

PREMIER MINISTRE

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION



SEPTIÈME RAPPORT ANNUEL 1996



JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(1996)

SOMMAIRE

	Pages
■ Rapport d'activité de la Commission supérieure de codification (année 1996)	1
■ Annexes	19
1 – Codes en voie d'adoption ou en cours d'élaboration	
2 – La codification du droit de l'Outre-mer	
3 – Document statistique concernant le code général des collectivités territoriales	

SEPTIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION 1996

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
■ 1. Bilan de l'année 1996.....	7
1.1 Un décalage entre l'activité des codificateurs et les procédures d'adoption.....	7
A – les missions de codification des ministères et la Commission supérieure de codification : une activité soutenue	7
B – des codes retardés au stade de leur adoption.....	8
1.2 La confirmation du vif intérêt des éditeurs, de l'université et de la doctrine pour l'œuvre de codification.	9
A – l'intérêt des éditeurs.....	9
B – l'association de l'université aux équipes administratives : une collaboration fructueuse	9
C – l'intérêt de la doctrine	9
■ 2. Les enseignements pratiques	11
2.1 Quelques techniques de codification à préciser.....	11
A – les tables de concordance	11
B – la structure en parties ou en livres	11
C – la cohérence des choix de codification.....	12
D – la mise en valeur de principes généraux.....	12
E – le traitement de questions spécifiques	13
F – la procédure à suivre pour les codes à droit non constant	14
2.2 La nécessité d'une efficacité accrue.....	14
A – la continuité des équipes.....	14
B – une consultation accrue des organismes compétents	15
C – le contrôle de la qualité des codes soumis à approbation.....	15
D – les travaux de codification et le Parlement.....	16

■ 3.	Annexes.....	
3.1	Codes en voie d'adoption ou en cours d'élaboration..	
	. code de l'action sociale.....	
	. code des associations et fondations	
	. code de commerce	
	. code de la communication et du cinéma	
	. code de l'environnement	
	. code de la fonction publique.....	
	. code de la juridiction administrative.....	
	. code de la magistrature	
	. code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général	
	. code monétaire et financier.....	
	. code de l'organisation judiciaire	
	. code du patrimoine	
	. code de la route	
	. code rural	
	. code de la santé publique.....	
3.2	La codification du droit de l'Outre-mer.....	
3.3	Document statistique concernant les modifications législatives apportées au code général des collectivités territoriales depuis sa publication.....	

Face à ceux qui s'interrogent sur le caractère utopique de la codification, l'année 1996 a confirmé que la codification était faite d'abord pour les usagers. Le désordre prévu par certains après l'adoption par le Parlement du code général des collectivités territoriales n'a pas eu lieu : bien au contraire, un vaste concert de satisfaction a salué ce travail d'ores et déjà entré dans les mœurs administratives, notamment chez les élus locaux. La codification, même celle « à droit constant », rejoint ces autres « utopies » que sont la réforme de l'État, le respect de l'usager, la transparence, la stabilité juridique ou le principe de légalité ; elle est ainsi en bonne compagnie.

Plus que jamais la codification est nécessaire à la clarification du droit.

Il en va ainsi, d'une part, parce que notre droit est déjà largement codifié : une grande part de nos lois et décrets étaient déjà intégrée en 1989 dans des codes, qu'il s'agisse des codes « historiques » (code civil, code pénal) ou de codes plus techniques et plus récents (code de l'expropriation, code du domaine de l'État, code général des impôts ou code de l'urbanisme). L'actuel mouvement de codification relancé en 1989 par le Premier ministre de l'époque puis en 1995 par le Président de la République et par le Premier ministre qui en ont fait un des principes de la réforme de l'État, se situe donc dans une continuité. Aujourd'hui c'est sans doute près de la moitié des lois et décrets qui figure dans un code.

La codification est indispensable, d'autre part, parce que les lois se succèdent, se superposent parfois, en un droit positif souvent peu lisible et toujours difficile d'accès, y compris pour certains praticiens. En témoignent les longues recherches que doivent effectuer certains ministères dans l'attente d'un code, y compris dans le secteur juridique relevant de leur compétence, ne serait-ce que pour identifier l'ensemble des textes en vigueur et renseigner leurs propres usagers.

Le « droit constant » est bien entendu une solution imparfaite, mais nécessaire, ne serait-ce que parce que sa présentation ordonnée est devenue une étape dans la réforme du droit quand celle-ci est entreprise. Les codifications successives font apparaître les lacunes du droit, ou l'hétérogénéité de dispositions juridiques, notamment dans le domaine particulièrement sensible des sanctions pénales.

La Commission supérieure de codification souhaite apporter une contribution à ces débats doctrinaux. Tout d'abord le processus de codification à droit constant est sanctionné par le Parlement, et jamais de manière formelle : quand en réponse à la question d'un député, à propos du débat sur le titre du futur code de l'action sociale, le ministre du travail et des affaires sociales propose au Parlement le rétablissement de la mention de « la famille », en affirmant que « le Parlement saura remettre les pendules à l'heure », contestant en cela un choix différent de la Commission supérieure de codification et du gouvernement (JO débats A.N. du 29 octobre 1996), il rappelle indirectement le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « la loi est votée par le Parlement ». Telle est, sans ambiguïté, le choix retenu depuis 1989 : le Parlement vote la loi, donc vote les parties législatives des codes qui reformulent le droit législatif.

Ensuite, la technique de codification « à droit constant » ou *law as it is* ou *Kodifikation gemäss bestehendem Recht* n'est nullement en contradiction ou en compétition avec la codification réformatrice du fond du droit ou *Law as it should be*. Chacune des deux méthodes a sa portée et son utilité et, selon les codes et les projets gouvernementaux de réforme, l'on peut naturellement avoir recours à l'une ou l'autre.

Au demeurant, la différence entre les deux méthodes a été très clairement exposée dès 1905 dans un rapport de la Chambre des députés à propos des

efforts d'Alexandre Millerrand pour codifier les récentes lois sur le droit du travail naissant :

« le dessein le plus vaste, « la manière large », si j'ose ainsi parler, comporterait un code complet, embrassant à la fois ce qui est et ce que l'on voudrait qui fût, contenant tout ensemble l'ancien droit et un droit nouveau, régissant la cité présente et bâtissant la cité future ; une codification, sans doute, mais aussi et bien plus encore une rénovation, une révolution... Et puis il y a des desseins plus modestes, il y a la « manière étroite » qui est la nôtre. Ne point contester que, cela fait, il resterait quelque chose à faire, mais ne point en disputer ni s'en occuper pour l'instant ; proclamer hautement que « systématiser la législation n'est pas du tout paralyser le législateur » ; mais distinguer, « sérier », marquer des temps, et dire : « l'œuvre nécessaire, le commencement de l'œuvre nécessaire, est, aujourd'hui, de débrouiller et de débroussailler » (travaux parlementaires sur la codification réunis par M. Marc SUEL).

Dans l'attente ou en l'absence de l'édification des monuments de la codification réformatrice, la vie – bien réelle, elle aussi – des citoyens, des usagers, des personnes morales, se poursuit, avec toujours ses nécessités de compréhension et d'accès au droit, auxquelles répond la codification « à droit constant ».

En premier lieu la méthode du droit constant qui reprend lors de la codification le droit tel qu'il est, est désormais comprise et bien admise par les praticiens et la jurisprudence. A titre d'exemple, par sa décision du 30 octobre 1995 (Bull. p. 967) la Chambre criminelle applique, comme il est normal, à des faits antérieurs à sa codification, l'article 5 de

la loi « alors en vigueur » sur la consommation du 23 juin 1989 mais en l'accompagnant de la mention « article devenu l'article L.121-36 du code de la consommation ». Par cette « passerelle » proposée au lecteur, le juge pénal assure une continuité entre le droit sous sa forme antérieure et le code nouveau.

Ensuite, et il ne faut pas s'y tromper, le « droit constant » n'est bien entendu pas un état définitif, mais un simple constat à un moment donné. Le droit existant peut être immédiatement modifié. En outre, la réorganisation du droit, objet même de la codification, favorise une attention plus grande du réformateur des textes aux multiples incidences de la modification d'une disposition donnée : ainsi, un an après la publication du code général des collectivités territoriales, plus d'une centaine d'articles ont été modifiés par une dizaine de lois en 1996 et 1997. Mais désormais, les réformateurs de la loi sont plus directement conduits à envisager les effets d'une même réforme sur les communes, les départements et les régions : le code produit à la fois un memento et une discipline de travail. De même, l'identification dans le code des dispositions particulières sur l'Alsace Moselle ou l'outre-mer autrefois dispersées dans des textes spécifiques conduit désormais le réformateur à envisager systématiquement les conséquences des dispositions nouvelles pour ces régions.

Enfin, une *programmation est nécessaire*.

L'examen des travaux gouvernementaux et parlementaires le prouve chaque année : les ordres du jour du Conseil d'État, du Conseil des ministres et, surtout du Parlement sont surchargés. Les réformes du fond du droit se succèdent, les lois de finances et de sécurité sociale occupent toute une partie de la session unique et les projets de loi de codification peuvent parfois apparaître comme voués à céder le pas aux réformes d'actualité. Ils sont alors « parqués »

dans l'attente d'hypothétiques jours moins chargés.

