

N° 267

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, habilitant le Gouvernement à simplifier le droit,

Par MM. Alain FOUCHÉ et Gérard CÉSAR,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergeris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 710, 752 et T.A. 132
Sénat : 262, 266, 268 et 269 (2002-2003)

Administration.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. LES ORDONNANCES : UN MOYEN AU SERVICE D'UNE POLITIQUE	3
A. LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES	3
B. UNE NÉCESSITÉ POLITIQUE.....	4
II. LA SAISINE POUR AVIS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	5
A. LES ARTICLES VISANT À SIMPLIFIER LE DROIT.....	5
B. LES ARTICLES VISANT À CODIFIER LE DROIT	8
III. FRAGMENT HISTORIQUE : LA LENTE ÉLABORATION DU CODE RURAL	11
A. LES PRÉMICES DE L'ÉLABORATION D'UN VÉRITABLE CODE RURAL : DE L'ANCIEN RÉGIME AU XXÈME SIÈCLE.....	11
B. LE CODE RURAL DE 1955	12
C. LE « NOUVEAU » CODE RURAL DES ANNÉES 1980.....	13
D. LA RELANCE DU PROCESSUS DE CODIFICATION AU DÉBUT DES ANNÉES 1990.....	14
E. L'ACHÈVEMENT EN COURS DES TRAVAUX DE CODIFICATION	15
1. <i>La nécessité de recodifier les livres VII et IX (nouveaux) et de modifier les livres Ier, III et VI (nouveaux)</i>	15
a) L'élaboration du livre VII (nouveau).....	15
b) L'élaboration du livre IX (nouveau).....	15
c) Les modifications des livres Ier, III et VI (nouveaux).....	16
2. <i>Les ordonnances du 15 juin 2000 et du 18 septembre 2000</i>	16
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 9 - Validation du permis de chasser et adjudication des droits de chasse en forêt domaniale	17
• Article 23 - Ratification de l'ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de dispositions communautaires dans le domaine de l'environnement	21
• Article 24 - Ratification d'ordonnances relatives à la partie législative de certains codes	26
• Article 25 - Habilitation à corriger et à compléter par ordonnance les parties législatives du code rural et du code de l'environnement	46
• Article 26 - Habilitation à adopter par ordonnance, à droit constant, les parties législatives du code de la recherche et du code du tourisme	48
• Article 27 - Habilitation à modifier par ordonnance la législation relative aux métiers et à l'artisanat et à la codifier	57

Mesdames, Messieurs,

Dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002, M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, a indiqué qu'il demanderait au Parlement « *l'autorisation de légiférer par ordonnance pour simplifier nos législations dans un certain nombre de domaines qui ne toucheront pas aux équilibres fondamentaux de notre République, mais qui concernent la paperasse, qui concernent tous les ennuis et toutes les tracasseries qui font qu'aujourd'hui les acteurs sociaux, économiques sont transformés en bureaucrates alors que nous attendons qu'on puisse libérer leur énergie* ».

Moins d'un an après cette déclaration, le Gouvernement est en mesure d'engager un premier train de mesures de simplifications dans tous les champs de la vie administrative, économique et sociale de notre pays. L'étendue même de ce champ, tout comme la nature et le nombre des procédures qu'il est envisagé de réformer, justifient pleinement le recours aux ordonnances.

I. LES ORDONNANCES : UN MOYEN AU SERVICE D'UNE POLITIQUE

A. LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES

On rappellera que cette méthode, qui consiste pour le Parlement à habiliter le Gouvernement à légiférer pendant une période limitée et dans des domaines précisément cités par la loi d'habilitation, est prévue par l'article 38 de la Constitution :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont par ailleurs précisé la manière dont il convient d'interpréter ce texte, notamment au regard des limites autres que celles de calendrier et qui touchent au fond même du dessaisissement de son pouvoir législatif dans lequel est autorisé à s'engager le Parlement. Celui-ci ne peut en effet accorder un « blanc-seing » au Gouvernement et s'affranchir des prérogatives qui sont les siennes pour le vote de la loi. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, progressivement élaborée, considère ainsi que *« l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention »*.

B. UNE NÉCESSITÉ POLITIQUE

Le recours aux ordonnances s'impose pour plusieurs raisons conjuguées.

D'une part, le nombre des simplifications, des transpositions de directives européennes, des validations d'ordonnances déjà parues et des codes à compléter ou à créer est extrêmement important. Leur adoption par le Parlement, dans le cadre d'une procédure traditionnelle d'examen législatif, encombrerait durablement l'ordre du jour des assemblées parlementaires qui ne seraient dès lors plus en mesure d'accomplir toute autre tâche législative ou de contrôle.

D'autre part, les mesures qu'il est envisagé de prendre, pour importantes qu'elles soient pour nos concitoyens, pour les entreprises et pour les collectivités publiques, ne présentent cependant pas un caractère si essentiel quant à leur nature qu'il soit indispensable que la représentation nationale en délibère. La plupart d'entre elles sont des réformes techniques qui, si leur objet est commun – la simplification des procédures –, relèvent de législations très disparates. La fixation de principes et d'objectifs précis par le Parlement dans le cadre du présent projet d'habilitation, et le contrôle et le suivi qu'il sera conduit à exercer lors de l'examen des projets de loi de ratification, paraissent suffisants pour garantir qu'il exerce pleinement ses

prérogatives tout en satisfaisant au principe d'efficacité qu'il entend poursuivre.

Enfin, la mise en œuvre rapide des dispositions concernées par le présent projet de loi est un impératif que seule la technique de l'habilitation peut permettre de réaliser. Nos concitoyens sont quotidiennement confrontés à une complexité administrative qui les contraint à des démarches et des procédures souvent redondantes, qui pénalisent au demeurant les plus modestes d'entre eux. Nos entreprises voient leur initiative bridée par des carcans toujours plus nombreux qui les affectent dans leurs activités productives, notamment au regard de la concurrence internationale. Nos organismes publics eux-mêmes souffrent de cette complexité des lois et des règlements et de cette multiplication des procédures, qui mobilisent leurs agents pour des résultats incertains. Pour chacun des acteurs économiques et sociaux, la règle n'est plus intelligible et les efforts à déployer pour la respecter strictement sont sans rapport avec la satisfaction de l'intérêt collectif qu'elle prétend garantir. Il en est de même des procédures, dont l'enchevêtrement crée sans doute davantage de dysfonctionnements que ceux qu'elles sont censées éviter. La simplification administrative et législative et la mise à disposition de codes clairs et compréhensibles est donc un impératif politique qui ne peut plus attendre, ce qu'ont parfaitement compris le Président de la République et le Gouvernement. Grâce à l'habilitation demandée au Parlement, l'essentiel des réformes de simplification et de codification prévues par ce texte aura été réalisé d'ici un an, ce qu'aucune procédure traditionnelle de législation n'aurait permis de faire.

II. LA SAISINE POUR AVIS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

A. LES ARTICLES VISANT À SIMPLIFIER LE DROIT

Le champ du présent projet de loi couvre, cela a été dit, l'ensemble des domaines de l'activité administrative, économique et sociale de notre pays. Aussi aurait-il été possible à votre commission des affaires économiques, s'agissant des dispositions habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, de se saisir pour avis d'un nombre très important des articles du texte, tant il est vrai que la plupart d'entre eux concernent des législations intéressantes, directement ou non, ses domaines de compétence, et singulièrement les entreprises. Auraient ainsi pu être concernés, au chapitre I^{er} relatif aux mesures de simplification de portée générale (articles 1^{er} A nouveau à 6^{ter} nouveau), au chapitre II relatif aux mesures de simplification des démarches des particuliers (articles 7 à 11), au chapitre III relatif aux mesures de simplification des procédures électorales (articles 12 à 16), au chapitre V

relatif aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises (articles 17 [supprimé] à 21) :

– l'article premier, en ce qu'il prévoit notamment la substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable, ce qui devrait considérablement alléger les contraintes pesant sur les chefs d'entreprise ;

– l'article 3, qui concerne les procédures de la commande publique, et l'article 4 qui vise à faciliter les contrats de coopération entre personnes de droit public et personnes de droit privé ;

– l'article 5, qui entend simplifier la législation fiscale et les modalités de recouvrement de l'impôt, notamment en supprimant certains acomptes, en assouplissant les modalités d'option pour des régimes fiscaux spécifiques ou en clarifiant les différentes formulations des actes administratifs liés à l'assiette et au recouvrement de l'impôt ;

– l'article 9, qui tend à simplifier les procédures de validation du permis de chasser et à moderniser la procédure d'adjudication des droits de chasse dans les forêts domaniales ;

– l'article 14, relatif à l'organisation des élections non politiques, en ce qu'il vise notamment à simplifier et à harmoniser les modalités d'organisation et de contrôle, ainsi que la procédure contentieuse, applicables aux élections aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), à alléger les formalités nécessaires à l'établissement des fichiers électoraux et à la mise en œuvre du vote électronique pour les élections aux CCI, aux chambres de métiers et aux chambres d'agriculture, à adapter le mode de scrutin et la durée des mandats afin d'alléger les opérations électorales pour la désignation des membres des CCI, à modifier la composition du corps électoral pour les élections aux CCI, ainsi que les conditions d'éligibilité, à simplifier la composition des CCI et à enfin à proroger, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004, le mandat des membres des CCI ;

– l'article 18, qui entend réduire le nombre des enquêtes statistiques d'intérêt général obligatoires auxquelles les personnes morales de droit public et de droit privé, les entrepreneurs individuels et les personnes exerçant une profession libérale sont astreints ;

– l'article 19, qui vise notamment à harmoniser les dispositions législatives relatives aux différents dispositifs d'allègement de cotisations sociales et réduire le nombre de ces dispositifs, à créer un dispositif simplifié pour les déclarations d'embauche ainsi que pour les déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales des personnes salariées, à créer un dispositif simplifié pour les bulletins de paie, à réduire le nombre des déclarations sociales et fiscales ainsi que leur périodicité et simplifier leur contenu, à accroître l'aide fournie par les organismes de protection sociale aux petites entreprises pour l'accomplissement de leurs obligations déclaratives, à permettre aux travailleurs non salariés non agricoles de s'adresser à un

interlocuteur unique de leur choix pour l'ensemble des formalités et des paiements de cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables à titre personnel, ou encore à simplifier le mode de calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles et à réduire le nombre des versements ;

– l'article 20, qui entend alléger les formalités résultant de la législation relative au travail et à la formation professionnelle, en particulier en harmonisant les seuils d'effectifs qui déterminent l'application de certaines dispositions du code du travail ainsi que le mode de calcul des effectifs, en permettant de remplacer le chef d'entreprise ou son conjoint non salarié par un salarié sous contrat à durée déterminée, en adaptant les obligations d'élaboration du document unique d'évaluation des risques à la taille et à la nature de l'activité des entreprises concernées, ou en réformant le régime des fonds d'assurance formation de l'artisanat afin d'améliorer l'utilisation des ressources consacrées à la formation professionnelle des artisans ;

– l'article 21 qui, dans le domaine du droit du commerce, vise notamment à simplifier les règles applicables au nantissement du fonds de commerce et du fonds artisanal, à simplifier et à unifier le régime applicable à la location-gérance de ces fonds pour faciliter leur transmission, à élargir les possibilités d'adhésion aux coopératives de commerçants détaillants et aux coopératives de commerçants artisans et à assouplir les conditions de fonctionnement de ces coopératives, à substituer des régimes de déclaration préalable aux régimes d'autorisation administrative auxquels sont soumis les ventes en liquidation, d'une part, et les foires et salons d'autre part, ou encore à assouplir les règles relatives aux marchés d'intérêt national et à ouvrir à de nouvelles catégories de personnes la gestion de ces marchés ;

– l'article 22, en ce qu'il tend notamment à simplifier et à adapter aux exigences de la profession les conditions d'établissement, d'exercice et d'activité des professions d'agent de voyage et de coiffeur.

Toutefois, par accord entre la commission des lois, saisie au fond de l'ensemble du projet de loi, et les commissions des affaires sociales, des affaires économiques et des finances, toutes trois saisies pour avis, il a été décidé de limiter les examens pour avis afin d'éviter un alourdissement de la discussion du texte qui aurait nuit à son déroulement sans apporter aux débats et à l'adoption du projet un intérêt majeur. Dans cette perspective, chaque commission s'est saisie, pour l'essentiel, d'articles dont la matière relevait principalement de son domaine de compétence, les commissions « pour avis » étant dès lors chargées, à quelques exceptions près, de les examiner « au fond », par délégation accordée par la commission des lois.

C'est ainsi que **votre commission des affaires économiques ne s'est saisie que de l'article 9, relatif au droit de la chasse**, d'autres commissions ayant pour vocation de traiter au fond chacune des matières évoquées dans la longue liste figurant ci-dessus.

Cependant, lors de son examen de ce rapport pour avis au cours de sa séance du mercredi 30 avril 2003, plusieurs membres de la commission, dont M. Daniel Raoul s'exprimant au nom du groupe socialiste, ont regretté que la commission n'ait pas été également consultée sur les dispositions des articles 3 et 4 du projet de loi qui visent, respectivement, à permettre la modification des procédures de la commande publique et l'institution de nouveaux contrats de coopération entre personnes de droit public et personnes de droit privé. Observant que le poids économique de la commande publique représentait plus de 10 % du produit intérieur brut, les orateurs ont fait part de leur vive inquiétude quant aux effets des dispositions envisagées par le Gouvernement sur l'activité des PME, des PMI et des artisans, qui courent apparemment le risque de se voir exclure d'une partie importante des marchés publics de l'Etat et des collectivités territoriales au profit des grandes entreprises du BTP, ainsi que sur celle de la profession d'architecte.

Après avoir expliqué les raisons de principe ayant conduit votre commission des affaires économiques à laisser la commission des lois examiner au fond l'article 4, notamment au regard de son champ juridique, M. Gérard Larcher, président, a considéré que la nature des difficultés que les PME, les PMI et les entreprises artisanales étaient susceptibles de connaître au plan économique justifiait que le rapporteur pour avis de la commission, M. Alain Fouché, intervienne dans le débat en séance publique pour exprimer la préoccupation commune des commissaires à ce sujet. La commission a entériné cette proposition à l'unanimité.

Il convient en outre de préciser que le rapporteur pour avis des crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, M. Gérard Cornu, interviendra en séance publique sur la modernisation envisagée des procédures électorales des chambres de commerce et d'industrie (article 14), sur le document d'évaluation des risques (article 20-7°), et sur la réforme du fonds d'assurance formation de l'artisanat (article 20-8°), et que le rapporteur pour avis des crédits de la consommation, Mme Odette Terrade, en fera de même sur les marchés d'intérêt national (article 21), ces quatre sujets ayant été abordés par nos collègues dans les avis budgétaires qu'ils ont présentés, au nom de la commission des affaires économiques, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003.

B. LES ARTICLES VISANT À CODIFIER LE DROIT

La même démarche de rationalité et d'efficacité a été retenue pour l'examen des articles du chapitre VI, qui concernent la ratification d'ordonnances et l'habilitation du Gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de différents codes.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision DC 99-421 du 16 décembre 1999 portant sur la loi autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes, a considéré que la codification répond « à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » et que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la "garantie des droits" requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ».

Aussi est-il tout à fait légitime que le Gouvernement ait souhaité accélérer le processus de codification, dont l'adoption par la voie législative traditionnelle est lente et peu adaptée à la nature de l'exercice, en préparant, comme cela a été fait en 1999, un train d'ordonnances en la matière.

Au regard des législations concernées par les codes mentionnés par les articles du chapitre VI, la commission des affaires économiques s'est saisie :

– de l'**article 23**, qui ratifie l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transpositions de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, prise en application de la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire ;

– des **dispositions de l'article 24** (les 3° et 4° du I, le II et le III) qui ratifient, tout en procédant par ailleurs à certaines modifications visant à rectifier des erreurs, réparer des omissions et lever certaines ambiguïtés, deux ordonnances prises en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes : d'une part, l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) et à la mise à jour des parties législatives des livres Ier (Aménagement et équipement de l'espace rural), III (Exploitation agricole) et VI (Production et marchés) du code rural, et, d'autre part, l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement ;

– des **dispositions de l'article 25** qui autorisent le Gouvernement à modifier par ordonnance les parties législatives du code rural et du code de l'environnement afin d'y inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et de remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification (les dispositions codifiées étant 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 et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit) ;

– des **dispositions de l'article 26** qui autorisent le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative du code de la recherche et du code du tourisme, qui regrouperont et organiseront, dans chaque matière, les dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances, là encore sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit ;

– des **deux premiers alinéas de l'article 27**, qui autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, celles qui ont trait au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, à la qualité des produits et services, ainsi que les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, afin de les simplifier, de les adapter à l'évolution des métiers et de les codifier.

Ainsi, votre commission des affaires économiques aura à examiner tous les types de codification : la ratification d'ordonnances accompagnée, de manière concomitante, par l'adoption directe de dispositions législatives visant à rectifier ou compléter les mesures ainsi codifiées (article 24), l'habilitation en vue de la correction et de l'actualisation à droit constant de codes existants (article 25), l'habilitation à créer à droit constant de nouveaux codes (article 26) et, enfin, l'habilitation à créer de nouveaux codes à droit « non constant », c'est-à-dire en procédant de manière concomitante à des modifications de la législation applicable pour simplifier le droit et l'adapter à l'évolution du secteur considéré.

On rappellera qu'il existe une définition législative de la codification à droit constant, posée par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « loi DCRA »). Celle-ci indique 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* » et précise que « *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* ».

Aux articles 25 et 26 du présent projet de loi, la notion de codification « à droit constant » résulte des termes mêmes de leurs textes, qui précisent que « *les dispositions codifiées seront 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 et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit ». Ces réserves ont été définies par les directives générales de méthodologie d'élaboration des codes adoptées par la Commission supérieure de codification et précisées par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

III. FRAGMENT HISTORIQUE : LA LENTE ÉLABORATION DU CODE RURAL

A l'occasion de sa saisine pour avis, votre commission des affaires économiques a jugé intéressant d'examiner plus en détail l'histoire de la rédaction d'un code particulièrement important pour notre pays : le code rural. En effet, s'étendant sur plus de trois siècles, le processus d'élaboration de ce code trouve son achèvement dans le présent projet de loi.

