

**Les 25 ans de la relance de la codification**  
**Colloque organisé par l'Institut français des sciences administratives (IFSA)**

\*\*\*\*\*

**Conseil d'Etat,**  
**Mardi 13 octobre 2015**

\*\*\*\*\*

**Introduction par Jean-Marc Sauvé<sup>1</sup>,**  
**vice-président du Conseil d'Etat,**  
**président de l'IFSA**

Monsieur le vice-président de la Commission supérieure de codification,  
Mesdames et Messieurs,  
Mes chers collègues,

Comme aimait à l'écrire le président Braibant, la France est une « terre d'élection de la codification »<sup>2</sup>, celle-ci fait partie de son « génie juridique » et de sa « conception de l'État de droit »<sup>3</sup>. La codification s'inscrit en effet dans une tradition qui traverse l'Ancien régime et la Révolution, l'Empire et les Républiques, depuis les coutumiers<sup>4</sup> du XV<sup>ème</sup> siècle et le « code Henri III »<sup>5</sup>, jusqu'aux codes les plus récents, en passant par les ordonnances de Colbert<sup>6</sup> et les grands codes napoléoniens<sup>7</sup>. La continuité de cette tradition ne saurait masquer la variété des techniques et le renouvellement des finalités, ni l'alternance de phases d'expansion et de recul<sup>8</sup>.

L'année 1989 a marqué à cet égard un point d'inflexion et le début d'une relance qui a porté ses fruits – grâce à un programme ambitieux, une méthode revisitée, une doctrine claire et une structure robuste, qui a pu compter sur l'engagement et l'expertise sans faille de ses membres et, au premier chef, de ses deux vice-présidents, Guy Braibant, puis Daniel Labetoulle. Nous pouvons donc aujourd'hui dresser un bilan de 25 années de « relance » de la codification et tracer, dans son sillage, des perspectives nouvelles. Je tiens à remercier

---

<sup>1</sup> Texte écrit en collaboration avec Stéphane Eustache, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

<sup>2</sup> G. Braibant, « Codification », article in *Encyclopédie Universalis*, p. 40.

<sup>3</sup> G. Braibant, « Codification », article in *Encyclopédie Universalis*, p. 42.

<sup>4</sup> Voir le « programme » de l'ordonnance royale de Montils-lès-Tours de 1453.

<sup>5</sup> Par l'ordonnance royale de Blois de 1579, fut décidée la création d'un recueil complet des édits et ordonnances – recueil élaboré par le président du Parlement de Paris, Barnabé Brisson, et qui fut connu sous le nom de « code Henri III ».

<sup>6</sup> Ordonnances royales sur la procédure civile (1667), la procédure pénale (1670), les eaux et forêts (1669), le commerce (1673) – dite « code marchand » ou « code Savary », du nom de son rédacteur - et la marine (1681).

<sup>7</sup> Code civil (1804), code de procédure civile (1806), code de commerce (1807), code d'instruction criminelle (1808) et le code pénal (1810).

<sup>8</sup> Voir not. J. Gaudemet, « Codes, collections, compilations, les leçons de l'histoire, de Grégorius à Jean Chapuis », *Droits*, n°24, 1996, p.3 et du même auteur, « La codification, ses formes et ses fins », *Revue juridique et politique d'indépendance et de coopération*, 1986, p. 240

l'ensemble des personnalités et collègues qui ont accepté de participer à ce colloque et, en particulier, Mattias Guyomar, en sa double qualité de secrétaire général de l'IFSA et de rapporteur général de la Commission supérieure de codification.

J'examinerai tout d'abord quels ont été les facteurs de réussite de ce renouveau de la codification, avant d'évoquer les perspectives qui s'ouvrent aujourd'hui.

\*  
\*       \*

## I. 1989, année de relance de la codification

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, avait débuté, dans le contexte de la reconstruction, une nouvelle étape de codification, appelée « systémique »<sup>9</sup> ou « méthodique »<sup>10</sup>, afin « d'améliorer la gestion des affaires publiques, d'augmenter le rendement des services et de donner plus de cohérence à l'action des pouvoirs publics »<sup>11</sup>. Cet effort de rationalisation a été porté par une commission spéciale instituée en 1948<sup>12</sup>, dont les travaux, initialement fructueux<sup>13</sup>, se sont progressivement essouffés, puis épuisés sous la Vème République.

