

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION



RAPPORT D'ACTIVITÉ
1993

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(1993)

SOMMAIRE

	Pages
Quatrième rapport annuel de la commission supérieure de codification	1 à 8

ANNEXES

■ 1.	• Décret de 1989 modifié	9 à 11
■ 2.	• Composition de la Commission Supérieure de Codification en 1994	13, 14
■ 3.	• Discours prononcés lors de l'installation de la Commission le 8 novembre 1993 par M. le Premier ministre E. Balladur et par le vice-président M. G. Braibant	15 à 20
■ 4.	• Notes sur l'informatique et la codification	21
	a) de Mme Elisabeth Catta « méthode de codification assistée par ordinateur »	21 à 27
	b) de Mme Danièle Bourcier « codification du droit et légistique finalités et besoins »	29 à 31
■ 5.	• Plan général de 1952.....	33
■ 6.	• Liste des codes en vigueur au 31.12.1993	35
■ 7.	• Notes sur les codes approuvés par la Commission Supérieure de Codification	37
	a) code de la propriété intellectuelle	37
	b) code de la consommation	39
	c) code de commerce.....	41
	d) code de la communication	45
	e) code rural	47

QUATRIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(Année 1993)

approuvé par la Commission dans sa séance du 25 janvier 1994

1993 a été la quatrième année d'activité de la Commission Supérieure de Codification instituée par le décret du 12 septembre 1989 (annexe n° 1) et succédant à la Commission chargée par le décret du 10 mai 1948 d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. La mission que lui a confiée le gouvernement est de procéder à la programmation des codes à établir, de fixer les méthodes par des directives générales, 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.

Ce quatrième rapport d'activité se propose de tracer un bilan des quatre années d'exercice de la Commission Supérieure de Codification dont les membres ont été désignés en 1989 pour cette durée (I).

Ce recul permet de dégager un certain nombre d'enseignements utiles pour l'avenir d'une entreprise qui se veut à la fois ambitieuse et réaliste. Fondée sur le double principe du respect du droit constant et de l'abrogation par le Parlement des lois codifiées, l'œuvre de codification exige que soit vérifié en permanence l'accord de toutes les parties concernées sur quelques règles essentielles (II).

Année de la montée en puissance par l'aboutissement de plusieurs projets de code entrepris dès 1990, l'année 1993 est aussi celle du premier renouvellement des membres de la Commission Supérieure de Codification (annexe n° 2). Le Premier ministre a tenu à procéder personnellement à leur installation le 8 novembre 1993 (annexe n° 3) et à marquer à cette occasion sa volonté de voir le travail engagé se poursuivre dans le respect des mêmes principes. Dans une communica-

tion au conseil des ministres du 10 novembre 1993, il a souligné que les administrations centrales devaient continuer d'apporter à ces travaux un « concours résolu », et défini les priorités pour l'année 1994. Conformément au vœu exprimé par le Premier ministre, le présent rapport s'efforce d'ouvrir une réflexion sur les perspectives à moyen terme avec le souhait d'associer ainsi l'ensemble des institutions intéressées à l'élaboration de ce qui pourrait être un programme général de codification (III).

1. L'ÉTAT DES TRAVAUX

■ A — *Les travaux de la Commission Supérieure de Codification en 1993*

La Commission a consacré l'essentiel de ses séances en 1993 à deux projets de codes dont il est inutile de rappeler l'importance : *le code général des collectivités territoriales* et *le code monétaire et financier*.

Le premier a pour objet de réunir les règles institutionnelles régissant la commune, le département, la région et la coopération entre ces collectivités. Souhaité par le Parlement depuis le vote des lois de décentralisation de 1982 et 1983 qui ont largement modifié un droit dont les éléments de base dataient du XIX^e siècle, ce code aura un champ d'application beaucoup plus large et une base juridique plus solide que l'actuel code des communes, promulgué par décret en 1977 et qui n'a donc qu'une valeur réglementaire. Le nombre de ses articles en fera, et de loin, le plus important des codes élaborés par la commission, alors même qu'il n'a pas vocation à recueillir les milliers de dispositions régissant l'ensemble des compétences exercées par les collectivités

locales, par exemple en matière d'urbanisme.

Le « code monétaire et financier » est le nouvel intitulé — plus ramassé — envisagé de préférence à « code de la monnaie, de la banque et des marchés financiers », sans que cette modification n'ait d'incidence sur son contenu. La Commission Supérieure de Codification en a examiné en 1993 les livres III, VI et VIII (parties législatives).

La Commission a également poursuivi en 1993 la refonte du *code rural*. Elle a approuvé la partie législative du nouveau livre IX et les parties réglementaires des livres III et VIII.

Enfin, deux nouveaux codes ont été entrepris en 1993 : *le code de l'environnement* et *le code de l'éducation*, dont la commission a approuvé le projet de plan. Le Premier ministre en a confirmé en novembre dernier le caractère prioritaire.

■ B — Le bilan 1989-1993

1. En quatre années, huit *parties législatives* de codes (ou livres d'un code, s'agissant du code rural) ont été transmises au Premier ministre par la Commission Supérieure de Codification.

Cinq d'entre elles ont été définitivement adoptées par le Parlement et publiées au Journal Officiel :

- code de la propriété intellectuelle (loi n° 92-597 du 1^{er} juillet 1992) (annexe n° 7a) ;

- code de la consommation (loi n° 93-949 du 26 juillet 1993) (annexe n° 7b) ;

- code rural : (annexe 7e)

- livre I^{er} (loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992)

- livre III (loi n° 93-934 du 22 juillet 1993)

- livre VIII (loi n° 93-935 du 22 juillet 1993)

Le code de commerce (annexe 7c) a été adopté en première lecture par le Sénat dans sa séance du 14 octobre 1993.