A. LES PRÉMICES DE L'ÉLABORATION D'UN VÉRITABLE CODE RURAL¹ : DE L'ANCIEN RÉGIME AU XXÈME SIÈCLE

Le premier projet de code rural naît à la fin du XVII^e siècle de la révolte des « bonnets rouges » bretons réclamant l'élaboration d'un « code paysan ». D'inspiration physiocratique, le projet établi par Heurtault de Comerville est examiné par l'Assemblée constituante un siècle plus tard, en juin et août 1791, avant d'être finalement abandonné. Son contenu est toutefois repris sous une forme très édulcorée par un décret du 28 septembre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale, dont les orientations constitueront les bases du droit rural post-révolutionnaire.

La Convention se montrant très réticente à toute législation agraire, l'idée de codifier les diverses dispositions régissant le domaine agricole ne réapparaît que sous le Consulat à travers la constitution, le 10 août 1801, d'une commission de rédaction du code rural. Elle aboutit à l'élaboration par Joseph Verneilh-Puyssereau d'un projet de code rural qui ne sera pas non plus adopté, son utilité ne paraissant plus évidente en raison de la publication sous l'Empire d'autres codes (civil, notamment) réglant de façon satisfaisante les problèmes de droit rural.

¹ Voir le rapport Sénat n° 414 (session 1996-1997) de M. Alain Pluchet, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi relatif à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural.

Voir le rapport Sénat n° 353 (session 1997-1998) de M. Bernard Seillier, au nom de la commission des Affaires sociales, sur le projet de loi relatif à la partie législative du livre VII (nouveau) du code rural.

Après que de nombreux rapports, enquêtes et projets ont été présentés tout au long de la première partie du XIX^e siècle, le Sénat du Second Empire confie au Conseil d'Etat la mise au point d'un nouveau projet de code rural. Ses travaux s'achèveront cependant prématurément en raison de l'effondrement du régime.

Sous la Troisième République sont votées onze lois sur le code rural. Complétées par une dizaine de « lois spéciales » antérieures, elles sont vouées à être réunies et à constituer ainsi un véritable code rural couvrant la quasi totalité de la matière. Brutalement interrompus en 1903, les travaux de codification resteront en sommeil durant presque un demi-siècle.

B. LE CODE RURAL DE 1955

Le processus de codification, relancé de façon générale par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948 créant une Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, trouve son prolongement en matière agricole dans la loi n° 53-185 du 12 mars 1953 prescrivant la codification.

Son article premier prévoit en effet l'élaboration d'un code rural regroupant les textes législatifs concernant l'agriculture, et notamment ceux relatifs au **régime du sol et des biens ruraux**, aux **baux ruraux**, au **statut du fermage et du métayage**, au **régime des eaux non domaniales**, aux **animaux domestiques et autres**, à la **chasse** et à la **pêche**, à l'**équipement rural** et aux **diverses institutions et organismes agricoles**.

Conformément à ces prescriptions, les travaux de codification reprennent. Ils s'effectuent « par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, ainsi que du Ministre de l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, chargé de la réforme administrative, après avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires » (article premier de la loi n° 53-185 du 12 mars 1953 précitée).

Il est prévu que ce décret apporte « aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toute modification de fond » (article 2) et qu'il serait procédé « tous les ans et dans les mêmes conditions à l'incorporation dans le code rural des textes législatifs modifiant certaines dispositions de ce code sans s'y référer expressément » (article 3).

Les décrets n° 55-433 du 16 avril 1955 portant codification des textes législatifs concernant l'agriculture et n° 55-1265 du 27 septembre 1955 portant révision du code rural constituent ainsi le premier code rural. Comportant 1.336 articles répartis en huit livres, il remplace désormais les quelques deux cents textes adoptés depuis 1790 en matière agricole.

La loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes donne force de loi aux dispositions contenues dans ce nouveau code (en même temps que celles contenues dans une quinzaine d'autres codes) et abroge les textes législatifs auxquels il se substitue.

C. LE « NOUVEAU » CODE RURAL DES ANNÉES 1980

Plusieurs facteurs vont contribuer à faire du code rural de 1955 un texte dépassé et trop étroit : l'adoption à partir du début des années 60 de lois d'orientation accélérant l'évolution du droit rural, la mise en place de la politique agricole commune ou encore la redéfinition des champs respectifs de la loi et du règlement par la Constitution de la V^e République.

La révision de ce texte intervient par décrets en Conseil d'Etat au cours des années 80 et concerne :

- le livre VIII (ancien) « Formation professionnelle et recherche » qui devient le livre VIII (nouveau) « Enseignement, formation professionnelle et développement agricoles. Recherche agronomique » (décret n° 80-560 du 11 juillet 1980) ;

- le livre IV (ancien) « Institutions et groupements professionnels agricoles » qui devient le livre V (nouveau) « Chambres d'agriculture, organismes professionnels agricoles, jardins familiaux » (décret n° 81-276 du 18 mars 1981) ;

- le livre VI (ancien) « Baux ruraux » qui devient le livre IV (nouveau) « Baux ruraux » (décret n° 83-212 du 16 mars 1983) ;

- et le livre III (ancien) « La chasse et la pêche » qui devient le livre II (nouveau) « Protection de la nature » (décret n° 89-904 du 27 octobre 1989).

Le code rural est donc fort disparate à la fin des années 80 puisqu'il regroupe :

- quatre livres « anciens » du code de 1955 validé en 1958 (livre I « Régime du sol », livre II « Des animaux et des végétaux », livre V « Crédit agricole » et livre VII « Dispositions sociales ») ;

- quatre livres « nouveaux » II, IV, V et VIII issus des décrets précités portant révision du code rural ;

- ainsi qu'un livre Vbis « De l'exploitation agricole entre les époux » créé par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980.

De plus, la trentaine de lois et leurs textes d'application pris dans des matières ne ressortissant pas du code n'y sont pas intégrés et n'y figurent qu'en annexes.

D. LA RELANCE DU PROCESSUS DE CODIFICATION AU DÉBUT DES ANNÉES 1990

La **Commission supérieure de codification**, succédant aux termes du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 à l'ancienne Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, arrête le **6 mars 1990** un **plan du nouveau code rural**.

Elle demande alors au législateur de donner force de loi aux dispositions de la partie législative des livres du code rural ayant déjà fait l'objet d'une révision : la loi n° 91-363 du 15 avril 1991 a ainsi pour objet de valider les livres II, IV et V (nouveaux) révisés dans les années 80.

Puis quatre autres livres sont adoptés par le Parlement durant les années 1990 :

- le livre I « Régime du sol », qui devient le livre I (nouveau) « Aménagement et équipement de l'espace rural » rassemblant les dispositions relatives au développement rural, notamment dans les zones défavorisées, à l'aménagement foncier rural, aux infrastructures et équipements nécessaires à la mise en valeur de l'espace rural (les chemins ruraux, l'utilisation et l'évacuation des eaux) ainsi qu'aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992) ;

- le livre III (nouveau) « L'exploitation agricole », qui a permis de combler une lacune du code actuel en rassemblant un ensemble de dispositions éparses, majoritairement non codifiées, relatives à l'exploitation agricole, aux limitations apportées au droit d'exploiter, aux différentes formes d'exploitation, familiales ou sociétaires, à la création et à la transmission de l'exploitation, aux différentes formes d'aide à l'installation et à la modernisation des exploitations (loi n° 93-934 du 22 juillet 1993) ;

- le livre VIII (nouveau) « Enseignement, formation professionnelle et développement agricoles – Recherche agronomique » réunissant les dispositions concernant l'enseignement et la formation professionnelle agricoles, le développement agricole et la recherche agronomique (loi n° 93-935 du 22 juillet 1993) ;

- et le livre VI (nouveau) « Production et marchés » regroupant les dispositions relatives aux organismes d'intervention, aux accords interprofessionnels agricoles, à la valorisation des produits agricoles ou

alimentaires, aux productions animales et végétales ainsi qu'aux dispositions pénales applicables (loi n° 98-565 du 8 juillet 1998).

Restait donc au Parlement à adopter deux livres [VII et IX (nouveaux)] sur les neuf prévus pour achever la refonte complète du code rural.

E. L'ACHÈVEMENT EN COURS DES TRAVAUX DE CODIFICATION

1. La nécessité de recodifier les livres VII et IX (nouveaux) et de modifier les livres Ier, III et VI (nouveaux)

a) L'élaboration du livre VII (nouveau)

Le livre VII (ancien) « Dispositions sociales » posait plusieurs problèmes : ses dispositions avaient beaucoup vieilli ; l'intégration successive de nombreux textes avait rendu son utilisation délicate ; des dispositions législatives récentes avaient été prises sous forme non codifiée... L'ordonnancement juridique était de ce fait à la fois disparate, aléatoire et peu lisible. Une recodification totale du livre VII est donc apparue nécessaire.

Ainsi, après avoir consulté le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles, la Commission supérieure de codification a procédé à l'élaboration d'un livre VII (nouveau) « Dispositions sociales » qu'elle a adopté le 20 février 1996. Ensuite examiné par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 19 juin 1997 et délibéré en Conseil des ministres le 30 juillet 1997, le projet de loi contenant ce livre a été déposé sur le bureau du Sénat le 31 juillet 1997, puis adopté le 2 avril 1998 et inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, avant d'en être finalement retiré le 16 mars 1999.

b) L'élaboration du livre IX (nouveau)

Le livre II (ancien) « Des animaux et des végétaux », rassemblant les dispositions relatives à la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux, posait les mêmes problèmes que le livre VII (ancien) : l'ordonnancement juridique en la matière était hétérogène, avec une superposition de dispositions législatives anciennes, de dispositions codifiées et de dispositions législatives récentes prises en forme non codifiée.

Le nouveau plan de codification du code rural, arrêté par la Commission supérieure de codification dans sa séance du 6 mars 1990, a donc prévu la rédaction d'un livre IX (nouveau) « Santé publique vétérinaire et

protection des végétaux » ayant pour objet de rassembler l'ensemble des textes relevant de ce domaine.

Ce livre a été adopté par la Commission supérieure de codification le 6 avril 1993, puis par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 21 juillet 1994. Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 juillet 1994, ce projet, devenu caduc, a de nouveau été adopté par la Commission supérieure de codification le 25 novembre 1997 après actualisation.

c) Les modifications des livres Ier, III et VI (nouveaux)

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole comportait quelques articles adoptés sous forme non codifiée. Ces articles, intéressant les livres I^{er} (nouveau) « Aménagement et équipement de l'espace rural », III (nouveau) « Exploitation agricole » et VI (nouveau) « Production et marchés », devaient donc être insérés dans le code rural.

2. Les ordonnances du 15 juin 2000 et du 18 septembre 2000¹

Suite à l'abandon de l'examen des projets de loi précités portant création des livres VII et IX (nouveaux) et devant la nécessité de poursuivre et de mener à terme le processus de codification, la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 a habilité le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de sept nouveaux codes, et notamment des livres VII et IX du code rural. C'est sur cette base que le Gouvernement a publié, en 2000, deux ordonnances visant à parachever la codification du code rural. Ainsi, l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 a pour objet de codifier les livres VII et IX (nouveaux) du code rural et de mettre à jour les livres Ier, III et VI (nouveaux) du même code. Quant à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, elle transfère le livre IX (nouveau) du code rural au livre II (nouveau) de ce même code.

Ce sont ces deux ordonnances que le présent projet de loi vise à ratifier. Il habilite par ailleurs le Gouvernement à prendre une nouvelle ordonnance permettant de remédier aux éventuelles erreurs que continuerait de comporter le code rural.

¹ Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) et à la mise à jour des parties législatives des livres Ier (Aménagement et équipement de l'espace rural), III (Exploitation agricole) et VI (Production et marchés) du code rural et ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 9

Validation du permis de chasser et adjudication des droits de chasse en forêt domaniale

Commentaire : cet article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures tendant, d'une part, à simplifier la procédure de validation annuelle du permis de chasser et, d'autre part, à rénover la procédure d'adjudication des droits de chasse dans les forêts domaniales.

I. LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES DE VALIDATION ANNUELLE DU PERMIS DE CHASSER

Cette disposition s'inscrit dans l'objectif général de simplification des démarches que doivent accomplir les chasseurs pour exercer cette activité, annoncé par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, lors du débat sur la chasse qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 11 février 2003.

Actuellement, en application des articles L. 423-12 et suivants du code de l'environnement, « *le permis de chasser est validé par l'autorité administrative* », cette validation s'accompagnant d'une série de contrôles et se traduisant par des démarches multiples, assimilables à un véritable parcours du combattant !

Les contrôles qui doivent être effectués par l'autorité administrative sont les suivants :

- paiement de la cotisation fédérale obligatoire ;
- présentation de l'attestation d'assurance obligatoire ;
- présentation de l'attestation sur l'honneur dûment signée par le chasseur qu'il n'est pas dans l'incapacité de se faire valider son permis ;
- présentation du formulaire de validation dûment rempli et signé ;
- vérification de l'âge du mineur.

Il s'avère qu'il n'est pas nécessaire, au moment de la validation annuelle du permis de chasser, de procéder à des contrôles aussi importants et la simplification proposée consiste à conditionner son obtention uniquement au paiement des redevances cynégétiques.

Le projet d'ordonnance qui pourrait être adopté en application de l'article 9 du projet de loi modifie l'article L. 423-12 du code de l'environnement pour ne plus mentionner « l'autorité administrative », ce qui permettra aux fédérations départementales volontaires de valider les permis de chasser et, ainsi, de mettre en place un guichet unique. Il est, par coordination, proposé de compléter en ce sens l'article L. 421-5 du même code énumérant les compétences des fédérations.

L'article L. 423-12 serait complété par une partie des dispositions de L. 423-21-1 sur les redevances cynégétiques transférées dans cet article pour regrouper toutes les dispositions ayant trait à la validation.

L'apposition de timbres prévue par L. 423-21-1 afin de justifier le paiement des redevances cynégétiques serait supprimée. Les modalités de constatation du paiement seront définies par arrêté interministériel. Pour les fédérations départementales qui n'auront pas adopté le guichet unique, les timbres imprimés seront maintenus, et pour les autres fédérations départementales, le recours à une mention infalsifiable est envisagé.

Enfin, il est proposé de modifier la rédaction de l'article L. 423-16 afin de supprimer la condition préalable de présentation de l'attestation de l'assurance, en ne conservant que l'obligation d'en souscrire une. En remplacement de la présentation de l'attestation d'assurance, il est prévu de demander au chasseur une attestation sur l'honneur.

En outre, un projet de décret modifiant le décret n° 2001-551 du 26 juin 2001 relatif à la validation du permis de chasser et modifiant le code rural, assorti d'une circulaire, doit permettre de mettre en place dès le 1^{er} juillet 2003 et de façon progressive le guichet unique de validation, y compris dans les fédérations départementales des chasseurs volontaires.

Le dispositif est fondé sur l'organisation suivante :

– en cas de mise en place du guichet unique auprès de la fédération départementale qui se sera dotée d'un régisseur des recettes de l'Etat habilité à cet effet, la fédération mettra à la disposition du chasseur un formulaire de validation pré-rempli. Le chasseur retournera par voie postale ou remettra à la fédération le formulaire dûment rempli et signé accompagné d'une attestation sur l'honneur qu'il n'est pas dans l'incapacité juridique de faire valider son permis et qu'il a souscrit un contrat d'assurance. Il joindra un chèque en règlement de l'ensemble de ses obligations (cotisation fédérale, redevances cynégétiques et droit de timbre au profit de l'Etat).

Après avoir attesté de ce paiement sur le document de validation par une mention infalsifiable, la fédération départementale le remettra ou le renverra au chasseur.

– dans le cas du maintien de la validation auprès du Comptable du Trésor, le chasseur se procurera le formulaire de validation et acquittera sa cotisation fédérale auprès de la fédération ou dans des points de vente agréés par celle-ci (agences bancaires, succursales d'assurance). Après présentation au Comptable du Trésor du document de validation et de l'attestation sur l'honneur dûment signés, il s'acquittera auprès de lui, en numéraire ou par chèque, des redevances et du droit de timbre au profit de l'Etat. Le comptable constatera le paiement par tous moyens définis par arrêté interministériel.

Dans les deux cas, les chasseurs seront contrôlés en action de chasse pour vérification du bien fondé de leurs déclarations sur l'honneur.

II. RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE D'ADJUDICATION DES DROITS DE CHASSE EN FORÊT DOMANIALE

Les conditions d'exploitation de la chasse dans les forêts et terrains à boisier de l'Etat sont fixées par les articles L. 137-3 et R. 137-6 à R. 137-29 du code forestier.

Dans les forêts et terrains domaniaux, l'Office national des forêts (ONF) détermine les parties du domaine sur lesquelles le droit de chasse sera exploité, respectivement, par mise en adjudication en vue d'une location pour une durée de douze ans, par concession de licences d'une durée de douze mois ou par location amiable.

Le choix de tel ou tel mode d'exploitation de la chasse est déconcentré au niveau des directions territoriales de l'ONF.

S'agissant des adjudications, dont la procédure est fixée par les articles R. 137-17 à R. 137-19 du code forestier, un cahier des clauses générales approuvé par l'ONF est ensuite décliné, par direction territoriale, à travers un cahier des clauses communes et particulières. Ce document précise notamment le mode et les périodes de chasse ainsi que les aménagements cynégétiques.

