu aux membres de la Commission qu'il conviendrait de faire en sorte que les dispositions aboutissant au déclassement de textes législatifs en partie réglementaire entrent en vigueur à la même date que l'ordonnance visant à codifier la partie législative. La

Commission a pris note du souhait du ministère de voir les deux parties du code, législative et réglementaire, paraître simultanément de préférence à une solution aboutissant à la parution successive de parties législatives et réglementaires du code. Elle appelle l'attention du ministère sur l'ampleur de la tâche à réaliser et sur la nécessité, avec l'appui du secrétariat général du gouvernement, d'observer cette concordance de date de parution des deux parties législative et réglementaire.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le réaménagement des subdivisions et la numérotation des articles du code, la Commission exprime le souhait que la renumérotation soit aussi peu fréquente que possible et n'hypothèque pas la faisabilité du code, notamment par une gestion trop difficile des renvois entre articles.

ANNEXE N° 15

SÉANCE DU 25 SEPTEMBRE 2006

AVIS

Livre III, partie I de la partie réglementaire et partie IV de la partie législative du code de la défense

Lors de sa séance du 25 septembre 2006, la Commission supérieure de codification a examiné le code de la défense, achevant en cela l'examen de la partie législative par celle de sa partie IV, et débutant l'examen de la partie réglementaire (partie I).

La Commission a salué la qualité du travail accompli et la rigueur avec laquelle celui-ci est conduit. Elle a particulièrement apprécié de disposer, dès maintenant, d'un calendrier prévisionnel,

de l'examen de l'ensemble des parties réglementaires qui seront soumises à son appréciation entre le mois de mai 2007 et l'année 2008.

Pour ce qui concerne la partie législative, sans sous-estimer les arguments de nature politique avancés pour justifier son maintien en partie législative, la Commission s'interroge sur le caractère législatif du conseil supérieur de la réserve militaire et s'en rapporte en la matière à l'appréciation du Conseil d'Etat.

ANNEXE N° 16

SÉANCE DU 18 OCTOBRE 2006

AVIS

Partie V de la partie législative du code du travail

La Commission a approuvé, sous réserve de modifications de détail, la partie V du code du travail et félicité la mission de codification pour l'excellente qualité de son travail.

Elle ne s'est pas opposée à la codification de dispositifs d'aide à l'emploi aujourd'hui inutilisés mais qui ne sont pas juridiquement caducs et pourraient d'ailleurs être « réactivés » ; au demeurant la clarification résultant de la codification à droit constant met les pouvoirs publics mieux à même d'apprécier l'opportunité qu'il pourrait y avoir à abroger ceux de ces dispositifs qui apparaîtraient par trop obsolètes.

Dans un souci de lisibilité, elle a suggéré, s'agissant des dispositifs d'aide à l'emploi, la généralisation d'un article introductif placé au début de chaque section relative à un de ceux-ci et faisant apparaître d'emblée la particularité de chacun (et notamment l'articulation entre le contrat de travail aidé et la convention passée par l'employeur).

En matière d'aide à l'emploi, la Commission considère, pour la répartition entre la loi et le règlement, que, en principe, les éléments constitutifs d'un régime d'aide de l'Etat n'ont à figurer en partie législative que lorsque ce dernier est constitué d'une réduction d'impôt ou de charge sociale. Dans le cas inverse,

les textes relatifs à un régime d'aide devraient figurer en partie réglementaire.

En l'espèce, toutefois, compte tenu de l'imbrication des dispositions législatives et réglementaires ainsi que de considérations d'opportunité, la Commission a admis que des éléments constitutifs d'un régime d'aide ne correspondant pas exactement à ces caractéristiques puissent néanmoins être maintenus en partie législative.

La Commission a préconisé, sous réserve de l'avis du Conseil d'Etat, un système de rédaction consistant à considérer qu'une référence à la « région » vaut notamment pour la collectivité territoriale de Corse sans qu'il soit besoin d'une référence expresse à celle-ci : il n'en irait autrement que lorsque les dispositions en cause ont un rapport direct avec la spécificité institutionnelle de la Corse.