Le code de la communication (annexe n° 7d) est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale depuis le 2 avril 1993.

Enfin le code des juridictions financiè-

res, après un premier examen par le Conseil d'Etat, lui a été adressé à nouveau après modification du projet pour tenir compte du nouvel article 74 de la Constitution qui exige une loi organique en matière de dispositions statutaires relatives aux territoires d'outre-mer.

2. L'achèvement des *parties réglementaires* des codes a exigé un délai de quelques mois à compter de la date de publication des parties législatives adoptées par le Parlement en 1993.

Ainsi, dans le cas du code rural, alors que les parties législative et réglementaire du livre I avaient pu être publiées ensemble en décembre 1992, les parties réglementaires des livres III et VIII n'ont été transmises au Premier ministre que dans le premier semestre de 1994 alors que leurs parties législatives ont été publiées en juillet 1993.

Un délai comparable sera constaté pour le code de la consommation.

Plus préoccupante a été l'impossibilité pour la Commission Supérieure de Codification de soumettre au Premier ministre en 1993 la partie réglementaire du code de la propriété intellectuelle dont la partie législative est pourtant entrée en vigueur en juillet 1992. S'agissant des livres relatifs à la propriété littéraire et artistique, le retard trouve son origine dans la volonté du ministère chargé de la culture de remédier aux conséquences d'une annulation contentieuse, intervenue en avril 1993, de dispositions réglementaires, particulièrement sensibles, concernant les barèmes de rémunération des utilisations de phonogrammes à des fins de commerce ; s'agissant des livres relatifs à la propriété industrielle, ce retard est dû à la publication attendue d'un important décret consacré aux brevets.

Le bilan des travaux de codification approuvés par la Commission se traduit par la substitution de codes à environ 160 textes législatifs.

2. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

La Commission se réjouit de constater qu'une réelle dynamique est engagée, à tous les niveaux, autour de l'objectif de relance de la codification décidé en 1989 (1). Elle y puise la conviction que les difficultés qui subsistent aux différents stades de la procédure pourront être surmontées (2).

■ 1. La dynamique

Les deux conditions essentielles pour que les travaux de codification se poursuivent à un rythme soutenu sont actuellement réunies :

- la volonté conjointe des pouvoirs législatif et exécutif et leur accord sur les principes de base retenus par la Commission (a) ;

- la mobilisation croissante de l'administration (b).

■ A — La volonté conjointe des pouvoirs législatif et exécutif et leur accord sur les principes de base retenus par la Commission

Dès lors que le parti avait été pris de procéder à une codification par la loi des textes législatifs — au lieu de leur codification par décret qui était généralement retenue dans le système antérieur — il était essentiel de vérifier l'accord du Parlement sur cette démarche qui conduit ce dernier à abroger, en même temps qu'il approuve la partie législative d'un nouveau code, les textes législatifs qui y sont codifiés. Cet accord résulte sans ambiguïté du vote des cinq lois de codification initiées par la Commission Supérieure de Codification (2 en 1992 et 3 en 1993) ainsi que de leurs travaux préparatoires. La participation aux réunions de la commission de membres et de fonctionnaires de chacune des deux Assemblées trouve sa justification et son importance dans le principe selon lequel désormais aucun nouveau code, ni aucune refonte d'un code existant, ne sauraient aboutir sans la sanction du Parlement.

Placée sous la présidence du Premier ministre, la Commission Supérieure de Codification a pu disposer de l'autorité

nécessaire à l'exercice de sa mission grâce à l'appui explicite et à l'engagement personnel de chacun des quatre titulaires de cette fonction qui se sont succédé depuis 1989, ainsi qu'à la collaboration active du Secrétariat général du gouvernement. Tout aussi précieux a été l'apport du Conseil d'Etat par les avis émis sur les projets de lois et de décrets de codification, à l'élaboration desquels la Commission s'efforce d'associer en amont les futurs rapporteurs.

Le principe de la codification à droit constant est la clé de voûte indispensable de ce dispositif. Certains s'en étonnent parfois, notamment parmi la doctrine, regrettant le manque d'ambition d'une démarche qui ne renoue pas avec le passé napoléonien.

La réponse est simple ; elle tient en la distinction de deux opérations de nature différente : la mise en ordre du droit positif d'une part, l'élaboration de règles nouvelles d'autre part. Le souci permanent du codificateur est l'usager, égaré dans un maquis de textes de lois et de règlements où seuls les spécialistes peuvent trouver des satisfactions intellectuelles et où les praticiens eux-mêmes (magistrats, avocats, élus locaux...) perdent un temps considérable. L'utile travail de compilation engagé dans certains domaines par les éditeurs juridiques souligne — sans pouvoir y apporter une réponse suffisante — l'urgence d'améliorer les conditions dans lesquelles les citoyens ont accès au droit qui les régit. La démocratie ne peut qu'y gagner, ainsi que la sécurité juridique.

Il y a donc bien place pour une codification créative au sens formel. L'expérience prouve d'ailleurs qu'il n'y a pas d'alternative crédible : renoncer au droit constant serait renoncer à codifier, car ce serait ouvrir au Parlement un débat de fond sur l'ensemble des normes régissant un domaine du droit. Au contraire, une loi de codification donne lieu au Parlement à un débat d'ordre technique et à une adoption à l'unanimité, car elle est dépourvue d'enjeux politiques. En d'autres termes, voter un code ne signifie pas pour un parlementaire l'approbation de chacune des normes qu'il contient et qu'il a parfois critiquées peu auparavant.