Dans le cas où l'adjudication se révélerait infructueuse, la chasse est exploitée par concession de licences à prix d'argent ou par location à l'amiable. Dans le cadre d'une adjudication, le locataire sortant, en place depuis au moins six années sur le lot ou sur la majeure partie du lot et qui a satisfait aux obligations de son bail, peut, en application de l'article L. 137-3 du code précité et de l'article L. 422-29 du code de l'environnement, bénéficier d'une priorité pour louer le lot à l'enchère la plus élevée. Il doit en faire la demande à l'ONF, qui doit lui faire connaître son acceptation ou son refus avant la séance d'adjudication.

Par ailleurs, des licences peuvent être délivrées ou des locations amiables peuvent être consenties sans mise en adjudication préalable. Ainsi, aux termes de l'article R. 137-7 du code forestier, les licences peuvent être octroyées lorsque l'autorité gestionnaire l'estime nécessaire pour la bonne gestion technique ou financière du domaine, en vue d'assurer notamment la sécurité des usagers, la prévention des incendies ou un meilleur contrôle des effectifs de gibiers susceptibles de causer des dommages aux cultures riveraines ou à la forêt. Enfin, selon les dispositions des articles R. 137-8 et R. 137-10 du code forestier, les locations amiables sont réservées à l'ONF pour constituer des réserves de chasse et de faune sauvage, à des organismes

scientifiques ou techniques pour conduire des recherches ou des expérimentations, aux associations communales ou intercommunales de chasse agréées, ou, à défaut, à des associations, déclarées conformément à la loi de 1901, remplissant certaines conditions garantissant d'une bonne gestion cynégétique. Afin de résorber les enclaves cynégétiques, des locataires des territoires de chasse voisins peuvent également bénéficier de locations amiables.

Le choix de la location par adjudication concerne plus de la moitié des lots de chasse - tant en surface qu'en recettes - comme l'indique le tableau suivant :

MODE D'EXPLOITATION DE LA CHASSE EN FORÊT DOMANIALE

Mode d'exploitation	Surface		Recettes	
	Milliers d'hectares	en %	Millions d'euros	en %
Adjudication	1 074	52 %	16,7	61 %
Location amiable	374	18 %	3,2	11 %
Licence annuelle	459	23 %	5,4	20 %
Licence dirigée	140	7 %	2,3	8 %

Il s'avère tout à fait judicieux de procéder à une simplification de la procédure d'adjudication elle-même et, plus généralement, des règles d'attribution des lots de chasse.

L'article 9 du projet de loi entend faciliter cette démarche et, notamment, le changement du mode d'exploitation d'un lot de chasse en attribuant des règles de priorité identiques au sortant, qu'il s'agisse d'un lot exploité sous adjudication ou sous licence de chasse, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le sortant devra justifier d'une ancienneté de six ans sur le lot de chasse considéré, et d'une gestion cynégétique correcte de ce dernier. L'urgence commande de procéder par voie d'ordonnance, puisque les prochaines adjudications ont lieu en 2004.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 23

Ratification de l'ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de dispositions communautaires dans le domaine de l'environnement

Commentaire : le paragraphe II de cet article propose de ratifier l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Cette ordonnance a été prise en application de la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions communautaires. Cette loi d'habilitation, dont le champ d'application dépassait très largement le strict domaine de l'environnement en procédant à la transposition de 51 directives communautaires et d'une quinzaine d'autres textes avait donné lieu, lors de son examen par le Sénat, à une saisine pour avis de la commission des affaires économiques¹ qui avait examiné en détail les très nombreuses dispositions communautaires relevant de sa compétence, à savoir celles concernant l'environnement, mais aussi celles intéressant l'agriculture et l'alimentation, le droit de la consommation, l'industrie et les télécommunications, le service postal et les infrastructures routières.

Plus généralement, notre collègue Ladislav Poniatowski soulignait l'ampleur très inhabituelle de l'habilitation demandée au Parlement, justifiée par les retards de transposition accumulés par les Gouvernements successifs et qui donnaient lieu à un important contentieux avec la Commission et la Cour de justice des communautés européennes.

En matière d'environnement, l'ordonnance du 11 avril 2001 transpose différentes directives, dispositions ou règlements portant sur le contrôle des substances appauvrissant la couche d'ozone, le réseau Natura 2000, la liberté d'accès à l'information en matière environnementale, et le régime des plans particuliers d'intervention.

¹ Avis présenté par M. Ladislav Poniatowski au nom de la commission des affaires économiques (n° 31 - 2000-2001).

Cette ordonnance a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé le 6 juin 2001¹ au Sénat, renvoyé à votre commission des affaires économiques, mais qui n'a pas encore été examiné à ce jour.

Compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire, le présent article reprend les termes de l'article unique de ce projet de loi.

CONTENU DE L'ORDONNANCE N° 2001-321 DU 11 AVRIL 2001

– directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ;

– directive 92/32/CEE du Conseil du 30 avril 1992 portant septième modification de la directive 67/548/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses ;

– directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 modifiée concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (art. 4 et 6) et directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 modifiée concernant la conservation des oiseaux sauvages (art. 4) ;

– directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ;

– directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides ;

– règlement (CEE) n° 2455/92 du Conseil du 23 juillet 1992 modifié concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux ;

– règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, modifié par le règlement (CEE) no 120/97 du Conseil du 20 janvier 1997 ;

– règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes ;

– règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 modifié relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

● **Les titres Ier et II** de l'ordonnance du 11 avril 2001 concernent le contrôle des produits chimiques et des produits biocides afin de renforcer la protection de la santé vis-à-vis des risques liés à certains produits chimiques et notamment des risques à long terme.

Les dispositions de la loi n° 77-771 du 12 juillet 1977, codifiées aux articles L. 521-1 à L. 521-16 du code de l'environnement, ont mis en place un mécanisme permettant l'évaluation des dangers pour l'homme et l'environnement de substances nouvelles et existantes. Cette réglementation doit être modifiée pour intégrer les dispositions de la directive 92/32/CEE du 30 avril 1992 portant septième modification de la directive 67/548/CEE qui oblige à l'évaluation des risques et non plus seulement des propriétés dangereuses des substances nouvelles.

¹ *Projet de loi de ratification de l'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement (n°362 - 2000-2001).*

Il est également procédé à la transposition de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides, qui sont des pesticides à usage non agricoles, tels que les insecticides ménagers, les désinfectants ou encore les produits de traitement du bois ou de l'eau.

Enfin, les contrôles et les sanctions sont renforcés s'agissant de l'évaluation des substances dangereuses et des substances appauvrissant la couche d'ozone.

● Le **titre III** de l'ordonnance du 11 avril 2001 prise en application de l'article 3 de la loi du 3 janvier 2001 est relatif à la mise en œuvre du Réseau Natura 2000, réseau écologique cohérent d'espaces naturels institué par la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, codifiée à travers les articles L. 414-1 à L. 414-7 du code de l'environnement.

On peut rappeler que la France a été condamnée le 6 avril 2000 par la Cour de justice des communautés européennes pour défaut de transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive.

Le réseau Natura 2000 défini à l'article L. 414-1 comprend :

– des zones spéciales de conservation (ZSC) pour la conservation des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces figurant aux annexes I et II de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, dite directive « Habitats » ;

– des zones de protection spéciale (ZPS) pour la conservation des habitats des espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, dite directive « Oiseaux », ainsi que les espèces migratrices non visées à cette annexe et dont la venue est régulière.

L'objectif du réseau Natura 2000 est d'assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement d'habitats naturels et d'habitats d'espèces de la directive « Habitats » dans un état de conservation favorable et la conservation d'habitats d'espèces de la directive « Oiseaux ».

Il doit aussi contribuer à la mise en oeuvre d'un développement durable en cherchant à concilier, au sein des sites qui le composeront, les exigences écologiques des habitats naturels et des espèces en cause avec les exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que les particularités régionales et locales (art. L. 414-1, V).

La désignation en ZPS au titre de la directive « Oiseaux » et en ZSC au titre de la directive « Habitats » commande l'entrée effective d'un site dans le réseau Natura 2000. Le paragraphe IV de l'article L. 414-1 a pour objet de donner une existence juridique aux sites Natura 2000 en droit interne, afin de les rendre opposables aux tiers et de les soumettre aux exigences de protection définies à l'article 6 de la directive « Habitats ».

L'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive « Habitats » impose aux Etats membres de mettre en oeuvre les mesures permettant de satisfaire aux objectifs de conservation des sites du réseau Natura 2000, à travers des plans de gestion spécifiques, des mesures réglementaires ou contractuelles pour

éviter la détérioration des habitats naturels ou des habitats d'espèces ainsi que la perturbation des espèces justifiant la désignation.

La France entend privilégier pour la gestion des sites Natura 2000 une approche contractuelle, accompagnée des moyens financiers appropriés, définie aux articles L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement.

Le paragraphe V de l'article L. 414-1 pose également une obligation générale de protection, en renvoyant des mesures de protection aux différents régimes réglementaires existants ou contractuels pour en assurer la mise en oeuvre effective.

En outre, l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « Habitats » instaure un régime d'évaluation et d'autorisation des plans ou projets susceptibles d'affecter significativement un site du réseau Natura 2000, individuellement ou en conjonction avec d'autres plans et projets.

L'article 6-3 conduit les autorités nationales compétentes des Etats membres à n'autoriser un plan ou un projet que si, au regard de l'évaluation de ses incidences, il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site considéré.

L'article 6-4 permet cependant, sous certaines conditions très précisément encadrées, d'autoriser un plan ou un projet en dépit des conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site.

L'article L. 414-5 du code de l'environnement définit les mesures administratives nécessaires pour faire respecter ce régime d'évaluation appropriée des programmes et projets de travaux

Enfin, et par exception au principe général selon lequel les directives communautaires sont de droit applicables dans les départements d'outre-mer, le champ d'application de deux directives transposées est limité au territoire européen des Etats membres. Pour cette raison, l'article L. 414-7 du code de l'environnement proposé par l'article 8 de l'ordonnance exclut l'application aux départements d'outre-mer de cette section du code de l'environnement.

Lors de l'examen au Sénat de la loi du 3 janvier 2001, la commission des affaires économiques s'était opposée à la transposition de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, rappelant les oppositions fortes rencontrées sur le terrain pour procéder aux désignations de sites, à l'absence totale de concertation avec les acteurs locaux et au refus du Gouvernement de vouloir débattre sereinement de cette question à travers l'examen de la proposition de loi de notre collègue Jean-François Le Grand en juin 1998¹.

En définitive, et après accord en commission mixte paritaire, l'article 3 de la loi du 3 janvier 2001 précise les conditions de transposition de

¹ JO Débats Sénat - Séance du 29 juin 1998, p. 3581 à 3604.

la directive « Habitats », notamment l'obligation de consultation des communes ou de leurs groupements préalablement à la notification à la Commission européenne des zones de protection spéciale et des propositions de sites d'intérêt communautaire.

Enfin, il faut relever que, dans sa décision du 19 mars 2003, le Conseil d'Etat, statuant sur un recours conjoint de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) et de la coordination Natura2000, introduit en mai 2001, contre le titre III de l'ordonnance du 11 avril 2001, a considéré que l'ensemble des dispositions de ce titre avait fait l'objet d'une ratification implicite, le législateur faisant explicitement référence aux sites et aux contrats Natura2000 dans l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. La légalité de ces dispositions n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse. Il ne s'agit donc, aujourd'hui, que de confirmer cette ratification implicite.

● **Le titre IV** de l'ordonnance du 11 avril 2001 transpose la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et modifie, en conséquence, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, codifiée à l'article L. 124-1 du code de l'environnement.

Il convient de souligner que la France est également signataire de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus du 25 juin 1998), dont le premier volet relatif à l'accès à l'information s'inspire fortement de la directive communautaire du 7 juin 1990. Cette convention fait l'objet du décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002.

Enfin, la transposition de la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 opérée par l'ordonnance, qu'il vous est demandé de ratifier, ne dispense pas la France de transposer, en droit interne, la nouvelle directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, qui abroge la directive du 7 juin 1990 à partir du 14 février 2005 afin de renforcer les obligations des Etats membres en matière d'informations environnementales. Cette nouvelle directive établit et organise un droit d'accès à ces informations, améliore les définitions des données de vant être divulguées et des autorités soumises à cette obligation de diffusion. Elle détaille les modalités pratiques de mise à disposition des informations, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 24

**Ratification d'ordonnances relatives
à la partie législative de certains codes**

Commentaire : cet article procède à la ratification d'ordonnances modifiant la partie législative de certains codes, parmi lesquels deux intéressent la commission des affaires économiques : le code rural et le code de l'environnement.

I. ORDONNANCE N° 2000-550 DU 15 JUIN 2000 RELATIVE AUX PARTIES LÉGISLATIVES DES LIVRES VII (DISPOSITIONS SOCIALES) ET IX (SANTÉ PUBLIQUE VÉTÉRINAIRE ET PROTECTION DES VÉGÉTAUX) ET À LA MISE À JOUR DES PARTIES LÉGISLATIVES DES LIVRES I^{ER}, III ET VI DU CODE RURAL

A. PRÉSENTATION DE L'ORDONNANCE

Prise sur le fondement de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 habilitant le Gouvernement à adopter par ordonnances la partie législative de certains codes, cette ordonnance du 15 juin 2000 comporte treize articles et deux annexes. Elle est précédée d'un rapport au Président de la République qui fait le bilan du processus d'élaboration du code rural. Dans ses annexes I et II figure *in extenso* la nouvelle version des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) du code rural.

L'objet principal de cette ordonnance est double : codifier les livres VII et IX (nouveaux) du code rural d'une part, et mettre à jour les livres Ier, III et VI (nouveaux) du même code d'autre part. Par ailleurs, l'ordonnance procède à l'adaptation et à la clarification de certaines des dispositions spéciales du code rural relatives à l'Alsace-Moselle et à l'outre-mer.

1. La codification du livre VII (*nouveau*) « Dispositions sociales »

Divisé en sept titres, le livre VII constitue l'aboutissement des travaux de la Commission supérieure de codification, auxquels sont toutefois apportées des améliorations et adaptations.

Dans un souci de clarification, les dispositions relatives aux salariés et aux non-salariés ont été traitées séparément, tandis que celles qui

concernent les accidents du travail et les maladies professionnelles ont été regroupées.

Certaines dispositions du code du travail sont reprises dans ce livre VII (nouveau) sans que la procédure « code pilote – code suiveur » ne soit respectée. Les lois n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole et de son environnement et n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle prévoyaient, en effet, qu'elles devraient être insérées dans le code rural par décret en Conseil d'Etat. La Commission supérieure de codification a considéré qu'il était préférable d'incorporer ces articles du code du travail, par voie de codification, dans le code rural.

En revanche, **certaines des articles du livre VII (ancien) du code rural, qui ne sont plus d'actualité, n'ont pas été repris dans ce livre VII (nouveau)**. Ils n'en sont pas pour autant abrogés, leurs effets n'étant pas encore épuisés.

En outre, tout en respectant le principe de la codification à droit constant posé par la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 précitée, ont été apportées des **modifications nécessaires au respect de la hiérarchie des normes, à la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés et à l'harmonisation de l'état du droit**. Ces modifications concernent :

- la non-application aux entreprises artisanales rurales des dispositions spécifiques du code rural concernant l'âge d'admission au travail, la durée du travail et le travail de nuit des jeunes ainsi que l'hébergement des salariés agricoles ;

- l'extension de la présomption de salariat pour les ouvriers agricoles en ce qui concerne tant les prestations familiales que les autres branches de la protection sociale agricole ;

- l'alignement des pénalités sur celles qui sont prévues dans le code du travail et dans le code de la sécurité sociale pour des infractions identiques ;

- le reclassement dans la partie législative du code rural des dispositions du décret n° 50-444 du 20 avril 1950 relatif au financement des assurances sociales agricoles qui présentent un caractère législatif, l'actuel code rural ne se rapportant pas à la définition des éléments de l'assiette des cotisations d'assurances sociales des salariés agricoles ;

- l'ajout de l'article L. 451-1-1 du code de la sécurité sociale à la liste des articles énumérés à l'article L. 761-16, tout en conférant un fondement juridique à la reconnaissance de maladies professionnelles tant dans le régime accidents des salariés agricoles prévu à l'article L. 761-15 que dans celui des exploitants prévu à l'article L. 761-19, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Il s'agit de rapprocher le droit local des règles en

vigueur sur le reste du territoire, tout en maintenant les spécificités de ce droit local auquel les Alsaciens et Mosellans sont légitimement attachés ;

- et la mention selon laquelle les dispositions du code rural relatives au budget annexe des prestations sociales agricoles relèvent des lois de finances.

Enfin, l'ordonnance prévoit d'abroger certaines dispositions prises en forme législative mais revêtant un caractère réglementaire à compter de la date de publication du décret relatif à la partie réglementaire.

2. La codification du livre IX (*nouveau*) « La santé publique vétérinaire et la protection sociale des animaux »

Comprenant lui aussi sept titres, ce livre reprend également les travaux de la Commission supérieure de codification en les modifiant ou les précisant sur différents points.

Sont codifiées certaines dispositions du domaine de la santé publique qui ne l'avaient pas encore été, résultant :

- de la loi du 4 août 1903 sur la répression des fraudes dans le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs de cultures ;

- de la loi du 9 novembre 1942 relative à l'interdiction de la destruction des colonies d'abeilles par étouffage ;

- de la loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole ;

- de la loi n° 79-595 du 13 juillet 1979 relative à l'organisation du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture ;

- de la loi n° 82-899 du 20 octobre 1982 relative à l'exercice des activités de vétérinaire ;

- de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- de la loi n° 92-533 du 17 juin 1992 relative à la distribution et à l'application par des prestataires de services des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés ;

- de la loi n° 94-508 du 23 juin 1994 relative à la colombophilie ;

- de la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural ;

- de la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ;

- de la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et à la protection des animaux ;

- et de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Ce livre IX (nouveau) reprend les dispositions du code rural de 1955, ainsi que des lois précitées, à l'exception toutefois :

- des articles 257, 339 et 364-1 renvoyant à des articles déjà codifiés dans le livre VI (nouveau) ;

- des deuxièmes alinéas de l'article 231 et de l'article 233, qui sont contraires aux dispositions de l'article 331 ;

- de l'article 347, implicitement abrogé, ainsi que des articles 1608 et 1648 du code général des impôts, eux-mêmes abrogés ;

- de l'article 364-12 relatif à l'application à la collectivité territoriale de Mayotte de l'article 255, ayant fait l'objet d'une nouvelle écriture au II de l'article 98 de la loi n° 99-574 du 8 juillet 1999 précitée ;

- et de certaines dispositions prises en forme législative mais revêtant un caractère réglementaire, abrogées à compter de la publication du décret relatif à la partie réglementaire.