### A. La création de la Commission supérieure de codification, par le décret du 12 septembre 1989<sup>14</sup>, a entendu remédier aux difficultés et insuffisances rencontrées.

1. Ses missions et ses moyens ont en effet été consolidés, lui permettant de jouer un rôle plus actif dans l'élaboration des codes. Elle programme les travaux de codification, fixe la méthodologie, suscite, anime, coordonne et aide des groupes de travail dédiés et, enfin, adopte puis transmet au Gouvernement les projets de texte. Elle assume des tâches préparatoires, en recensant les textes en vigueur et délimitant le périmètre des futurs codes, et elle supervise et contrôle aussi l'ensemble du processus d'élaboration : elle arrête le plan détaillé que lui soumet un groupe de travail constitué au sein du et des ministères concernés et elle examine et, au besoin, amende les différentes parties des codes préparés, avant que ceux-ci ne soient soumis à une délibération interministérielle, puis transmis au Conseil d'Etat. La nouvelle Commission « n'est ainsi plus chargée de la 'pré-codification', mais bien de la mise au point du texte de projets de code »<sup>15</sup>. Pour y parvenir, elle a bénéficié d'une autorité et de moyens accrus : présidée par le Premier ministre, son vice-président est choisi parmi les présidents de section en activité ou honoraires du Conseil d'Etat. Elle comprend douze membres permanents, représentant les assemblées parlementaires, les plus hautes instances juridictionnelles, l'Université, les administrations et le Secrétariat général du Gouvernement – dont les services assurent par ailleurs le secrétariat. La Commission s'appuie en outre sur un

---

<sup>9</sup> G. Braibant, « Codification », article in *Encyclopédie Universalis*, p. 40.

<sup>10</sup> M. Suel, *Essai sur la codification à droit constant*, éd. JOUE, 1995, p. 203.

<sup>11</sup> G. Ardant, « La codification permanente des lois, règlements et circulaires », *RDP*, 1951, p. 35.

<sup>12</sup> Décret n°48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.

<sup>13</sup> La Commission supérieure de pré-codification a mener à bien la publication de 23 codes entre 1948 et 1958 et, entre 1960 et 1989, de 18 codes nouveaux ou refondus, ainsi que de 4 codes réglementaires ; sur ce point, voir M. Suel, article « codification », in *Dictionnaire de la culture juridique*, éd. PUF, p. 222.

<sup>14</sup> Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

<sup>15</sup> M. Suel, *Essai sur la codification à droit constant*, éd. JOUE, 1995, p. 248.

rapporteur général et deux rapporteurs généraux adjoints, ainsi que sur plusieurs « rapporteurs particuliers »<sup>16</sup> et des groupes d'experts pour l'élaboration des codes.

