

PREMIER MINISTRE

**COMMISSION SUPÉRIEURE
DE
CODIFICATION**



**DEUXIÈME RAPPORT ANNUEL
1991**

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

**COMMISSION SUPÉRIEURE
DE
CODIFICATION**

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(deuxième rapport annuel [novembre 1990 - novembre 1991])

NOR : PRMX9110288V

Succédant à l'ancienne commission chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, qui avait été créée par un décret du 10 mai 1948, la Commission supérieure de codification a été instituée par décret du 12 septembre 1989.

Présidée par le Premier ministre, elle a pour vice-président un président de section au Conseil d'Etat et elle comprend un député, un sénateur, tous deux membres de la commission des lois de leur assemblée, des représentants du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, trois directeurs d'administration centrale - le directeur des affaires civiles et du sceau - le directeur des affaires criminelles et des grâces - le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur au secrétariat général du Gouvernement, le directeur des Journaux officiels.

En fonction de l'objet du code examiné, la commission est en outre complétée par un membre des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'Etat et les directeurs d'administration centrale concernés. La commission dispose également d'un rapporteur général et, pour l'élaboration de chaque code, de rapporteurs particuliers. Son vice-président peut, enfin, désigner des personnalités qualifiées pour participer aux travaux de codification.

Ainsi organisée, la Commission supérieure de codification a pour mission de procéder à la programmation des codes à établir, de fixer, par des directives générales, les méthodes, de susciter, animer et coordonner les travaux menés par les administrations et d'adopter les projets de code qu'elle transmet ensuite au Premier ministre, en vue de leur examen par le Conseil d'Etat et de leur présentation au Parlement. Une commission adjointe à la Commission supérieure de codification est en outre chargée d'établir un inventaire des textes applicables dans les territoires d'outre-mer.

Installée le 7 novembre 1989, la Commission supérieure de codification s'était attachée, au cours de sa première année d'activité, à mettre au point ses méthodes et à arrêter des règles de codification tout en engageant un important programme de codes à élaborer ou à rénover. Son premier rapport d'activité, qui couvre la période novembre 1989-novembre 1990, retrace ces travaux initiaux.

Durant l'année qui a suivi, et dont traite le présent rapport, la commission est passée de la définition des règles à l'examen des codes. Une grande partie de ses séances a ainsi été consacrée à la discussion et à l'adoption de textes préparés par les groupes de travail propres à chaque code et discutés, en groupe restreint, avant la réunion plénière de la commission. La commission a pu de la sorte remettre au Gouvernement les premiers résultats de ses travaux.

L'examen des textes a aussi été le moyen de vérifier la pertinence des méthodes précédemment fixées et de continuer à les préciser. Plusieurs questions importantes ont, en particulier, été tranchées à l'occasion des délibérations du Conseil d'Etat sur le code de la propriété intellectuelle, en septembre 1991.

Enfin, au fur et à mesure que certains projets étaient prêts, d'autres étaient engagés. Le programme de codification fait en conséquence l'objet d'aménagements constants. Au terme de cette année, le point est, dans ces conditions, à faire sur trois séries de questions :

- les codes adoptés par la commission ;
- les précisions apportées aux règles et méthodes de codification ;
- le programme des codes en cours d'élaboration.

I. - Les codes adoptés en 1990-1991

La Commission supérieure de codification a examiné et approuvé plusieurs livres du code rural et achevé la préparation des parties législatives de trois codes entièrement nouveaux, le code de la propriété intellectuelle, le code de la communication et le code des juridictions financières.

1. La révision par livres du code rural se poursuit à un rythme soutenu. Pour trois livres, les livres II, IV et V, relatifs respectivement à la protection de la nature, aux baux ruraux, enfin aux chambres d'agriculture, organismes professionnels agricoles et jardins familiaux, l'ensemble des étapes a été franchi puisque le texte révisé a été adopté par le Parlement en avril 1991. Le Parlement a en même temps validé le code forestier. Ces textes avaient été préparés avant l'installation de la commission.

Celle-ci a en outre remis au Gouvernement, en juillet 1991, le livre I^{er} rénové, qui est relatif à l'aménagement et à l'équipement de l'espace rural, ainsi que la partie réglementaire de ce livre.