3. Les compléments apportés au livre I^{er} (nouveau) « L'aménagement et l'équipement de l'espace rural », au livre III (nouveau) « L'exploitation agricole » et au livre IV (nouveau) « Production et marchés » du code rural

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 précitée comprend certains articles adoptés sous une forme non codifiée. Ces articles, codifiés par l'ordonnance du 15 juin 2000, concernent :

- le livre III (nouveau), dont l'article L. 314-14 codifie l'article 6 de ladite loi d'orientation agricole concernant le concours apporté par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation au financement des opérations groupées d'aménagement foncier mises en oeuvre en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte ;

- et le livre VI (nouveau), dont les articles L. 654-28, L. 611-5, L. 611-4 et L. 640-3 codifient respectivement les articles 24, 71, 86-V et 88 de ladite loi d'orientation agricole relatifs respectivement à la procédure d'autorisation préfectorale pour la constitution d'association ou de personne morale entre producteurs de lait de vache et pour la mise en commun d'ateliers ou d'autres moyens de production laitière ; aux contrats conclus entre des

organisations professionnelles représentatives de la production ou des groupements de producteurs reconnus et des organisations professionnelles représentatives de la transformation, de la commercialisation ou de la distribution afin de faire face à des crises conjoncturelles ; à la constitution de groupements d'intérêt public ayant pour objet des activités d'intérêt commun concernant le développement et la promotion des produits agricoles et agro-alimentaires ; ainsi qu'à la création d'un fonds de valorisation et de communication destiné à valoriser les spécificités et les savoir-faire de l'agriculture et à communiquer sur ses métiers et terroirs.

Par ailleurs, **les intitulés** de la section 5 du chapitre Ier du titre I^{er} du **livre I^{er}** (nouveau), de la section 2 du chapitre VIII du titre II, du chapitre IV du titre II, du chapitre VIII du titre IV, du chapitre V du titre V du **livre III** (nouveau), des chapitres I^r, II et III du titre VIII du **livre VI** (nouveau), relatifs à l'outre-mer, ont été modifiés afin de les mettre en conformité avec la terminologie en vigueur.

4. Les dispositions spéciales à l'Alsace-Moselle et à l'outre-mer

La complexité du régime local de protection sociale des ressortissants agricoles salariés et non salariés des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dont les modalités de mise en oeuvre figurent à la fois dans le code des assurances sociales d'Alsace et de Lorraine du 19 juillet 1911 et dans le code rural, a rendu nécessaire la réécriture d'un certain nombre d'articles du code rural afin de les simplifier.

Comme cela a été évoqué, cette réécriture a été effectuée, à l'exception des dispositions concernant les maladies professionnelles, à droit constant, en veillant à rapprocher le droit local des règles en vigueur sur le reste du territoire tout en maintenant les spécificités de ce droit local auquel les Alsaciens et les Mosellans sont traditionnellement attachés.

S'agissant des dispositions concernant l'outre-mer, l'ordonnance du 15 juin 2000 a strictement codifié les dispositions en vigueur au moment de sa rédaction : ainsi, l'article L. 762-4 du livre VII (nouveau) codifie les articles 3 et 5 de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

B. RATIFICATION DE L'ORDONNANCE

Le 3° du paragraphe I de l'article 24 tend à ratifier l'ordonnance du 15 juin 2000 précitée.

Il convient de noter que cette ratification intervient bien tardivement.

Un projet de loi¹ de ratification avait certes été déposé dès juillet 2000 sur le Bureau du Sénat. Cependant, il n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour, le Gouvernement préférant finalement utiliser le support du présent projet de loi pour ratifier ladite ordonnance.

Dans le même temps, **le paragraphe II de l'article 24** vise à rectifier plusieurs dispositions du code rural couvertes par ladite ordonnance afin de tenir compte de modifications apportées, depuis sa publication, par des dispositions législatives non codifiées.

• De nombreuses lois publiées depuis lors comportent, en effet, des dispositions modifiant le code rural. Il s'agit de :

- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural ;
- la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale ;
- la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;
- la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt ;
- la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ;
- la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001 portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002 ;
- la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002 ;
- la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales ;
- la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ;
- la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

¹ *Projet de loi n° 471 (1999-2000) portant ratification de l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) et à la mise à jour des parties législatives des livres Ier (Aménagement et équipement de l'espace rural), III (Exploitation agricole) et VI (Production et marchés) du code rural.*

- la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles ;

- la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003 ;

- la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003 ;

- la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002 ;

- et la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

● Compte tenu de ces éléments, le projet de loi prévoit **cinq dispositions d'harmonisation ou de correction d'erreurs apparues depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 15 juin 2000 précitée** :

- **le 1° du II** rétablit la hiérarchie des normes en créant, dans le code rural, un article L. 231-2-1 qui reprend au niveau législatif les dispositions de l'article 8 du décret n° 67-295 du 31 mars 1967 pris pour l'application des articles 258, 259 et 262 du code rural et relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection sanitaire et qualitative des animaux vivants et des denrées animales ou d'origine animale. En effet, ces dispositions, que le Conseil d'Etat avait disjointes lors de l'examen du projet de codification de la partie réglementaire de livre II du code rural, relèvent du domaine législatif ;

- **le 2° du II** corrige une erreur de renvoi relevée dans l'article L. 236-9 du code rural, en substituant la référence à l'article L. 236-1 à la référence à l'article L. 236-5 ;

- **le 3° du II** renumérote l'article L. 640-3 du code rural en article L. 640-5. En effet, l'article 58 de la loi du 15 mai 2001 a introduit un article L. 640-3 dans le code rural alors qu'il en existait déjà un issu de l'article 9 de l'ordonnance du 15 juin 2000 précitée ;

- **le 4° du II** transfère après le *d)* et à la fin du deuxième alinéa du II de l'article L. 654-32 du code rural des dispositions qui ont été introduites par erreur, par la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 précitée, après le *d)* et à la fin du deuxième alinéa du II de l'article L. 654-31. En effet, cette loi se référait, s'agissant de cet article, à la version du code rural antérieure à sa modification par l'ordonnance du 15 juin 2000 précitée ;

- et **le 5° du II** corrige une erreur de renvoi relevée dans le dernier alinéa de l'article L. 713-15, en substituant à la référence au premier alinéa de cet article une référence à l'article L. 713-14.

C. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au paragraphe I du présent article, l'Assemblée nationale a procédé à plusieurs modifications formelles destinées à en rétablir la cohérence d'ensemble. Au paragraphe IV, elle a ajouté Saint-Pierre-et-Miquelon à la liste des collectivités auxquelles sont étendues les modifications apportées par l'article 24.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

● Votre rapporteur pour avis se félicite que ce projet de loi ratifie les deux derniers livres du code rural n'ayant pas encore fait l'objet d'une validation législative. Cette procédure est en effet l'occasion d'achever la refonte complète du code rural, entamée au début des années 80, en conférant valeur législative à l'ensemble des dispositions des livres VII et IX (nouveaux) telles qu'elles résultent des ordonnances des 15 juin et 18 septembre 2000 précitées. La consolidation juridique du droit rural qui en découle **préviendra les recours contentieux contre les dispositions codifiées, qui sont source de confusion et d'instabilité dans son application.**

Outre cet objectif de sécurisation juridique, cette codification est l'occasion d'une **clarification du droit rural**. Les erreurs, incohérences et incompatibilités ont été supprimées, les textes obsolètes ou codifiés ont été abrogés et les nouvelles dispositions législatives éparses modifiant le code rural y ont été intégrées.

Votre rapporteur pour avis approuve, par ailleurs, la clarté et la rationalité du plan retenu pour les livres VII et IX (nouveaux). Il se félicite notamment de la distinction retenue, dans le livre VII (nouveau), entre les organismes de mutualité sociale agricole (MSA) et les assurances mutuelles agricoles (AMA), ainsi qu'entre les dispositions propres aux non-salariés et celles propres aux salariés.

Si tous ces éléments sont indéniablement positifs et favorisent une plus grande homogénéité et lisibilité du droit rural, votre rapporteur pour avis tient à **souligner les difficultés juridiques et techniques liées à l'écoulement d'un délai de presque trois années entre la publication de l'ordonnance du 15 juin 2000 et l'examen du projet de loi de ratification** par le Sénat. Durant ce délai ont en effet été adoptées une vingtaine de lois dont certaines dispositions modifiaient les livres VII et IX (nouveaux) du code rural.

Des difficultés se sont notamment manifestées à l'occasion de l'examen en première lecture par le Sénat du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la santé des animaux et à la qualité sanitaire des denrées d'origine animale. La publication de l'ordonnance du 15 juin 2000 était, en effet, intervenue entre l'adoption de ce texte par

l'Assemblée nationale et son examen par le Sénat, rendant nécessaire la modification, dans un délai très bref, de la codification retenue pour les dispositions du projet de loi modifiant certains articles du livre IX du code rural. L'intervention, le 18 septembre 2000, d'une deuxième recodification du livre IX en livre II du code rural, à travers l'ordonnance relative à la partie législative du code de l'environnement, a représenté une complication supplémentaire. **Notre collègue Jean-Paul Emorine avait alors regretté, dans son rapport¹ sur le projet de loi précité, le manque de coordination du processus législatif et des travaux de recodification.**

Cette interférence de procédures en principe distinctes complique le travail des assemblées parlementaires et nuit à la lisibilité du droit pour le citoyen. Fort heureusement, les lois précédemment évoquées ont bien pris en compte la nouvelle codification retenue par les deux ordonnances de 2000 et ne nécessitent donc pas de rectifications des dispositions qu'elles visent, incluent, modifient ou suppriment dans le code rural.

● Sur le II de l'article 24, votre commission des affaires économiques vous présentera cinq amendements formels ou rédactionnels visant à :

- préciser la rédaction proposée par son 1° pour le 1° du I de l'article L. 231-2-1 du code rural ;
- reformuler de façon plus adéquate son 4° ;
- supprimer son 5° qui procède à une rectification devenue inutile ;
- insérer un alinéa remédiant à une faute d'accord de participe passé à l'article L. 723-15 du code rural ;
- et insérer un alinéa rectifiant une erreur de référence au dernier alinéa de l'article L. 731-14 et au deuxième alinéa de l'article L. 731-15 du même code.

II. ORDONNANCE N° 2000-914 DU 18 SEPTEMBRE 2000 RELATIVE À LA PARTIE LÉGISLATIVE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

A. PRÉSENTATION DE L'ORDONNANCE

Le 4° du paragraphe I de l'article 24 propose la ratification de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, sous réserve des modifications proposées aux paragraphes III et IV du même article. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999 en application de l'article 38 de la Constitution, qui autorisait notamment à

¹ *Adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'agriculture, rapport en première lecture de M. Jean-Paul Emorine, au nom de la Commission des affaires économiques, n° 480 (1999-2000)*

publier l'ordonnance relative au code de l'environnement avant le 22 septembre 2000.

On peut rappeler qu'initié depuis mai 1992, le projet de code de l'environnement avait fait l'objet d'un premier projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1996. Le projet avait été repris par la Commission supérieure de codification, après un premier examen par le rapporteur de la commission de la production et des échanges qui avait fait apparaître certaines difficultés principalement dues aux nombreuses modifications législatives intervenues dans le domaine de l'environnement après le dépôt du projet de loi, mais aussi d'importants défauts formels. Le projet de code a de nouveau été soumis à l'Assemblée nationale en mai 1998, mais sans pouvoir être voté au cours de la XI^{ème} législature. D'où la procédure d'ordonnance qui trouve ici son aboutissement.

Comme le souligne le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, *« le droit de l'environnement est constitué de législations d'origines et d'époques différentes, qui ont souvent évolué, au moins jusqu'à une période récente, sans souci de cohérence. Ainsi, l'accès au droit de l'environnement est devenu malaisé pour tous. Or, le respect du droit suppose que les règles soient claires et accessibles. Une présentation ordonnée des dispositions législatives et réglementaires applicables en ce domaine est particulièrement nécessaire »*.

Compte-tenu du fait que la protection de l'environnement recoupe de multiples domaines parmi lesquels la santé, l'aménagement du territoire ou encore de nombreux aspects de l'activité économique, la délimitation du périmètre du code a fait l'objet d'une définition rigoureuse. Ont été en définitive retenus les textes qui tendent principalement à la lutte contre les pollutions, les risques naturels et technologiques et à la protection de la qualité des milieux naturels.

La codification a été faite à droit constant, dans le respect des conditions de l'habilitation. Néanmoins, des adaptations mineures ont été réalisées dans le but d'accroître la cohérence et la clarté de l'ensemble. En particulier, les textes répressifs ont été mis en conformité avec les dispositions nouvelles du code pénal.

Il convient de souligner que l'article 11 de cette ordonnance tend à transférer le livre IX (nouveau) du code rural au livre II (nouveau) de ce même code, ce dernier étant abrogé (à l'exception de l'article L. 236-3 et de la dernière phrase de l'article L. 263-6 en vigueur le 1^{er} août 2000).

Ainsi, le livre IX (nouveau) « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux » du code rural est devenu le livre II (nouveau) du même code sous le même intitulé, les articles L. 911-1 à L. 973-4 étant devenus les articles L. 211-1 à L. 273-4.

B. LE CONTENU DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le code de l'environnement, qui comprend plus de 975 articles, est organisé en six livres.

● **Le livre Ier** rassemble les dispositions communes : principes généraux de l'environnement, information et participation des citoyens grâce principalement aux études d'impact et aux enquêtes publiques, institutions environnementales à compétence transversale, régime des associations de protection de l'environnement.

Le droit d'accès à l'information réunit des dispositions à caractère général et des dispositions spéciales autrefois dispersées dans les textes auxquels elles se rattachaient : déchets, air... La même approche a été appliquée à l'action civile des associations et organismes publics.

L'introduction dans le code des douanes d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) par la loi de finances pour 1999 a rendu caducs de nombreux textes codifiés fondant diverses écotaxes, précédemment dispersés dans différents chapitres, et qui sont de ce fait abrogés. Par souci de simplicité, un renvoi général à l'article du code des douanes ayant institué cette taxe est créé au livre Ier, le code de l'environnement devenant code suiveur du code des douanes.

● **Le livre II** intitulé « Milieux physiques » comprend deux titres, respectivement consacrés à l'eau et à l'air. Le titre Ier comporte principalement la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, et des dispositions du code rural. Une partie des articles de principe de ces deux lois, très proches, ont été fusionnés sans porter atteinte au droit constant. Les articles fondateurs des redevances des agences de l'eau n'ont pas été codifiés et sont maintenus en l'état dans l'attente d'une refonte d'ensemble dans le cadre du projet de loi sur l'eau dont la discussion est prévue pour 2004. Ce titre couvre également les eaux marines, avec les lois de protection et de répression des pollutions qui leur sont propres. Le titre II « Air et atmosphère » procède principalement à la codification de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air.

● **Le livre III** et **le livre IV** sont relatifs à la protection de la nature, à partir de la protection des espaces naturels (livre III) et de la protection des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées (livre IV - Faune et flore).

Le **livre III** « Espaces naturels » est divisé en six titres. Parmi les espaces naturels sensibles, seul le littoral fait l'objet d'un titre particulier, les dispositions de la loi sur le littoral étant partagées entre le code de l'urbanisme et celui de l'environnement. Compte tenu de l'affectation à la protection de la

nature du produit des péages instauré par l'article 49 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier », l'article L. 173-3 du code de la voirie routière est transféré au code de l'environnement. Par analogie, le code de l'environnement devient suiveur du code des douanes s'agissant de la taxe sur le transport maritime de passagers vers les espaces protégés. En ce qui concerne la montagne, à l'exception de trois articles insérés dans le code de l'environnement, les dispositions protectrices sont, d'une part, celles issues de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, déjà codifiées dans le code de l'urbanisme, d'autre part, celles déjà insérées dans le code forestier. Ces textes ne sont dès lors pas repris. De la même façon, la forêt ne fait pas l'objet d'un traitement particulier eu égard à l'existence du code forestier.

Le titre Ier porte sur l'inventaire et la mise en valeur du patrimoine naturel et le titre II traite de la protection du littoral.

Le titre III reprend les dispositions relatives aux parcs et réserves, dont la plupart étaient codifiées dans le livre II nouveau du code rural. Le titre IV, relatif aux sites, codifie la loi du 2 mai 1930, laquelle est abrogée. Le titre V est consacré aux paysages, avec notamment la codification de l'article 1^{er} de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, et le titre VI a pour objet l'accès à la nature, avec les dispositions relatives aux itinéraires de randonnées et à la circulation motorisée.

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, non codifiée, comporte des dispositions intéressantes pour les parcs naturels régionaux, qui font l'objet d'une mention au chapitre III du titre III. De même, la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives, telle que modifiée le 6 juillet 2000, comporte désormais plusieurs dispositions sur les sports de pleine nature importantes pour le droit de la protection de la nature. Un article de renvoi a de ce fait été introduit au chapitre IV du titre VI.