Pour pouvoir organiser utilement les travaux des administrations et de la Commission supérieure de codification, mobiliser pleinement les ministères, mieux coordonner l'élaboration des parties législatives et réglementaires, informer, sinon associer aussi en amont que possible, futurs rapporteurs au Conseil d'État et au Parlement, une programmation des travaux de codification s'impose. Cette programmation est évidemment sujette à adaptation et correction mais elle a le mérite d'exister et de conduire à poser des priorités.

Celles-ci sont actuellement en faveur des codes complètement nouveaux par rapport aux codes existants à « refondre ». Le code général des collectivités territoriales, le code monétaire et financier, les codes de la consommation, des juridictions financières, de l'environnement, de l'éducation, de la fonction publique, des transports sont ainsi des codes nouveaux qui réorganisent la présentation d'un ou de plusieurs domaines du droit.

Mais il ne faut pas négliger pour autant la refonte de codes anciens, devenus obsolètes en raison de l'abandon de dispositions anciennes et de la publication de législations nouvelles (code de la santé publique, code de la famille et de l'action sociale, code de la route).

1. LE BILAN DE L'ANNÉE 1996

L'année 1996 est marquée à la fois par des décalages dans le processus de l'adoption des codes et un intérêt soutenu pour la codification.

■ 1.1. Un décalage entre l'activité des codificateurs et les procédures d'adoption

Une nouvelle fois, et de façon peut-

être plus nette encore qu'en 1995, le processus de codification connaît un décalage : à un rythme soutenu, les acteurs chargés de la préparation des projets de codes poursuivent leur effort. Mais l'adoption proprement dite des textes connaît des retards importants, pour des raisons diverses.

■ A – Les missions de codification des ministères et la Commission supérieure de codification : une activité soutenue

Depuis la création de la nouvelle Commission supérieure de codification en 1989, plusieurs parties législatives de codes ont été définitivement adoptées par le parlement et publiées au Journal officiel : (codes de la propriété intellectuelle, de la consommation, des juridictions financières, des collectivités territoriales et plusieurs livres du nouveau code rural). De même, plusieurs parties réglementaires ont été adoptées par le Gouvernement et publiées (codes de la propriété intellectuelle et de la consommation).

En application des prescriptions de la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, les services de l'État concernés ont lancé ou poursuivi l'élaboration de codes, conformément au programme général de codification. La Commission supérieure de codification, tant en groupes restreints qu'en séances plénières (15 séances en 1996), a délibéré, modifié et validé de nombreux projets de codes. A la date d'établissement de ce rapport (mai 1997), la situation des codes en cours se présente comme suit.

En premier lieu, des parties législatives de codes ont été définitivement adoptées par la Commission.

Il en va ainsi du *code de l'éducation*, achevé par la Commission le 20 juin 1995, et dont le Conseil d'État a été saisi le 7 novembre 1996. Le *code de l'environnement*, dont l'examen par la Commission a été terminé le 11 avril 1995, a

fait l'objet d'une saisine du Conseil d'État le 10 novembre suivant ; déposé le 21 février 1996 à l'Assemblée nationale, il devra être complété par l'adjonction de la partie outre mer. Le *code de la santé publique*, qui a été adopté par la Commission le 3 décembre 1996, est en cours de relecture et devrait prochainement pouvoir être transmis au Premier ministre et au Conseil d'État.

En second lieu, on relève des codes en cours d'élaboration, qui seront prochainement examinés par la Commission Supérieure de codification. En ce qui concerne les parties législatives, il s'agit du *code de la famille et de l'action sociale* examiné par la Commission de mai à juillet 1997, et du *code de la route*. On notera encore le cas particulier d'un code ayant fait l'objet d'un nouvel examen en Commission, à la demande du ministre de la culture : le code du patrimoine. Le plan initialement retenu pour ce code a été revu, afin de mieux prendre en considération les spécificités du droit propre à chaque domaine (archives, monuments historiques, archéologie...).

Plusieurs codes dont la partie législative est adoptée verront l'examen prochain par la Commission de tout ou partie des parties réglementaires correspondantes : il en ira ainsi du *code des juridictions financières* (automne 1997) et du *code général des collectivités territoriales* (1997-1998). Les travaux concernant la partie réglementaire du *code de l'environnement*, bien que la partie législative de celui-ci ne soit pas encore adoptée, ont d'ores et déjà commencé, et pourront être soumis à la Commission en 1998.

En troisième lieu, des codes nouveaux ont été lancés par décision interministérielle. Leur élaboration est d'ores et déjà entreprise par les ministères ou les services concernés. Ces mesures constituent autant d'actes de confiance dans le processus de codification de la part du gouvernement. Il s'agit de la création des codes de la *juridiction administrative* et de la *magistrature*, et de la refonte du

code de l'organisation judiciaire (réunion interministérielle du 17 avril 1996), du *code des transports* (la mise en œuvre d'une étude de faisabilité a été décidée par réunion interministérielle du 9 octobre 1996), et du *code de la fonction publique* (réunion à la direction générale de l'administration et de la fonction publique du 3 mars 1997).

■ B – Des codes retardés au stade de leur adoption

L'année 1996 a été marquée comme en 1995 par le fait que de nombreux codes techniquement achevés sont en situation d'attente parce que bloqués entre le stade de l'examen par le Conseil d'État et l'adoption définitive par l'autorité compétente, Parlement ou exécutif.

C'est ainsi que le *code de commerce*, dont la partie législative a été approuvée par le Sénat en 1993, est toujours en attente ; en effet, depuis que le projet a été écarté par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, en 1994, sa reprise reste subordonnée à l'achèvement du code monétaire et financier ; or, comme le signalait le rapport annuel précédent, le *code monétaire et financier* (partie législative) a été retardé par l'intervention de la transposition de la directive des « services en investissements ». Ce retard a encore été accentué par des changements au sein de l'équipe chargée de cette codification au sein du ministère des finances.

En outre, trois livres du *code rural* sont en instance : le livre IX avait pourtant été déposé à l'Assemblée nationale depuis le 27 juillet 1994 ; le livre VI a fait l'objet d'un dépôt au Sénat le 8 novembre 1995 et le rapport a été achevé fin avril 1996 ; quant au livre VII, le Conseil d'État, a été saisi le 26 juin 1996 et doit rendre son avis en juin prochain.

La situation de ces trois codes a peu évolué en un an. En raison de la dissolution de l'Assemblée nationale, le code de commerce et le livre IX du code rural

deviennent caducs et devront faire l'objet d'un nouveau dépôt.

De surcroît, d'autres projets de codes sont venus grossir la liste des codes en attente. C'est ainsi que le *code de la communication et du cinéma* a été disjoint du projet de loi relatif aux pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel en janvier 1997, après un quatrième examen au Conseil d'État. De son côté, le *code de l'environnement*, qui avant la dissolution, n'avait pas été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, a vu sa procédure de vote suspendue en dépit de son adoption après amendements, par la commission compétente de l'Assemblée Nationale.

Un seul texte de code aura été adopté récemment : la partie réglementaire du *code de la consommation*, aux termes de délais difficilement admissibles de plus de trois ans et demi après la publication de la partie législative et de près de deux ans après son adoption par le Conseil d'État, a enfin été elle-même publiée (décret n° 97-298 du 27 mars 1997, *Journal Officiel* du 3 avril 1997).

■ 1.2. La confirmation du vif intérêt des éditeurs, de l'université et de la doctrine pour l'œuvre de codification

■ A – L'intérêt des éditeurs

Le code est un produit qui répond à un besoin, comme en témoigne l'intérêt soutenu des éditeurs. Pour ne prendre qu'un exemple, le code général des collectivités territoriales a déjà été publié par sept éditeurs différents.

■ B – L'association de l'université aux équipes administratives : une collaboration fructueuse

Il convient de rappeler que cette collaboration est prévue par la circulaire de codification du Premier ministre de 1996. Des professeurs d'université, consultés à titre d'expert, travaillent aux côtés des missions de codification des ministères et des groupes de travail, et

participent aux groupes restreints et aux séances plénières de la Commission supérieure de codification.

C'est ainsi que MM. Chapus et Dugrip ont accepté de contribuer à la préparation du code de la juridiction administrative, que M. Moreau apporte à la partie réglementaire du code général des collectivités territoriale la compétence qui a permis à la partie législative d'aboutir, et que M. Truchet participe activement à l'élaboration du code de la santé publique. S'agissant du code de la fonction publique, il sera également fait appel à des universitaires.

■ C – L'intérêt de la doctrine

La multiplication des manifestations d'intérêt (colloques, séminaires, ouvrages) est un signe de reconnaissance des travaux menés depuis quelques années et des votes du Parlement.

Un important colloque sur la codification s'est tenu à Toulouse les 27 et 28 octobre 1995, organisé par la Faculté de droit (institut d'études judiciaires) et l'ordre des avocats du barreau de Toulouse. Les travaux de ce colloque ont été publiés aux éditions Dalloz sous la direction du professeur Bernard BEIGNIER (« la codification »).