La Commission supérieure de codification s'est également interrogée, dans l'hypothèse où la répartition de la matière entre décret simple et décret en Conseil d'Etat ne se pose pas, sur l'opportunité de mentionner dans la partie législative que des dispositions d'application seraient prises par décret en Conseil d'Etat. Elle s'interroge en tout état de cause sur la solution consistant à consacrer un chapitre à ces dispositions d'application,

en raison des inconvénients qui s'attachent à ce que ce chapitre ne comportera, dès lors, aucune disposition réglementaire.

La Commission considère, comme la mission de codification, qu'il serait inopportun de codifier au sein du code

du travail les dispositions relatives au « tribunal du travail » de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française et recommande de maintenir ces dispositions dans « l'ancien » code de l'organisation judiciaire.

ANNEXE N° 17

SÉANCE DU 18 OCTOBRE 2006

AVIS

Partie réglementaire du code de justice militaire

Lors de sa séance du mercredi 18 octobre 2006, la Commission supérieure de codification a examiné le projet de partie réglementaire du code de justice militaire préparé par le ministère de la défense.

Elle a pris acte de la divergence existant entre les ministères de défense et de la justice sur l'opportunité de transposer au temps de guerre les dispositions des

articles R. 57-10 et suivants du code de procédure pénale relatives au placement sous surveillance électronique (dit bracelet électronique), divergence sur laquelle il reviendra éventuellement à la chancellerie de solliciter l'arbitrage du Premier ministre. Elle approuve en l'état le parti retenu par les rédacteurs du projet de ne pas procéder à une telle transposition et a donné un avis favorable à ce projet.

ANNEXE N° 18

SÉANCE DU 25 OCTOBRE 2006

AVIS

Partie réglementaire du code du sport

Lors de sa séance du 25 octobre 2006, la Commission supérieure de codification a adopté la partie réglementaire du code du sport.

Trois points méritent d'être plus particulièrement soulignés :

1. La Commission a estimé que pouvaient être codifiés dans le code du sport deux décrets pris en application de l'article L. 221-3 du code de la consommation, d'une part aux articles R. 322-19 et suivant et, d'autre part, aux articles R. 322-27 et suivants. Ces deux décrets, spécifiques, concernent les exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les cages de football, de handball, de hockey sur gazon et en salle et les buts de basket (décret n° 96-495 du 4 juin 1996) ainsi que la prévention des risques résultant de l'usage des équipements de protection individuelle pour la pratique sportive ou de loisirs (décret n° 94-689 du 5 août 1994). Leur objet concerne uniquement le sport et plus spécifiquement les fabricants, importateurs, loueurs ou personnes mettant ces équipements sportifs à disposition du public. Ils ne peuvent être codifiés que

dans le code du sport, même si leur base législative est dans des dispositions du code de la consommation.

2. La Commission a estimé que devaient également être codifiés dans le code du sport deux décrets relatifs aux manifestations sportives : le décret n° 55-1366 du 18 octobre 1955 modifié portant réglementation générale des épreuves et compétitions sportives sur la voie publique et le décret n° 2006-554 du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur. Ces deux textes spécifiques qui concernent tous les organisateurs de manifestations sportives, ne doivent trouver place qu'au sein de ce code.

3. Enfin la Commission a souhaité que les articles R. 212-6 et R. 212-62 soient mis en cohérence. Ils portent tous deux sur les activités sportives en milieu spécifique. Leur champ d'application n'étant pas identique, il est nécessaire de clarifier leur objet.

ANNEXE N° 19

SÉANCE DU 25 OCTOBRE 2006

AVIS

Parties III et IV de la partie législative du code des transports

La Commission supérieure de codification a adopté les parties III et IV législatives du code des transports lors de sa séance du 25 octobre 2006. L'examen de la troisième partie, relative aux transports routiers, a cependant conduit la Commission à apporter plusieurs précisions.

I. – Sur le livre I

a) A l'article L. 3111-9, le recours au terme « arbitrage » est sans doute inadapté. L'arbitrage a un sens juridictionnel alors qu'est en cause une simple médiation ou conciliation.

b) Il est apparu préférable de substituer, à l'intitulé du chapitre 3 du titre I, les mots « accès aux professions » aux mots « exercice des professions ».

c) A l'article L.3122-1, relatif à la « petite remise », il convient, pour délimiter le champ d'application, de renvoyer à la définition de la « grande remise » posée au code du tourisme.