Le **livre IV** reprend en premier lieu toutes les dispositions du livre II du code rural relatives à la préservation du patrimoine biologique, la chasse et la pêche en eau douce. L'architecture d'ensemble qui existait dans le code rural a été maintenue. S'agissant de la protection de l'animal, l'approche du code de l'environnement est celle de la protection de l'espèce et non de la protection de l'animal en tant qu'« être sensible », au sens de l'article 9 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, lequel, avec l'article 10 de cette loi, est désormais codifié dans le livre II du code rural issu de la présente ordonnance. La loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 a modifié divers articles du code et introduit en particulier une nouvelle action de surveillance biologique du territoire en matière de semences génétiquement modifiées. La loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, qui a profondément remanié les dispositions du code rural en matière de chasse, est codifiée au titre II de ce livre.

● **Le livre V** traite de la «Prévention des pollutions, des risques et des nuisances». Il codifie plusieurs grandes lois sur les installations classées pour la protection de l'environnement, le contrôle des produits chimiques, les organismes génétiquement modifiés, l'élimination des déchets, la gestion des déchets radioactifs, la sécurité civile et les risques majeurs (pour partie) et la lutte contre le bruit. Compte tenu du volume considérable et sans cesse croissant de la matière codifiée ici, le plan du livre V de 1998 a été réorganisé en huit titres au lieu de trois, les chapitres précédents étant érigés en titres. Cela permet une numérotation plus simple et des subdivisions moins détaillées.

Le titre Ier correspond désormais aux seules dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, qui constitue le cœur du dispositif légal de prévention des risques et des pollutions engendrés par les activités industrielles.

Le titre II codifie la loi n° 77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques, dont il reprend le titre et le titre III codifie la loi sur les organismes génétiquement modifiés.

Le titre IV codifie la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux, ainsi que la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Le titre V regroupe quelques dispositions transversales au champ de ces textes.

Le titre VI est consacré à la « Prévention des risques naturels ». Dans ce domaine, le champ du code a été circonscrit aux mesures de prévention : mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs, plans de prévention des risques naturels prévisibles, dispositions diverses de prévention, à l'exclusion donc de tout ce qui relève de la sécurité civile.

Le titre VII, intitulé « Prévention des nuisances acoustiques et visuelles », contient principalement les dispositions de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit. Seule une partie de la législation sur le bruit figure au code de l'environnement, compte tenu de la multiplicité des sources de bruit. S'agissant en particulier du bruit des avions, les attributions des commissions consultatives de l'environnement sont codifiées ici, le reste de la législation concernant l'environnement sonore des aéroports figurant soit au code de l'aviation civile avec les articles issus de la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 relative à l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, soit au chapitre VII du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme.

S'agissant des nuisances visuelles, les règles issues de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 en matière de lignes électriques ou téléphoniques aériennes sont ici codifiées.

Les dispositions de la loi du 29 décembre 1979 précitée sont désormais pleinement codifiées dans un titre VIII «Protection du cadre de vie». Son application se rattache en effet depuis 1996 aux préoccupations de préservation de l'environnement urbain et paysager.

● **Le livre VI** réunit les dispositions applicables à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer et à Mayotte. Le principe de codification à droit constant subit traditionnellement sur ce point une exception, la codification étant l'occasion de procéder aux ajustements nécessaires, comme cela est expressément prévu par la loi d'habilitation. Il n'a été fait qu'un usage très limité de cette faculté car la protection de l'environnement est une compétence reconnue des territoires à laquelle il ne peut être porté atteinte. La principale extension concerne le régime d'agrément des associations leur reconnaissant intérêt pour agir devant les juridictions, établi en dernier lieu par la loi du 2 février 1995 précitée rendu applicable à la Nouvelle-Calédonie et à tous les territoires d'outre-mer dans le cadre de la présente codification, après consultation statutaire des assemblées territoriales.

Les statuts respectifs des différents territoires d'outre-mer ne cessant de se différencier, ce livre a été réorganisé autour d'un titre distinct par territoire ou collectivité, ce qui le rend plus lisible et adaptable à toutes modifications ultérieures.

Les territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française étant compétents en matière d'environnement, seules les dispositions relevant du droit maritime, et relatives à la responsabilité civile et pénale des propriétaires de navires dans les cas de pollution par les rejets de navires, ainsi qu'à l'immersion de déchets et à l'incinération en mer, sont applicables. Toutefois, dans les eaux territoriales, ces lois entrent désormais dans le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, qui peuvent y apporter des modifications, ce qui explique la restriction apportée aux articles L. 612-1 et L. 622-1. Il en est de même pour les îles Wallis et Futuna, auxquelles est de plus applicable une série de dispositions issues du code de la santé publique qui permettent une large protection de l'environnement.

Dans le cas des Terres australes et antarctiques françaises, s'appliquent également les dispositions relatives aux études d'impact ainsi que celles relatives à la préservation du patrimoine biologique.

C'est seulement dans le cas de la collectivité locale de Mayotte, qui a un régime d'autonomie plus limité que les territoires, qu'ont été rendus applicables avec certaines adaptations, par une ordonnance antérieure au code,

les principes généraux du droit de l'environnement, le régime général de l'eau, les dispositions spéciales aux eaux marines et aux voies ouvertes à la navigation maritime, les règles propres aux parcs et réserves, à la protection de la faune et de la flore, à la chasse, à la pêche, aux installations classées, aux déchets (à l'exclusion des dispositions codifiées de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs) et aux plans de prévention des risques naturels prévisibles en matière de zones inondables. S'agissant du droit de la chasse, déjà largement applicable, il a été mis en conformité avec la nouvelle loi du 26 juillet 2000 précitée.

C. PRÉSENTATION DES CORRECTIONS PROPOSÉES PAR LES PARAGRAPHERS III ET IV DE L'ARTICLE 24

Le **paragraphe III de l'article 24** comporte, eu égard à la pérennité d'un code, une quinzaine de propositions de modifications du code de l'environnement pour remédier aux erreurs et aux anomalies dues au travail du codificateur ou prendre en compte des dispositions de textes postérieurs.

● Le **1°** corrige une erreur de codification s'agissant de l'article L. 131-2 du code de l'environnement issu de l'article 10 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et qui traite du comité régional de l'environnement. Il s'agit de remplacer les mots : « il peut être » par « il est » pour intégrer la modification votée au paragraphe II de l'article 42 de la loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie alors que le code a reproduit le texte de la loi du février 1995. Il importe de revenir à la version consolidée en application de la règle du droit constant.

● Le **2°** corrige une erreur matérielle survenue lors de la codification. Dans l'alinéa ajouté par l'article 115 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole à l'article L. 253-1 du code rural, sont mentionnées « les parcs naturels régionaux ». L'abrogation de cet article repris à l'article L. 132-1 du code de l'environnement a porté la mention erronée suivante « parcs naturels nationaux » qui ne correspond à aucune définition juridique et qu'il convient donc de corriger.

● Le **3°** corrige les références aux infractions susceptibles d'être sanctionnées en application de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, dispositions codifiées aux articles L. 216-3 et L. 216-5 du code. Le non respect de la rédaction d'origine entraînait une modification de l'étendue des pouvoirs de constatation des agents et de la valeur de leurs procès verbaux quant à des infractions pourtant majeures, dès lors que celles énumérées à l'article L. 216-6 n'étaient plus mentionnées et ne pouvaient donc plus être constatées, notamment en ce qui concerne les délits de pollution des eaux.

● Le 4° actualise l'appellation des « circonscriptions minéralogiques » dont les attributions antérieurement dévolues au service des mines sont désormais exercées par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, ce qui justifie de modifier les dispositions pertinentes du code de l'environnement.

● Le 5° tire les conséquences des modifications apportées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui modifie les articles 28 à 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs relatifs aux plans de déplacement urbain et codifiés à l'article L. 222-8 du code. Il importe donc que cet article renvoie à l'ensemble des dispositions contenues au chapitre 2 du titre 2 de la loi sur les transports intérieurs.

● Le 6° corrige une erreur purement matérielle dans la rédaction de l'article 162 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a modifié les dispositions relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres afin de mentionner à l'article L. 322-10-1 du code de l'environnement, la référence à l'article L. 332-20 et non pas L. 322-20 qui n'existe pas, pour viser les agents habilités à constater certaines infractions.

● Le 7° corrige la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 333-1 afin de prendre en compte la modification résultant de l'article 45 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui a modifié l'article L. 244-1 du code rural relatif aux chartes des parcs régionaux pour les soumettre à enquête publique. Or cet article a été abrogé par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement et remplacé par l'article L. 333-1 du code de l'environnement et la référence doit donc être modifiée en conséquence.

● Le 8° rectifie une erreur due à la codification et propose une réécriture complète du 1° de l'article L. 415-3 du code de l'environnement portant dispositions pénales pour en améliorer la lisibilité et rétablir en particulier un élément concernant les fossiles.

● Le 9° corrige la liste des agents autorisés à requérir l'ouverture des sacs et poches à gibier par les chasseurs. Des législations successives avaient confié à diverses catégories d'agents la mission de constater et poursuivre certaines infractions à la réglementation de la chasse. Si la réforme du code de procédure pénale, lorsqu'elle est intervenue, a bien été prise en compte, les modifications nécessaires des dispositions anciennes du code rural n'ont pas été toutes opérées, notamment celles résultant de la réforme des gardes de l'Office national de la chasse, devenu Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Selon la nouvelle rédaction proposée sont désormais habilités les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires de police et les

militaires de la gendarmerie non officiers de police judiciaire ainsi que, par renvoi aux 1° et 3° du paragraphe I de l'article L. 428-20, les agents de l'Etat, de l'ONCFS, du Conseil supérieur de la pêche, de l'Office national des forêts et des parcs nationaux commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse ou de pêche.

● Le 10° rectifie une erreur de renvoi, dans le paragraphe II de l'article L. 514-6 du code, qui a été modifié par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité pour abaisser de quatre ans à six mois le délai de recours des tiers contre les autorisations d'exploitation de carrières. Cette modification ne remet pas en cause le principe du contentieux de pleine juridiction défini par le paragraphe I de ce même article et il importe donc de clarifier le libellé du renvoi.

● Le 11° harmonise les montants en euros des frais de dossier exigibles lors du dépôt d'une demande d'agrément pour l'utilisation confinée d'organismes génétiquement modifiés visé à l'article L. 515-13 qui étaient de 10.000 et 2.000 francs avant le 1^{er} janvier 2002. Il importe de rétablir une cohérence entre les montants figurant aux articles touchant le même domaine et qui avaient été modifiés par la même loi de finances rectificative.

● Le 12° prend en compte, à plusieurs endroits du code, la nouvelle numérotation issue du paragraphe II de l'article 9 de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement et qui concerne l'article L. 124-3 du code de l'environnement devenu l'article L. 125-3. De même, le 13° prend en compte ce même article de l'ordonnance et substitue, à plusieurs endroits du code, la référence à l'article L.125-1 du code de l'environnement à celle de l'article L.124-1.

● Le 14° prend en compte les effets de la modification de la procédure des référés en matière de publicité puisque le troisième alinéa de l'article L. 581-30 du code de l'environnement auquel l'article L. 581-31 du même code fait référence a été supprimé par le 4° de l'article 12 de l'ordonnance n° 2000- 914 du 18 septembre 2000 intégrant l'article 24 de la loi n° 2000- 597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Il convient donc de reporter dans le deuxième alinéa de l'article L. 581-31 l'énoncé du troisième alinéa de l'article L. 581-30 qui précise que les astreintes peuvent être suspendues par le juge administratif des référés. Par ailleurs, et pour les mêmes raisons, le 15° remplace, dans l'article L. 581-37, la référence au cinquième alinéa de l'article L. 581-30 par la référence au troisième alinéa du même article.

● Le 16° corrige une erreur de référence au 2° du I de l'article L.581-34. Cet alinéa fait référence «aux sections 1 et 2 du présent chapitre », alors que les articles prévoyant la nécessité d'une autorisation pour

apposer une enseigne ont été codifiés à la section 3 de ce chapitre unique du code de l'environnement, notamment à l'article L.581-18.

Le paragraphe IV de l'article 24 rend applicables aux collectivités territoriales d'outre-mer les dispositions de la présente loi, dans les conditions du code de l'environnement.

D. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission ne peut que se féliciter de voir enfin aboutir ce projet de code de l'environnement, dont l'élaboration s'est heurtée à bien des difficultés depuis la première initiative prise au mois de mai 1992.

Il convient de souligner la très grande difficulté qui résulte des délais anormalement longs de mise en œuvre de ce projet, notamment en matière de sécurité juridique et de lisibilité des textes concernés.

Ainsi, il s'est écoulé plus de deux ans entre la publication de l'ordonnance du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement et sa ratification aujourd'hui par le Parlement.

Dans cet intervalle, de nombreux textes ont été adoptés qui ont modifié le code de l'environnement, y compris l'ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de dispositions communautaires dans le domaine de l'environnement.

En effet, et selon une jurisprudence concordante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, les dispositions législatives adoptées postérieurement à l'ordonnance du 18 septembre 2000 doivent être considérées comme intégrées au code en tant qu'elles visent expressément le code de l'environnement pour le modifier le cas échéant. Bien plus, les dispositions du code modifiées ou complétées par ces ajouts ultérieurs ont d'ores et déjà fait l'objet d'une ratification implicite du fait de leur modification. D'un strict point de vue juridique, le code annexé à l'ordonnance ne devrait plus les mentionner. Mais compte tenu du nombre de dispositions législatives adoptées depuis le 18 septembre 2000, il est impossible de procéder à ce partage, ce découpage comportant trop de risques d'erreurs

Le tableau de la page suivante récapitule, au 23 avril 2003, la liste de ces dispositions législatives.

**TEXTES AYANT MODIFIÉ LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT
DEPUIS SA PUBLICATION AU JORF DU 21 SEPTEMBRE 2000**

Type de texte	N° du texte	Date du texte	Titre du texte	Date de publication JORF	Date d'entrée en vigueur
Ordonnance	2000-914	18 septembre 2000	relative à la partie législative du code de l'environnement (cf. art. 12)	21-09-2000	01-01-2001
Ordonnance	2000-916	19 septembre 2000	portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs	22-09-2000	01-01-2002
Ordonnance	2000-930	22 septembre 2000	relative à la partie législative du code de la route (cf. art. 2)	24-09-2000	01-06-2001
Loi	2000-1353	30 décembre 2000	Loi de finances pour 2000	31-12-2000	27-07-2000 01-01-2002
Loi	2001-44	17 janvier 2001	relative à l'archéologie préventive	19-01-2001	20-01-2001
Ordonnance	2001-321	11 avril 2001	relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de l'environnement et à la mise en oeuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement	14-04-2001	15-04-2001 01-01-2002
Loi	2001-380	3 mai 2001	relative à la répression des rejets polluants des navires	04-05-2001	05-05-2001
Loi	2001-398	9 mai 2001	créant l'agence française de sécurité sanitaire environnementale	10-05-2001	11-05-2001
Décret	2001-450	25 mai 2001	modifiant le code de l'environnement relatif à la destruction d'animaux nuisibles	27-05-2001	28-05-2001
Loi	2001-602	9 juillet 2001	d'orientation sur la forêt	11-07-2001	12-07-2001
Loi	2001-616	11 juillet 2001	relative à Mayotte	13-07-2001	14-07-2001
Loi	2001-1275	28 décembre 2001	Loi de finances pour 2002	29-12-2001	01-01-2002
Loi	2002-92	22 janvier 2002	relative à la Corse	23-01-2002	24-01-2002
Loi	2002-276	27 février 2002	relative à la démocratie de proximité	28-02-2002	01-03-2002
Loi	2002-1575	30 décembre 2002	Loi de finances pour 2003	31-12-2002	01-01-2003
Loi	2002-1576	30 décembre 2002	Loi de finances rectificative pour 2002	31-12-2002	01-01-2003
Loi	2003-239	18 mars 2003	pour la sécurité intérieure	19-03-2003	20-03-2003
Loi	2003-346	15 avril 2003	relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République	16-04-2003	17-04-2003
Loi	2003-347	15 avril 2003	relative à la protection de l'environnement en Antarctique	16-04-2003	17-04-2003

(Source : ministère de l'écologie et du développement durable)

● Premièrement, votre commission vous propose de compléter l'article 24 afin d'intégrer dans le code de l'environnement des dispositions qui concernent manifestement le code de l'environnement mais qui n'ont pas été codifiées, ce qui nuit à la lisibilité de la législation relative à l'environnement. En adoptant dès à présent ces dispositions, ceci dispenserait le Gouvernement de demander, à l'article 25 du projet de loi une habilitation à modifier par ordonnance la partie législative du code de l'environnement pour inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées.

Il s'agit d'une part de procéder à la codification de la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer. De toute évidence, cette loi a sa place dans le code de l'environnement au livre II de ce code notamment relatif à l'air et à l'atmosphère, dans la mesure où il s'agit d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre.

Il y a donc lieu de procéder à la codification de cette loi en créant un chapitre IX spécifique, consacré à l'effet de serre » au livre II, titre II, du code de l'environnement, puis d'abroger cette loi.

Il convient également de prévoir explicitement dans le livre VI du code de l'environnement que les dispositions relatives à la lutte contre l'effet de serre sont applicables dans les TOM.

Il s'agit d'autre part de codifier les dispositions relatives aux éoliennes inscrites à l'article 59 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. Ces mesures sont destinées à limiter les atteintes à l'environnement pouvant résulter de l'installation des éoliennes.

S'agissant de dispositions qui traitent aussi bien de la nécessité d'un permis de construire, de celle d'une étude d'impact, voire d'une enquête publique, que des contraintes qui pèsent sur l'exploitant, et de la possibilité de réaliser des schémas régionaux, il y a lieu de considérer qu'elles forment un ensemble indissociable pouvant faire l'objet d'un chapitre spécifique au livre V, titre V, du code de l'environnement, intitulé « chapitre III éoliennes » et de trois articles L. 553-1, L. 553-2 et L. 553-3 reprenant l'article 59 de la loi.

La disposition relative au permis de construire est codifiée au code de l'urbanisme à l'article L. 421-1, 2e alinéa, et est reprise en code suiveur au code de l'environnement.

Enfin, il convient d'annuler l'article 59 de la loi, désormais codifié.