2. S'agissant de la méthode retenue, la Commission de 1989 a repris le principe adopté en 1948 d'une codification à « droit constant », c'est-à-dire sans réforme du fond du droit, pour ne pas ralentir ses travaux, mais aussi pour ne pas brouiller la répartition des rôles. La Commission l'a elle-même souligné : « ce ne sont pas les codificateurs, techniciens du droit, qui peuvent décider des réformes de fond, mais le pouvoir politique »<sup>17</sup>. Ce principe, adopté de longue date, a été mis en œuvre par des voies nouvelles à compter de 1989 : à une codification dite « administrative », par la seule voie réglementaire, laissant subsister les lois d'origine en marge des codes, s'est substituée une codification « profonde », consistant à faire adopter par le Parlement les parties législatives des codes, qui remplacent, dès lors, les lois antérieures. Une telle technique a pu susciter des réserves, voire des réticences, de la part de membres du Parlement contraints d'adopter, sous forme d'articles de code, des dispositions législatives dont ils avaient pu antérieurement combattre l'adoption. Pour autant, la codification par la voie législative apparaît comme la méthode la plus féconde de clarification du droit. Elle l'est d'autant plus qu'elle ne se limite pas à des ajustements terminologiques ou formels. Comme le précise la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996<sup>18</sup>, cette méthode consiste aussi à harmoniser l'état du droit – dans le sens très restrictif qu'a donné à cette « harmonisation » le Conseil constitutionnel<sup>19</sup> - ; à présenter d'une manière claire, cohérente et accessible les règles en vigueur ; à les purger et les consolider, en faisant disparaître les archaïsmes et les dispositions implicitement abrogées, mais aussi en supprimant celles qui sont contraires aux règles constitutionnelles ou conventionnelles : le codificateur doit assurer le respect de la hiérarchie des normes. Il appartient ainsi à celui-ci de réaliser une « mise au net » et une « mise aux normes »<sup>20</sup> substantielles et dynamiques de notre ordonnancement juridique. La codification à droit constant, dont le principe est inscrit dans la loi dite « DCRA »<sup>21</sup>, ne se limite donc pas à une simple compilation de textes épars,

---

<sup>16</sup> Art. 6 du décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

<sup>17</sup> Rapport annuel 2003 de la Commission supérieure de codification, p. 12.

<sup>18</sup> Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

<sup>19</sup> Voir CC n°99-421 DC du 16 décembre 1999 : « le Gouvernement ne saurait apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes ; (...) les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi déferée ; (...) il résulte (...) des termes de l'article 1er de la loi déferée, éclairés par les travaux préparatoires, que les modifications rendues nécessaires pour " harmoniser l'état du droit " doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification » (cons. 14) ; comme le souligne le commentaire aux *Cahiers* (p.3) : « Une formule - issue d'un amendement de la commission des lois du Sénat - pouvait, il est vrai, faire quelque difficulté, même si les requérants n'en soufflaient mot. C'est celle qui invite les auteurs des ordonnances à " harmoniser l'état du droit ". Mais il ressort des travaux parlementaires que cette formule ne doit pas être comprise largement. Elle permettra seulement aux ordonnances de remédier à des incompatibilités patentes entre dispositions à codifier, dans le sens le plus conforme aux exigences constitutionnelles, à l'économie générale d'un texte ou à l'évolution générale de la législation. »

<sup>20</sup> M. Guyomar, « L'ordonnancement des normes : la valeur des codes – approche contemporaine », intervention du rapporteur général de la Commission supérieure de codification à l'occasion du colloque organisé le 11 décembre 2014 à la Cour de cassation sur « Les sources du droit à l'aune de la pratique judiciaire ».

<sup>21</sup> L'art. 1<sup>er</sup> du décret du 12 septembre 1989 révisé renvoie à l'art. 3 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administratives. Cet article dispose que « La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. / Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. »

sans aller pour autant jusqu'à une réforme du fond du droit : elle procède modestement, mais résolument par élagages et raboutages.

**B. Depuis 25 ans, la Commission supérieure de codification œuvre ainsi « à la simplification et à la clarification du droit »<sup>22</sup>, remplissant efficacement les missions qui lui ont été confiées.**