De même, le séminaire de philosophie du droit de l'Université de Paris II est consacré à la codification depuis deux ans et les conférences de la première année ont été réunies dans un numéro de la revue « Droits ».

Il faut noter que le Conseil de l'Europe a organisé les 16 et 17 avril 1997, dans le cadre de son « programme de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale », en Slovaquie un séminaire sur « la codification des normes juridiques » en présence des ministres ou vice-ministres de la justice de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (Croatie, Hongrie, Lituanie, Moldova, Roumanie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque notamment). L'un des deux

exposés introductifs en séance plénière consacré aux « enjeux de la codification » a été confié au rapporteur général de la commission supérieure de codification française. Les débats ont montré l'intérêt international pour les travaux et les méthodes de codification menés dans notre pays.

Enfin, l'institut international d'administration publique (IIAP) organise un colloque international en juin 1997 sur le thème de la codification en droit comparé.

Sur l'opportunité même de la codification, quelques articles portent des critiques sans aménité, parfois sans nuances et toujours sans propositions alternatives. Quelques réflexions autour de ces critiques ne sont pas inutiles.

Le premier constat à faire est que, s'il a pu arriver que tel code ait été *absorbé* dans un code plus étendu (code de la nationalité par le code civil, code des débits de boissons par le code de la santé publique, code du blé par le futur code rural) ou tel code *divisé* (entre code de l'urbanisme et code de la construction et de l'habitation), il est sans exemple que le législateur après avoir codifié (« à droit constant » ou en codification réformatrice) ait *décodifié*. Jusqu'à ce jour, le processus de codification est un aller simple : les usagers se semblent pas avoir trouvé la destination particulièrement inhospitalière.

Il faut ensuite faire litière de l'idée de « législation parfaite ». Chacun sait que le corps de législation se complexifie et s'alourdit continuellement. Il y a des années que tout praticien a perçu la nécessité de se servir d'une collection ordonnée des lois plutôt que d'un magma informe dans lequel seuls quelques spécialistes trouvent la fortune et la réputation de guide indispensable. La codification est une transition, c'est-à-dire souvent un mauvais moment à passer pour les services en charge du processus et pour tous ceux qui ont à appliquer le droit en cours de codification. Elle impli-

que un effort de rédaction et de composition, un effort d'adaptation des praticiens qui auront à se familiariser avec des numéros d'articles modifiés et quelques manuels à corriger pour intégrer les nouvelles références. Mais l'effort accompli, la remise en ordre réussie, le gain de temps, la clarté compensent le coût – certes non négligeable – de l'opération.

Il n'est certes pas question de changer la réalité de la norme, mais de la rendre plus accessible. Une loi est lisible, certes, comme la loi de 1881 sur la liberté de la Presse dans sa rédaction originelle, qui n'est plus le droit positif. Comment lire la loi de 1881 sans ses modifications successives, par les lois des 29 septembre 1919, 25 mars 1952, 28 novembre 1969, 1^{er} août 1986, 13 juillet 1990, 16 décembre 1992 et 4 janvier 1993, sans oublier ni l'ordonnance du 26 août 1944 ni le décret-loi du 29 juillet 1939 ? Sans les textes qui touchent à des matières connexes ? Sans les textes d'application ? La mise à jour et la mise en perspective de cette loi fondamentale, comme de bien d'autres, constituent précisément l'un des objets du projet de « code de la communication et du cinéma ».

Ranger le droit signifierait le figer. Qui peut soutenir que le droit de l'éducation, par exemple, où les lois programmes ont succédé aux lois d'orientation dans un certain désordre (Cf lois de 1975 et 1989 pour le secondaire ou lois de 1968 et 1984 pour le supérieur) serait plus facile à réformer sans codification préalable à droit constant ? Un code de l'éducation permettra à chacun à la fois de connaître le droit *applicable*, le droit *abrogé* et le droit à corriger ou à réformer. Le code prend alors son sens opérationnel : fournir non seulement au législateur et à l'administration, tous deux adeptes des « compilations officielles » où l'ordre des lois prend une stature privée à usage des sachants, mais à chacun, une base de départ pour réformes et réformateurs.

Enfin, l'on peut constater que les services de l'État sont à l'œuvre. C'est le cas notamment du ministère de l'intérieur (CGCT), celui des finances (code de la consommation en vigueur, code monétaire et financier en élaboration après le vote de la directive « services en investissements », code des marchés publics subordonné à l'adoption d'une loi autonome nouvelle), du ministère de l'éducation (code de l'éducation examiné au Conseil d'État), du ministère des affaires sociales (code de la santé publique et code de l'action sociale tous deux en fin de recomposition et bientôt prêts pour envoi au Conseil d'État), du ministère de l'environnement (code de l'environnement qui apparaîtra aussi indispensable que le code de l'urbanisme ou le code de la construction et de l'habitation), du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation (code de la fonction publique lancé en 1997 en liaison étroite avec le ministère de la santé pour la fonction publique hospitalière).

2. LES ENSEIGNEMENTS PRATIQUES

■ 2.1. *Quelques techniques de codification à préciser*

L'examen par la commission des projets de codes a soulevé des problèmes de nature diverse, auxquels la Commission, chargée par le décret de 1989 d'édicter des directives de codification, entend répondre *comme suit*.

■ A – *Les tables de concordance*

Les tables de concordance sont un élément essentiel permettant à l'utilisateur, et notamment au juriste, voire à l'historien du droit, de resituer les dispositions d'un code donné dans le temps et dans l'espace juridique. Il doit notamment pouvoir remonter aisément aux travaux préparatoires du texte initial abrogé lors de sa codification. Dès lors, une atten-

tion soutenue doit être portée à l'*exactitude et à la précision des tables désormais classiques* permettant de relier une disposition du code au texte-source dont elle est issue et à ses modifications successives.

En outre, la multiplication des codes nécessite dès aujourd'hui que chaque code nouveau comporte une *table supplémentaire* mentionnant les liens avec d'autres codes. Cette table sera double. D'une part, elle comportera une liste des autres codes auxquels est lié le code en question, à quelque titre que ce soit (mention, renvoi simple à un article ou à un ensemble d'articles, citation « en code suiveur » d'une partie d'un autre code, ou à l'inverse présence dans un autre code de dispositions pilotes reprises en suiveur). D'autre part, elle présentera les mêmes informations, mais ventilées par articles : une liste d'articles mentionnera les codes auxquels ceux-ci sont liés, et la nature du lien (renvoi, etc.).

■ B – *La structure en parties ou en livres*

La question du choix d'une structure en livres ou en parties s'est posée à la Commission supérieure. La possibilité de regrouper en parties les livres d'un code est prévue par la circulaire précitée du Premier ministre, qui indique que « la lisibilité et la clarté du plan sont les principaux guides en la matière ». Sur cette base, la Commission estime que la plupart du temps, le découpage en simples livres présente les avantages les plus évidents, à savoir l'identification de blocs de droit très homogènes, la commodité d'accès, et une meilleure lisibilité en raison d'une numérotation de base à 3 chiffres plus facile à mémoriser.

Les codes en vigueur ou en préparation pour lesquels un découpage – apparent ou réel – en parties a été retenu jusqu'alors peuvent se classer en deux catégories :

d'une part, des codes dont *les livres*

sont regroupés par simple commodité de présentation en parties assez cohérentes, mais sans que ce rassemblement ait un effet sur la numérotation, qui demeure à trois chiffres (code de l'éducation, code de la propriété intellectuelle). Cette possibilité peut être largement utilisée ;

d'autre part, des codes dont le classement en parties reflète une structuration thématique claire, avec naturellement une numérotation à quatre chiffres ; c'est le cas du code général des collectivités territoriales.

Pour les raisons indiquées, dans la mesure du possible, ce dispositif doit être *exceptionnel*. Le recours aux parties assorti d'une numérotation à quatre chiffres doit être réservé aux seuls codes à la fois volumineux et dont le caractère fortement évolutif est probable comme le futur code de la santé publique. En effet, la numérotation à quatre chiffres permet alors de réserver pour l'avenir de nouveaux Titres et Chapitres.

■ C – La cohérence des choix de codification

D'abord, et d'une manière générale, il a pu être constaté que les textes préparés par les ministères souffraient, lorsque l'approche par le « droit constant » avait été entendue au sens le plus étroit du terme, de manque de cohérence interne. Il importe que les partis à prendre soient clairement identifiés, et appliqués de façon constante à l'ensemble du code.

C'est notamment le cas de l'intitulé des attributions des ministres. C'est pourquoi, à l'exception des ministres qui n'ont traditionnellement pas de décrets d'attribution comme le ministre de la justice ou celui de l'intérieur hors collectivités locales, on emploiera la formule : « le ministre chargé de... ».

Ensuite, en ce qui concerne l'identification des fonctions du représentant de l'État, on s'attachera désormais à utiliser, pour les parties législatives, la dénomination « le représentant de l'État », en

précisant, le cas échéant, dans le département, ou dans la région ; pour les parties réglementaires, on utilisera le terme « préfet » pour désigner le représentant de l'État dans le département, et le terme « préfet de région » pour désigner le représentant de l'État dans la région. Les ambiguïtés des textes réglementaires à codifier utilisant simplement le terme « représentant de l'État », sans précision de compétence territoriale, devront être levées sauf dans les cas où cette expression peut se justifier pour éviter la répétition de la formule « préfet ou préfet de région ».

