

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche

NOR : *MENX0400129R*

Monsieur le Président,

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et conformément aux articles 33 et 35 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative du code de la recherche.

*
* *

Le principe de l'élaboration d'un code de la recherche a été arrêté en 1996 et inscrit au programme général de codification. La Commission supérieure de codification (CSC) en a examiné et adopté le plan le 6 juillet 1999 puis la partie législative le 27 novembre 2001.

Les textes relatifs à la recherche constituent un domaine du droit n'ayant jamais fait l'objet d'un code. L'objectif du code de la recherche est donc de regrouper les textes relatifs au cadre général de la recherche, aux organismes et aux activités de recherche ainsi qu'aux personnels qui y concourent. Il a été réalisé selon la méthodologie énoncée par la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires et mise en œuvre par la CSC.

Ce code est destiné plus particulièrement à tous ceux qui œuvrent pour la recherche au sens le plus large : chercheurs, ingénieurs et techniciens des secteurs public et privé, enseignants-chercheurs, doctorants et étudiants, dirigeants et administrateurs des entreprises innovantes et des organismes publics et privés de recherche. Il a vocation à intégrer les nouvelles dispositions législatives et réglementaires qui reflètent les évolutions constantes et récentes du droit de la recherche.

*
* *

Le projet de code de la recherche est constitué de textes relativement récents et peu nombreux. En effet, hormis l'ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 instituant un Commissariat à l'énergie atomique qui est le texte législatif codifié le plus ancien, deux lois fondatrices ont été adoptées dans les années quatre-vingt. Il s'agit de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 modifiée d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et de la loi n° 85-1376 du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique. Quatre autres textes législatifs sont repris intégralement.

Le périmètre du code recouvre tant la recherche que les aspects de développement technologique puisqu'il inclut les textes généraux qui, comme l'indiquent certains de leurs intitulés, s'appliquent aux domaines de la « recherche et du développement technologique ».

La partie législative du code de la recherche est organisée en quatre livres qui structureront également la partie réglementaire :

Le premier livre est construit à partir des dispositions générales des lois des 15 juillet 1982 et 23 décembre 1985. Il comporte les textes relatifs aux missions et au fonctionnement des instances consultatives de la recherche ainsi que les différents dispositifs d'incitation à la recherche.

Le deuxième livre est introduit par les dispositions relatives aux instances consultatives compétentes en matière d'éthique des sciences. Son objectif est de regrouper les textes relatifs à certains domaines de recherche qui sont pour la plupart récents (fin des années 80, courant des années 90) et couvrent des domaines très dynamiques (biologie, médecine, biotechnologies) dont la législation et la réglementation sont en constante évolution.

Le troisième livre regroupe les dispositions relatives aux organismes de recherche, en particulier les établissements publics de recherche (établissements publics à caractère administratif, établissements publics à caractère scientifique et technologique, établissements publics à caractère industriel et commercial) et les structures favorisant la coopération en recherche (groupements d'intérêt public, centres techniques industriels).

Le quatrième livre est composé des dispositions concernant les personnels de la recherche, la mobilité et l'emploi scientifique. Il reprend les dispositions générales relatives aux personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique.

La codification du domaine de la recherche a été conduite en tenant compte de nombreuses dispositions déjà codifiées, notamment en matière de recherche sur le vivant et dans le domaine de la santé.

Afin de préserver le champ même du code tel qu'il vient d'être présenté et de permettre de l'ouvrir aux textes législatifs et réglementaires susceptibles d'intervenir selon les avancées du droit de la recherche, le choix de priorité suivant a été retenu :

- les dispositions non codifiées dans d'autres codes l'ont été dans celui-ci ;
- certaines dispositions indispensables figurant dans d'autres codes sont reproduites en dispositions « suiveuses » ;
- les autres dispositions font l'objet de renvois simples.

En ce qui concerne le code de la santé publique qui codifie l'essentiel des dispositions relatives aux sciences du vivant, seules ont été retenues les citations suivantes :

- les articles relatifs au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, dont la compétence s'étend au-delà du domaine de la santé publique pour s'intéresser aux problèmes d'éthique soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé (art. L. 211-1) ;
- les dispositions relatives à l'utilisation d'éléments du corps humain à des fins de recherche scientifique, les autorisations étant délivrées par le ministre de la recherche (art. L. 222-1). Les dispositions réglementaires relatives aux procédures d'autorisation de ces activités qui concernent essentiellement les organismes de recherche pourront ainsi être intégrées au code de la recherche ;
- un seul article définissant les recherches biomédicales (art. L. 223-1) alors qu'un titre entier du code de la santé publique leur est consacré. Les autres dispositions de ce titre font l'objet d'un renvoi simple à l'article L. 223-2.