Si le temps de la codification et celui de la modification du droit doivent donc être distingués, en revanche il est clair que la première opération facilite la seconde en donnant un coup de projecteur sur l'ensemble du droit positif. Rien n'interdit en outre que ces deux opérations soient rapprochées dans le temps, à la condition que leurs finalités respectives ne soient pas confondues.

■ B — *La mobilisation de l'administration*

La confirmation de cette mobilisation croissante a été l'une des caractéristiques de l'année 1993. La Commission Supérieure de Codification y a contribué notamment en organisant au mois de mars un séminaire de travail avec l'ensemble des équipes engagées dans l'élaboration d'un projet de code.

Les conditions nécessaires pour qu'un projet de code soit mené à bien dans de bonnes conditions sont les suivantes :

— une volonté d'aboutir exprimée par le principal ministre concerné et relayée par son cabinet : elle doit permettre de dégager les moyens nécessaires sur la durée, d'exprimer en temps utile les positions du département ministériel sur les questions de principe que la codification conduit à trancher, enfin de veiller, particulièrement en phase terminale, à ce que les délais d'adoption ne soient pas inutilement allongés par le jeu des priorités données aux différents textes en cours d'élaboration ;

— la mise en place d'une cellule de codification, clairement mandatée par le ministre pour mener à bien les travaux, selon un échéancier précis, en y associant chacun des services concernés. Il apparaît en effet de plus en plus nettement que la collaboration de chacune des directions d'administration centrale ayant en charge l'application des textes codifiés est une condition indispensable à la qualité du travail entrepris.

Si un code recouvre les attributions de plusieurs ministères, la cellule de codification doit les associer selon des modalités à définir cas par cas. C'est aussi à ce stade qu'est précieuse la participation d'enseignants qui, par leur connaissance précise du droit en cause, apportent une contribution spécifique à la réflexion collective ;

— enfin l'appui de l'outil informatique pour la saisie des documents, leur analyse et leur traitement. Il faut souligner à ce propos la contribution du CIIBA et le lancement d'une recherche confiée à un laboratoire associé au CNRS (annexe 4b).

La conjonction de ces trois facteurs (politique, administratif et technique) a permis notamment le « décollage » en 1993 du projet de code général des collectivités territoriales (annexe 4a). On relève en outre avec intérêt que le nouveau décret d'organisation des services du ministère de l'Environnement inclut la mission de codification. C'est l'occasion de rappeler qu'un code est un instrument juridique à actualiser constamment pour que soient mises à jour les références qu'il comporte, notamment lorsqu'il s'agit de la reproduction d'articles figurant dans un autre code. Il convient aussi de veiller dans chaque ministère à ce que les réformes s'opèrent par modification directe des articles du code, conformément à une pratique déjà bien établie dans de nombreux domaines tels que l'urbanisme, le travail ou la sécurité sociale.

■ 2. *Des progrès encore souhaitables*

■ A — *Un effort doit être entrepris, avec le concours de chaque institution concernée, pour réduire certains délais*

Il convient en premier lieu de ramener à quelques semaines, voire à quelques jours, les délais qui s'écoulaient entre l'adoption du code par la Commission Supérieure de Codification et sa transmission au Conseil d'Etat, comme entre l'avis de ce dernier et l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres. La Commission s'y efforce avec le concours actif du Secrétariat général du Gouvernement.

En second lieu et s'agissant de la partie législative d'un code, après que le gouvernement ait rendu les derniers arbitrages, l'expérience a montré que les délais d'adoption par le Parlement pouvaient être rapides, malgré le minutieux travail de vérification qui est alors effectué par les Assemblées et leurs commissions compétentes. Mais si le délai d'inscription d'un projet de loi de codification en séance publique s'allonge, ce projet ris-

que de devoir être à nouveau modifié pour tenir compte de textes législatifs intervenus depuis l'examen par la Commission Supérieure de Codification, le Conseil d'Etat et la première Assemblée saisie, ce qui complique la tâche et introduit des risques d'erreur.

Tout à fait consciente de la nécessité pour les pouvoirs publics d'arbitrer entre des urgences, toutes éminemment légitimes, la Commission estime toutefois devoir appeler leur attention sur ce point qui conditionne le bon accomplissement de la mission qui lui est confiée. Elle tient à souligner, en toute hypothèse, que la seule perspective d'une réforme législative à venir ne devrait pas, sauf cas de bouleversement de la matière, justifier le retard mis à l'examen d'un projet de loi de codification élaboré à droit constant.

■ *B — La Commission Supérieure de Codification entend par ailleurs veiller à réduire au strict minimum — si elle ne peut pas le supprimer — le délai entre la publication de la partie législative d'un code et celle de sa partie réglementaire (décrets en Conseil d'Etat et décrets simples)*

La phase préliminaire de saisie des textes à codifier et d'élaboration du plan doit être commune aux lois et aux décrets. C'est en particulier la condition d'un examen complet des propositions de reclassement ou de déclassement entre les domaines législatif et réglementaire.

La publication concomitante des parties législative et réglementaire n'est qu'exceptionnellement possible. Le gouvernement et la Commission doivent en effet tirer les conséquences de modifications du projet qui peuvent être apportées par le Parlement, en particulier en ce qui concerne le plan de la partie législative qui sera aussi celui de la partie réglementaire, laquelle ne pourra lui apporter que des adjonctions.