Ces travaux terminés doivent être situés dans le cadre de la refonte d'ensemble du code rural. Après avoir approuvé le plan de ce code, la commission poursuit la mise au point du livre III relatif à l'entreprise agricole et du livre VIII consacré à l'enseignement agricole. Elle commence la préparation des livres VII (dispositions sociales applicables aux agriculteurs) et IX (santé animale, protection des animaux et des végétaux). Elle achèvera ses travaux par le livre VI relatif à l'organisation des marchés et à la production agricole.

La commission a également examiné la partie communautaire qui correspond au livre I^{er} du code rural. Le droit communautaire et le droit national ont des architectures trop différentes pour qu'il soit possible d'établir une partie communautaire par livre du code rural. Aussi la commission a-t-elle opté pour une partie communautaire unique dont les dispositions seront adoptées au fur et à mesure de la mise au point des parties législatives et qui comportera, pour la commodité des usagers, des renvois aux livres correspondants.

2. Regroupant les règles relatives à la propriété littéraire et artistique, d'une part, à la protection des brevets, marques, dessins et modèles, d'autre part, le code de la propriété intellectuelle a été achevé pour sa partie législative, remise au Gouvernement en juillet 1991. Après l'examen du projet par le Conseil d'Etat, le texte a été adopté par le conseil des ministres en septembre et immédiatement déposé au Parlement. Il s'agit du premier code entièrement nouveau préparé par la commission.

3. Le code de la communication a été rédigé dans sa partie législative. Un livre I^{er} regroupe les dispositions générales. Viennent ensuite trois livres relatifs respectivement à l'écrit (livre et presse), à l'audiovisuel et au cinéma. Ces quatre livres ont été adoptés par la commission avant l'été. Le livre V, consacré à la publicité, doit être achevé d'ici à la fin de l'année 1991. L'ensemble de la partie législative sera donc remis au Gouvernement au début de l'année 1992.

4. Le groupe de travail qui élabore le code des juridictions financières a terminé ses travaux en ce qui concerne la partie législative de ce code. Ce code contient les dispositions régissant la Cour des comptes, les chambres régionales et les chambres territoriales des comptes, la cour de discipline budgétaire et financière, le conseil des impôts et le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Le projet a été transmis en août au Premier Président de la Cour des comptes, afin de recueillir l'avis de la cour et de procéder à la consultation du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Dès que cette étape de consultation sera achevée, la commission pourra à son tour examiner le texte.

La mise au point de ces différents codes a permis de préciser les règles et méthodes de codification.

II. - Les règles et les méthodes de codification

Les travaux de la commission se sont déroulés en suivant les lignes directrices fixées dans son précédent rapport. L'expérience, enrichie par les débats du Conseil d'Etat sur le code de la propriété intellectuelle, a toutefois permis d'apporter à celles-ci des précisions et des compléments qui concernent les moyens de travail ainsi que la présentation et le contenu des codes. Enfin, les travaux de codification ont continué à être menés en liaison étroite avec le Parlement tandis qu'était précisée la rédaction des lois de codification.

A. - Les moyens de travail

1. La commission a fortement ressenti la nécessité, déjà indiquée dans son rapport de l'an dernier, pour les administrations qui désirent entreprendre la refonte ou, à plus forte raison, l'élaboration d'un code, de disposer de moyens suffisants. Il faut rappeler que, si la commission joue un rôle de conception, de conseil et de coordination, la rédaction des codes incombe aux administrations compétentes. Aussi un projet ne peut-il être mené à bien sans que les services concernés affectent à la préparation du texte au moins un agent qualifié, disposant en outre des moyens de secrétariat indispensables. Particulièrement significatif est l'exemple du code des collectivités territoriales, pour lequel les travaux n'ont pu véritablement commencer qu'après que le ministère de l'intérieur a, dans le courant de l'année, affecté à temps plein à cette tâche un magistrat, détaché à cette fin auprès de lui.

2. Une importante tâche de coordination incombe au secrétariat général du Gouvernement. Celui-ci assure avec une grande efficacité le secrétariat de la commission. Certains travaux de dactylographie, qui doivent normalement être pris en charge par les administrations concernées, ont également été exécutés par lui. Le développement des activités de codification rendra peut-être nécessaire un renforcement de la cellule chargée de cette mission.

3. La commission a poursuivi les réflexions qu'elle avait entreprises sur les possibilités d'utilisation des outils informatiques.

Elle a travaillé en liaison avec le Centre national d'informatique juridique (C.N.I.J.) et le comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration (C.I.I.B.A.). Elle a pris en outre des contacts avec l'observatoire juridique des technologies de l'information ainsi qu'avec le service de documentation et d'informatique du Sénat.