1. Au fil de ses avis, elle a en effet développé une « doctrine », exposée dans ses rapports annuels et reprise par voie de circulaire du Premier ministre. Cette doctrine explicite les conditions de mise en œuvre de la méthode du droit constant et propose ainsi une sorte de *vade-mecum* actualisé et opérationnel aux services administratifs. Quelques exemples peuvent en être cités. Pour déterminer le périmètre optimal de codification, la Commission préconise d'éviter les « maxi-codes » peu maniables, de même que les « mini-codes » trop minces pour être autonomes. Elle recommande aussi de ne pas délimiter ce périmètre selon les territoires ministériels : comme le soulignait le président Braibant, « les codes, établis pour les citoyens et les entreprises, doivent dépasser les frontières bureaucratiques, même si leur rédaction exige la mobilisation des administrations compétentes »<sup>23</sup>. En outre, lorsqu'une disposition trouve sa place dans plusieurs codes, il a d'abord été désigné un « code pilote » et un « code suiveur », le premier énonçant la règle et le second la reproduisant à l'identique, à charge pour le Gouvernement et le Parlement d'assurer dans la durée la cohérence des modifications successives de textes insérés dans une pluralité de codes. Mais cette méthode scrupuleuse, voire perfectionniste, qui visait à clarifier et sécuriser le droit applicable, a conduit à un gonflement artificiel des codes et elle a pu être génératrice de désordres, lorsque le législateur s'est avisé de modifier de manière autonome les dispositions suiveuses, parfois dans un sens différent des dispositions pilotes, ou que des éditeurs ou des utilisateurs se sont référés à un état caduc des dispositions suiveuses<sup>24</sup>. Depuis 2006, il a été décidé qu'en cas de chevauchement des codes, on se bornerait, dans les codes anciennement suiveurs, à faire référence aux articles d'autres codes, mais que l'on s'abstiendrait, à des fins de sécurité juridique, de les reproduire. Par ailleurs, la Commission encourage la pratique des « articles à visée explicative » : si la loi doit revêtir en principe une portée normative<sup>25</sup>, l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi<sup>26</sup> justifie que, dans certains cas particuliers, des dispositions de nature strictement explicative soient adoptées, afin d'éclairer et de guider les usagers et les administrations dans la compréhension globale d'un code. Cette doctrine des « panneaux indicateurs » a été récemment appliquée lors de l'examen du livre premier du code de l'expropriation<sup>27</sup>. D'autres techniques pourraient être mentionnées, comme celle dite du « compteur » en matière de droit ultra-marin, qui permet de déterminer les dispositions qui ont été étendues dans les collectivités d'outre-mer.

2. Le bilan de ces 25 années de codification apparaît, de l'avis unanime, remarquable. Sous la présidence de Guy Braibant puis, à compter de 2005, de Daniel Labetoulle, une vingtaine de nouveaux codes ont été créés, parmi lesquels figurent le code de la propriété intellectuelle (1992), le code de la consommation (1993), le code général des collectivités

---

<sup>22</sup> Art. 1<sup>er</sup> du Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

<sup>23</sup> G. Braibant, « Codification », article in *Encyclopédie Universalis*, p. 42.

<sup>24</sup> Voir rapport annuel 2006 de la Commission supérieure de codification, p. 10.

<sup>25</sup> CC n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

<sup>26</sup> Consacré à l'occasion de l'examen d'une loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains code (CC n°99-421 DC du 16 décembre 1999).

<sup>27</sup> Voir not. rapport annuel 2014 de la Commission supérieure de codification, p. 9.

territoriales (1996), le code de l'environnement (2000), le code monétaire et financier (2000), le code de justice administrative (2000), le code du patrimoine, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (2004), le code général de la propriété des personnes publiques (2006), le code des transports (2010) ou encore le code de la sécurité intérieure (2012). En outre, neuf codes ont été entièrement refondus, dont le code de commerce (2000), le code rural et de la pêche maritime (2005 et 2010), le code du travail (2007), le code de l'urbanisme (2000-2015). Ainsi, environ 60% des lois et 30% des textes réglementaires en vigueur se trouvent désormais codifiés. Ces résultats n'auraient pu être obtenus sans le recours à la procédure de législation déléguée : après l'adoption du code général des collectivités territoriales, dernier code adopté par la voie parlementaire, les ordonnances sont en effet utilisées depuis 2000 pour pallier l'engorgement et, parfois, les réticences du Parlement que j'ai évoquées et, corrélativement, prévenir le risque de péremption des codes déjà préparés. Un bilan de ces 25 années montre que les ambitions fixées par la circulaire du 30 mai 1996 sont « aujourd'hui largement satisfaites »<sup>28</sup>. La Commission a mené à bien des projets, dont l'utilité était reconnue de tous, mais qui se heurtait à des difficultés techniques, méthodologiques ou simplement pratiques. Ainsi, après plusieurs tentatives restées vaines<sup>29</sup>, le code des relations entre le public et les administrations est-il en voie d'être adopté – il sera délibéré par le Conseil des ministres du 14 octobre –, dans un périmètre ajusté et grâce à une méthodologie qui a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. Sur ce dernier point, la Commission s'est félicitée d'avoir été associée très en amont à l'élaboration de ce code et d'avoir été sollicitée régulièrement aux différentes étapes de sa préparation<sup>30</sup>.