■ D – La mise en valeur de principes généraux

La codification est l'occasion de mettre en valeur au début du code des principes généraux et communs à la législation en cause définis au fil des réformes successives par le législateur.

Comme l'article L.121-10 du code de l'urbanisme a finalement été pris en compte par la jurisprudence pour guider le contrôle du juge, plusieurs codes ou projets de code remettent en lumière des principes primordiaux. Par exemple, en ce qui concerne le futur code de l'environnement, la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement est venue placer dans le code rural un article premier, qui a vocation demain à être transféré dans le code de l'environnement, énonçant le principe de prévention des atteintes à l'environnement, le principe « pollueur-payeur » et le principe de précaution.

De même, pour le futur code de l'éducation, devraient être placés en tête du code, les principes de neutralité de l'enseignement vis à vis des doctrines politiques et religieuses, la gratuité de l'enseignement public et le monopole de l'État pour l'octroi des diplômes nationaux.

En ce qui concerne le futur code du patrimoine, la protection des « trésors nationaux » et les restrictions à l'expor-

tation des chefs d'œuvre du patrimoine national font partie du fonds commun des réglementations en ce domaine.

■ E – Le traitement de questions spécifiques

1. le droit international et la codification française

Le principe à retenir par les codificateurs est celui que l'autorité qui a pris la norme est seule habilitée à la codifier. Ce principe conduit à la retenue de la codification nationale, qui ne saurait avoir pour ambition de codifier du droit international sauf quand il a été transposé par des normes nationales. Pour autant, une attention soutenue doit être portée aux obligations issues du droit international s'imposant au droit interne.

Ainsi pour le droit issu de la Communauté européenne, convient-il que le droit français codifié mentionne les références justes des textes communautaires (traités et droit dérivé), et notamment prenne en compte la totalité des modifications de ces textes. A cet effet, la Commission supérieure de codification est en liaison avec l'équipe de codification de la Commission des Communautés européennes qui a en charge la mise en œuvre de l'accord inter-institutionnel du 20 décembre 1994. En outre, le droit international, même quand il n'est pas contraignant, peut utilement servir de référence, de cadre méthodologique : c'est ainsi que dans le projet de code de la santé publique, il a été tenu compte du recueil international de législation sanitaire de l'Organisation Mondiale de la Santé.

2. les dispositions pénales

En ce qui concerne la rédaction et la présentation des dispositions pénales, il doit être rappelé que les infractions et les sanctions s'énoncent au présent.

En outre, en harmonie avec le nouveau code pénal, il est particulièrement signalé qu'il convient de définir précisé-

ment chaque infraction que le législateur a entendu sanctionner par la formule : « est puni de. ... le fait de... », et non de se limiter à une formule du type « les infractions à l'article XX ou au chapitre Y sont punies de ». Un tel travail a été appliqué au code de la santé publique, où la multiplication par 10 du nombre d'articles pénaux est le prix nécessaire à payer pour une clarification adéquate des infractions.

3. codes pilotes et codes suiveurs

La circulaire précitée du Premier ministre précisait que la technique du code pilote et du code suiveur devait « être limitée au strict nécessaire pour éviter le risque d'enchevêtrement des codes ». La Commission insiste sur le fait que cette facilité doit être utilisée avec beaucoup de mesure, et toujours répondre à des besoins évidents de l'utilisateur. Plutôt que d'alourdir un code par de longues citations d'articles, voire d'une section d'un autre code, on pourra se limiter à faire des renvois sans citation.

Or, la multiplication du nombre de codes, prévue par le programme général de codification, a pour effet de mettre en évidence de façon de plus en plus fréquente des dispositions qui présentent un intérêt commun à plusieurs codes. Par exemple, les bibliothèques publiques concernent le code général des collectivités territoriales, le projet de code du patrimoine et le projet de code de la communication et du cinéma. Il en va de même des délégations de service public, qui concernent naturellement le code général des collectivités territoriales, mais encore le projet de code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général. Cette multiplication plaide aussi pour une utilisation parcimonieuse des techniques dites « pilote-suiveur ».

Il doit être en outre rappelé que si un ministère est désigné pour devenir le chef de file d'un processus de codification, cette désignation ne fait en aucun cas de lui le « propriétaire » des dispo-

sitions figurant dans ce code : les codes, élaborés à destination de l'usager, sont en effet classés par matières et non par ministères, d'où l'importance de la dimension interministérielle des réunions de lancement et des groupes de travail sur lesquels insiste la circulaire précitée du Premier ministre. Il en ressort que le caractère « pilote » ou « suiveur » d'une disposition dans l'un ou l'autre code ne préjuge pas de la prééminence d'un service de l'État sur un autre dans un domaine de compétence donné.

Enfin, il est à noter que la Commission a admis la citation dans la partie législative d'un code, en suiveur, de dispositions de nature législative d'un code réglementaire (cas du code de la communication et du cinéma citant le code général des impôts). Cette technique n'a pas été censurée par le Conseil d'État.

4. parties relatives à l'outre-mer

On notera la confirmation du refus d'un « code de l'outre-mer », par la présence systématique de parties concernant l'outre-mer (notamment les territoires, ainsi que Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon) dans les codes classiques.

Il convient que ce travail soit mené conjointement par le ministère chef de file et le ministère en charge de l'outre-mer, en même temps que le traitement des dispositions applicables en métropole. La méconnaissance de cette règle de bon sens conduit à des difficultés juridiques : en effet, si les dispositions applicables à l'outre-mer ne sont pas identifiées comme telles et codifiées en même temps que les autres, l'autorité normative doit se limiter à des abrogations partielles. De nombreux textes anciens restent ainsi en vigueur dans l'attente de l'achèvement des travaux de recensement et de codification des textes applicables outre-mer.

■ *F – la procédure à suivre pour les codes à droit non constant*

constant, aucun texte ne prévoit de procédure particulière. La circulaire du Premier ministre de juin 1996 est centrée sur la codification à droit constant. Pourtant, lorsqu'il arrive qu'un processus de codification soit mené simultanément avec un processus de réforme du fond du droit, ou lorsqu'un code existant est profondément modifié sur le fond et la forme, la saisine pour avis de la Commission supérieure de codification est une mesure de bon sens.

En effet, sans se prononcer sur le fond des réformes envisagées, elle va émettre un avis sur le nouveau plan et le périmètre du code, et par exemple vérifier les incidences des modifications envisagées sur des codes existants, en préparation ou en projet. Son intervention permet aussi de veiller à l'harmonisation des techniques de codification (structure, numérotation, traitement de l'outre-mer, des dispositions pénales, etc.).

C'est ce rôle particulier que la Commission a assumé en 1996, pour deux codes en refonte profonde : le code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général, et le code des propriétés publiques.

■ *2.2. La nécessité d'une efficacité accrue*

■ *A – La continuité des équipes*

L'examen du code de l'environnement à l'Assemblée Nationale, et, à un moindre degré, celui du code de la communication et du cinéma, au Sénat, ont révélé les difficultés qui pouvaient intervenir lorsque les structures en charge de la codification dans les ministères « chefs de file » étaient fragiles ou instables : perte de la mémoire dans l'historique du projet, instabilité des choix de codification, suivi insuffisant des modifications apportées par la Commission ou le Conseil d'État.

Il apparaît donc nécessaire de rappeler encore une fois la nécessité de la création de véritables missions de codifica-

tion dans les ministères concernés, dotées de responsables clairement identifiés affectés à temps plein à ces dossiers, ou, le cas échéant, suffisamment déchargés de leurs autres fonctions. Il apparaît tout aussi nécessaire que le ministère veille, dans toute la mesure du possible, à la cohérence dans le temps de ces équipes, ne serait-ce qu'en évitant le départ simultané de la mission de plusieurs personnes ayant une connaissance approfondie du dossier.

■ B – Une consultation accrue des organismes compétents

La circulaire du Premier ministre insiste sur la nécessité de la consultation, dès le stade des travaux préliminaires, des organismes adéquats du ministère et des autorités administratives indépendantes concernées, ainsi que de « toute personne utile ».

Il est rappelé que la consultation de tels organismes, pour être productive, doit être menée suffisamment en amont. La Commission a pu constater, lors de l'examen d'un code en séance plénière, que d'importantes consultations n'avaient pas été effectuées. C'est sur sa recommandation qu'il y a été procédé, avec quelque retard.

Il paraît donc nécessaire d'accentuer cet effort, en sollicitant les organismes et conseils consultatifs du secteur codifié, comme cela a été le cas du conseil supérieur de l'éducation nationale pour le code de l'éducation, ou des conseils des ordres des professions de santé pour le code de la santé publique.

■ C – Le contrôle de la qualité des codes soumis à approbation

Du fait de la quantité de textes collectés et des reclassements nécessaires, il est prévisible que malgré les contrôles subsistent quelques erreurs que le juge rencontrera lors de l'application du code.