Mais une telle adaptation ne devrait pas excéder quelques semaines, ce qui exige que les services en charge du code restent mobilisés. La Commission Supérieure de Codification y veillera particulièrement en 1994, notamment en ce qui concerne le code de commerce et le code de la communication.

Il convient toutefois de rappeler ici — car la question a été posée pour le code de la consommation — que l'entrée en vigueur de la partie législative d'un code n'a par elle-même aucune incidence juridique sur l'applicabilité des textes réglementaires pris sur la base des lois ainsi codifiées et donc abrogées.

■ *C — Les territoires d'outre-mer*

La question récurrente des territoires d'outre-mer est évoquée chaque année dans le rapport de la commission.

On retrouve toujours des difficultés : difficulté de savoir si tel texte est applicable dans les territoires d'outre-mer et s'il peut être codifié ; difficulté de décider s'il convient de prévoir une partie distincte pour les territoires d'outre-mer ; difficulté de codifier pour les territoires d'outre-mer en même temps que pour la métropole et les départements d'outre-mer. Ces difficultés tiennent pour une part au manque de spécialistes des territoires d'outre-mer dans chaque ministère et à l'oubli d'associer le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer dès le début du travail de codification. Elles tiennent également au fait que, le retard une fois pris, il est souvent décidé de renvoyer à une codification ultérieure les textes relatifs aux territoires d'outre-mer.

Une difficulté supplémentaire est apparue avec la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution qui impose le recours à une loi organique lorsqu'il s'agit de dispositions statutaires relatives aux territoires d'outre-mer. Il convient alors de procéder à un examen minutieux du projet de code pour savoir si telles dispositions relèvent plutôt de la loi organique ou de la loi ordinaire et de scinder en conséquence le projet de loi de codification en deux.

L'élaboration du code des juridictions financières a fourni une première expérience en la matière. Elle conduit insensiblement, alors que ce ne doit pas être une règle systématique, surtout lorsque les différences de législation sont faibles, à la tentation de créer dans chaque code une partie « territoires d'outre-mer », au même titre qu'une partie « Corse » ou « collectivité territoriale de Mayotte ».

Deux points positifs sont à souligner pour terminer : d'une part, le directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer est désormais membre de droit de la commission et sa collaboration régulière devrait permettre de résoudre la difficulté soulignée plus haut d'une association insuffisante ou tardive du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer aux projets de codes. D'autre part, la situation s'est décantée quant au sort et aux missions de la commission adjointe à la Commission Supérieure de Codification. Le Premier ministre, lors de l'installation de celle-ci, a tenu à rappeler le rôle de la Commission adjointe et à la conforter dans ses missions, qui sont légèrement différentes de celle de la Commission Supérieure, mais doivent contribuer efficacement à la réalisation de ses objectifs : recensement des textes applicables aux territoires d'outre-mer, de préférence systématique, mais au moins dans les matières dans lesquelles les incertitudes sont les plus grandes selon une liste arrêtée par le ministre des Départements et Territoires d'outre-mer après accord du Premier ministre ; indication des domaines dans lesquels il n'existe aucun texte applicable aux territoires d'outre-mer ; recensement des textes applicables à la métropole et qui pourraient être, avec ou sans adaptations, étendus aux territoires d'outre-mer grâce à l'intervention de lois spéciales à intervalles réguliers ; pour ce qui concerne la codification, indications si, dans les codes existants et les codes en cours d'élaboration, des dispositions les rendant applicables à l'outre-mer sont nécessaires.

3. LE PROGRAMME DE TRAVAIL

■ A — *Les travaux de la commission en 1994*

Les priorités pour 1994 sont les suivantes :

* achever l'examen des parties législatives

- du code général des collectivités territoriales
- du code monétaire et financier
- du code rural (livres VI et VII)

* approuver la partie législative du code de l'environnement

* commencer l'examen de la partie législative du code de l'éducation

Il conviendra en outre d'achever l'examen des parties réglementaires des codes dont la partie législative aura été votée.

Il serait souhaitable par ailleurs que, lorsqu'il y a lieu, les parties législatives soient complétées par les dispositions propres aux territoires d'outre-mer.

■ B — *Un programme à moyen terme*

■ 1. *Les motifs d'engager une large réflexion*

Il serait paradoxal que la codification, œuvre rationnelle, progresse elle-même selon un plan aléatoire, au gré de priorités qui pourraient apparaître conjoncturelles. En outre et surtout, la délimitation du champ couvert par chaque code doit s'opérer selon quelques critères généraux qui assurent la cohérence de l'architecture globale.

Après une expérience de quatre années d'adoption de plusieurs codes élaborés selon la nouvelle procédure, le moment paraît venu de rouvrir et d'élargir une réflexion engagée en 1989 lors de l'installation de la commission, en renouant avec une tradition historique que rappelle l'ouvrage de Marc Suel « Essai sur la codification à droit constant » édité en 1993 : deux programmes complets de codification ont été élaborés, le premier au moment de la Révolution française et le second par la précédente Commission Supérieure de Codification. On trouvera le plan annexé au rapport de Gabriel Ardant, rapporteur général de cette commission, adopté par celle-ci le 11 mars 1952 (annexe 5). C'est de la mise en œuvre de ce plan que résulte très largement la liste des codes en vigueur à ce jour, qui figure également en annexe 6.