II. – Sur le livre II

a) La Commission a modifié plusieurs intitulés, en mettant « professions » comme intitulé du titre I, « organismes professionnels » comme intitulé du chapitre 2 du titre I et « les contrats » comme intitulé du titre II.

b) La Commission a opté pour la suppression du titre III proposé portant sur les sociétés coopératives. Les dispositions correspondantes peuvent être transférées au titre II du livre V portant précisément sur ces sociétés coopératives. L'ensemble des dispositions relatives aux sociétés coopératives serait ainsi regroupé sous un même titre.

3. Sur le livre III

La Commission a substitué à la notion de « services privés de transports » la notion de « transports privés », afin d'assurer une mise en cohérence avec les autres dispositions du code.

4. Sur le livre IV

La Commission a entendu réaffirmer, comme en première partie, l'applicabilité du droit commun du travail, sous réserve des dispositions particulières aux personnels des entreprises de transports.

5. Sur le livre V

La Commission a souhaité clarifier les articles consacrés aux sociétés coopératives de transports. L'article L. 3531-1 doit concerner les sociétés coopératives dont les membres sont exclusivement des personnes physiques et l'article L. 3531-2 les sociétés coopératives dont les membres ne sont pas exclusivement des personnes physiques.

ANNEXE N° 20

SÉANCE DU 13 NOVEMBRE 2006

AVIS

Parties VI, VII et VIII et livres relatifs à l'outre-mer de la partie législative du code du travail

Lors de sa séance plénière du 13 novembre 2006, la Commission supérieure de codification a adopté les parties VI, VII et VIII du code du travail, ainsi que les livres relatifs à l'outre-mer.

Sur la partie VI, relative à la formation professionnelle tout au long de la vie :

La Commission s'est félicitée des efforts de clarification accomplis. Elle a pris acte de ce que certaines améliorations rédactionnelles seraient encore apportées, par exemple, en matière de taxe d'apprentissage, au travers de l'adaptation des dispositions se référant à des versements ou dépenses exonératoires là où est en cause, non une exonération, mais une modalité d'acquittement de la taxe.

Par ailleurs, en termes de plan, la Commission a constaté la difficulté à présenter les différents dispositifs de formation professionnelle autour d'une distinction binaire « formation à l'initiative de l'employeur/formation à l'initiative du salarié », qui ne permet pas d'inclure les dispositifs « mixtes », qui font dès lors l'objet de chapitres spécifiques. Mais si elle a pu apprécier les inconvénients d'une telle présentation, elle n'a pas estimé possible, en l'état de ses travaux, de trouver une alternative plus satisfaisante.

S'agissant du livre IV, consacré à la validation des acquis de l'expérience, la Commission a admis qu'il soit fait un sort à part à ce dispositif, qui ne passe pas seulement par des actions de formation professionnelle continue mais peut aussi reposer sur la reconnaissance d'une

expérience ou par l'acquisition de qualifications ou titres. Elle a été, à cet égard, sensible au fait qu'était ce faisant assurée une meilleure visibilité d'un dispositif nouveau et susceptible de connaître d'autres développements. Après hésitation, la CSC a admis une exception à sa doctrine consistant à exclure, autant que possible, le recours à la technique code suiveur/code pilote. Elle a ainsi accepté la codification en code suiveur des dispositions relatives à la VAE figurant au sein du code de l'éducation. En effet, en l'absence des dispositions reprises en code suiveur, cette partie aurait été vidée de sa substance et aurait fortement perdu en lisibilité pour l'utilisateur.

En ce qui concerne le partage loi/règlement, la Commission a estimé qu'en l'état des textes, les dispositions relatives au « conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie », qui est un organisme consultatif, ne revêtaient pas un caractère législatif.

Sur la partie VII, relative à certaines professions :

La Commission a constaté que des adaptations étaient nécessaires pour assurer la compatibilité de certaines dispositions avec le droit communautaire.

Ainsi, la Cour de justice des Communautés européennes a condamné partiellement la France en manquement par un arrêt prononcé le 15 juin 2006 dans l'affaire C-255/04 mettant en cause la présomption de salariat des artistes du spectacle, prévue par l'article L. 762-1 du code du travail. Il semble que cette

jurisprudence doit être transposée aux journalistes professionnels, aux mannequins et aux représentants de commerce. La Commission a pris acte de ce qu'une prochaine réunion interministérielle devrait se tenir à ce sujet. Cette réunion devrait également être l'occasion d'aborder une autre difficulté débattue par la Commission, consistant aux conditions de la libre prestation de services pour certaines professions relevant de la partie VII.