Les instruments informatiques peuvent être utiles à trois étapes des travaux de codification : la collecte et la sélection des textes à codifier, le traitement de ceux-ci en vue de l'élaboration puis de la mise à jour des codes.

a) Collecte et sélection des textes :

Un nombre croissant de textes figurent déjà sur la base de données LEGI. Mais le recours à cette base, qui a un coût, n'a pas encore été organisé et de nombreux textes qui y figurent ont été repris manuellement par les groupes à partir de leur support papier du *Journal officiel*. Il en est résulté une perte de temps qui pourra être évitée par un recours systématique dans l'avenir à LEGI.

Le directeur des Journaux officiels précise que si le principe de la transmission gratuite des données de la base LEGI est acquis au bénéfice des groupes de travail chargés de la préparation d'un code, elle ne doit s'opérer que dans le cadre exclusif du travail de codification de la commission supérieure. Pour chaque code, un accord préalable du secrétariat général du Gouvernement devra être obtenu.

De nombreux textes, plus anciens, n'ont cependant fait l'objet d'aucune transcription sur base de données. Lorsqu'ils ont été identifiés sur leur support papier, l'usage d'un lecteur optique à reconnaissance de caractères permettrait d'éviter la saisie nouvelle de ces textes. Toutefois, l'acquisition de ce type de matériel n'est pas une priorité, compte tenu notamment de son coût élevé. Son opportunité doit être appréciée après enquête auprès des différents groupes de codification.

b) Traitement des textes saisis sur micro-informatique :

Une fois saisis sur les matériels micro-informatiques utilisés par les groupes de travail, les textes dans leur état existant sont assemblés et organisés de façon à former un ensemble unique. Mais il arrive que ce travail soit réalisé manuellement, à l'aide des outils traditionnels que sont la colle et les ciseaux.

Or un logiciel de traitement de texte autorisant le travail sur trois colonnes permet de réduire de moitié au moins le temps dévolu à ces opérations matérielles. A partir du texte existant qui est reproduit dans la colonne 2, l'utilisateur compose directement la colonne 1, en déplaçant des paragraphes entiers, en leur apportant les modifications de forme nécessaires et en ajoutant ses observations dans la colonne 3.

Il est indispensable qu'un tel outil puisse être mis à la disposition des groupes qui en ressentent le besoin. Une enquête préalable auprès des groupes de travail permettra de définir les modalités de mise à disposition de ces logiciels.

Par ailleurs, les matériels actuellement utilisés par les groupes sont parfois incompatibles avec ceux du secrétariat de la commission. Cela conduit à une nouvelle saisine des textes établis par les groupes de codification à partir du tirage papier fourni par ceux-ci. Pour éviter une telle situation, chaque groupe et son rapporteur se rapprocheront du secrétariat de la commission afin que les travaux soient réalisés, dès le départ, sur matériel compatible.

La compatibilité des matériels et la disposition d'un logiciel de traitement de texte en trois colonnes sont les deux priorités informatiques de la Commission de codification.

c) Mise à jour des textes codifiés :

Un code validé par le Parlement connaît un traitement semblable à celui de tout texte de loi. Pris en charge par le *Journal officiel*, il est transcrit sur base de données par le C.N.I.J. Dès lors, toute modification du code issue de textes votés ultérieurement est opérée automatiquement sur la base de données : le code est donc en principe tenu à jour en temps réel.

Pour autant, la modification de certaines dispositions (comme celles du code pénal) peut avoir des incidences sur de nombreux codes (suiveurs), sans qu'il soit expressément fait référence à ceux-ci.

Il paraîtrait donc utile de désigner un service ou une unité responsable, au sein de l'administration ou des juridictions, du suivi de chaque code. Ce service perpétuerait les travaux du groupe de travail : un suivi des textes sur support informatique permettrait un contrôle et/ou une mise à jour du texte disponible sur base de données dans de brefs délais. La commission

supérieure prendra contact avec le directeur des Journaux officiels afin d'examiner l'opportunité et les modalités d'une telle organisation.

B. - La présentation et le contenu des codes

La commission a fait application des principes dégagés au cours de sa première année de travail en ce qui concerne la nature des textes codifiés et leur présentation.

Les codes regroupent l'ensemble des lois, ordonnances et décrets intéressant une matière.