Cette éventualité n'est pas nouvelle. Ainsi pour la codification du code géné-

ral des impôts par décret, le Conseil d'État a constaté (*C.E. 13 mars 1996 Agour* concl. M. Arrighi de Casanova) que le pouvoir réglementaire avait à la fois « oublié » de reprendre et d'abroger une disposition de l'article 1932 du code : le Conseil d'État applique alors la disposition non reprise dans le code mais non abrogée. Ceci illustre la fragilité de cette codification administrative (par décret), privée de la qualité supplémentaire et de la sécurité juridique permises par l'examen, puis le vote par le Parlement.

L'épisode du code de l'environnement (Cf. rapport n° 3344 de M. le député Vernier de février 1997, pour la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale) appelle un renforcement des méthodes de relecture avant envoi au Parlement.

Les critiques portées contre le projet relevaient de trois natures différentes.

Une première série traitait de quelques erreurs de saisie initiale : le texte à codifier avait été incorrectement recopié, ce qui attire l'attention sur le travail initial de saisie et la nécessité de prendre pour base, non tel ou tel serveur informatique, mais bel et bien la publication du *Journal Officiel de la République Française*. Il est vrai que ces erreurs n'ont pas été décelées avant l'examen par le Parlement.

Une seconde catégorie concernait le traitement par l'administration des interrogations soulevées par la Commission et des modifications introduites postérieurement à l'examen par celle-ci pendant les longs mois où le projet de loi déposé le 21 février 1996 a attendu d'être examiné.

Une troisième forme ne visait pas des erreurs proprement dites, mais illustre des divergences d'appréciation entre le rapporteur et la commission de la production et des échanges d'une part et, d'autre part, les options du ministère, de la Commission supérieure de codifica-

tion et du gouvernement : ainsi les choix de maintenir les dispositions relatives à la forêt dans le code forestier, la « loi montagne » de 1985 reprise en partie dans le code de l'urbanisme, les renvois existants au code général des collectivités territoriales aux articles L.211-45 pour l'assainissement ou L.514-21 pour les déchets sont-ils des choix et non des erreurs.

Des relectures techniques à chaque stade de l'élaboration du code s'imposent en toute hypothèse. La Commission prend sa part, par une relecture soutenue effectuée par ses rapporteurs particuliers, de la vérification du texte, et notamment de la conformité à ses délibérations. Il importe tout autant que le ministère chef de file se livre, de son côté, à une expertise scrupuleuse des textes-sources (notamment conformité de la saisie informatique à la version imprimée du Journal Officiel, seule source faisant foi) et à la vérification systématique des références juridiques (renvoi d'article à article, citation d'un texte, d'un autre code...).

L'exhaustivité des procès verbaux de la commission sera renforcée pour conserver les traces écrites des délibérations et des amendements adoptés par la Commission, puis des divergences possibles entre la Commission, le Conseil d'État et les choix ultimes du ministère. Les rapporteurs particuliers de la Commission supérieure de codification jouent ici un rôle primordial.

Au-delà, l'expérience accumulée pour les codes récents ou les projets de code achevés par des ministères comme ceux de l'intérieur ou de l'éducation mérite d'être mise à la disposition des ministères qui s'attachent à étudier un code nouveau. Il peut être envisagé de favoriser la réponse aux nombreuses demandes de conseil en France et de coopération à l'étranger notamment pour la formation à la codification : le secrétariat général du gouvernement pourrait prendre l'initiative, avec l'appui de la Commission supérieure de codification et en liaison

avec les autorités compétentes de chacune des chambres du Parlement, d'organiser des séances d'échanges d'informations techniques entre les équipes intéressées.

Enfin, une fois le code achevé et publié, tant dans sa partie législative que réglementaire, il importe qu'il soit suivi, actualisé et réformé en même temps que surviendront les lois nouvelles. En ce sens, il est d'intérêt public que la capacité technique et informatique présente dans l'administration ne se disperse pas sans passer le relais à de nouvelles équipes.

■ D – les travaux de codification et le Parlement

Il faut d'abord noter et préserver la bonne collaboration en matière de codification entre exécutif et Parlement.

Les exemples récents du code des juridictions financières et du code général des collectivités territoriales ont encore montré, s'il en était besoin, que l'apport du Parlement est majeur. Les considérations et les amendements sur le champ, le plan, les articles du code ont grandement amélioré le travail. C'est ainsi que sur le code de l'environnement, la commission compétente de l'Assemblée nationale a corrigé un certain nombre d'erreurs et pris des partis qui contribueront à améliorer ce code.

La participation active des membres du Parlement aux travaux de la Commission supérieure de codification peut passer non seulement par leurs prises de position lors des séances de la Commission mais par le lien qu'ils assurent avec les commissions permanentes concernées par le code en discussion. Les positions préliminaires des commissions spécialisées, de leur président ou de leur rapporteur pressenti peuvent alors être communiquées de manière informelle à la Commission pour que les rapporteurs particuliers en tiennent le plus grand compte avant le passage du projet en Commission.

La présence régulière des fonctionnaires des services généraux et des commissions compétentes aux séances de la Commission supérieure renforce cette précieuse collaboration.

Il faut ensuite insister sur le fait que *les conditions d'adoption des parties législatives des codes seront d'autant plus satisfaisantes qu'il ne se sera pas écoulé trop de temps entre le dépôt du projet de loi et sa discussion* devant chacune des deux chambres du Parlement. Or, les exemples de retard avec des effets négatifs sur la législation en cours ne sont pas rares (code rural, futur code de l'environnement) : pendant la durée de ce retard les lois nouvelles doivent viser les articles des lois existantes ou du code ancien en vigueur et non les articles du nouveau code en projet déposé. Le retard cause un tort au processus de codification en partie dépassé avant que d'être terminé et conduit à la nécessité de déposer de multiples amendements d'actualisation.

Une codification par ordonnances pourrait certes être envisagée. Il ne s'agirait évidemment pas de généraliser cette méthode mais de procéder à des codifications ponctuelles d'un ou deux projets de parties législatives de codes en attente.

Dans une telle hypothèse, le Parlement aurait néanmoins l'occasion de faire valoir ses analyses et ses choix à l'occasion d'une part de l'examen de la loi d'habilitation (sur le titre, le champ, le plan du code) et d'autre part, *éventuellement lors de la loi de ratification*.

S'il paraît préférable de maintenir le principe de l'adoption parlementaire des parties législatives des codes, encore faut-il que le processus fonctionne normalement et qu'une alerte soit donnée chaque fois qu'un code déposé au Parle-

ment n'est pas inscrit en discussion après deux ou trois mois.

La meilleure solution semble être celle d'un véritable *contrat de programme* entre l'exécutif et le Parlement sur les calendriers et les méthodes de discussion des parties législatives.

Les ministères comme les services du Parlement sauront alors comment organiser leur travail préalable et les nécessaires échanges d'information. L'examen des codes en serait grandement facilité et leur publication accélérée.

Ce sont là des mesures politiques qu'il appartient au Gouvernement et au Parlement de décider et de mettre en œuvre.

*
* *

On n'insistera jamais assez sur l'importance de la durée du processus pour le succès de la codification : un excès de rapidité pourrait nuire à la qualité des codes, dont la fabrication requiert beaucoup d'attention et de nombreux efforts ; mais un excès de lenteur peut aboutir à rendre obsolète les projets de codes et contraindre à les remettre sans cesse sur le métier.

Il appartient à l'administration et à la Commission supérieure de codification de réduire les délais de mise au point des codes, au Gouvernement et au Parlement d'en réduire les délais d'adoption et de publication. Il convient surtout de supprimer les délais injustifiables, comme ceux qui séparent le dépôt de la partie législative d'un code devant une assemblée et son inscription à l'ordre du jour, ou l'approbation par le Conseil d'État d'une partie réglementaire et sa publication au Journal officiel.

*Le Président de section honoraire
au Conseil d'État
Vice-Président de la Commission
supérieure de codification*

Guy BRAIBANT

*Le Conseiller d'État
Rapporteur général de la Commission*

Christian VIGOUROUX

*Le Conseiller référendaire
à la Cour des Comptes
Rapporteur général adjoint
de la Commission*

Philippe GEOFFROY

3. Annexes

3.1 CODES EN VOIE D'ADOPTION OU EN COURS D'ÉLABORATION

CODE DE L'ACTION SOCIALE

Le code de l'action sociale correspond à la refonte du code de la famille et de l'aide sociale issu du décret du 24 janvier 1956, auquel sont ajoutés les textes intervenus depuis en matière d'aide et d'action sociale, et dont la plupart n'ont pas été codifiés (notamment : lois du 30 juin 1975 sur les handicapés et les institutions médico-sociales, loi du 22 juillet 1983 qui instaure la compétence de droit commun du département, loi du 1^{er} décembre 1988 sur le RMI, loi du 10 juillet 1989 sur l'accueil à domicile et loi du 24 janvier 1997 sur la prestation d'autonomie).

Son titre a été arrêté par le Gouvernement sur la proposition de la Commission supérieure de codification ; il pourrait toutefois être modifié pour donner suite à certains débats parlementaires au cours desquels le vœu a été émis que le mot « famille » y soit repris. Le plan du code a été approuvé par la Commission supérieure de codification lors de sa séance du 9 avril 1996.