## II. Les nouvelles perspectives de la codification

Malgré quelques lacunes, parfois importantes – je pense au projet largement engagé, mais inachevé d'un code général de la fonction publique<sup>31</sup> –, et même si des projets d'envergure se profilent encore – il faut en particulier mentionner le code de la commande publique<sup>32</sup> –, on peut estimer que « l'ère des 'grands codes' est passée »<sup>33</sup>. Ce qui ne signifie naturellement pas que la tâche de la Commission supérieure de codification soit en voie d'épuisement, bien au contraire.

---

<sup>28</sup> Circulaire n°5643/SG du Premier ministre du 27 mars 2013.

<sup>29</sup> Voir sur ce point : P. Gonod, « Codification de la procédure administrative, la fin de l' 'exception française' ? », *AJDA*, 2014, p. 395.

<sup>30</sup> Voir rapport annuel 2014 de la Commission supérieure de codification, p. 8.

<sup>31</sup> Voir sur ce point le rapport annuel 2013 de la Commission supérieure de codification : « La déception la plus forte vient certainement de l'abandon, par le Gouvernement, du projet d'un code général de la fonction publique qui figurait pourtant en tête du programme arrêté par le Premier ministre, dans la circulaire du 27 mars 2013. Ce changement de pied, qui intervient après l'élaboration d'un premier projet et quatre habilitations législatives à procéder par voie d'ordonnance, dont la dernière a vu son délai expirer en décembre 2012, est à déplorer. La codification aurait en effet certainement permis d'atteindre l'objectif, réaffirmé, à l'occasion du trentième anniversaire du statut général, de rassembler dans un texte unique les règles applicables aux trois versants de la fonction publique afin d'en faire apparaître, de la manière la plus claire possible, les traits communs. Cet abandon est d'autant plus regrettable que le travail préparatoire, dont la qualité doit être soulignée, était achevé. En outre, il ne faut pas minorer l'effet démobilisateur d'une telle décision sur les équipes qui avaient travaillé sur ce projet. »

<sup>32</sup> « Prenant appui sur la transposition de trois directives européennes publiées en mars 2014 sur les marchés publics et les contrats de concession, le Gouvernement a engagé une refonte qui aboutira d'ici le début de 2016 à la réécriture complète du droit de la commande publique. Ce droit était jusqu'ici particulièrement touffu et sera demain rassemblé de manière codifiée et aisément accessible. » (extraits du compte-rendu du Conseil des ministres du 22 juillet 2015).

<sup>33</sup> M. Guyomar, « Les perspectives de la codification contemporaine », *AJDA* 2014, p. 400.

## **A. Le contexte actuel accroît l'importance d'un travail régulier et profond de « maintenance » des codes en vigueur.**