1. Les articles issus de lois organiques sont identifiés par les lettres LO et les articles issus de lois ordinaires par la lettre L. La partie législative est cependant rédigée en continu, en intercalant, le cas échéant, les articles LO et les articles L. Les dispositions issues d'ordonnances sont identifiées par la lettre O.

Les décrets sont insérés dans une partie réglementaire, en distinguant décrets en Conseil d'Etat et décrets simples au moyen des lettres R et D. Cette partie réglementaire peut toutefois être rédigée en continu. Ainsi l'article R. 111-1 peut être suivi de l'article D. 111-2 (ou l'article R. 1 de l'article D. 2). Les textes spécifiques aux territoires d'outre-mer peuvent enfin être signalés soit par la lettre T, ajoutée après les lettres R ou D s'ils s'appliquent à tous les territoires (RT ou DT), soit par la mention des initiales du territoire correspondant à côté de la lettre R ou D (R-NC, R-P, R-WF et D-NC, D-P et D-WF) comme cela a déjà été fait, par exemple, pour les décrets du 29 décembre 1983 qui adaptent outre-mer certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

S'ils sont suffisamment importants, des arrêtés ministériels ou interministériels peuvent être codifiés. Ils sont introduits dans la partie réglementaire après les décrets, et identifiés par la lettre A.

Les dispositions de caractère réglementaire édictées par les autorités administratives indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire peuvent également être codifiées à la double condition que leur importance le justifie et qu'elles aient été publiées au *Journal officiel*. Elles sont identifiées par le sigle de l'autorité dont elles émanent. Sont surtout concernés le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Commission des opérations de bourse. Lorsqu'un arrêté ministériel approuve une décision d'une autorité administrative indépendante, l'identification se fera par le sigle de l'autorité concernée suivi d'un astérisque (COB* par exemple).

Aux indications données sur ces questions l'an dernier, la commission ajoute qu'il convient d'éviter les tirets dans la rédaction des articles normatifs. Les éléments successifs d'une énumération doivent donc être précédés d'un numéro (1^o, 2^o, 3^o) qui facilite leur désignation. Le cas échéant, à l'intérieur d'un numéro, on utilise, pour distinguer plusieurs cas, une désignation par une lettre minuscule : a), b), c)...

2. Pour la numérotation des articles, la commission admet les deux types de numérotation, en continu ou décimale. La numérotation en continu est d'une lecture plus aisée, en tout cas

pour le lecteur non averti. La numérotation décimale est moins facilement accessible pour celui-ci, mais elle a le double avantage de faciliter les modifications et de permettre l'application d'un même numéro à un article législatif et à l'article réglementaire correspondant.

La numérotation en continu peut ainsi être satisfaisante pour des codes brefs, pour ceux qui sont rarement modifiés ou pour ceux qui font apparaître d'importantes différences de longueur entre partie législative et partie réglementaire. A l'inverse, la numérotation décimale est, en principe, préférable pour les codes longs, fréquemment modifiés, avec de bonnes correspondances entre partie législative et partie réglementaire. Le choix se fait par code au regard de ces éléments d'appréciation. Ainsi la commission a retenu la numérotation continue pour le code des juridictions financières et le code de commerce, la numérotation décimale pour le code de la propriété intellectuelle, le code rural et le code de la communication.

3. Sur le fond, l'expérience de la commission a d'abord confirmé qu'il convenait de codifier à droit constant, sans aller au-delà des corrections qu'imposent les besoins de la forme, de la cohérence ou de la mise à jour. Par là, la codification se distingue de l'adoption des codes qui contiennent des dispositions entièrement ou partiellement nouvelles.

Sans doute, même au stade de la simple codification des dispositions en vigueur, l'examen des textes conduit-il souvent à constater que des prescriptions sont inutiles, excessivement lourdes ou contraignantes, d'une efficacité incertaine. Mais leur abrogation suppose un débat et leur éventuelle modification implique un travail de rédaction, avec parfois le choix entre plusieurs options. On est alors au-delà des limites de la codification. Aussi la commission a-t-elle été soucieuse de bien distinguer codification et modification.

Son travail à droit constant se reflète dans les trois colonnes du document qu'elle établit.

La colonne de gauche contient le projet de code, la colonne du milieu les textes d'origine, celle de droite les observations de la commission.

Le projet de code (1^{re} colonne) ne comporte, par rapport aux textes d'origine (2^e colonne), que des corrections de forme, signalées et expliquées dans la 3^e colonne.