Afin de ne pas rompre l'unité de la loi, les dispositions du chapitre V *bis* de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés concernant les traitements de données à caractère personnel ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé ont été reprises dans le code de la recherche sous forme de dispositions suiveuses car elles constituent un dispositif important pour le contrôle des activités de recherche en biologie humaine et médecine (art. L. 224-1).

Certaines dispositions du code de l'éducation ont été mentionnées par un renvoi simple, comme celles relatives au schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche prévu par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (art. L. 111-9) ou celles fixant la mission de contrôle de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche à l'égard des organismes concourant à l'application des législations relatives à la recherche et à la technologie et bénéficiant de concours de l'Etat (art. L. 114-4). Par contre, en raison de l'importance du rôle du service public de l'enseignement supérieur en matière de recherche, un article suiveur du livre I^{er} du code de la recherche cite les dispositions du code de l'éducation fixant les principes généraux de la recherche dans l'enseignement supérieur (art. L. 112-3).

De même est cité dans le code de la recherche l'article du code rural, issu de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, relatif à la recherche agronomique et vétérinaire, qui fixe des principes généraux de recherche spécifiques à ce domaine et confère aux ministres chargés de l'agriculture et de la recherche la tutelle conjointe des organismes publics de recherche concernés (art. L. 112-4).

Il en est de même des dispositions du code forestier relatives à la recherche sur la forêt et le bois, introduites par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, qui sont très proches des précédentes (art. L. 112-5).

Les articles 11, 12 et 13 de la loi du 15 juillet 1982 ont été codifiés au code général des collectivités territoriales. Dès lors qu'ils constituent avec les dispositions de la même loi codifiées au livre I^{er} du code de la recherche un ensemble cohérent, ils ont été repris en articles suiveurs au chapitre relatif à la politique régionale (art. L. 111-8).

Parce qu'elles constituent le plus important dispositif fiscal en faveur de la recherche et de l'innovation, il convenait de faire figurer dans le code de la recherche les dispositions relatives au crédit d'impôt pour dépenses de recherche codifiées au code général des impôts. A cet effet, il a été procédé à un renvoi simple (art. L. 131-1).

Il en a été fait de même s'agissant des dispositions du code de l'environnement relatives à l'utilisation et à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) (art. L. 241-2), à l'exception de celles relatives aux missions de la Commission de génie génétique qui sont citées (art. L. 241-1).

Il est également renvoyé aux articles de ce code qui codifient les dispositions nouvelles relatives aux recherches sur les produits chimiques issues de l'ordonnance du 14 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 (art. L. 253-1 et L. 253-2).

Enfin, les textes relatifs aux missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (art. L. 335-1) et de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) (art. L. 334-1), établissements publics de recherche placés sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la recherche et de l'environnement, figurent au livre III en dispositions suiveuses du code de l'environnement.

*
* *

Le code de la recherche reprend les textes dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification avec toutefois les adaptations suivantes.

Les dispositions des deux lois fondatrices de la législation de la recherche sont réparties sur plusieurs livres car elles concernent les fondements de l'organisation de la recherche (livre I^{er}), des missions et du fonctionnement des organismes de recherche (livre III), des missions des personnels de recherche et de l'emploi scientifique (livre IV). Constituant, en quelque sorte, la charpente du code, elles en couvrent donc pratiquement tout le champ et n'ont pas pu être conservées dans leur unité et certaines ont parfois dû être intercalées.

Il a été procédé à des adaptations mineures telles que des substitutions de références, la mise au présent de l'indicatif de verbes conjugués au futur et l'homogénéisation de la numérotation des alinéas. D'autres, plus conséquentes, permises par la codification à droit constant, ont conduit à l'abrogation, au reclassement et au déclassement de certaines dispositions.

Des reclassements ont été opérés en ce qui concerne le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES). En effet, dès lors que l'activité de certains établissements publics s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qu'ils ont une spécialité analogue, ils doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie. Par ailleurs, lorsqu'une catégorie d'établissements publics est créée, la loi doit en fixer les règles communes d'organisation et de fonctionnement.

Au vu de ces critères, il a été considéré que le CEA et le CNES ne peuvent être classés dans une catégorie existante et que chacun constitue une catégorie d'établissement. Nombre de dispositions de l'ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 concernant le CEA ou de la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 concernant le CNES ayant été déclassées depuis leur création, celles demeurant encore en vigueur n'étaient plus suffisantes et ont donc été complétées.