La mission de codification, dirigée par un inspecteur général des affaires sociales, rassemble les diverses administrations centrales concernées, un DRASS, un DDASS, un représentant de l'APCG, et plusieurs experts. Elle a consacré, depuis le 6 mai 1996, une dizaine de journées de travail à l'établissement de la partie législative du code, la commission supérieure de codification vient de terminer l'examen de ce projet du code qui va être prochainement adressé au Conseil d'État.

Les textes de la partie réglementaire font, en parallèle, l'objet d'une recension.

Ce code, qui n'est pas très volumineux, a confronté la mission de codification à trois difficultés essentielles :

- en premier lieu, la délicate question des « frontières » avec d'autres codes, laquelle ne fait que refléter l'inévitable déclinaison de l'action sociale sur de multiples terrains spécialisés (logement, éducation, santé, travail...) qui ont chacun leur code propre ;

- en second lieu, le grand nombre de dispositifs tombés de facto en désuétude, ou dont certains pans ont été recouverts par d'autres formes d'intervention, sans qu'aucune abrogation formelle soit jamais intervenue. La législation d'action sociale, longtemps dominée par une approche « par publics », superpose des textes dont la cohérence d'ensemble n'a pas été assurée au fur et à mesure. Il peut d'ailleurs, dans certains cas, en résulter d'insolubles contradictions ;

- enfin, le difficile départ de ce qui, dans les textes en forme législative, relève en réalité du pouvoir réglementaire. La mission a estimé que le régime des prestations non contributives d'aide sociale relève de la loi, non par l'effet direct de l'article 34 de la Constitution, mais par conséquence de ce que la loi du 22 juillet 1983 en a confié la compétence de principe à une collectivité locale. Ce raisonnement a été confirmé par la décision du Conseil constitutionnel 96-387 DC du 21 janvier 1997.

S'agissant des territoires d'outre-mer,

il est envisagé de profiter du processus de codification pour étendre certaines dispositions du droit métropolitain, ainsi que la circulaire du 30 mai 1996 en prévoit la faculté.

CODE DES ASSOCIATIONS ET DES FONDATIONS

Le secteur associatif a manifesté un grand intérêt pour que soient réunies au sein d'un même code les dispositions relatives aux associations et aux fondations.

Différents groupes de travail dont celui présidé par M. Michel Bernard, ancien Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, et des commissions doivent formuler des propositions dans le secteur associatif.

La réalisation du code pourrait intervenir parallèlement à ce processus déjà engagé de concertation et de rénovation des textes existants.

CODE DE COMMERCE

La refonte du code de commerce, engagée peu après la relance de la codification en 1989 a donné lieu, pour sa partie législative, à un projet de loi qui, après avoir été approuvé par la Commission supérieure de codification et le Conseil d'État, fut adopté en Conseil des ministres le 25 août 1993. Ce projet fut voté à l'unanimité par le Sénat en novembre de cette même année. Il fut, cependant, écarté par la Commission des lois de l'Assemblée nationale qui, en mai 1994, adopta, avant tout examen au fond, la question préalable. Si le gouvernement s'est abstenu, à la suite de ce vote, de demander l'inscription de ce projet à l'ordre du jour de l'Assemblée, il n'en a pas moins confirmé, dans son principe,

l'objectif de recodification du droit commercial, lequel figure dans le programme général de codification arrêté par le Premier ministre.

Les deux principales critiques adressées par la Commission des lois de l'Assemblée nationale au projet voté par le Sénat semblent pouvoir être aujourd'hui surmontées. La première procédait, en effet, d'une opposition au principe même de codification à droit constant : l'adoption définitive par le Parlement, intervenue depuis, du code des juridictions financières et du code général des collectivités territoriales témoigne d'une évolution sur ce point de la position de l'Assemblée nationale. La seconde portait sur le périmètre du projet voté par le Sénat, dont la Commission des lois a déploré qu'il laisse le droit boursier en dehors du domaine de la codification. Cette situation est sur le point d'être aujourd'hui résolue puisqu'un projet de code monétaire et financier, comprenant, notamment, l'ensemble des dispositions régissant la bourse et les marchés financiers, est en voie d'achèvement. Ce code formera donc, avec le code de commerce, un ensemble répondant aux vœux de la Commission des lois de l'Assemblée et permettra ainsi de mener à bien la recodification du droit commercial interrompue depuis 1994.

Dans cette perspective, après une nécessaire mise à jour, dans la mesure où, depuis le vote du Sénat, une quinzaine de lois ont modifié des dispositions codifiées dans le projet initial, le Parlement pourra être saisi concomitamment du code de commerce et du code monétaire et financier.

CODE DE LA COMMUNICATION ET DU CINÉMA

Préparé avec le concours actif du service juridique du ministère de la culture, de la direction du livre, du centre natio-

nal de la cinématographie, du service juridique et technique de l'information et de la communication et du conseil supérieur de l'audiovisuel, le code de la communication a vocation à regrouper les nombreux textes relatifs à l'audiovisuel, au cinéma et à l'écrit (presse et livre). Sa partie législative codifiera des lois aussi emblématiques que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Ce projet a connu une relance décisive en 1996.

Entrepris dès 1990, une première version de ce code était en souffrance devant le Parlement depuis avril 1993, date à laquelle il avait été adopté par le Gouvernement.

Suite à une première mise à jour opérée en 1994, le Gouvernement a repris le projet en 1996. Une nouvelle mouture du projet a été présentée à la Commission supérieure de codification le 1^{er} octobre 1996, puis examiné par le Conseil d'État. Il a été adopté en Conseil des ministres le 17 octobre 1996 puis transmis au Sénat en même temps que le projet de loi réformant l'audiovisuel public.

Par rapport au projet déposé au Parlement en avril 1993, plusieurs améliorations ont été apportées. Un livre VII est désormais consacré à l'outre-mer tandis que les dispositions relatives à l'audiovisuel ont été actualisées pour prendre en compte les plus récentes lois intervenues en la matière (loi du 1^{er} février 1994 sur l'audiovisuel et loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications, notamment).

Son périmètre a fait de nouveau l'objet de nombreux débats à la Commission supérieure de codification comme au Conseil d'État. Le Gouvernement a finalement décidé de ne pas intégrer les dispositions relatives à la publicité et à la langue française puis de le rebaptiser « code de la communication et du cinéma » afin de marquer la forte spé-

cificité du secteur cinématographique parmi les moyens de communication existants.

CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Évoquée dès 1976 par le Garde des sceaux, la codification du droit de l'environnement a été lancée par une réunion interministérielle le 30 novembre 1992 et inscrite au programme de travail de la Commission en 1993.

Le projet de code de l'environnement regroupe plusieurs législations jusqu'alors éparses qui tendent principalement ou exclusivement à la protection de la qualité des milieux naturels et à la prévention de leur dégradation (protection de la nature, eau, air et odeurs, chasse et pêche, installations classées). Il met en valeur les principes directeurs introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Déposé à l'Assemblée nationale le 21 février 1996, il n'a été examiné en Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale qu'au début 1997. Cette commission a adopté le projet après des critiques relatives à des « erreurs matérielles », des interrogations sur le périmètre et des amendements sur « quelques choix de rédaction discutables ».

Il est vrai que certaines erreurs de transcription des textes codifiés subsistaient dans le projet transmis au Parlement et que, du fait du temps d'attente écoulé depuis la saisine de l'Assemblée, plusieurs textes importants n'avaient pas pu être pris en compte dans le projet.

Mais, après les travaux d'amélioration et d'actualisation entrepris par la Commission, la partie législative du code de l'environnement doit pouvoir être reprise et un projet de la loi à nouveau déposé

en vue de discussion à la nouvelle Assemblée issue des élections législatives de juin 1997.

CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le projet de code a fait l'objet d'une réunion préparatoire de lancement le 3 mars 1997.

Le code regroupera les statuts des trois fonctions publiques – d'État, territoriale et hospitalière – ainsi que les dispositions communes qui constituent le livre I^{er} du statut général actuel et que les textes qui sont jusqu'à présent demeurés hors statut, tels que ceux qui concernent les cumuls d'emplois et de rémunérations.

La mission de codification au sein du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation est en train de se mettre en place. Elle travaillera en étroite collaboration avec le personnel du groupement d'intérêt public « base de données inter-fonctions publiques » constitué par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le centre de gestion de la petite couronne d'Ile-de-France.

Il s'agit d'un code de caractère général qui ne comprendra pas les statuts particuliers des corps de fonctionnaires.

Des problèmes de frontières se posent notamment avec le code du travail et le code pénal.

Des difficultés seront à résoudre pour la codification des textes relatifs aux écoles d'administration, à certaines catégories d'agents dont le statut n'est que partiellement législatif (policiers par exemple) et aux agents non-titulaires.

CODE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Le futur code de la juridiction administrative, comme cela a été décidé lors d'une réunion interministérielle le 17 avril 1996, regroupera l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives au Conseil d'État, aux Cours administratives d'appel, aux Tribunaux administratifs et à la procédure contentieuse devant ces juridictions. Il reprendra ainsi le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et les textes relatifs au Conseil d'État qui n'ont jamais été codifiés.