■ 2. *Un essai de typologie des codes existants*

L'élaboration d'un programme global suppose une réflexion préalable sur la question de savoir s'il n'existe pas déjà, parmi la quarantaine de codes existants à ce jour, des sous-ensembles dotés d'une

certaine homogénéité. Il est proposé d'y discerner *trois grandes catégories*.

La première regroupe les codes relatifs aux pouvoirs publics et aux missions de puissance publique.

Directement issus de la Constitution et des lois organiques, les codes relatifs aux pouvoirs publics sont le code électoral, le code de l'organisation judiciaire, le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Les codes relatifs aux missions de puissance publique sont le code pénal (et le code de justice militaire), le code général des impôts, le code des douanes, le code du service national, le code de l'expropriation, le code du domaine de l'Etat, le code de la voirie routière et le code de la route (ainsi que le code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire).

La deuxième catégorie regroupe des codes dont l'objet principal est de régir des activités, qu'elles soient privées ou érigées en services publics. On peut les regrouper par grands secteurs :

- artisanat, assurances, caisses d'épargne, commerce, marchés d'intérêt national, mutualité ;
- construction et habitation, urbanisme ;
- aviation civile, ports maritimes ;
- rural, forestier ;
- minier ;
- postes et télécommunications ;
- santé publique (professions).

La troisième catégorie regroupe des codes relatifs à un droit de protection. On y trouve le domaine du droit social (travail, sécurité sociale, santé publique, famille et aide sociale, pensions). Peuvent y être rattachés certains codes de procédure : procédure pénale, livre des procédures fiscales.

Ce serait bien sûr une erreur de systématiser une telle typologie qui ne se prétend pas exhaustive et qui fait apparaître des cas limite (marchés publics ou urbanisme) ainsi que des doubles rattachements (santé publique).

L'exercice est néanmoins instructif à plusieurs égards.

Il confirme l'intuition de la Commission Supérieure de Codification selon laquelle le code civil a une place à part, privilégiée, dans notre ordonnancement juridique.

Il peut servir de référence utile pour arbitrer les questions de frontière entre plusieurs codes.

Enfin il fait apparaître certaines lacunes que les travaux de la commission ont commencé à combler par l'élaboration de codes nouveaux :

- 1^{re} catégorie : code des juridictions financières et code général des collectivités territoriales ;
- 2^e catégorie : communication, propriété intellectuelle, monétaire et financier, éducation ;
- 3^e catégorie : consommation, environnement, patrimoine.

■ 3. Des hypothèses pour l'avenir

* Une analyse des grandes lois en vigueur (autres que celles abrogées par les codes approuvés ou déjà entrepris par la commission) fait apparaître une douzaine de *domaines juridiques pour lesquels la codification n'est pas encore (ou est seulement partiellement) engagée*.

* Les domaines juridiques sont les suivants :

- défense nationale
- étrangers (séjour et travail, réfugiés, extradition)
- transports
- énergie
- mer
- logement (quatre lois importantes depuis 1984)
- professions réglementées du secteur juridique (étant entendu que les codes d'activités, tels que le code de la santé publique ou le code rural, ont vocation à contenir le droit des professions du secteur)
- sociétés (textes spécifiques autres que les dispositions générales contenues dans le code civil et le code de commerce)
- fonction publique (d'Etat, territoriale et hospitalière)
- procédures administratives
- finances publiques
- justice administrative

Chacun de ces domaines n'appelle pas nécessairement un code spécifique. La

commission entend seulement ici susciter une réflexion et des propositions sur la meilleure manière d'insérer ces importantes législations dans un plan général et cohérent de codification.

* *Des refontes de codes existants doivent être en outre envisagées :*

- celle déjà engagée, des codes de l'artisanat et des marchés publics doit se poursuivre

- celle du code général des impôts, bien qu'inscrite depuis l'origine au programme de la commission, n'a guère progressé depuis. Elle serait pourtant fort utile du fait de son importance pour l'Etat, les entreprises et les citoyens, de la confusion qui règne notamment dans la numérotation des articles, ainsi que de la diversité et de la précarité des méthodes de codification utilisées : soit modification directe par la loi, soit décret annuel de codification dont la validité juridique est parfois contestée

- la refonte du code de la santé publique a été engagée à la demande du ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales de la santé et de la ville

- une réflexion sur un renouveau du code de la famille et de l'aide sociale pourrait s'imposer notamment pour accueillir dans un ensemble plus large les deux importantes lois du 30 juin 1975, celle du 1^{er} décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion et les deux lois de 1989 et 1990 sur les personnes âgées et les handicapés

- le code du domaine de l'Etat a lui aussi vieilli. Compte tenu notamment des lois de décentralisation et de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le droit de la domanialité publique pourrait faire l'objet d'un code plus vaste consacré aux propriétés publiques sur lequel une réflexion est déjà engagée dans le cadre d'une commission créée à cet effet

- il faut par ailleurs s'interroger sur la non-codification de deux grandes lois intervenues en matière de procédure civile : paiement des pensions alimentaires et voies d'exécution. Il devrait en outre être mis fin à échéance prévisible à la coexistence des ancien et nouveau codes de procédure civile

- à l'occasion d'une rénovation du code de l'organisation judiciaire, la codification du statut des magistrats pourrait être envisagée.