• Deuxièmement, il vous est proposé de codifier, dans le code de l'environnement, quatre dispositions législatives importantes au regard de la protection des paysages et des sites.

D'une part, il s'agit d'opérer un renvoi au code du domaine de l'Etat pour améliorer la lisibilité de la législation relative au Conservatoire du littoral, notamment en ce qui concerne ses interventions dans la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

Il vous est proposé également de créer un nouvel article L. 350-2 dont l'objet est de mettre en code suiveur l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983 qui

créé les zones de protection du patrimoine architecture, urbain et paysager. Le code de l'environnement est concerné par le volet paysager de ces zones. Il est utile de codifier cet article qui ne figure à l'heure actuelle dans aucun code.

Il vous est proposé d'insérer une nécessaire mention de la loi archéologie préventive pour les autorisations de carrière. Le chapitre V du titre 1^{er} du livre V du code de l'environnement, sur la prévention des pollutions, des risques et des nuisances, est relatif aux carrières. L'article L. 515-1 traitant plus particulièrement des autorisations administratives d'exploitation de carrière, il importe d'intégrer au sein de cet article les dispositions de l'article 6 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, qui énonce : « La durée nécessaire à la réalisation des diagnostics et des opérations de fouilles interrompt la durée de l'autorisation administrative d'exploitation de carrière ».

Par ailleurs, pour permettre une vision claire des procédures à suivre en Corse, il convient d'opérer un renvoi du code de l'environnement vers le code général des collectivités territoriales, afin de tenir compte de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui crée un conseil des sites de Corse par une disposition insérée au code général des collectivités territoriales.

• Troisièmement, il vous est proposé de corriger deux erreurs survenues lors de la codification relevées et transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable.

<p>Votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 25

Habilitation à corriger et à compléter par ordonnance les parties législatives du code rural et du code de l'environnement

Commentaire : cet article autorise le Gouvernement à modifier, à droit constant, les parties législatives du code rural et du code de l'environnement pour rectifier des erreurs ayant subsisté au moment de la codification et de prendre en compte les dispositions non codifiées intervenues depuis lors et qui n'ont pas encore été mises à jour.

A cet article, le projet de loi autorise le Gouvernement à modifier, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les parties législatives du code rural par la voie de nouvelles ordonnances. Il s'agira notamment de rectifier les erreurs subsistant et de prendre en compte les dispositions non codifiées, en particulier s'agissant des livres II, IV et VIII du code rural, qui n'ont pas encore été mises à jour. La même habilitation est proposée s'agissant de l'actualisation du code de l'environnement.

Il est précisé 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 et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et pour harmoniser l'état du droit.

L'article 28 indique que ces ordonnances devront être prises dans les six mois suivant la publication de la loi faisant l'objet du présent avis.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Il n'est pas contestable que le processus de codification, par son extrême complexité, ne peut prétendre à la perfection et laisse subsister dans les codes quelques erreurs ou incertitudes.

Votre Commission se doit toutefois de rappeler au Gouvernement qu'une telle habilitation ne peut avoir pour objet que de procéder aux seules corrections formelles et mises à jour nécessaires. Les modifications envisageables ne doivent donc pas excéder, aux termes de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999 précitée, celles « nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohésion rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit »

Compte tenu des amendements proposés par votre commission à l'article 24 pour compléter et corriger le code de l'environnement, votre Commission vous propose d'amender par voie de conséquence l'article 25 du projet de loi car il n'y a plus lieu d'habiliter le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, à des corrections ultérieures de ce code.

Votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 26

Habilitation à adopter par ordonnance, à droit constant, les parties législatives du code de la recherche et du code du tourisme

Commentaire : cet article vise à autoriser le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative de quatre codes : patrimoine, recherche, tourisme et organisation judiciaire. Votre commission des affaires économiques n'a examiné, dans le cadre de sa saisine pour avis, que l'habilitation concernant le code de la recherche et le code du tourisme.

En annexe à la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires (*Journal officiel* du 5 juin 1996) était présenté le programme général de codification 1996-2000 adopté par la Commission supérieure de codification (CSC) dans sa séance du 5 décembre 1995. Les quarante-deux codes inscrits à ce programme étaient soit des codes déjà existants devant seulement faire l'objet de compléments, soit des codes anciens dont la refonte apparaissait nécessaire en raison de l'évolution de la matière sans modifier le droit existant, soit enfin des codes entièrement nouveaux à créer. Dans cette dernière catégorie figurait notamment le code de la recherche et le code du tourisme.

Le présent article 26 habilite notamment le Gouvernement à procéder, par des ordonnances séparées, à l'adoption de la partie législative de ces deux codes, qui doivent regrouper et organiser « à droit constant » les dispositions législatives relatives aux matières correspondantes. C'est ainsi que « *les dispositions codifiées seront 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 et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit* ».

On relèvera, sans s'en étonner, que cette formulation du dernier alinéa de l'article 26 est presque identique à la définition législative de la codification à droit constant posée par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « *loi DCRA* »), qui indique 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* » et précise que « *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* ».

I. LE CODE DE LA RECHERCHE

La partie législative du code de la recherche, qui tient notamment compte de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, a été adoptée par la Commission supérieure de codification le 23 novembre 2001.

Ce code fera largement office de « code suiveur » car il reprendra des dispositions qui figurent actuellement dans les codes de l'éducation, de l'environnement et de la santé publique. Votre commission s'interroge sur la pertinence d'une telle démarche, qui pose diverses difficultés sur le plan de l'intelligibilité, de la lisibilité et de l'évolution du droit, ainsi que cela sera exposé plus en détail dans le commentaire relatif au code du tourisme figurant ci-après.

II. LE CODE DU TOURISME

L'élaboration d'un code du tourisme vise à offrir aux usagers, et en particulier aux professionnels du secteur, un outil répondant à plusieurs objectifs.

Il s'agit tout d'abord de satisfaire aux prescriptions du législateur qui, par le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi DCRA, a exigé que les autorités administratives organisent un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La codification, qui permet de mettre à la disposition de tous un instrument clair et maniable, se présente à l'évidence comme une technique essentielle à cette perspective, en particulier dans le domaine du tourisme qui est une activité se caractérisant par sa forte « transversalité ».

A cet égard, la codification permet ensuite non seulement de prendre acte de ce caractère transversal, mais aussi d'en souligner l'intérêt en permettant de renforcer les relations réunissant l'ensemble des secteurs concernés par les politiques touristiques.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses atouts, la création d'un code du tourisme permettra de mieux identifier le secteur du tourisme aux plans juridique et institutionnel.

Ainsi, même si ce code se présentera vraisemblablement, au plan matériel, comme un « petit » code, en particulier en ce qui concerne ses articles relevant du domaine de la loi, la nécessité de son élaboration ne fait aucun doute, tant pour faciliter l'accès à une norme aujourd'hui dispersée que pour assurer la reconnaissance d'une activité dont le poids économique et social, déjà très important, ne cesse de croître et de concerner toujours plus d'acteurs.

A. LE CALENDRIER DE L'ÉLABORATION DU CODE DU TOURISME

La décision d'engager la rédaction du code du tourisme a été prise au cours d'une réunion interministérielle du 26 septembre 2000. Le pilotage du projet a été confié à l'inspection générale du tourisme, la direction du tourisme lui apportant son soutien technique et administratif. Les travaux ont été organisés autour de quatre livres portant respectivement sur l'organisation générale et les institutions du tourisme, les activités spécifiques et les professions du tourisme, les équipements et aménagements du tourisme, et enfin le financement, l'accès aux vacances et la fiscalité du tourisme.

Conformément à la méthodologie définie par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996, un groupe de travail a été constitué pour associer à l'élaboration du projet les différentes administrations concernées (et en particulier le ministère de l'intérieur en raison de la coordination à assurer entre le futur code et le code général des collectivités territoriales) ainsi que des personnalités qualifiées. Enrichissant et précisant les documents préparatoires, ce groupe de travail a élaboré, en mai et juin 2001, un projet de plan détaillé qui a fait l'objet d'un premier examen par la Commission supérieure de codification (CSC), lors de sa séance du 2 octobre 2001.

Celle-ci a demandé un certain nombre d'ajustements et modifications, et en particulier une réduction substantielle des dispositions dites « suiveuses », c'est-à-dire déjà codifiées ailleurs : dans le code général des collectivités territoriales pour l'essentiel, mais aussi dans le code du travail, le code de la consommation, le code civil, le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code de la construction et de l'habitation, le code de l'action sociale et des familles, le code forestier, le code rural ou encore le code général des impôts. Cette longue énumération démontre à elle seule le caractère très transversal du champ couvert par les activités touristiques.

A l'initiative du secrétaire d'Etat au tourisme, le processus d'élaboration du code a été relancé à la fin de l'année 2002. Le groupe de travail interministériel s'est réuni le 26 février 2003 afin d'entériner les modifications apportées au projet de plan détaillé pour, à la fois, répondre aux demandes d'ajustement formulées par la CSC et actualiser les dispositions codifiées. Un nouveau projet devrait ainsi être prochainement présenté à la commission supérieure de codification. S'il était approuvé, le projet de partie législative pourrait alors lui être soumis au cours du second semestre 2003.

Compte tenu des délais inhérents aux passages devant la CSC et de ceux propres à l'adoption de l'ordonnance par le conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, la publication de la partie législative du code du tourisme ne saurait intervenir avant 2004. La fin de cette année 2004 constitue cependant une limite indépassable, le quatrième alinéa (3^o) de l'article 28 du projet de loi obligeant le Gouvernement à prendre l'ordonnance concernée

dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi. Le dernier alinéa de cet article 28 ajoute que le projet de loi de ratification doit, quant à lui, être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance. On rappellera qu'en application de l'article 38 de la Constitution, ce dépôt, avant la date fixée par la loi d'habilitation, est indispensable pour éviter que l'ordonnance ne devienne caduque.

B. LE CONTENU DU PROJET DE CODE DU TOURISME

Le second projet de plan détaillé du code de tourisme qui devrait être soumis à l'examen de la CSC mentionne d'ores et déjà, aux côtés des dispositions à caractère législatif, les dispositions à caractère réglementaire qui les complètent. Votre rapporteur pour avis relève que ces dernières sont au demeurant les plus nombreuses, plusieurs divisions du plan détaillé, et non des moindres en pratique (institutions centrales et institutions déconcentrées [délégation régionale du tourisme, commission régionale de l'action touristique et commission départementale de l'action touristique], classement des offices de tourisme communaux, offices de tourisme des groupements intercommunaux créés par arrêté préfectoral, formation aux métiers concourant au tourisme, exploitation des voitures de grande remise, classement des hôtels de tourisme, dispositions relatives aux villages et maisons familiales de vacances, aires de jeux, agrément d'organismes concourant au tourisme social), étant intégralement régies par des articles réglementaires.

Au-delà de cette observation pratique, deux interrogations majeures naissent de ce projet de codification : la première, d'ordre structurel, concerne l'autonomie du code du tourisme par rapport à d'autres codes déjà existants ; la seconde, plus conjoncturelle, est relative à l'articulation entre les projets législatifs du Gouvernement dans le domaine du tourisme et le présent processus de codification.

1. Un code fortement « suiveur »

Dans sa circulaire du 30 mai 1996, le Premier ministre relève qu'il peut être nécessaire de reproduire le même texte dans deux codes. Dans ce cas, le code dit « suiveur » ne fait que reprendre, généralement en caractères italiques, pour l'information de l'utilisateur, les dispositions de l'autre code dit « pilote ». Le lien entre les deux codes qui mentionnent la même disposition est ainsi à la fois juridique et formel :

– juridique parce que la loi de codification doit préciser que les dispositions du code concerné qui citent en les reproduisant des articles

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

– formel dès lors que la liaison entre disposition pilote et disposition suiveuse est exprimée par la mention suivante : « les règles relatives à ... sont fixées par les articles ... du code ... ci-après reproduites » (les dispositions ainsi reproduites l'étant en italique).

Le Premier ministre ajoute que cette façon de procéder, qui doit au demeurant passer par une technique de reproduction sans erreur, « *doit être limitée au strict nécessaire pour éviter le risque d'enchevêtrement de codes* ». Or, dans le cas présent, **il n'est pas contestable que le code du tourisme serait susceptible d'être un code très largement suiveur**, à tel point qu'on pourrait même considérer qu'il est **trop largement suiveur pour ne pas risquer de créer, à l'avenir, des difficultés d'accès au droit tout aussi importantes que celles que sa rédaction entend supprimer.**

a) Un nombre limité de lois codifiées

Il apparaît en effet, au regard du projet de plan détaillé dont votre rapporteur pour avis a pu prendre connaissance grâce au secrétariat d'Etat au tourisme, que le nombre des lois dont la codification serait opérée en tout ou partie est relativement faible. Seraient en effet concernées (par ordre d'apparition dans le code) :

– la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme (au livre premier consacré à l'organisation générale du tourisme : compétences de l'Etat, principes généraux concernant les collectivités territoriales et leurs groupements, compétences de la région et du département, office de tourisme créé par délibération du conseil municipal ou par décision de l'organe délibérant) ;

– la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme (compétences de la région, au livre premier) ;

– la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours (pour l'essentiel, au titre dédié à ce thème figurant au livre II, consacré aux activités et professions du tourisme) ;

– la loi n° 77-6 du 3 janvier 1977 relative à l'exploitation des voitures dites de « petite remise » (au chapitre consacré à ce thème figurant au livre II) ;

– la loi n° 64-645 du 1^{er} juillet 1964 modifiant les rapports entre bailleurs et locataires des immeubles affectés à l'hôtellerie (section relative aux baux commerciaux des hôtels de tourisme figurant au livre III, consacré aux équipements et aux aménagements) ;

– plusieurs articles de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (pour l'essentiel, à la section consacrée à ce thème figurant au livre III) ;

– plusieurs articles de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (pour l'essentiel, au chapitre consacré à cet espace figurant au livre III) ;

– l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances (au chapitre relatif à ce moyen de paiement figurant au livre IV, consacré au financement de l'accès aux vacances et à la fiscalité du tourisme).

En outre, quelques dispositions législatives éparses seraient également codifiées en divers endroits du code (à titre d'exemples, l'article 54 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 pour les dispositions relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon, les articles 5 et 6 de la loi n° 93-628 du 12 juillet 1983 pour celles concernant les départements d'outre-mer, ainsi que l'article 7 de cette loi pour celles relatives à Mayotte, l'article 58-1 de la loi de finances pour 1966 pour les meublés de tourisme, ou encore l'article 4 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 pour l'accueil du public en forêt).

b) De nombreux renvois à d'autres codes

Au regard de cette énumération, la liste des dispositions du futur code du tourisme qui ne seraient que la reprise (*i.e.* qui ne feraient que « suivre ») d'articles figurant dans des « codes pilotes » semble très importante. De plus, elles concernent souvent des matières essentielles pour l'activité touristique. Ainsi, des sections, voire des chapitres entiers du code ne seraient constitués que d'articles « suiveurs », autant d'ailleurs en partie législative qu'en partie réglementaire. S'agissant des seules dispositions législatives, il en est ainsi (le ou les codes pilotes concernés figurent entre parenthèses) :

– des offices du tourisme communaux créés par arrêté préfectoral (code général des collectivités territoriales – CGCT) ;

– des stations classées, en ce qui concerne tant les dispositions générales et les définitions que le classement des stations et des communes touristiques (CGCT), des communes touristiques (code du travail), des stations classées intercommunales (CGCT) ;

– des dispositions relatives à la Corse et, pour partie, de celles concernant les départements d'outre-mer (CGCT) ;

– de la protection des consommateurs (code de la consommation et code civil) et des professionnels (code pénal) ;

– des contrats de jouissance d'immeuble à temps partagé (code de la consommation) ;

- des manifestations à caractère touristique (code de la santé publique - CSP) ;
- de l'autorisation d'exploitation des hôtels de tourisme (code de commerce) ;
- des cafés et débits de boissons (CSP) ;
- des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (code de l'urbanisme) ;
- des terrains de camping (code de l'urbanisme) ;
- de la publicité, des enseignes et pré-enseignes en matière d'équipements et d'aménagements (code de l'environnement) ;
- de diverses règles d'hygiène et de sécurité des équipements et aménagements (code de la consommation pour les dispositions communes et la prévention, CGCT, CSP et code de la construction et de l'habitation – CCH – pour les piscines et baignades, CCH et code de l'urbanisme pour la sécurité contre l'incendie et les risques naturels) ;
- de l'accès des handicapés (code de l'action sociale et des familles et CCH) ;
- des règles d'urbanisme sur le littoral ou en montagne (code de l'urbanisme) et des unités touristiques nouvelles en montagne (même code) ;
- de l'espace rural et naturel, qu'il s'agisse des dispositions générales (code rural), des parcs nationaux et régionaux (code de l'environnement), des itinéraires de randonnée (même code) ou encore de l'accueil du public en forêt (code forestier et code de l'urbanisme) ;
- de dispositions particulières régissant les questions d'équipement et d'aménagements dans les collectivités territoriales de Corse (CGCT), les départements d'outre-mer (code de l'urbanisme) et Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (code du commerce) ;
- enfin, et ça n'est pas la moindre des choses, de l'ensemble de la fiscalité liée au tourisme : assujettissement des hébergements touristiques à la TVA (code général des impôts – CGI), dispositions particulières aux hôtels et résidences de tourisme (CGI), taxe de séjour et taxe de séjour forfaitaire (CGCT), taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour (CGCT), taxes communale et départementale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique (CGCT), redevance d'accès aux postes de ski de fond balisées et damées (CGCT), taxe additionnelle (CGI), taxe sur les activités commerciales non salariées à durée déterminée (CGCT), dispositions fiscales propres aux collectivités territoriales régies par des dispositions particulières (CGI, CGCT et code des douanes).

c) Une profonde perplexité quant à l'évolution future du code du tourisme

Votre rapporteur pour avis, qui rappelle que la longue énumération ci-dessus concerne des sections, des chapitres, voire des titres, qui devraient être entièrement régis par des articles « suiveurs » de « codes pilotes », ne peut dès lors manquer de s'interroger sur l'organisation du code du tourisme et sur sa future évolution.