1. Le diagnostic est bien connu : les sources du droit se sont diversifiées et complexifiées avec l'essor du droit international et la poursuite de l'intégration européenne. En outre, les pathologies anciennes de notre production normative se sont intensifiées : l'inflation, mais aussi l'instabilité des lois minent leur autorité et alimentent un climat d'insécurité juridique, contraire aux exigences de notre Etat de droit et à l'attractivité de notre territoire. Nous sommes ainsi entrés dans une phase inquiétante de déclin général du droit, auquel il faut remédier. La codification demeure à cet égard un outil précieux et même indispensable. S'agissant des normes de droit international, l'absence de codification n'interdit pas de les prendre en compte, en annexant ou en mentionnant leurs stipulations pertinentes dans les codes et, en tout état de cause, en veillant à leur respect par les règles de droit interne. Les directives européennes entrent quant à elles dans le champ de la codification par le biais des lois de transposition, ce qui doit être mieux anticipé – j'y reviendrai. Notre droit strictement interne présente par ailleurs des points particuliers de vulnérabilité. Il faut mentionner à cet égard la grande complexité du droit de l'outre-mer, résultant de la diversité des régimes applicables et d'une ligne de partage peu claire et souvent modifiée entre spécialité et identité législatives. La Commission a engagé dès 2012 une réflexion sur l'actualisation du *vade-mecum* relatif aux règles applicables à la codification outre-mer, rédigé il y a maintenant une douzaine d'années. En outre, un groupe de travail, auquel la Commission participe, a été formé au sein du Conseil d'Etat en septembre 2014, afin d'examiner les difficultés spécifiques que soulève l'application outre-mer de la législation et de la réglementation nationales. Il vise à tirer toutes les conséquences de la jurisprudence d'Assemblée *Élections municipales de Lifou*<sup>34</sup>.

2. Dans ce contexte, les priorités de la codification ont évolué. Comme le souligne la circulaire du Premier ministre du 27 mars 2013, « les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité du droit imposent de veiller à la bonne maintenance des codes existants, voire d'engager les travaux de refonte qu'impose l'ampleur des modifications qui ont affecté certains codes »<sup>35</sup>. Cette maintenance « codistique » se manifeste par une attention particulière portée à la simplification du droit en vigueur - objectif fixé dès 1989 à la Commission, mais qui se traduit désormais par un certain assouplissement du principe de codification à droit constant. Un champ d'investigation est ouvert pour une réforme ciblée du droit en vigueur, dès lors qu'il est possible de simplifier des matières techniques, sans modifier l'équilibre général des textes, ni remettre en cause leurs orientations fondamentales ou les choix politiques qui les sous-tendent. C'est ainsi qu'a été entreprise la rédaction du code des relations entre le public et les administrations : celui-ci vise notamment à simplifier les démarches et l'instruction des demandes du public, ainsi que les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux « dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique »<sup>36</sup>. Il entreprend aussi, au titre de la consolidation du droit, de codifier des règles jurisprudentielles.

Dans cet esprit, un programme ambitieux de refonte des codes se poursuit : des avancées ont été enregistrées, comme par exemple la refonte du livre I du code de l'urbanisme, mais de nombreux chantiers restent en suspens : certains ont été suspendus, alors

---

<sup>34</sup> CE, Ass., 9 février 1990, *Elections municipales de Lifou*, n°107400.

<sup>35</sup> Circulaire n°5643/SG du Premier ministre du 27 mars 2013.

<sup>36</sup> Voir le 1° et le 2° du III de l'art. 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

qu'ils étaient largement engagés – c'est le cas de la refonte du code électoral - ; d'autres ont été annoncés, mais aucune suite ne leur a été donnée<sup>37</sup> ; d'autres, encore, attendent encore d'être engagés – c'est, en particulier, le cas de grands codes historiques, comme le code général des impôts et le livre des procédures fiscales, dont l'autorité politique a rappelé la nécessité de la refonte. Parallèlement aux opérations de refonte, il est important qu'une fois les parties législatives des codes codifiées, leurs parties réglementaires le soient également dans un délai raisonnable.

## **B. Pour atteindre ces objectifs prioritaires, la gamme des outils et procédures devra être renforcée ou complétée.**

1. S'agissant des outils, les travaux de codification font d'ores et déjà une large place à l'informatique, avec en particulier le logiciel MAGICODE. Ils doivent aussi pouvoir tirer les plus grands bénéfices des technologies de l'information et, en particulier, d'internet. Ces technologies permettent d'accéder aisément et gratuitement aux différents codes par le site Légifrance, mais aussi de « naviguer » facilement à l'intérieur d'un code ou, par le jeu de renvois, entre codes, ou encore de connaître leurs versions successives et l'historique des modifications apportées à un article déterminé. Mais, d'une manière générale, les technologies numériques n'ont pas rendu caducs les objectifs de la Commission : elles les ont au contraire confirmés. Car l'accessibilité sur internet des lois et règlements numérisés ne saurait remplacer leur présentation systémique dans un code ; elle n'est qu'un préalable au travail nécessaire de classement, mise en cohérence et harmonisation du droit existant. Il faut à cet égard insister sur la composante « intellectuelle » et pas seulement matérielle, c'est-à-dire numérique et éditoriale, de l'accessibilité de la règle de droit.