Des améliorations mineures sont éventuellement suggérées par la commission dans la troisième colonne, sans être incorporées dans la première.

Lorsque la codification invite à réfléchir à des réformes véritables, la commission peut enfin le signaler au Gouvernement par un document séparé.

Par rapport au droit en vigueur, les hésitations les plus fortes ont été ressenties à propos, d'une part, de la conformité de certaines dispositions avec les exigences du droit communautaire et d'autres engagements internationaux, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'autre part, du respect des impératifs d'ordre constitutionnel en matière notamment de protection des libertés fondamentales et de respect des droits

des administrés. Mais les difficultés rencontrées sur de telles questions ne font que renforcer la conviction que les améliorations souhaitables ne relèvent pas de la codification.

4. Avec la partie communautaire correspondant au livre I^{er} du code rural, la commission a rencontré la première application des principes qu'elle avait dégagés pour insérer dans les codes les prescriptions de droit communautaire.

Pour une matière telle que le droit rural, l'intérêt d'une telle insertion est particulièrement sensible. Toutefois, le nombre et le volume des règlements communautaires sont tels que leur reproduction intégrale, même en s'en tenant à ceux qui sont publiés en caractères gras au *Journal officiel* des communautés européennes, n'est guère envisageable. Aussi la commission a-t-elle opté pour la formule de la publication par extraits de certains règlements, complétée par une liste de l'ensemble d'entre eux, avec indication de leurs références précises. Un choix est ainsi opéré par la commission, en liaison avec le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

La commission a en outre confirmé qu'en égard à leur nature juridique, les directives communautaires, quelle que soit leur importance de fait, n'ont pas à être mentionnées autrement qu'au travers d'une telle liste. Elle a enfin examiné la question des décisions communautaires. Directement applicables comme les règlements, celles-ci doivent figurer dans la partie communautaire des codes en suivant les mêmes modalités.

Une fois mise au point, la partie communautaire fera l'objet d'une publication dans une brochure du *Journal officiel*, qui la présentera comme une annexe au code. De façon générale, la commission a de nouveau constaté la grande dispersion du droit communautaire, qui aurait lui-même un réel besoin de codification pour être plus accessible aux administrations comme aux citoyens et plus proche des normes nationales. Il serait souhaitable que des initiatives soient prises en ce sens.

5. La commission a suivi l'attitude prudente qu'elle avait indiquée dans son rapport de l'an dernier en ce qui concerne les déclassements des dispositions législatives dont on peut se demander si elles n'empiètent pas sur le domaine réglementaire.

Elle a eu à s'interroger sur des questions de cette nature, en particulier à propos de la désignation par la loi d'une autorité administrative déterminée. En toute orthodoxie, mis à part le cas du renvoi à un décret en Conseil d'Etat, qu'il appartienne au législateur de prescrire en raison de la garantie qu'il représente, il revient au pouvoir réglementaire de choisir l'autorité administrative appelée à prendre telle ou telle décision. Et il peut y avoir de réels inconvénients pratiques à ce que la loi procède elle-même à un tel choix. Par exemple, la désignation d'un ministre par le législateur empêche un décret d'attribution ultérieur de confier la matière à un autre département ministériel ou fait obstacle à une éventuelle mesure de déconcentration. Aussi la commission a-t-elle proposé des déclassements de dispositions législatives désignant l'autorité administrative chargée de prendre une décision.

Son attitude sur ce point n'a cependant pas été systématique. Il lui a semblé, en effet, que les principes juridiques devaient se concilier avec trois autres préoccupations. En premier lieu, certains textes deviennent difficilement lisibles s'ils renvoient sans cesse, de façon abstraite, à « l'autorité administrative » ou au « pouvoir réglementaire ». Dans le code rural, il est ainsi nécessaire à la compréhension du texte, et sans inconvénient, de mentionner le ministre de l'agriculture ou le préfet. En second lieu, le choix par le législateur d'une autorité administrative peut traduire une option politique, qui fait partie de l'équilibre d'ensemble de la loi ; il n'y a pas à y revenir au stade de la codification, ne serait-ce que pour ne pas rouvrir le débat parlementaire. Enfin, dans certains cas, la désignation de telle ou telle autorité administrative n'est pas indifférente aux garanties offertes aux citoyens ; pour les questions touchant, en particulier, aux libertés ou à la propriété, il peut dès lors y avoir des raisons, y compris juridiques, de maintenir une telle désignation dans la loi. Aussi la commission a-t-elle décidé au cas par cas, en s'interrogeant à chaque fois sur les motifs qui pourraient justifier la mention par la loi d'une autorité administrative.