Par ailleurs, la Commission a estimé que, dans le cadre de la codification à droit constant, elle n'était pas en mesure de trancher de trancher la question de l'éventuelle assimilation de la situation des partenaires liés par un PACS ou des concubins à celle des conjoints, question qui appelle des réponses différentes selon l'objet des dispositifs en cause. La Commission attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de clarifier ce point.

Sur la partie VIII, relative à l'inspection du travail et au contrôle de la réglementation du travail :

La Commission a admis que les futures dispositions réglementaires intègrent certaines dispositions du décret n° 94-1166 du 28 décembre 1994, relatif à l'organisation des services déconcentrés du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et du décret n° 2006-1033 du 22 août 2006, relatif à la création de la direction générale du travail au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Leur intégration dans le code du travail permettrait de replacer l'inspection du travail dans un système d'inspection globale. Le directeur régional et le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle détiennent ainsi des prérogatives en matière d'inspection du travail (pouvoirs propres) et participent à ce titre à l'exercice des missions de l'inspection du travail, ce qui conduit à

les regarder comme entrant dans le « système d'inspection du travail », au sens de la convention internationale du travail n° 81. De même, la mission des inspecteurs du travail, au-delà du strict contrôle de l'application du code du travail, est précisée dans le décret du 28 décembre 1994. Seules seraient toutefois concernées les dispositions permettant de faire apparaître le « chaînage » de l'activité d'inspection du travail. Par ailleurs, la Commission a validé le titre « système de l'inspection du travail », qui fait référence à la convention OIT.

S'agissant des dispositions relatives au travail illégal, la Commission a demandé à l'administration de vérifier si l'assimilation au travail illégal des infractions, actuellement mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 8211-1, a ou non une portée normative.

Outre-mer :

La Commission a adopté le plan qui lui était proposé par son rapporteur particulier. Elle a néanmoins rappelé qu'il y aura lieu d'actualiser les dispositions soumises à son examen lorsque la loi organique relative à Saint-Barthélemy et Saint-Martin aura été adoptée.

En vertu du principe de la codification à droit constant, la Commission a approuvé la position du ministère du travail qui suggérait de ne pas effectuer un toilettage de l'ensemble des dispositions relatives à l'outre-mer codifiées. Aux yeux de la CSC, l'ampleur de cette tâche justifie que ce chantier soit réalisé à la faveur d'une ordonnance *ad hoc*.

La Commission a également approuvé les dispositions définissant et délimitant le champ territorial d'application du code aux différentes collectivités ultra-marines.

La Commission a, par ailleurs, fait application de la décision d'Assemblée du 4 novembre 2005 qui a jugé qu'il n'appartenait qu'au seul législateur organique

de prendre les dispositions nécessaires pour régler les « conflits de loi » pouvant survenir entre le droit du travail métropolitain et le droit du travail polynésien et néo-calédonien.

Sur ces divers points, le ministère chargé de l'outre-mer ne s'est pas rallié aux positions du ministère du travail. En conséquence, il est souhaitable qu'inter-

viene le plus rapidement possible une réunion interministérielle au cours de laquelle ces points seront tranchés.

Au nom de la Commission, le Président félicite les services du ministère, la mission de codification et les rapporteurs particuliers pour l'importance et la qualité du travail fourni.

Le code général des collectivités territoriales, dix ans d'existence

Introduction

846 articles supplémentaires (1 269 articles créés contre 423 abrogés) et 266 *ter* modificateurs plus tard, le code général des collectivités territoriales (CGCT)¹, depuis la publication de sa partie législative par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 au *Journal officiel* du 24 février 1996 puis celle de sa partie réglementaire par le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 au *Journal officiel* du 9 avril 2000 à aujourd'hui, fête ses dix années d'existence. Cette occasion permet d'établir un bilan en ce qui concerne son évolution et ses perspectives.

Les objectifs initiaux du codificateur de simplification et d'accessibilité du droit à une norme cohérente et lisible ont été maintenus et suivis pendant cette décennie de substantielles réformes du droit des collectivités territoriales.