Il paraît tout d'abord paradoxal qu'une partie significative d'un code, et peut-être même majoritaire quant au volume, soit constituée de mesures (législatives et réglementaires) reprenant des articles codifiés ailleurs. S'il est louable d'essayer de regrouper dans un même volume toutes les dispositions intéressant un secteur d'activité, l'exercice trouve cependant ses limites lorsque la cohérence d'ensemble d'un « paquet » d'articles reproduits est déjà assurée dans le « code pilote ».

En outre, quelle simplification du droit et quelle lisibilité meilleure de la norme apporte-t-on en dédoublant des dispositions législatives et réglementaires dans deux recueils différents ? Votre rapporteur se demande ainsi si, dès lors qu'est décidée la création d'un nouveau code, la rationalité ne devrait pas conduire à transférer vers celui-ci certains articles de codes déjà existants, plutôt que de les « recopier ». En l'espèce, pour le code du tourisme, il aurait semblé possible d'imaginer de recourir à une telle méthode en de nombreuses occasions.

Enfin, l'abondance des dispositions «suiveuses » et la multiplicité des «codes pilotes » concernés fait peser quelques menaces sur l'évolution future du code du tourisme, car elles accroissent les risques d'erreurs et d'omissions. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Premier ministre, dans sa circulaire de 1996, avait insisté sur l'indispensable limitation «*au strict nécessaire* » de la technique du « code suiveur » « *pour éviter le risque d'enchevêtrement de codes* » : c'est peu dire que le projet de code du tourisme ne respecte guère cette recommandation.

Il reviendra dès lors à la direction du tourisme, qui assurera la gestion du code, d'exercer une veille législative et réglementaire particulièrement sourcilleuse pour s'assurer que toute modification apportée à l'un des articles concernés des « codes pilotes » sera également faite à l'article correspondant du code du tourisme. Il conviendra également que le Parlement lui-même, pour ce qui le concerne, fasse preuve d'une vigilance aussi forte en toutes circonstances : les modifications apportées au code général des impôts, au code de l'environnement, au code de l'urbanisme et de la construction, au code de la consommation, etc., sont assez fréquents et devront susciter une attention décuplée quant à leurs éventuelles conséquences.

2. La conjonction des projets législatifs du Gouvernement et du processus de codification

Cette double obligation pesant sur l'administration ministérielle et les assemblées parlementaire sera très rapidement exigée si le secrétaire d'Etat au tourisme poursuit l'ambitieux programme de travail législatif qu'il s'est fixé. En tout état de cause, la codification à droit constant prévue par le présent article 26 va sans aucun doute être rendue plus complexe en dehors même de la question particulière propre à la dialectique « code pilote - code suiveur », en raison notamment des conséquences législatives du processus de décentralisation en cours sur l'organisation et la répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

a) Les projets de modification de textes législatifs

Dans ce cadre, en effet, l'Etat devrait se recentrer sur ses missions essentielles, c'est-à-dire la promotion mondiale, l'établissement de références de qualité et l'information technique des acteurs locaux. En revanche, plusieurs des compétences qu'il exerce actuellement seraient transférées aux collectivités territoriales : il en serait ainsi, par exemple, de la promotion et du développement touristique, ce qui nécessiterait de modifier la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 relative à la répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat s'est engagé auprès des professionnels concernés à simplifier et clarifier les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours, fixées par la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992. En tout état de cause, les prévisibles évolutions de la réglementation européenne devraient rendre nécessaire un toilettage de cette loi.

Dans un cas comme dans l'autre, la question de la coordination des deux démarches est posée, le principe retenu de codification à droit constant interdisant de mener dans le même temps réforme législative et codification. Dans l'état actuel du processus, il semble bien que le choix se soit porté sur la mise entre parenthèses de l'action législative, en attendant l'achèvement du processus de codification, à moins que les projets du secrétaire d'Etat n'emportent aucune conséquence sur la structuration actuelle des lois de 1992.

b) Les projets de modification du code général des collectivités territoriales

La même problématique se retrouve en matière de programme de réforme de domaines juridiques concernant le tourisme qui sont déjà codifiés. C'est en particulier le cas des ambitions du secrétaire d'Etat de modifier, notamment en le décentralisant, le régime des stations classées, de transférer la

responsabilité du classement des organismes de tourisme, ou encore de refondre le dispositif de la taxe de séjour.

Toutes ces dispositions sont codifiées au code général des collectivités locales (en particulier aux articles L. 2231-1 à L. 2231-8 pour ce qui concerne les critères d'éligibilité au classement des stations, et aux articles L. 2333-26 à L. 2333-46-1 s'agissant de la taxe de séjour), et devraient l'être désormais aussi au nouveau code du tourisme (notamment sous les articles L. 124-14 à L. 124-23 et les articles L. 422-1 à L. 422-3). Là encore, le processus de codification en cours devrait probablement contraindre à retarder la mise en œuvre des réformes législatives envisagées. Mais paradoxalement, on ne peut exclure que cette redéfinition des compétences ne conduise à des modifications de l'architecture du code immédiatement après sa publication.

Votre rapporteur pour avis observe que cette difficulté de mener à bien un processus de codification dans un environnement juridique qui évolue par ailleurs, spontanément ou par la volonté politique, n'est pas propre au secteur du tourisme, ni au présent projet de loi. Toutefois, il relève que cette contrainte est particulièrement prégnante en l'espèce, compte tenu à la fois de l'imbrication entre le futur code du tourisme et un certain nombre de codes existants, et des ambitions du secrétaire d'Etat au tourisme en matière de réformes législatives à moyen terme.

<p>Sous ces réserves, votre commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article.</p>

Article 27

Habilitation à modifier par ordonnance la législation relative aux métiers et à l'artisanat et à la codifier

Commentaire : cet article vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions en vigueur dans quatre domaines : le secteur des métiers et de l'artisanat, le domaine des personnes de droit public, l'organisation de la défense et le code monétaire et financier. Votre commission des affaires économiques n'a examiné, dans le cadre de sa saisine pour avis, que l'habilitation concernant le secteur des métiers et de l'artisanat.

Dans son « *Projet politique pour l'artisanat* », adopté lors de son assemblée générale des 12 et 13 décembre 2002, l'Assemblée permanente des

chambres de métiers (APCM) observait que « *quiconque souhaite disposer des textes relatifs à l'artisanat aura une tâche rude dans la mesure où les textes sur l'artisanat sont fractionnés et hétéroclites. Aucun document ne rassemble, en un seul tenant, les lois et décrets réglementant ce secteur. Il en découle une insécurité juridique et un manque de lisibilité qui nuit à la qualité des travaux.* »

Aussi l'APCM estimait-elle nécessaire « *de procéder à une réécriture de cet ensemble, qui doit conduire à une simplification des textes actuels : abrogation des dispositions caduques et rédaction d'un code de l'artisanat reprenant, en un document unique, l'ensemble des dispositions relatives à l'artisanat, aux entreprises artisanales et aux chambres de métiers.* »

C'est précisément ce que souhaite pouvoir entreprendre le Gouvernement en demandant au Parlement de l'habiliter à - chose inhabituelle - codifier « à droit non constant », c'est-à-dire à modifier la législation en même temps qu'il est procédé à sa codification. Cette innovation n'est pas neutre et présente, techniquement, quelques difficultés pratiques qu'il convient de ne pas sous-estimer.

Mais si la délégation demandée par le présent article 27 mérite quelques commentaires sur la forme, il semble à votre commission des affaires économiques que, s'agissant du secteur des métiers et de l'artisanat, c'est bien sur le fond que porte l'essentiel des interrogations. En effet, l'habilitation envisagée est extrêmement large et la rédaction du deuxième alinéa (1^o) de l'article présente, par son imprécision, des risques non négligeables de censure du Conseil constitutionnel, qui s'est toujours attaché à ce que les principes constitutionnels encadrant la technique de la législation déléguée soient rigoureusement respectés.

I. UNE PROCÉDURE TECHNIQUEMENT DÉLICATE AU SERVICE D'UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

A. UNE RÉFORME ATTENDUE : LA CODIFICATION

1. Le code de l'artisanat de 1952

Le souci de rassembler dans un code unique l'ensemble des dispositions relatives à l'artisanat et au secteur des métiers n'est pas récent. Une première étape avait été initiée il y a plus de cinquante ans, sous la IV^e République, par le décret n° 52-849 du 16 juillet 1952 créant un code de l'artisanat. Modifié dans le courant des années cinquante, notamment par l'important décret n° 55-657 du 20 mai 1955 et par la loi n° 57-28 du 10 janvier 1957, celui-ci était organisé en huit titres traitant, respectivement :

- de l’artisan, du maître artisan et du compagnon ;
- des chambres de métiers (institution et organisation, fonctionnement, attributions, ressources, contrôle financier) ;
- du registre des métiers ;
- de l’apprentissage artisanal ;
- du crédit aux artisans (crédit individuel, crédit aux coopératives, crédit spécial aux artisans ruraux) ;
- des adjudications et des marchés (dispense de cautionnement, travaux réservés aux artisans et aux coopératives d’artisans) ;
- de l’assistance aux artisans sans travail ;
- des dispositions spéciales à l’artisanat dans les départements d’outre-mer.

Si la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 a attribué une valeur législative à ce code et aux modifications intervenues avant cette date, la mise en œuvre combinée des articles 34 et 37 de la Constitution de la V^e République relatifs aux domaines respectifs de la loi et de règlement en a considérablement déstructuré l’architecture, les dispositions à caractère législatif et réglementaire étant depuis lors intimement mélangées, parfois à l’intérieur même d’un même article. Outre que leur lecture et leur compréhension ont pu en souffrir, les très nombreuses modifications apportées depuis 1959 ont dès lors été tantôt le fait du pouvoir législatif, tantôt celui de l’autorité administrative.

2. Une législation éclatée et peu lisible

Aujourd’hui, le code de l’artisanat se présente sous la forme d’un document très largement obsolète. D’une part, plus de 60 % de ses articles (52 sur 86) ont été totalement abrogés. D’autre part, plusieurs des articles restants, ou parties de leurs dispositions, sont devenus caducs en raison de certaines des abrogations sus-mentionnées (par exemple, l’article 4 dans son ensemble) ou de modifications apportées à des articles codifiés dans d’autres codes auxquels il était fait référence (par exemple, dernier alinéa de l’article 51 pour l’exemption du droit de timbre pour les certificats et brevets de maîtrise d’artisan prévu par l’article 1026 du code général des impôts, abrogé par l’article 10 de la loi n° 78-10 du 4 janvier 1978). En outre, d’autres articles sont également soit devenus dépourvus d’intérêt car les situations auxquels ils s’appliquaient n’existent plus (par exemple en matière d’assistance aux artisans sans travail), soit entrent en contradiction avec d’autres dispositions législatives adoptées depuis quarante ans (par exemple en matière d’apprentissage artisanal). Enfin, il convient de relever que la grande majorité des dispositions restant applicables sont d’ordre réglementaire (par exemple, l’essentiel du titre II consacré aux chambres de métiers).

C'est qu'en effet, la plupart des mesures législatives concernant les métiers et l'artisanat adoptées par le Parlement depuis 1958 l'ont été dans des textes qui n'ont pas été codifiés. Selon le secrétariat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, qui pilotera le travail de codification proposé par le présent article 27, ce sont aujourd'hui entre 700 et 800 lois et règlements qui régissent le secteur de l'artisanat et des métiers. Tous les champs de l'activité sont concernés, qu'il s'agisse du statut des entreprises artisanales, du régime de la propriété, de la qualification professionnelle, de la qualité des produits et des services, du droit du travail ou encore de la protection sociale. A titre d'exemple, on pourra relever que c'est la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui, en son article 16, a énuméré les activités artisanales dont l'exercice, en raison des risques qu'il comporte pour la sécurité ou la santé du consommateur, fait l'objet d'une exigence de qualification professionnelle.

Le secteur des métiers et de l'artisanat se trouve ainsi placé dans la situation paradoxale de disposer d'un code inutilisable ou caduc au moins aux trois quarts, et d'être pour l'essentiel régi par des mesures législatives (et réglementaires) qui ne figurent pas dans ledit code. La rédaction d'un nouveau code de l'artisanat et des métiers paraît donc indispensable, comme le prévoyait au demeurant dès 1995 la Commission supérieure de codification (CSC). Celle-ci l'avait en effet fait figurer dans son programme général de codification 1996-2000, adopté dans sa séance du 5 décembre 1995 (programme annexé à la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires), au titre des « *codes anciens dont la refonte apparaît nécessaire en raison de l'évolution de la matière sans modifier le droit existant* ».

B. LA CODIFICATION À DROIT NON CONSTANT: UNE PROCÉDURE TECHNIQUEMENT DÉLICATE

Or, si le Gouvernement a décidé de créer un code des métiers et de l'artisanat, il n'envisage cependant pas de le faire à droit constant et compte précisément « *modifier le droit existant* », contrairement à ce qu'avait programmé la Commission supérieure de codification. La méthode retenue par le présent article 27 n'est certes pas politiquement contestable, mais elle nécessite cependant une attention technique nouvelle, comme l'a indiqué, lors de son audition par la commission des lois du Sénat, le vice-président de la CSC, M. Guy Braibant, président de section honoraire au Conseil d'Etat.

1. La codification à droit constant aurait pu être envisagée

Une codification à droit constant, telle que l'envisageait la CSC en 1995, aurait probablement permis, en application des prescriptions posées par

la circulaire du Premier ministre de 1996 et les directives générales de méthodologie d'élaboration des codes adoptées par la Commission supérieure de codification, de procéder à une clarification et à une simplification du droit en vigueur déjà importante et satisfaisante. En effet, la circulaire de 1996 ouvre une large marge de manœuvre au pouvoir réglementaire pour harmoniser et simplifier les textes et procéder à la suppression des dispositions devenues caduques ou obsolètes.

**EXTRAIT DE LA CIRCULAIRE DU 30 MAI 1996 RELATIVE
À LA CODIFICATION DES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES**

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

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

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

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

– d'une part, de la validité des normes qu'il codifie, **ce qui l'amène à constater certaines abrogations ou caducités dont nul ne s'était soucié jusqu'alors** ;

– d'autre part, de la double conformité des dispositions du futur code à la Constitution et aux engagements internationaux de la France, y compris, au premier chef, au droit communautaire. Au lieu de reprendre des textes qui ne respecteraient pas ces normes supérieures, le codificateur proposera les modifications nécessaires pour mettre le corps de règles en harmonie avec elles.

En outre, le ministère responsable du code et la Commission supérieure de codification disposent d'une voie privilégiée pour tirer des conséquences des travaux de codification et proposer, au-delà de la méthode « à droit constant », des **simplifications, améliorations et harmonisations du droit**. Ces modifications prendront normalement la forme d'observations figurant dans la troisième colonne prévue au paragraphe 1.1.8 de la présente circulaire. **Plus exceptionnellement, elles seront directement incorporées au texte proposé**. Une fois le projet de code adopté par la commission supérieure, le vice-président de la commission l'adresse au Premier ministre avec une lettre énonçant les propositions envisagées par elle. Ainsi la Commission supérieure de codification prolonge son travail par des propositions de réforme qui lui paraissent pouvoir être étudiées par le Gouvernement ou même proposées directement au Parlement à l'occasion de la discussion sur le projet de code.

De plus, je rappelle que la discussion devant le Parlement peut conduire à ajouter à la codification à droit constant quelques amendements de fond tendant à améliorer la législation.

Il est probable qu'une partie significative des mesures de simplification et d'harmonisation à opérer aurait ainsi pu être entreprise conformément aux recommandations du Premier ministre.

**2. La méthode retenue par le Gouvernement nécessite sans doute
une adaptation de la procédure**

En proposant de combiner codification et réformes de fond pour simplifier le droit applicable à l'artisanat et l'adapter à l'évolution des métiers, le Gouvernement s'engage dans une voie nouvelle qui va peut-être nécessiter une réflexion soit sur les méthodes de travail de la Commission supérieure de codification, soit sur la procédure à adopter pour élaborer des codes à droit non constant.

En effet, un décret n° 2000-519 du 16 juin 2000 a modifié l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification afin d'adapter la mission de celle-ci aux termes de l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « loi DCRA ») : le sixième alinéa de l'article 1^{er} fixe ainsi comme mission à la CSC d'« adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes élaborés dans les conditions définies par l'article 3 (de la loi DCRA) ».

Or, cet article 3, ainsi que cela a été rappelé dans le commentaire de l'article 26 du présent projet de loi, indique 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 » et précise que « 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 ».

Il en résulte que, désormais, **la CSC n'est plus en mesure d'être saisie d'un projet de code qui comprendrait des dispositions s'écartant du droit applicable au moment de sa saisine**. Cette situation place par conséquent le Gouvernement devant l'alternative suivante :

– soit il élabore un projet de code des métiers et de l'artisanat sans le soumettre au préalable à l'examen de la CSC, ce qui présenterait le grand inconvénient d'interdire le contrôle efficace de la valeur technique du code au regard de la méthodologie générale d'élaboration des codes définie par la CSC. Or, il est notoire que les administrations souhaitent en général bénéficier de cette « relecture », qui conduit le plus souvent à d'importantes améliorations du texte soumis à la CSC en matière de coordination, d'harmonisation et de respect de la hiérarchie des normes ;

– soit il institue une nouvelle procédure, en deux temps, consistant en premier lieu à effectuer, par une première ordonnance, les adaptations législatives qui lui paraissent nécessaires pour simplifier, modifier, compléter et adapter à l'évolution des métiers le corpus législatif actuel, puis, par une seconde ordonnance, à élaborer un code des métiers et de l'artisanat qui, dès lors qu'il s'agirait d'une codification à « droit constant », pourrait être soumis à l'approbation de la CSC.