* *Plusieurs codes existants, trop petits*

pour demeurer isolés, ont vocation à s'intégrer à des ensembles plus vastes :

- les codes de déontologie sont à insérer dans la partie réglementaire des codes d'activités dont ils relèvent

- le code des caisses d'épargne et celui des instruments monétaires et médailles devraient être englobés dans le code monétaire et financier

- les codes du blé et du vin sont appelés à disparaître

- le code de l'enseignement technique rejoindra sans doute le code de l'éducation

- le code de la nationalité a été intégré en 1993 au code civil

- le code de l'industrie cinématographique a été repris dans le projet de code de la communication

- le code des marchés d'intérêt national a été repris dans le projet de code de commerce.

*
* *

En énonçant ces pistes de réflexion, la Commission Supérieure de Codification a conscience de n'avoir pas épuisé le débat. Son propos est d'inviter à y participer tous ceux qui ont vocation à apporter leurs contributions fondées sur leur propre analyse de l'état de la codification en France et de ses insuffisances. Les réflexions des assemblées parlementaires, du Conseil d'Etat, des ministères concernés, des différents praticiens du droit et de la doctrine universitaire doivent permettre à la Commission d'aboutir d'ici un an à l'adoption d'un programme qui soit à la fois cohérent dans sa logique globale et simple dans les modalités de sa mise en œuvre.

La Commission rappelle enfin l'intérêt qui s'attache à ce que le travail qu'elle a entrepris, nécessairement limité au seul droit national, soit complété par un effort analogue des autorités compétentes en ce qui concerne le droit communautaire.

*Président de section au Conseil d'Etat
Vice-Président de la Commission
Supérieure de Codification
Guy BRAIBANT*

*Conseiller d'Etat
Rapporteur Général de la Commission
Yves ROBINEAU*

DÉCRET N° 89-647 DU 12 SEPTEMBRE 1989

relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

Le Premier ministre

Décète :

■ Article 1^{er}

Il est institué une Commission supérieure de codification chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit qui prend la suite de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires créée par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948. Elle a pour mission de :

- procéder à la programmation des travaux de codification ;
- fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;
- susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et de fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et, le cas échéant, des personnalités qualifiées ;
- vérifier le champ d'application des textes codifiés en ce qui concerne les territoires d'Outre-mer ;
- adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes.

■ Article 2

La Commission supérieure de codification comprend, sous la présidence du Premier ministre :

Un vice-président, président de section ou président de section honoraire au Conseil d'Etat ;

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'Etat ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- 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.

Des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné :

- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'Etat ;
- un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;
- le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné.

Un rapporteur général.

■ Article 3

Le vice-président de la Commission supérieure de codification est nommé pour quatre ans par arrêté du Premier ministre.

Les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes sont désignés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans, sur proposition des institutions qu'ils représentent.

En vue de la désignation et de la présence des membres non permanents, le vice-président sollicite les institutions ou les ministères concernés par le code examiné.

Le rapporteur général est désigné par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président.

■ Article 4

Les membres de la Commission supérieure de codification peuvent être suppléés par des membres désignés dans les mêmes conditions. Les directeurs d'administration centrale peuvent être suppléés par un haut fonctionnaire ou magistrat placé sous leur autorité et désigné par le ministre.

■ Article 5

La commission peut entendre toute personnalité qualifiée par ses travaux antérieurs.

■ Article 6

Des rapporteurs particuliers et des personnalités qualifiées pour l'élaboration des codes peuvent être désignés par le vice-président pour participer aux groupes de travail chargés de la codification.

■ Article 7

Le secrétariat de la Commission supérieure de codification est assuré par le secrétariat général du Gouvernement.

■ Article 8

Dans la limite des crédits ouverts au budget des services du Premier ministre au titre de la Commission supérieure de codification, des indemnités peuvent être allouées dans les conditions fixées aux articles ci-après :

- au vice-président ;
- au rapporteur général ;
- aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

■ Article 9

Les indemnités allouées au vice-président et au rapporteur général ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la Fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du Budget.

■ Article 10

Les indemnités allouées aux rapporteurs particuliers ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par le Premier ministre sur proposition du vice-président dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la Fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du Budget.

■ Article 11

Le montant des indemnités allouées

aux personnalités qualifiées a un caractère forfaitaire. Il est fixé par le vice-président dans la limite d'un plafond établi par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives et du ministre chargé du Budget. Cette indemnité est payée en deux versements.

■ Article 12

Les décrets n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, n° 61-652 du 20 juin 1961 relatif à la composition de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires et n° 73-246 du 7 mai 1973 relatif à l'attribution d'indemnités à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires sont abrogés.

■ Article 13

Le ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, le ministre d'Etat, ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 12 septembre 1989.

Michel ROCARD

Par le Premier ministre :
Le ministre d'Etat, ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget,
Pierre BEREGOVY

Le ministre d'Etat,
ministre de la Fonction publique
et des réformes administratives,
Michel DURAFOUR

Le Garde des Sceaux,
ministre de la Justice,
Pierre ARPAILLANGE

Le ministre délégué auprès
du ministre d'Etat, ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget, chargé du Budget,
Michel CHARASSE

DÉCRET N° 90-732 DU 10 AOÛT 1990

modifiant le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

Le Premier ministre

Vu le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification,

Décète :

■ Article 1^{er}

A l'article 2 du décret du 12 septembre 1989 susvisé est ajouté, à la liste des membres permanents : « le directeur des *Journaux officiels* ».

■ Article 2

Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.
Fait à Paris, le 10 août 1990.