S'agissant du CEA, ont été ajoutées les dispositions relatives au cadre général des missions qui lui sont confiées, au Comité de l'énergie atomique, à la détermination des catégories de personnes représentées au conseil d'administration, à l'administrateur général et au haut-commissaire. Pour le CNES, ont été notamment ajoutées les catégories de personnes représentées au conseil d'administration.

Par ailleurs, des dispositions relevant du domaine exclusif des lois de finances n'ont pu être codifiées. En effet, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 réserve à un texte de loi de finances (art. 1^{er}, alinéa 2) l'édition des « dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». En conséquence, il a été estimé que tel était le cas de l'article 4 de la loi du 15 juillet 1982 fixant les obligations d'information s'imposant au Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances (Jaune budgétaire). Ces dispositions n'ont donc été ni codifiées ni abrogées. Leur abrogation, qu'elle soit ou non accompagnée de leur codification, ne pourra donc résulter que d'un texte ayant le caractère de loi de finances.

Les dispositions des lois des 15 juillet 1982 et 23 décembre 1985 instituant un Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) ainsi que toutes les dispositions où cette instance est mentionnée ont été disjointes de la partie législative. En effet, quelle que puisse être l'utilité de cette instance, ni par son rôle purement consultatif, ni par son champ de compétence, cet organisme ne ressort à la compétence législative. Il convient donc de codifier les dispositions correspondantes dans la partie réglementaire du code.

S'agissant des dispositions de l'article 17 de la loi du 23 décembre 1985 instituant une conférence annuelle en vue d'associer les régions à l'élaboration, à l'évaluation et à la mise en œuvre de la politique nationale de la recherche et de la technologie, des considérations du même ordre ont toutefois conduit à une conclusion différente. En effet, dès lors, d'une part, que l'existence d'une telle conférence ne ressort pas à la compétence du pouvoir législatif et, d'autre part, que cette conférence ne s'est jamais réunie, dès lors également que le principe même de la participation des régions à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique nationale de la recherche et de la technologie est repris au deuxième alinéa de l'article L. 4252-1 du code général des collectivités territoriales issu de la loi du 15 juillet 1982, article reproduit en suiveur dans le code de la recherche (art. L. 111-8), l'abrogation pure et simple de l'article 17 a été jugée possible en application de l'article 2 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Si des reclassements ont été effectués s'agissant des textes instituant le CEA et le CNES, des déclassements ont été opérés s'agissant de la désignation de leurs autorités de tutelle. D'une manière générale, il en a été de même pour celles des dispositions d'articles de lois codifiées désignant précisément un ou des ministres compétents pour prendre certaines décisions. Les autorités administratives compétentes devront donc être précisées dans la partie réglementaire du code de la recherche.

Lorsqu'il appartient à l'autorité administrative de fixer un délai et que celui-ci est précisé dans la loi, le même principe a prévalu. Tel est notamment le cas des dispositions de la loi du 15 juillet 1982, issues de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, concernant la durée d'autorisations accordées aux chercheurs pour l'exercice de certaines activités au sein d'une entreprise.

Les conditions de nomination des membres des conseils d'administration des centres techniques industriels relevant de la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 ont également été renvoyées à l'adoption de la partie réglementaire du code.

Il en est de même des dispositions de la loi du 15 juillet 1982 précisant que les conseils d'administration des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) sont saisis, chaque année, de comptes consolidés incluant leurs filiales et les comptes de chacune d'entre elles ou de celles de cette même loi précisant qu'un décret définit les prestations de services qui peuvent faire l'objet des conventions conclues par les EPST dans la mise en application de la loi du 12 juillet 1999.

Enfin, ont encore été considérées comme de nature réglementaire des dispositions des lois des 23 décembre 1985 et 12 juillet 1999 faisant obligation de présenter un bilan ou un rapport à un ministre ou, pour le Gouvernement, d'en présenter un au Parlement.

Quelques décisions d'harmonisation de l'état du droit ont aussi été prises.

L'article 133 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait introduit, dans l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 relatif aux groupements d'intérêt public (GIP) recherche et développement technologique, des dispositions concernant les GIP relatifs au développement social urbain. Ces dispositions ne peuvent être reprises dans le code de la recherche. Elles ont donc été réintroduites, par le biais de l'ordonnance de codification, dans l'article 54 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, avec les modifications que ce texte y a lui-même apportées.