Un groupe de travail a été constitué au Conseil d'État par arrêté du Vice-Président du 12 septembre 1996.

Le groupe de travail au cours de cinq réunions a débattu du périmètre et du plan du code.

A. Périmètre

Les principales propositions suivantes ont été retenues par la Commission supérieure de codification lors de sa réunion du 14 janvier 1997.

1) Tribunal des conflits

Il a été notamment décidé de ne codifier dans ce code que les règles relatives à la saisine du Tribunal des conflits par la juridiction administrative en écartant les autres dispositions relatives à la composition du Tribunal qui resteraient hors code ou pourraient figurer dans le code des pouvoirs publics constitutionnels.

2) Règles de répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires

Il a été estimé que ces règles de répartition entre les deux juridictions sont davantage des règles de fond que des règles de pure procédure et qu'elles ont en conséquence vocation à trouver leur

place dans les codes de fond plutôt que dans les codes relatifs aux juridictions.

3) Textes relatifs aux juridictions spécialisées

Ces textes ne sont pas codifiés dans ce code.

B. Plan

La Commission a retenu un plan en neuf livres précédés par un titre préliminaire qui rassemblerait une dizaine de dispositions législatives relatives au fonctionnement des juridictions administratives françaises.

C. Calendrier

La partie législative du code devrait être achevée au début de 1998.

CODE DE LA MAGISTRATURE

Le code de la magistrature est destiné à regrouper, dans sa partie législative, les dispositions de l'ordonnance de 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et celles de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ; les dispositions relatives à l'Ecole nationale de la magistrature figureront également dans le code, mais elles ont un caractère réglementaire.

Deux projets de plan ont été préparés, et font actuellement l'objet d'un examen par le ministère de la justice ; ils ne diffèrent que par le sort qui est fait aux dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature.

Celles-ci peuvent être maintenues dans leur ensemble, et dans leur structure actuelle, en tête du code, qui ne serait alors que la pure et simple juxtaposition des deux textes précités, sous réserve de la réorganisation des dispositions rela-

ves à la composition du Conseil. Elles peuvent aussi être « éclatées » en trois morceaux qui prendraient place dans des parties du code plus globales et qui dépassent le Conseil supérieur lui-même : la composition du Conseil se trouverait dans le titre relatif au corps judiciaire, les attributions en matière de nomination seraient regroupées avec les autres dispositions relatives à ce point (dans le titre relatif à la « carrière des magistrats ») et les dispositions relatives à la formation disciplinaire du Conseil seraient intégrées au titre relatif à la discipline des magistrats.

Cette dernière présentation est plus « stimulante » et répond mieux, a priori, à l'esprit de la codification ; mais elle a pour inconvénient de « casser » une loi récente et qui, en outre, constituait la mise en œuvre d'une révision constitutionnelle importante, et de réduire ainsi la « visibilité » du Conseil supérieur de la magistrature.

Le ministère de la justice devrait, en principe, pouvoir se prononcer assez rapidement sur ce point, et dans ces conditions, pourrait être envisagé un examen du plan par la Commission supérieure de codification à la rentrée. Après l'approbation du plan, quel qu'il soit, la mise au point du code et son envoi à la Commission devraient pouvoir être très rapides.

CODE DES MARCHÉS PUBLICS ET AUTRES CONTRATS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le projet de refonte du code des marchés publics, décidé dans son principe dès 1990, a été retardé une première fois, du fait de l'adoption entre 1991 et 1994 de nombreux textes nouveaux dans le domaine de la commande publique au sens large. Inspiré par le souci de clarifier la présentation du droit applicable, le Premier ministre a décidé, le 14 décembre 1994, d'étendre le champ

du nouveau code à l'ensemble constitué par les marchés publics, les délégations de service public et tous les autres contrats réglementés. Le 9 mai 1995, la commission supérieure de codification a adopté en conséquence un nouveau plan de futur code, qui s'organise en six livres dont le premier doit présenter les principes généraux applicables à l'ensemble des marchés et contrats, et les livres suivants les règles propres à chaque catégorie.

Mais c'est le droit des marchés publics proprement dit qui fait désormais l'objet d'un ambitieux projet de réforme. Par lettre du 25 août 1995, le Premier ministre a chargé un député, M. Trassy-Paillogues, de préparer une réforme du droit des marchés publics, dans un souci de simplification et d'adaptation aux réalités économiques et dans le respect des principes de transparence des choix et d'égalité de la concurrence. Le rapport définitif de celui-ci, accompagné d'un avant-projet de loi, a été remis le 8 mars 1996 et a ensuite fait l'objet d'une large concertation auprès des élus et des professionnels concernés. Le projet de loi issu de ces travaux devait être présenté au Conseil des ministres à la fin du mois de mars 1997.

L'avancement de ce projet rendait irréaliste la poursuite du processus de codification à droit constant des dispositions ainsi remises en cause. Dès la fin de l'année 1995, la commission supérieure de codification a donc décidé de poursuivre en 1996 les travaux de codification des livres du futur code consacrés à d'autres types de contrats et d'attendre l'adoption du nouveau texte pour reprendre la codification du droit des marchés publics à partir des dispositions ainsi remaniées.

C'est ainsi qu'ont été préparés au cours de l'année 1996 les livres III et IV du futur code, traitant respectivement des délégations de service public et des marchés non inclus dans le champ du code actuel. Ces deux livres, après passage en groupe restreint, ont été présentés à la

commission supérieure de codification qui les a adoptés lors de sa séance du 17 décembre 1996. L'année 1997 sera consacrée à la mise au point des autres livres, à partir le cas échéant du texte soumis au Parlement.

CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Le principe d'un code rassemblant les questions intéressant la monnaie, la banque et les marchés financiers a été retenu en janvier 1990 par le Cabinet du Premier ministre, inscrit au programme de travail de la Commission supérieure de codification en 1991 et poursuivi depuis. L'élaboration et le pilotage sont assurés par la Direction du Trésor avec le concours de la Banque de France.

Le travail avait été retardé par la nécessité de prendre en considération la transposition de la directive communautaire « services en investissements » du 10 mai 1993. C'est chose faite avec la loi n° 95-597 de modernisation des activités financières du 2 juillet 1995.

Le groupe de travail a donc repris ses efforts pour proposer avant la fin de 1997 une nouvelle version du projet de la partie législative du code monétaire et financier.

Fait l'objet, en particulier, d'un examen approfondi, l'harmonisation nécessaire entre les projets du code monétaire et financier et du code de commerce.

CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Le code de l'organisation judiciaire pose quelques problèmes.

Alors qu'il s'agit d'une « simple refonte », le ministère de la justice

entend y intégrer un certain nombre de principes qui n'en font pas aujourd'hui partie et qui, par suite, « dépassent » le droit constant ; de plus, le périmètre du code doit faire l'objet d'arbitrages à l'intérieur de la chancellerie, notamment entre la direction des services judiciaires et la direction des affaires criminelles et des grâces sur le point délicat qui concerne la répartition d'un certain nombre de dispositions entre le code de procédure pénale et le code de l'organisation judiciaire.

CODE DU PATRIMOINE

La partie législative du code du patrimoine a été examinée par la Commission supérieure de codification les 4 et 25 février 1997. Par lettre du 1^{er} août 1996, le ministre de la culture avait demandé à la Commission de bien vouloir examiner la lisibilité du plan transversal adopté dès l'origine du projet de code et qui organisait la codification de dispositions hétérogènes autour des notions de composition, protection et conservation du patrimoine. L'approche transversale a été jugée peu commode pour l'usager et de nature à porter atteinte à la cohérence et à l'unité des « grandes lois » culturelles. Il a donc été décidé de reprendre l'exercice de codification sur la base d'un plan thématique organisé autour des activités culturelles (archives, musées, bibliothèques, monuments historiques, etc.) comportant cependant un livre I consacré aux « dispositions communes ». Le plan de ce livre a été adopté par la Commission dans sa séance du 25 février 1997.

La Commission a examiné les points suivants qui sont indépendants du plan retenu :

- périmètre du code du patrimoine ;
- articulation avec les autres codes élaborés ou en cours d'élaboration (code général des collectivités territoriales,

code de la communication et du cinéma, code de l'environnement) ;

- caractère délicat des déclassements de dispositions législatives ;

- applicabilité des dispositions du code en Alsace-Moselle et outre-mer.

La Commission a invité les directions concernées du ministère de la culture à réfléchir à une codification souple et organisée des lois patrimoniales qui relèvent de leur domaine d'activité et qui peut s'opérer sur un mode différent suivant la matière. Un groupe de travail sera prochainement constitué à cet effet.

CODE DE LA ROUTE

La structure actuelle du code de la route date de 1958. Toutefois, suite aux très nombreuses modifications intervenues depuis cette date, le code de la route a très largement perdu sa cohérence et sa lisibilité. C'est pourquoi tant le Conseil d'État que la Commission supérieure de codification en ont demandé la refonte. Une Commission présidée par M. Olivier Philip a d'ailleurs présenté des propositions en ce sens dans un rapport remis en 1994 au ministre des transports.