Cette seconde méthodologie ne serait pas aussi complexe qu'il y paraît puisqu'elle consisterait simplement à scinder en deux opérations distinctes un travail de fond qu'il sera de toute manière nécessaire de fournir pour effectuer la codification si la première branche de l'alternative était retenue. De même, elle ne serait pas forcément contrariée par le respect du délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi d'habilitation, fixé par l'article 28, dans lequel l'ordonnance prévue par l'article 27 devra être prise, puisque le travail d'élaboration des deux ordonnances devrait être nécessairement concomitant.

Mais il est également possible, bien entendu, de modifier une nouvelle fois le sixième alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 afin de lui redonner sa rédaction antérieure, ce qui, en ne faisant plus référence à l'article 3 de la loi DCRA, permettrait à la Commission supérieure de codification d'examiner et de se prononcer sur des projets de codes qui n'auraient pas été rédigés à droit constant.

II. UNE HABILITATION QUI SEMBLE DEVOIR ÊTRE PRÉCISÉE

A. UNE HABILITATION TRÈS LARGE ET PEU PRÉCISE

1. La rédaction du 1° de l'article 27 du projet de loi

L'article 27 du présent projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, celles qui ont trait au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, à la qualité des produits et services, ainsi que les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, afin de les simplifier, de les adapter à l'évolution des métiers et de les codifier.

En ce qui concerne le champ de l'habilitation, on constate qu'il est extrêmement large puisqu'il couvre l'ensemble du droit applicable au secteur des métiers et de l'artisanat, secteur lui-même strictement défini par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat et ses décrets d'application. En réalité, il doit être distingué, au sein de ce paragraphe 1° de l'article 27, entre un domaine d'habilitation relativement précis et un autre beaucoup plus étendu :

– la première partie vise l'organisation du secteur, le statut des entreprises en relevant, le régime de la propriété artisanale, la formation et la qualification professionnelle et la qualité des produits et services ;

– la seconde partie évoque, en général, les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale.

S'agissant de la finalité de la démarche, le Gouvernement entend modifier et compléter les mesures législatives concernant tous ces domaines afin de les simplifier et de les adapter à l'évolution des métiers. Mais si « la simplification » est un processus qu'il paraît relativement simple de circonscrire, il n'en est pas de même de « l'adaptation à l'évolution des métiers », qui est une formule autorisant toutes les modifications, y compris celles de grande ampleur.

Or, le Conseil constitutionnel exige du Gouvernement qu'il indique avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnance ainsi que leur domaine d'intervention. Toute la difficulté de la rédaction du paragraphe 1° de l'article 27 tient à son degré de précision : est-il ou non suffisant pour le Conseil constitutionnel ?

2. Une jurisprudence constitutionnelle abondante et rigoureuse

Le Conseil constitutionnel, en effet, veille à ce que le Parlement ne se dessaisisse de son pouvoir de législateur que de manière strictement encadrée. Si l'article 38 de la Constitution prévoit que l'autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ne peut l'être que dans un délai limité, c'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a progressivement précisé l'étendue que pouvait avoir l'habilitation pour qu'il ne soit pas porté atteinte aux prérogatives du Parlement. En d'autres termes, il n'est pas possible à celui-ci d'abandonner « en général » son pouvoir législatif et de donner un « blanc-seing » au Gouvernement dans le cadre d'ordonnances.

Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré, d'une part, que le Gouvernement devait indiquer avec précision la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et, d'autre part, que le champ d'application de la procédure d'habilitation prévue à l'article 38 ne pouvait être étendu sans limites définies.

EXTRAIT DE LA DÉCISION DC 76-72 DU 12 JANVIER 1977

2. Considérant que s'il est, de la sorte, spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 précité de la Constitution, que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, ce texte doit être entendu comme faisant **obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation** et pour la justification de la demande présentée par lui, **quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre** ;

3. Considérant qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution ; que celle-ci, en effet, qui tend à conférer une acceptation analogue au terme "programme" et à l'expression "déclaration de politique générale", d'une part, ne ferait aucune place, pour une

éventuelle justification de recours aux dispositions de l'article 38, aux notions de circonstances imprévues ou de situation requérant des mesures d'urgence et, d'autre part, **en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies**, le champ d'application de la procédure d'habilitation prévue audit article 38, **au détriment du respect des prérogatives du Parlement** ;

Dans une décision DC 99-421 du 16 décembre 1999, le Conseil a globalisé la formule en considérant que « *l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnance ainsi que leur domaine d'intervention* ».

Il a toutefois admis que cette précision n'allait pas jusqu'à contraindre le Gouvernement à faire connaître la teneur des ordonnances au moment de l'examen du projet de loi d'habilitation, et que l'information due au Parlement pouvait être apportée dans le cadre même de la discussion de ce projet de loi.

EXTRAIT DE LA DÉCISION DC 86-207 DU 26 JUIN 1986

21. Considérant que, si le Gouvernement doit définir avec précision les finalités de l'habilitation qu'il demande en vue de la réalisation de son programme, **il n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances** qu'il prendra en vertu de cette habilitation et **qu'il ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions** ;

22. Considérant que, si l'article 1er de la loi assigne comme finalité aux ordonnances qu'il autorise le Gouvernement à prendre la définition d'un nouveau droit de la concurrence et la recherche d'une plus grande liberté de gestion aux entreprises, il n'autorise pas pour autant le Gouvernement à modifier ou à abroger l'ensemble des règles de droit civil, commercial, pénal, administratif ou social intéressant la vie économique ; qu'il résulte de ses termes, **éclairés par les travaux préparatoires** et, notamment, **par les déclarations du Gouvernement devant le Parlement**, que l'habilitation demandée vise la modification ou l'abrogation des dispositions spécifiques de la législation économique relatives au contrôle des concentrations, à la concurrence et aux prix ainsi qu'à la répression des infractions économiques contenues dans les ordonnances du 30 juin 1945, dans la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 et dans les dispositions législatives particulières sur les prix ; que dans ces limites, l'habilitation accordée par l'article 1er n'est pas contraire aux termes de l'article 38 de la Constitution.

Ainsi, afin que soient respectées les prérogatives du Parlement, il faut et il suffit que le domaine d'intervention de la législation déléguée et que la finalité des ordonnances soient définis avec précision, cette précision pouvant être apportée par les travaux préparatoires et, en particulier, les déclarations du Gouvernement devant le Parlement.

3. Un encadrement suffisant ?

La question posée en l'espèce est donc de savoir si les termes du paragraphe 1° de l'article 27 excèdent, par leur généralité, la faculté accordée par l'article 38 de la Constitution au Parlement de déléguer au Gouvernement son pouvoir de légiférer sur les points allant au-delà de la codification à droit constant, en l'autorisant à simplifier la législation et à l'adapter à l'évolution des métiers.

Dans une note juridique remise à votre rapporteur, le secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation (SEPME) estime qu'en l'état, cette rédaction satisfait aux exigences posées par l'article 38 de la Constitution et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il observe au demeurant que cette opinion a été partagée par le Conseil d'Etat, devant lequel la question a naturellement été posée. On peut ajouter que l'Assemblée nationale elle-même a considéré que le texte était satisfaisant, puisque ni le rapport de sa commission des lois, ni l'examen de l'article 27 en séance publique, n'ont donné lieu à discussion sur ce thème.

EXTRAIT DE LA NOTE JURIDIQUE DU SEPME

Il ressort du projet que celui-ci définit de façon précise et détaillée le domaine du droit qui sera codifié (le domaine des métiers et de l'artisanat est strictement défini depuis la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 ; les subdivisions internes de cette législation sont énumérées), et éventuellement simplifié et adapté. **Il est donc satisfait aux exigences concernant le domaine d'intervention des mesures envisagées.**

La finalité de l'intervention des ordonnances est également indiquée avec précision. Il s'agit de modifier les dispositions indiquées afin :

– de les simplifier : il s'agit d'un objectif clair qui ne dénature pas l'esprit du droit ni le régime juridique concerné. Simplifier, c'est « *rendre moins compliqué* » (Larousse).

Par exemple, les articles 36 et suivant du code de l'artisanat de 1952 qui concernent l'apprentissage (qui relève également du code du travail et du code de l'éducation) n'ont pas été abrogés ni adaptés par les textes plus récents concernant ce domaine et créent d'importantes complications et incertitudes juridiques. De même, la codification des textes sur le répertoire des métiers sera sans doute l'occasion d'adopter toutes mesures qui pourraient l'être encore pour simplifier les démarches des entreprises.

– de les adapter à l'évolution des métiers : il s'agit de rendre conformes aux faits certaines dispositions qui étaient convenables mais ne le sont plus du fait de l'évolution économique, sociale, technique des métiers. Adapter, c'est « *ajuster, appliquer convenablement, mettre en accord, approprier* » (Larousse).

Par exemple, en matière d'apprentissage, il est prévu que les inspecteurs d'apprentissage des chambres de métiers « sont autorisés à visiter les logis d'apprentis ». Cette disposition, les apprentis n'étant plus de nos jours logés chez leur maître d'apprentissage, ou dans l'atelier même, dans un « logis », ne correspond plus à l'évolution des métiers et doit être adaptée aux conditions actuelles.

Il convient de rappeler que dans la décision DC 86-207, le Conseil Constitutionnel a considéré suffisante, pour finalité des ordonnances envisagées, la formule suivante : « *prendre la définition d'un nouveau droit de la concurrence et la recherche d'une plus grande liberté de gestion aux entreprises* ».

En précisant son domaine d'intervention et le but de cette dernière dans l'article 27-1° de la loi d'habilitation, le Gouvernement paraît préciser ainsi suffisamment la finalité des points sur lesquels il entend modifier les textes existants.

En revanche, le Gouvernement « n'a pas à faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra. Il ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études en cours dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions » (DC 86-207). Ainsi en ira-t-il notamment des travaux de codification qui révéleront l'existence de textes inadaptés ou inutilement compliqués pour lesquels des mesures s'avéreront nécessaires, mesures que l'adoption d'un code à l'identique ne permettrait pas de prendre.

B. DES PRÉCISIONS À APPORTER POUR GARANTIR LA CONSTITUTIONNALITÉ DE L'HABILITATION

Votre commission des affaires économiques n'est pas insensible à cette argumentation. Elle considère au demeurant que la nécessité d'adapter la législation actuellement applicable à l'artisanat et au secteur des métiers à l'évolution de ces derniers n'est pas contestable et qu'une telle démarche serait extrêmement profitable aux professionnels concernés. Enfin, elle ne met nullement en doute l'engagement du Gouvernement à strictement limiter ses projets aux modifications et compléments législatifs répondant à ses objectifs de simplification et d'adaptation à l'évolution des métiers, sans aller au-delà.

Reste que, pour s'assurer qu'aucune censure ne viendra contrarier cette volonté politique qu'elle partage, il lui semble que des précautions rédactionnelles devraient venir compléter le texte actuel du paragraphe 1° de l'article 27. En dépit de l'analyse développée par le secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, il ne lui paraît en effet pas certain que le Conseil constitutionnel le considérera comme suffisamment précis. En particulier, aucun complément d'information n'est venu, au cours de la discussion de l'article devant l'Assemblée nationale, ajouter aux quelques indications très générales figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi.

EXTRAIT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS DU PROJET DE LOI

S'agissant des réglementations relatives aux métiers et à l'artisanat, le Gouvernement envisage de réformer certaines dispositions applicables aux métiers et à l'artisanat qui datent de 1952 et sont caduques. Il prévoit également de définir les notions de métiers et d'artisans et d'adapter, en les clarifiant et en les simplifiant, les démarches d'inscription au registre des métiers. Les règles applicables aux trois départements du Haut-Rhin, de Bas-Rhin et de la Moselle, rédigées en langue allemande, devront être traduites et actualisées, tout en préservant les spécificités du droit local.

Les règles relatives aux élections, à l'organisation et aux missions des organismes consulaires devront être simplifiées et adaptées, si nécessaire, aux réformes envisagées en matière de décentralisation.

En matière d'apprentissage, le Gouvernement envisage un réexamen des attributions actuelles des chambres des métiers qui paraissent imprécises.

Le Gouvernement tiendra compte des possibilités de simplification des règles dans le domaine du droit du travail, du droit fiscal et de la protection sociale propres à l'artisanat, en introduisant des

mesures tendant à supprimer, à alléger ou limiter les formalités administratives et à faciliter le recours à l'outil informatique pour l'accomplissement de ces démarches.

1. Des mesures de simplification et d'adaptation déjà rendues possibles par d'autres dispositions du projet de loi

Au reste, on peut s'interroger sur la nécessité de faire relever un certain nombre de ces réformes du présent article 27, dès lors qu'elles semblent déjà être envisagées par plusieurs des articles précédents du projet de loi qui visent à simplifier le droit actuel.

Ainsi, l'article 1^{er} autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes dispositions modifiant les règles des procédures administratives pour, notamment, simplifier les démarches des usagers, en particulier en substituant des déclarations sur l'honneur à la production de pièces justificatives et en précisant corrélativement les conséquences qui s'attachent à l'éventuelle inexactitude de ces déclarations, et en substituant des régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable. Cette dernière mention, ajoutée par l'Assemblée nationale qui, dans le même temps, a supprimé l'article 17 qui instituait ces régimes déclaratifs pour les entreprises (pour leur création ou pour certaines de leurs activités), devrait autoriser de nombreuses simplifications envisagées dans le cadre de l'article 27-1^o, en particulier s'agissant des procédures d'obtention des aides aux entreprises.

L'article 5 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures modifiant le code général des impôts et le livre des procédures fiscales pour abroger les dispositions fiscales devenues sans objet et adapter celles qui sont obsolètes, et pour élargir les possibilités et assouplir les modalités d'option pour des régimes fiscaux spécifiques. A l'évidence, cette habilitation devrait permettre de modifier et de compléter les dispositions qui sont particulières au secteur des métiers dans le domaine de la fiscalité pour les simplifier et les adapter à l'évolution des métiers.

L'article 14 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures pour alléger les formalités nécessaires à l'établissement des fichiers électroniques et à la mise en œuvre du vote électronique pour les élections aux chambres de métiers.

Les articles 19 et 20 autorisent le Gouvernement à procéder à un nombre très important d'allègements, d'une part, des formalités résultant de la législation sociale et fiscale pesant sur les entreprises et les travailleurs indépendants, d'autre part, des formalités résultant de la législation relative au travail et à la formation professionnelle, dont devraient naturellement bénéficier les artisans au même titre que les autres chefs d'entreprises et travailleurs non salariés non agricoles.

Enfin, l'article 21 autorise le Gouvernement, dans le domaine du droit du commerce, à prendre par ordonnance toutes mesures afin, notamment, de simplifier les règles applicables au nantissement du fonds artisanal, de simplifier et unifier le régime applicable à la location-gérance de ce fonds en vue de faciliter sa transmission, et d'élargir les possibilités d'adhésion aux coopératives de commerçants artisans et assouplir les conditions de fonctionnement de ces coopératives.

On constate ainsi que la liste est longue des mesures de simplification concernant l'artisanat qui figureront dans des ordonnances devant être prises, conformément au troisième alinéa (2°) de l'article 28 du présent projet de loi, dans les douze mois suivant la publication de la loi, c'est-à-dire avant l'ordonnance de codification du code des métiers et de l'artisanat (laquelle devra être prise, quant à elle, dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi). On observera en outre que, dans tous ces cas, l'autorisation accordée par le Parlement au Gouvernement est extrêmement précise quant à son objet et à son domaine d'intervention.

2. La position de votre commission des affaires économiques

Dans ces conditions, votre commission des affaires économiques estime plus prudent de procéder à une réécriture de la fin du paragraphe 1° de l'article 27 afin de définir plus précisément le champ exact de l'habilitation qu'il permet au Parlement d'accorder au Gouvernement.

S'agissant du domaine couvert, il semble possible de déplacer les références à « *la fiscalité, au crédit, aux aides aux entreprises, au droit du travail et à la protection sociale* » sans pour autant priver le secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, des moyens qui lui sont nécessaires pour simplifier et faire évoluer le droit dans plusieurs de ces domaines. En effet, toutes ces matières sont largement concernées, comme cela a été démontré ci-dessus, par plusieurs des articles du présent projet de loi autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances.

En ce qui concerne la finalité desdites ordonnances, il paraît opportun de préciser que « l'adaptation à l'évolution des métiers » ne peut concerner que des « procédures », et non tous les types de dispositions législatives : à défaut, cette justification de l'adaptation pourrait autoriser le pouvoir exécutif à entreprendre des réformes d'une ampleur excédant largement le degré de dessaisissement admissible par le Conseil constitutionnel.

Au demeurant, cette précision n'empêchera nullement le codificateur de constater certaines abrogations ou caducités dont nul ne s'était soucié jusqu'alors et, comme l'y autorise la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, à les incorporer directement au texte proposé pour le code.

Enfin, votre commission des affaires économiques vous propose, par coordination avec la démarche adoptée par la commission des lois pour le paragraphe 2° du présent article, de citer l'intitulé du code qu'il est prévu de créer.

Le paragraphe 1° de l'article 27 serait par conséquent ainsi rédigé :
« 1° Les dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, celles qui ont trait au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, ainsi qu'à la qualité des produits et services, afin de les simplifier, d'adapter leurs procédures à l'évolution des métiers et, avec les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, de les regrouper et de les organiser en un code des métiers et de l'artisanat ».

<p>Votre commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

*

*

*

Au cours de sa séance du mercredi 30 avril 2003, votre commission des affaires économiques a donné un avis favorable aux dispositions du présent projet de loi dont elle a été saisie, sous réserve de l'adoption des amendements proposés par ses rapporteurs pour avis et de l'expression de ses préoccupations visant à éviter que les dispositions législatives envisagées par le Gouvernement sur le fondement de l'habilitation accordée par les articles 3 et 4 ne conduisent à exclure les PME, les PMI et les entreprises artisanales des marchés publics de l'Etat et des collectivités locales.