Par ailleurs, aucun texte de nature législative ou réglementaire ne peut être codifié au code de la recherche en ce qui concerne certains organismes qui contribuent aux activités de recherche et de développement technologique, à la coopération et à la valorisation de la recherche (associations ou grandes fondations telles que l'Institut Pasteur, l'Institut Curie, le Centre d'étude du polymorphisme humain - Fondation Jean Dausset, le Collège international de philosophie...). Afin de ne pas les exclure du champ du code, il a été décidé de créer un article visant ces structures juridiques au titre IV du livre III (art. L. 343-1).

Enfin, peut également être considérée comme une adaptation au droit l'abrogation de dispositions de l'ordonnance du 18 octobre 1945 mentionnant que le CEA est dispensé du contrôle financier prévu par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat dès lors qu'il est précisé que l'établissement est soumis à un contrôle financier spécifique dont les règles sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Il en est de même des dispositions de cette ordonnance indiquant que les sommes nécessaires à l'accomplissement de la mission du CEA inscrites chaque année au budget de l'Etat le sont « sous deux rubriques différentes, l'une relative aux dépenses de personnel et de matériel afférentes à la gestion administrative de l'établissement et aux acquisitions immobilières qui ne peuvent être imputées sur la dotation initiale, l'autre concernant les dépenses relatives aux activités scientifiques de l'établissement ». En effet, ces dispositions ne sont plus conformes à celles de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

*
* *

La législation relative à la recherche comporte très peu de dispositions rendues applicables outre-mer par la loi, excepté dans le domaine « biologie, médecine, santé » pour lequel il a été décidé que le code de la recherche serait suiveur du code de la santé publique et pour lequel l'applicabilité des dispositions résulte du code pilote. En conséquence, seul un article du livre I^{er} (dispositions relatives aux contrats de plan) et un article du livre III (dispositions relatives aux GIP) sont, au regard du droit constant, applicables aux collectivités d'outre-mer.

En sus des dispositions expressément rendues applicables par un texte législatif, il a été admis que soient regardées comme applicables sur l'ensemble du territoire de la République les dispositions du titre IV du livre IV relatives aux personnels de la recherche soumis à un statut de droit public, qui, en raison de leur objet même, régissent ces personnels quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire national.

Inversement, il n'a pas été estimé possible de faire entrer dans la catégorie des textes applicables de plein droit aux collectivités ultra-marines les articles du livre I^{er} du code énonçant en termes généraux les missions ou objectifs de la recherche, l'article du livre II relatif à la recherche marine, les articles du livre III concernant les établissements publics de recherche ou les centres techniques industriels et ceux du livre IV ne régissant pas directement des personnels de recherche soumis à un statut de droit public.

Il sera procédé aux extensions complémentaires nécessaires après consultation des assemblées des collectivités d'outre-mer dans le cadre du projet de loi de ratification de l'ordonnance de codification de la partie législative du code.

*
* *

Le projet d'ordonnance, auquel est annexé le projet de code, comprend neuf articles :

L'article 1^{er} crée un code de la recherche établi à droit constant, en donnant valeur législative aux dispositions regroupées au sein de l'annexe.

L'article 2 permet, lorsque ces dispositions viendront à être modifiées, la modification automatique des dispositions soit d'autres codes, soit d'autres textes législatifs, reproduites dans le code de la recherche à titre de code « suiveur » ou qui mentionnent sans les reproduire des dispositions d'autres codes ou d'autres textes législatifs.

L'article 3 prévoit le remplacement des références à des lois abrogées et reprises dans le code de la recherche, qui sont contenues dans d'autres textes, par des références aux dispositions correspondantes du code de la recherche.

L'article 4 modifie le troisième alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'éducation pour y substituer, s'agissant de la mise en œuvre des objectifs de la recherche publique, la référence au code de la recherche en lieu et place de celles relatives à la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

L'article 5 réintroduit dans l'article 54 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine les dispositions particulières concernant les GIP relatifs au développement social urbain qui avaient été insérées à l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 et qui n'ont pas vocation à être codifiées dans le code de la recherche ni à faire l'objet d'une abrogation.

L'article 6 abroge des dispositions législatives qui sont proposées à la présente codification, ainsi que de celles qui, ayant été implicitement abrogées ou n'ayant plus d'objet, ne sont pas reprises dans le code de la recherche.

L'article 7 concerne les dispositions qui, contenues dans des lois mentionnées dans l'article précédent, sont de nature réglementaire au regard de la Constitution ; l'abrogation de ces dispositions ne prendra effet qu'à compter de l'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code de la recherche, qui en reprendra la substance.

L'article 8 rend certaines dispositions de l'ordonnance applicables à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

L'article 9 est l'article d'exécution.

*
* *

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.