Elément du programme de codification des textes législatifs et réglementaires mis en œuvre par le gouvernement depuis 1989 et document juridique de référence, tant pour le citoyen que pour ses représentants, en matière de droit des collectivités territoriales et de leurs groupements, le CGCT, dont le principe

de la réalisation était déjà inscrit au II de l'article 99 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 dite « Defferre », a constitué un des premiers jalons de la nouvelle méthode de codification selon le principe du droit constant², assistée par des outils informatiques adaptés³.

Il demeure, après dix années d'existence, un outil pertinent tant au niveau des choix opérés lors de sa conception (I) que comme instrument ayant facilité les réformes importantes en matière de décentralisation entreprises ces dernières années (II).

I. – Un outil pertinent lors de sa conception

Cette pertinence apparaît tant dans la définition de son périmètre que dans la conception de sa structure et de son plan.

I.1. – Un périmètre préservé et validé

Lors de sa conception, le périmètre du CGCT a été défini et replacé dans le cadre général du plan de codification du droit français élaboré par la Commission supérieure de codification.

(1) Accessible de façon enrichie sur le site intranet de la direction général des collectivités locales à l'adresse suivante : <http://cgct.dgcl.mi/nxt/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

(2) Principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui dispose : « La codification législativement rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. » Les lois habilitant le gouvernement à adopter les parties législatives de codes par voie d'ordonnance précisent désormais que les dispositions codifiées « sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet ».

(3) Magicode, logiciel d'assistance à la codification des textes législatifs et réglementaires initié et élaboré conceptuellement par la mission de codification de la direction générale des collectivités locales lors des travaux de réalisation du code.

Il comprend actuellement les dispositions législatives et réglementaires applicables d'une manière générale à toutes les collectivités territoriales (première partie), aux communes (deuxième partie), aux départements (troisième partie), aux régions (quatrième partie) et à la coopération locale (cinquième partie). Ces dispositions ont trait aux institutions, à l'organisation et aux finances des collectivités locales et de leurs groupements.

Les autres dispositions, qui régissent par exemple l'essentiel de la fiscalité, la plupart des compétences ou le personnel de ces collectivités, ont vocation à entrer ou à demeurer dans d'autres codes tels que le code général des impôts, le code de l'éducation, le code de l'environnement, le code du patrimoine, le code rural, le code de la santé publique, le code du tourisme, le code de l'urbanisme et le futur code général de la fonction publique.

Ce choix d'un périmètre limité aux dispositions institutionnelles et financières des collectivités territoriales a été confirmé par l'évolution du code notamment en ce qui concerne des dispositions relatives à certaines compétences en matière culturelle et touristique qui ont été transférées respectivement dans le code du patrimoine⁴ et le code du tourisme⁵ au fur et à mesure de la réalisation du plan de codification de la Commission supérieure de codification.

Cependant et par dérogation à ce périmètre, le CGCT est, à l'exception des autres collectivités territoriales, un code de compétences pour la collectivité territoriale de Corse comme l'a consacré solennellement le Conseil d'Etat lors de

l'assemblée générale du 9 décembre 2004 relative à l'examen de la partie législative du code du tourisme.

1.2. Une structure et un plan ouvert sur l'avenir et évolutif

De par sa structure et son plan, le CGCT a été en mesure d'intégrer sans difficulté les grandes réformes en matière de décentralisation. Il en a été ainsi pour les nouvelles dispositions organiques relatives à l'expérimentation⁶, à la participation des électeurs aux décisions locales⁷, et à l'autonomie financière⁸ issue de la réforme constitutionnelle de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République dans le titre unique : « Libre administration des collectivités territoriales » du livre 1^{er} : « Principes généraux de la Décentralisation » de la première partie du code.

De même, le plan du CGCT connaît en ce début d'année 2007 une évolution majeure avec la création d'une sixième partie relative aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution regroupant les dispositions organiques relatives aux collectivités de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon issue de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer qui sera discuté prochainement au Parlement, complétée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

(4) Publié par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004.

(5) Publié par l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004.

(6) Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

(7) Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

(8) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

II. – Un instrument au service de la réforme du droit en matière de décentralisation

Les grandes réformes décentralisatrices intervenues depuis la publication du code en 1996 ont démontré la performance du CGCT comme instrument de conception et d'intégration de ces dernières qui se sont traduites par un enrichissement significatif de ses dispositions et un souci de maintenance de ce dernier.