Michel ROCARD

DÉCRET N° 93-904 DU 15 JUILLET 1993

modifiant le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

NOR : PRMX9300513D

Le Premier ministre,

Vu le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification,

Décète :

■ Article 1^{er}

L'article 2 du décret du 12 septembre 1989 susvisé est complété ainsi qu'il suit :
« Un rapporteur général adjoint. »

■ Article 2

Le dernier alinéa de l'article 3 du décret du 12 septembre 1989 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le rapporteur général et le rapporteur général adjoint sont désignés par

arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président. »

■ Article 3

A l'article 8 du décret du 12 septembre 1989 susvisé, les mots : « et au rapporteur général adjoint » sont ajoutés aux mots : « au rapporteur général ».

■ Article 4

L'article 9 du décret du 12 septembre 1989 susvisé est complété par l'alinéa suivant : « le rapporteur général adjoint perçoit l'indemnité prévue pour les rapporteurs particuliers ».

■ Article 5

Le ministre du Budget, porte-parole du Gouvernement, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 15 juillet 1993.

Edouard BALLADUR

Par le Premier ministre :

*Le ministre du Budget,
porte-parole du Gouvernement,
Nicolas SARKOZY*

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION AU 1.3.94

■ *Vice-président* : M. Braibant (Guy), président de section au Conseil d'Etat.

■ *Rapporteur général* : M. Robineau (Yves), conseiller d'Etat.

■ *Rapporteur général adjoint* : M. Sanson (Marc), maître des requêtes au Conseil d'Etat, puis M. Le Chatellier (Gilles), maître des requêtes au Conseil d'Etat, a/c du 15 janvier 1994.

■ *Secrétaire générale de la commission* : Mme Gouëffic (Nicole), attaché principal d'administration centrale au secrétariat général du Gouvernement.

TITULAIRES	SUPPLÉANTS
M. Perier (Jean-Claude), conseiller d'Etat honoraire.	M. Sauzay (Philippe), conseiller d'Etat.
M. Laplace (Jean-Claude), conseiller à la Cour de cassation.	M. Tricot (Daniel), conseiller à la Cour de cassation.
M. Gastinel (Jean-Pierre), conseiller-maître à la Cour des comptes.	M. Descheemaeker (Christian), conseiller-maître premier avocat général à la Cour des comptes.
M. Albertini (Pierre), député.	M. Bonnecarrère (Philippe), député.
M. Rufin (Michel), sénateur.	M. Ulrich (Maurice), sénateur.
M. Benmakhlouf (Alexandre), directeur des affaires civiles et du sceau.	M. Olivier Douvreur, sous-directeur à la direction des affaires civiles et du sceau.
M. Falletti (François), directeur des affaires criminelles et des grâces.	M. Guérin (Didier), sous-directeur à la direction des affaires criminelles et des grâces.
M. Pochard (Marcel), directeur général de l'administration et de la fonction publique.	M. Piganiol (Raymond), sous-directeur à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.
M. Schoettl (Jean-Eric), directeur au secrétariat général du Gouvernement.	M. Kessler (David), maître des requêtes au Conseil d'Etat.
M. Sarazin (Bernard), directeur des <i>Journaux officiels</i> .	M. Bonnefond (Claude), chef de service à la direction des <i>Journaux officiels</i> .
M. Bur (Dominique), directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'Outre-Mer au ministère des départements et territoires d'Outre-Mer.	M. Rinuy (Lionel), chef du bureau des affaires juridiques et de l'état civil à la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'Outre-Mer.

RAPPORTEURS PARTICULIERS ET PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

■ *Commission supérieure de codification*

■ *Rapporteurs particuliers :*

M. Albertini (Jean-Paul), auditeur à la Cour des comptes (code de la communication).

M. Castex (Jean), auditeur à la Cour des comptes (code de l'artisanat et code de la propriété intellectuelle).

Mme Eliane Chemla, auditeur au Conseil d'Etat (code de l'éducation) à compter du 1.03.94.

M. Devys (Christophe), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code de l'éducation) jusqu'au 1.03.94.

M. Fratacci (Stéphane), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code monétaire et financier).

M. Frochot (Jean-Michel), conseiller à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (code des juridictions financières).

M. Goulard (Guillaume), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code des marchés publics).

Mlle Laigneau (Marianne), auditeur au Conseil d'Etat (code du patrimoine) à compter du 1.03.94.

Mme Maugué (Christine), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code rural).

M. Savoie (Henri), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code du patrimoine, code de l'environnement).

M. Scanvic (Frédéric), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code de la consommation et code de la santé publique).

M. Schwartz (Rémy), maître des requêtes au Conseil d'Etat (code général des collectivités territoriales).

■ *Personnalités qualifiées :*

M. Cordier (Pierre), conseiller à la Cour de cassation (code de commerce).

M. Cotte (Yves), conseiller juridique à la direction du Trésor (code monétaire et financier).

M. Suel (Marc), inspecteur général honoraire des transports (étude sur les transports).

M. Cheverry (Pierre), ingénieur général honoraire du génie, des eaux et forêts (code rural).

ANNEXE 3

DISCOURS

prononcés le 8 novembre 1993

**lors de l'installation de la commission supérieure
de codification par le Premier ministre
Edouard BALLADUR
et par le vice-président Guy BRAIBANT**

DISCOURS DE MONSIEUR Edouard BALLADUR
PREMIER MINISTRE

Mesdames et Messieurs,

Plus de 8 000 lois, dit-on, sont aujourd'hui applicables en droit positif français. Près de 400 000 textes, décrets et règlements interministériels, seraient aujourd'hui en vigueur. Tout Gouvernement sait pourtant que si une faible partie de ces textes pourrait sans doute être abrogée sans conséquence dommageable, le plus grand nombre d'entre eux trouve sa justification dans la complexité des situations que le droit doit régir, la multiplicité des sources du droit, depuis l'Union européenne jusqu'à l'autorité communale, la technicité des domaines abordés par ces textes. Complexité et technicité qui vont croissantes et qui exigent du législateur et du pouvoir réglementaire, chacun dans leur domaine, une intervention permanente.