C'est donc dans ce contexte que le Gouvernement a décidé, en mai 1996, d'entreprendre la refonte du code de la route. Cette tâche a été confiée à une mission de recodification, présidée par un magistrat, sous l'égide du délégué interministériel à la sécurité routière. La mission devrait achever ses travaux au cours du deuxième semestre 1998.

La mission a élaboré un nouveau plan du code. Sa proposition a été approuvée en novembre 1996 par le groupe de travail interministériel constitué en vue d'appuyer les travaux de la mission. Ce groupe devrait examiner chacun des livres du futur code, au fur et à mesure de leur rédaction.

La Commission supérieure de codification a admis, lors de sa réunion du 28 janvier 1997, que soient conservés le titre et le périmètre actuels du code de la route. Il est néanmoins prévu de codifier certaines dispositions législatives précisant le champ d'application du code de la route, par exemple sur les plages, ainsi que certaines dispositions de la loi du 5 juillet 1985 sur la responsabilité civile en cas d'accident. Par ailleurs, le code de la route reprendra, en dispositions « suiveuses », les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences des différentes autorités locales en matière de police de la circulation. Le code de la route reprendra, de même, certaines définitions fixées par le code de la voirie routière. En revanche, la délimitation des périmètres respectifs du code de la route et du futur code des transports risque de soulever quelques difficultés, notamment en ce qui concerne le transport routier de marchandises.

La Commission supérieure de codification a par ailleurs approuvé le plan du code de la route, qui sera identique pour les parties législative et réglementaire. Le futur code se décomposera donc en quatre livres (auxquels s'ajoutera un livre spécifique pour les dispositions propres à Mayotte) :

- Livre I : dispositions générales
- Livre II : du conducteur
- Livre III : du véhicule
- Livre IV : de l'usage des voies

Ce plan permet de rapprocher les articles définissant les règles et obligations des articles prévoyant les incriminations et les sanctions. Il devrait en outre faciliter la lecture des praticiens et des usagers par sa présentation volontairement simple et didactique.

CODE RURAL

La révision du code rural est en voie

d'achèvement. Les livres I (aménagement et équipement de l'espace rural), II (protection de la nature), III (l'exploitation agricole), IV (baux ruraux), V (organismes professionnels agricoles) ont vu leurs parties législatives et réglementaires entrer en vigueur.

La partie législative du livre VIII (enseignement, formation professionnelle et développement agricole, recherche agronomique) est également intervenue.

Les parties législatives des livres VI et IX ont été déposées au Parlement (livre VI au Sénat depuis le 8 novembre 1995) (livre IX à l'Assemblée nationale depuis le 27 juillet 1994).

La partie législative du livre VII (dispositions sociales) a été transmise au Conseil d'État le 27 juin 1996.

L'élaboration des parties réglementaires des livres VI, VII, IX par le ministère de l'agriculture est achevée.

Si le Parlement examine et vote les livres VI et IX actuellement déposés et le livre VII qui va l'être prochainement, la révision du code rural devrait aboutir avant la fin de l'année 1997.

CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

La Commission supérieure de codification vient d'achever l'examen de la partie législative du nouveau code de la santé publique. Le code actuel nécessitait en effet une remise en ordre, en raison de son ancienneté et de l'évolution rapide de la législation dans ce secteur.

Ce code regroupe : les grands principes de santé, comme ceux qui concernent la bioéthique ; la lutte contre les maladies et les fléaux ; l'organisation des professions sanitaires ; la pharmacie.

Un important travail de clarification a

été réalisé en ce qui concerne les dispositions pénales et a abouti à un éclatement de l'article L. 518 de l'actuel code de la santé publique. Cet article est relatif aux sanctions à des infractions définies par renvoi et ne permet pas d'iden-

tifier clairement les comportements incriminés car il est global.

Ce code doit être adressé au Premier ministre pour saisine du Conseil d'État au cours du deuxième trimestre 1997.

3.2 LA CODIFICATION DU DROIT DE L'OUTRE-MER

L'objectif poursuivi par la Commission supérieure de codification est d'éviter la coexistence de deux ordres juridiques : l'un qui serait codifié pour la métropole et l'autre qui resterait non codifié pour l'outre-mer au risque de laisser subsister des zones de « non-droit » ou, à tout le moins, de zones de non-application du droit par ignorance des dispositions en vigueur.

Dans cette perspective, la Commission adjointe, à l'occasion de chaque code élaboré ou refondu par la Commission supérieure, s'emploie à recenser les adaptations au droit applicable propres aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon et les dispositions spécifiques à Mayotte et aux territoires d'outre-mer. Cet exercice doit tenir compte de la spécificité du droit applicable outre-mer : tandis que dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon s'applique le principe de l'assimilation législative, c'est la spécialité législative qui caractérise Mayotte et les territoires d'outre-mer.

Un tel travail de recueil et d'organisation permet, grâce à un véritable effort de mise en cohérence, d'accroître la lisibilité du droit applicable outre-mer qui reste encore trop souvent épars et ignoré. Il s'agit là d'une amélioration profitable tant aux justiciables et utilisateurs du code qu'aux administrations et aux autorités locales.

Les codes suivants, dont l'examen vient d'être achevé ou qui sont en cours d'élaboration, doivent comprendre une partie outre-mer.

- le code de l'action sociale
- le code de la communication et du cinéma
- le code de l'éducation
- le code de l'environnement
- le code monétaire et financier
- le code du patrimoine
- le code de la route
- le code de la santé publique

3.3 DOCUMENT STATISTIQUE CONCERNANT LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À sa date de publication, le 16 février 1996, le Code général des collectivités territoriales comptait 1749 articles (Partie législative). Après 14 mois d'existence, le 23 avril 1997, le CGCT compte désormais 1795 articles.

Depuis le 16 février 1996, le CGCT a été modifié par 13 lois :

– En 1996 :

Loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarités financières entre collectivités.

Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.

Loi n° 96-549 du 20 juin 1996 tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996

relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996).

Loi de finances rectificative pour 1997 (n° 96-1182 du 30 décembre 1996).

– En 1997 :

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

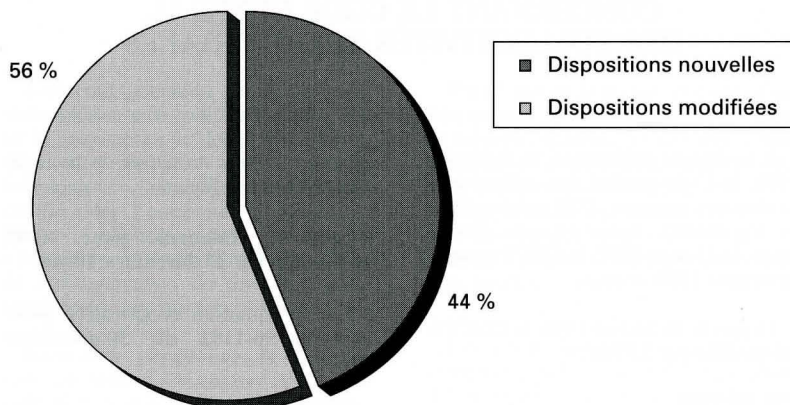
Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés.

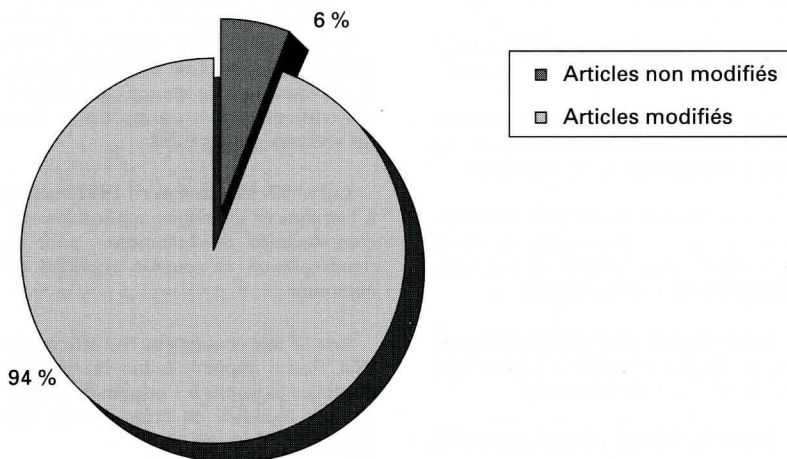
Loi n° 97-303 du 4 avril 1997 tendant à harmoniser les règles applicables aux communautés de communes pour la représentation au sein de syndicats de communes.

Ces 13 lois concernent 109 articles du CGCT. Le rapport entre la quantité d'articles existants à l'origine du CGCT et ceux modifiés ou créés par les lois nouvelles est le suivant :

**Répartition des articles nouveaux et modifiés à raison des 13 lois
modifiant le CGCT depuis sa promulgation**



**Répartition des articles du CGCT à raison de ceux non-modifiés
et ceux modifiés depuis l'origine**





DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26 RUE DESAIX, 75727 PARIS CEDEX 15

RENSEIGNEMENTS : TÉL. : 01 40 58 78 78 - TÉLÉCOPIE : 01 45 79 17 84