6. Lorsque des dispositions intéressent deux, voire plusieurs codes, elles doivent figurer dans chacun d'eux pour permettre au lecteur de ne consulter qu'un seul code. La commission a commencé à pratiquer une telle reproduction selon la formule, mise au point l'an dernier, qui distingue un « code pilote » et un ou des « codes suiveurs ».

Sans doute n'est-il pas systématiquement nécessaire de recourir à la reproduction. Ainsi celle-ci n'a pas lieu d'être lorsqu'un code fait référence à certains articles bien connus, notamment du code civil ou du code pénal ; elle doit plutôt être évitée lorsqu'elle revêt une lourdeur excessive, par exemple en portant sur de très longs articles du code général des impôts.

Mais, en règle générale, la reproduction dans le code suiveur d'articles du code pilote apporte, sans créer de difficulté de rédaction, une commodité de lecture appréciable.

L'articulation entre le code pénal et les autres codes présente une importance particulière. Il a été confirmé que le nouveau code pénal serait pilote dans ses quatre premiers livres et suiveur pour les livres suivants consacrés au droit pénal spécial. Cette distinction produit ses effets sans attendre l'adoption du nouveau code pénal. Ainsi, aucune des dispositions pénales du code de la propriété intellectuelle ne relevant des quatre premiers livres du futur code pénal, leur texte a été inséré dans le code de la propriété intellectuelle pris comme code pilote. L'abrogation des articles correspondants de l'actuel code pénal est proposée, en attendant que ce droit pénal spécial soit repris dans les livres V ou suivants du nouveau code pénal, qui sera sur ce point code suiveur du code de la propriété intellectuelle.

7. L'application des codes aux territoires d'outre-mer soulève de délicates questions de fond et de procédure.

Sur le fond, une étude attentive de l'applicabilité des dispositions codifiées et des textes auxquels elles font référence doit être entreprise. La codification peut en particulier être l'occasion de pallier de simples oublis d'extension aux territoires d'outre-mer de dispositions modifiant des textes qui y étaient eux-mêmes applicables. Elle permet aussi de vérifier que les adaptations nécessaires ont été effectuées. Un article sur l'applicabilité du code aux territoires d'outre-mer s'impose en tout cas pour que la codification y entre en vigueur ; à défaut, les territoires demeurent sous le régime antérieur à la codification.

Quant à la procédure, le projet de code doit être soumis à la consultation des assemblées territoriales. Il convient de joindre cet avis à la saisine du Conseil d'Etat de façon que celui-ci dispose de tous les éléments nécessaires, même si les exigences constitutionnelles imposent seulement de le recueillir avant le premier vote du projet de loi au Parlement. Il est, en outre, souhaitable de laisser aux assemblées territoriales le temps nécessaire à l'examen de textes complexes, même s'ils sont rédigés à droit constant. Aussi les procédures accélérées de consultation sont-elles à éviter.

Afin d'assurer dans de bonnes conditions la préparation et le suivi de ces diverses tâches, la commission supérieure juge souhaitable que le directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer siège parmi ses membres permanents. Elle propose en conséquence au Gouvernement de modifier en ce sens le décret du 12 septembre 1989.

C. - Le Parlement et les lois de codification

Les travaux de codification ont été menés en étroite association avec le Parlement. Les parlementaires, membres de la commission ainsi que les députés et sénateurs invités à participer à ses travaux lorsque était examiné un code entrant dans les compétences de la commission à laquelle ils appartiennent, ont pris une part active aux délibérations auxquelles les administrateurs des deux chambres ont apporté un concours précieux. L'examen des codes par le Parlement, qui a déjà adopté les premiers livres rénovés du code rural, devrait être facilité par cette coopération préalable.