II.1. – *Des réformes importantes*

Le CGCT a facilité des réformes législatives importantes. Ce dernier en hiérarchisant et en classant les concepts et les matières de façon logique et homogène, depuis les dispositions générales concernant l'ensemble des collectivités aux dispositions particulières par grande catégorie de ces dernières, a fait ressortir les éventuelles contradictions et lacunes de ce domaine du droit. Ainsi, l'exposé systématique des différentes formes de coopération locale dans la cinquième partie a permis leur confrontation et a ouvert la voie aux travaux du législateur qui se sont traduits par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La structure signifiante du CGCT a permis également d'autres réformes législatives importantes, notamment celles issues des lois n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et enfin n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constituant l'acte II de la décentralisation.

II.2. – *Des dispositions enrichies*

Ces réformes se sont traduites par une augmentation significative du nombre des articles composant la partie législative et réglementaire du code.

En effet, de 1 762 articles pour la partie législative en 1996 et de 1 850 articles pour la partie réglementaires en 2000, dates de leur publication, ces nombres sont passés respectivement à 2 302 (dont 28 articles organiques) et 2 136 articles au 31 décembre 2006, soit une augmentation respective de 31 % et de 15 %.

Par rapport à d'autres codes, la proportion entre articles législatifs et réglementaires est inversée puisque le CGCT comporte 52 % d'articles législatifs pour 48 % d'articles réglementaires. Cette proportion s'explique par le domaine du code relatif au droit des collectivités locales dont le principe constitutionnel de « libre administration » oblige à ce que les dispositions relatives aux droits et aux obligations des collectivités territoriales doivent obligatoirement être définies par la loi.

Cette évolution est loin d'être achevée puisque la création de la sixième partie mentionnée ci-dessus doit s'accompagner de l'accroissement du code de plus de 700 nouveaux articles législatifs !

II.3. – *Une maintenance assurée*

Mais, l'intégration des textes modifiant ce corpus (à ce jour, 266⁹ textes législatifs et réglementaires ont modifié la partie législative et réglementaire du CGCT) s'est accompagné corrélativement d'un souci du maintien de sa cohérence par rapport à l'environnement normatif dans lequel il s'insère. En effet, les références

(9) Se traduisant par : 4 lois organiques, 22 lois de finances, 1 loi de financement de la sécurité sociale, 94 lois ordinaires, 30 ordonnances, 1 décret pris en application de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, 1 décret en Conseil d'Etat, le conseil des ministres entendu, 88 décrets en Conseil d'Etat et 25 décrets simples.

aux nombreux textes législatifs et réglementaires qui ont, eux aussi, connu de nombreuses modifications, notamment celles intervenues depuis 2000 avec la poursuite du programme de codification¹⁰ ont été suivies et ajustées.

C'est ainsi que l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 a procédé au travail de consolidation du droit positif en effectuant, à droit constant, la mise à jour des textes cités dans les articles de la partie législative du CGCT, notamment ceux qui ont été codifiés dans les nouveaux codes, et la correction d'erreurs matérielles de codification. Ce souci de maintenance a permis au CGCT d'être un document de référence pour les utilisateurs du code notamment en ce qui concerne la pertinence de ses renvois au niveau de sa partie législative qui doivent demeurer en phase avec le droit positif. Un travail

similaire est prévu pour sa partie réglementaire avec un projet de décret répondant aux mêmes objectifs.

Conclusion

Loin d'être un facteur de rigidification, la codification en tant qu'opération de réorganisation d'un domaine de droit fait ressortir les éventuelles contradictions ou les lacunes de ce dernier et constitue ainsi un socle solide pour les réformes à réaliser qu'elle facilite en améliorant l'accessibilité et la lisibilité de la norme tant pour le législateur que pour l'utilisateur du droit.

Ainsi, de par son évolution, le CGCT, en coordination avec les autres codes, constitue à ce jour l'outil juridique de référence reflétant le plus fidèlement et le plus pertinemment possible le droit positif applicable aux collectivités territoriales.

(10) Qui s'est traduit par l'adoption de 17 nouveaux codes.



345030000-000607 – Direction des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris cedex 15.
Édition : septembre 2007.
Dépôt légal : septembre 2007.