2. S'agissant des procédures, ne voulant pas empiéter sur les prochaines interventions, je me bornerai à rappeler les vœux formulés par la Commission supérieure de codification. Celle-ci préconise le développement de ses saisines facultatives, le plus en amont possible, « chaque fois que les questions de techniques de codification posées par [un] texte, ou de manière plus générale, de légistique appliquée à la codification justifient en opportunité sa consultation »<sup>38</sup>. Comme l'a mis en exergue une récente étude du Conseil d'Etat<sup>39</sup>, une saisine de ce type permettrait de mieux anticiper les enjeux liés à la codification des normes de transposition des directives européennes. Dans ce cadre, la Commission ne serait pas consultée sur un projet de code, mais sur l'impact d'une telle transposition sur les codes existants, qu'il faille par exemple modifier ou non leur numérotation, ou encore prévoir leur refonte immédiate ou ultérieure<sup>40</sup>. D'une manière générale, à l'occasion de chaque modification substantielle d'un code, « une étude d'impact devrait être conduite portant sur les conséquences d'une telle modification sur l'économie générale du texte ainsi que sur les modalités les plus appropriées de son insertion dans le code »<sup>41</sup>.

\*

---

<sup>37</sup> La Commission supérieure de codification souligne qu'aucune suite n'a été donnée aux projets de refonte du code des postes et des communications, du code de la voirie routière et du code de la construction et de l'habitation. En outre, la Commission rappelle qu'elle préconise la refonte du code des assurances, du code des douanes et l'achèvement de la refonte de la partie réglementaire du code des transports (voir rapport annuel 2014, p. 7).

<sup>38</sup> Rapport annuel 2012 de la Commission supérieure de codification, p. 10.

<sup>39</sup> *Directives européennes, anticiper pour mieux transposer*, Etude du Conseil d'Etat, éd. La documentation française, 2015, à paraître.

<sup>40</sup> Voir sur ce point : rapport annuel 2014 de la Commission supérieure de codification, p. 16.

<sup>41</sup> Rapport annuel 2012 de la Commission supérieure de codification, p. 10.

\* \*

Le bilan de 25 ans de codification s'ouvre ainsi sur la promesse d'un nouvel élan. Car les objectifs de clarification et de simplification du droit ne peuvent être durablement atteints, sans une actualisation et une amélioration périodiques des codes. Ceux-ci doivent rajeunir en permanence et renaître de leurs cendres – à condition que le rythme de croissance de notre droit leur laisse le temps d'exister. Je ne doute pas qu'animée de l'esprit qui l'a vue naître, la Commission supérieure de codification continue d'apporter, sous la houlette de Daniel Labetoulle, une contribution de premier plan à la qualité de notre législation et de notre réglementation, qui soit utile à la fois à l'Etat de droit et à notre pays.

A l'hommage dû aux vice-présidents, aux membres, rapporteurs généraux et rapporteurs de la Commission supérieure de codification, je veux ajouter l'expression de ma gratitude aux très nombreux fonctionnaires et magistrats des ministères, au Secrétariat général du gouvernement ainsi qu'aux membres du Conseil d'Etat qui, dans une obscurité complète et une absence totale de reconnaissance, ont accompli un travail souterrain considérable et irremplaçable au service de la plus grande clarté, accessibilité et intelligibilité de notre droit. Ce travail restera l'une des œuvres normatives les plus remarquables des 25 dernières années. Il constitue, à côté de quelques grands textes dignes d'éloges, l'un des signes indubitables que notre pays n'a pas renoncé à de grandes ambitions en termes de qualité du droit et de la loi. Puissent ces acquis remarquables servir d'inspiration et d'exemple dans les années qui viennent.