La commission attache une importance particulière à ce que la partie législative des codes soit ainsi adoptée par le Parlement. Certes, dans le passé, de nombreux codes ont fait l'objet d'une approbation, y compris pour leur partie législative, par décret en Conseil d'Etat. Une éventuelle validation législative intervenait ultérieurement, parfois pour plusieurs codes à la fois : une loi du 3 avril 1958 a validé quinze codes. Mais tant qu'elle n'a pas eu lieu, l'absence d'approbation du Parlement entraîne de sérieux inconvénients. D'une part, les lois codifiées demeurent en vigueur puisque le décret de codification ne peut naturellement les abroger. D'autre part, un risque non négligeable de contentieux apparaît : on peut, en effet, soutenir que le texte codifié a illégalement apporté à la loi des modifications autres que de pure forme. Tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation ont ainsi été conduits à écarter l'application de certains articles de plusieurs codes en particulier du code général des impôts. A ces incertitudes s'ajoutent des éléments

de confusion lorsque des lois viennent modifier des articles codifiés par voie réglementaire et leur confèrent ainsi valeur législative. Dans de telles conditions, la codification, loin de simplifier le droit, complique plutôt la situation et accroît l'insécurité. Ainsi pourrait-il être utile, afin de clarifier le droit, de procéder à la validation législative des codes aujourd'hui en vigueur dont les parties législatives ont été adoptées par voie réglementaire.

L'approbation directe des codes par le Parlement présente par rapport à ces pratiques antérieures le double avantage de permettre l'abrogation des dispositions législatives codifiées et de donner au nouveau code sa pleine valeur. Au-delà de ces aspects techniques, elle assure de meilleure façon la collaboration entre le Gouvernement et le Parlement à l'occasion de la codification et elle souligne l'importance des codes dans l'appareil législatif. Pour qu'elle ne ralentisse pas le travail de codification, il est cependant souhaitable qu'elle ne soit pas l'occasion d'une relance au Parlement d'un débat sur l'ensemble des dispositions codifiées ; en adoptant celles-ci, les parlementaires clarifient le droit en vigueur, sans de nouveau prendre la responsabilité de son édition. Des procédures allégées de débat peuvent utilement être suivies. Au Parlement aussi, la distinction entre codifier et légiférer doit être bien perçue.

S'agissant en dernier lieu de la rédaction même de la Loi de codification, l'examen par le Conseil d'Etat puis le dépôt au Parlement du projet de Loi portant approbation du code de la propriété intellectuelle ont permis de fixer les règles à suivre en la matière.

Une loi de codification a pour titre « loi relative au code de... (partie Législative) ». Son texte est susceptible de comporter six articles au moins, dont chacun appelle quelques commentaires.

1. L'article 1^{er} porte approbation du nouveau code. Il est rédigé selon la formule classique suivante : « Les dispositions annexées à la présente loi constituent le code... (partie Législative). »

2. Egalement classique est l'article 2 qui modifie les références faites aux textes codifiés dans d'autres textes législatifs. Il est ainsi rédigé : « Les références contenues dans les dispositions de nature législative à des dispositions abrogées par l'article 6 de la présente loi sont remplacées par des références aux dispositions correspondantes du code... »

3. Très novateur, en revanche, est l'article 3, qui traduit, et consacre, la distinction entre code pilote et code suiveur. Nécessaire pour assurer la transposition dans le code suiveur des modifications du code pilote, il est ainsi conçu : « Les dispositions du code... qui citent en les reproduisant des articles d'autres codes sont modifiées de plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles. »

4. Un quatrième article apporte, le cas échéant, les modifications que la codification rend nécessaire de faire supporter à des textes non codifiés. En particulier, lorsqu'une loi n'est que partiellement incluse dans un code, les articles non codifiés peuvent avoir besoin de quelques retouches pour demeurer lisibles de façon autonome.

5. L'article suivant traite de l'applicabilité du code dans les territoires d'outre-mer. Sa mise au point suppose qu'il ait été procédé aux vérifications et consultations précédemment indiquées.

6. La loi s'achève par un article d'abrogation. L'adoption du code par le Parlement permet en effet d'abroger les lois codifiées. Cette abrogation s'étend à l'ensemble du texte des lois codifiées, y compris aux articles par lesquels celles-ci avaient abrogé les lois antérieures. Une abrogation revêt en effet pour l'avenir un caractère définitif et l'abrogation d'une disposition d'abrogation n'a donc pas pour effet de rétablir le texte que cette dernière avait fait disparaître.

III. - Le programme de travail pour 1991-1992

1. Une des premières tâches de la commission sera de mettre au point la partie réglementaire des codes dont la partie législative a été achevée.

Sont ainsi en préparation les parties réglementaires du code de la propriété intellectuelle, du code de la communication, du code des juridictions financières et des livres déjà adoptés du nouveau code rural.

Le léger décalage entre la partie législative et la partie réglementaire, qui a été nécessaire pour ces premiers codes, devrait d'ailleurs être réduit dans l'avenir. Une préparation aussi simultanée que possible des deux parties est en effet souhaitable.

2. A partir de l'automne de 1991, la commission va concentrer ses efforts sur l'examen de quatre codes économiques et financiers : le code de commerce, le code de la monnaie, de la banque et des marchés financiers, le code de la consommation, le code des marchés. Au cours de l'année, la commission a précisé les plans de ces codes. Dans ce cadre, les groupes de travail, auxquels participent en particulier les services de la chancellerie et des représentants du ministère de l'économie et des finances, de la Banque de France et de la Commission centrale des marchés, achèvent de rédiger leur texte. Ces quatre codes ont entre eux des liens d'interdépendance. Leur mise au point en parallèle est par conséquent souhaitable. Par les matières qu'ensemble ils couvrent leur importance conjuguée est grande. Ils apporteront aux différents acteurs du monde économique et financier un cadre juridique d'accès et de compréhension plus aisé et faciliteront ainsi la présence, qui va chaque jour en se renforçant, du droit dans l'économie.

3. Deux grands codes, le code des collectivités territoriales et le code général des impôts, dont la préparation nécessite des efforts soutenus, font l'objet de travaux qui progressent à des rythmes différents.

Le code des collectivités territoriales, dont la loi de décentralisation du 2 mars 1982 prévoyait déjà la réalisation, est indispensable pour regrouper et ordonner les textes nombreux, renouvelés en profondeur et d'autant plus complexes qu'ils ont fait l'objet de remaniements successifs, qui régissent l'organisation et les attributions des collectivités locales. Ce code constituera en particulier un précieux instrument de travail pour les élus et pour les administrateurs des collectivités territoriales. Sa préparation est maintenant bien engagée. La commission a examiné et approuvé son plan d'ensemble. Les travaux de rédaction pourraient aboutir, au moins pour l'essentiel, en 1992.

La présentation devenue très lourde et complexe du code général des impôts rend nécessaire une révision. Cette tâche d'une ampleur particulière s'étalera nécessairement sur plusieurs années. Seules des réflexions préliminaires ont été menées jusqu'ici. Elles ont toutefois permis à la commission d'adopter un projet de plan qui donne une orientation aux travaux futurs.

4. Plusieurs projets nouveaux se dessinent, avec une netteté plus ou moins grande.

La décision d'entreprendre un code du patrimoine a été prise en septembre 1991. S'ajoutant aux codes de la propriété intellectuelle et de la communication, ce code permettra au secteur de la culture d'être couvert sous différents aspects.

Le projet d'un code de l'artisanat, qui n'a jusqu'à présent progressé qu'avec lenteur, est à relancer, si le Gouvernement le souhaite.

Le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, a chargé, en liaison avec la commission, un inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale d'une réflexion préliminaire sur un code de l'éducation.

Se profilent enfin une refonte du code de la santé publique, une révision, compte tenu des lois récentes, du code des postes et télécommunications, la rédaction d'un ou de plusieurs codes des transports et des réflexions sur un code de l'environnement.

*

* *

Œuvre de longue haleine, le travail de codification portera ses fruits en étant poursuivi dans la durée. Président, le 2 juillet 1991, la séance de la Commission supérieure de codification, madame le Premier ministre soulignait l'intérêt de l'entreprise pour l'ensemble des citoyens et lui apportait ainsi, par sa présence comme par ses propos, un encouragement renouvelé et précieux. La codification contribue en particulier à la stabilité et à la clarté des règles juridiques dont le Conseil d'Etat rappelait, dans son rapport annuel de 1990, qu'elles devaient être davantage recherchées. Un droit accessible, cohérent et doté d'un minimum de permanence apparaît aujourd'hui comme prioritaire, en amont, lors de la préparation et de

l'adoption des normes, comme en aval, à l'occasion de leur codification. La codification s'inscrit parmi les volontés conjuguées et les efforts continus qui sont nécessaires pour les satisfaire.

GUY BRAIBANT,

*Président de section au Conseil d'Etat,
vice-président de la Commission supérieure
de codification*

BERNARD STIRN,

*Secrétaire général du Conseil d'Etat,
rapporteur général de la Commission
supérieure de codification*



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

RENSEIGNEMENTS : TÉL. : (16-1) 40 58 76 00 - TÉLÉCOPIE : (16-1) 40 58 77 80