Mais une telle situation n'est pas satisfaisante au regard des exigences qui sont celles de l'Etat de droit. Elle est source d'inégalités, de contentieux, et d'insécurité. Les praticiens du droit eux-mêmes reconnaissent avoir parfois du mal à saisir l'état du droit existant. Dès lors, comment le citoyen, pourrait-il avoir accès au droit s'il n'avait à sa disposition que la série ininterrompue des Journaux officiels ?

C'est dire, Mesdames et Messieurs, l'importance de l'œuvre de codification entreprise par votre Commission que j'installe aujourd'hui.

Certes, le souci de la codification française ne date pas d'hier puisque l'on fait remonter au roi Henri III le premier code, censé rassembler alors en un volume la totalité des ordonnances royales !

Sans remonter aussi loin dans le temps, le renouvellement de la codification après guerre a été marqué notamment par le rapport de Gabriel Ardant en 1952.

Et depuis sa mise en place, il y a quatre ans, la commission supérieure de codification a accompli le travail que l'on attendait d'elle : trois livres du code rural, le code de la propriété intellectuelle, le code de la consommation ont été adoptés par le Parlement, le code de commerce et le code de la communication sont soumis aujourd'hui à son examen.

Cette commission est placée sous ma présidence directe. Certes, vous savez qu'il ne m'est pas possible de participer régulièrement à ses travaux. Mais son rattachement au Premier ministre montre clairement l'importance que le Gouvernement attache à ses travaux et atteste de la volonté politique qui est la sienne de faire prospérer l'œuvre entreprise. Un autre indice de cette volonté est que toutes les parties législatives des codes

issus de vos travaux ont été déposées par le Gouvernement que je dirige sur le bureau des assemblées.

Je voudrais vous dire, Monsieur le Président que vous avez mon appui pour mener à bien, comme vous l'avez fait jusqu'à présent, le travail de codification. Je voudrais saluer l'ensemble des membres de la commission, son rapporteur général, ses rapporteurs. Par votre présence assidue et par votre travail, vous contribuez à l'efficacité des travaux de la Commission. Il est essentiel — je tiens à le souligner tout particulièrement — que les administrations continuent à être représentées par les directeurs d'administration centrale ou par leurs adjoints directs.

Je voudrais dire tout particulièrement à M. le Sénateur Ruffin, qui est, je le sais, un participant très actif aux séances de travail, et à M. le Député Albertini, qui vient de rejoindre la Commission, combien il est indispensable que le Parlement soit associé dès leur élaboration aux projets de code que le Gouvernement lui transmettra ensuite.

La réussite de l'œuvre entreprise dépend de la collaboration de tous les acteurs de ce travail austère, aride, mais dont j'ai dit combien il était nécessaire.

Vous avez, depuis quatre ans, expérimenté et compris qu'il était indispensable de codifier à droit constant. Cette ligne de conduite doit rester la règle d'or des travaux de codification : codifier, cela n'est pas légiférer à nouveau, c'est présenter le droit existant. C'est là la condition nécessaire pour que la codification aboutisse. C'est aussi de cette manière que le Gouvernement et le Parlement peuvent mieux prendre conscience, le cas échéant, des difficultés politiques ou juridiques créées par le droit en vigueur et, dans un second temps, envisager de le modifier.

Après un temps de mise en route, votre commission a aujourd'hui pris sa vitesse de croisière. Vous êtes sollicités par plusieurs ministres pour mener à bien tel ou tel code et je m'en réjouis. Je sais que bien des travaux sont en cours : votre commission a largement avancé dans l'examen du code monétaire et financier. Le code général des collectivités territoriales est en bonne voie. Plusieurs autres codes sont en cours d'élaboration. Parmi ceux-ci je vous demande de donner la priorité au code de l'environnement et au code de l'éducation.

Je voudrais indiquer aussi l'importance que le Gouvernement attache à ce que le droit européen, hélas plus complexe et proliférant encore que le droit national, fasse l'objet d'une codification. La responsabilité en incombe aux instances européennes. Mais cela doit être aussi dans vos préoccupations. Je sais que tel est déjà le cas.

Je tiens à dire également que je souhaite vivement que le travail de la commission adjointe à votre commission chargée de l'inventaire des textes applicables aux Territoires d'outre-mer reprenne et se poursuive. Je demanderai au ministre des Départements et Territoires d'outre-mer de donner à cette commission les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Je l'ai dit en commençant : il n'est pas bon que le droit soit vu par les citoyens comme réservé aux seuls spécialistes. Le droit, dans une démocratie, est d'abord destiné à ceux à qui il s'applique. La qualité des travaux de votre commission et l'esprit dans lequel ils sont menés montrent que nous sommes sur la bonne voie. Je suis sûr que vous saurez, dans les quatre ans qui viennent, poursuivre avec la même ardeur l'œuvre entreprise. Vous savez en tous cas que vous avez mon plein et entier soutien.

Edouard BALLADUR

DISCOURS DE MONSIEUR Guy BRAIBANT VICE-PRÉSIDENT

DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Monsieur le Premier ministre,

Permettez-moi de vous adresser nos sincères remerciements pour votre présence, ainsi que pour les paroles élogieuses que vous avez prononcées à l'endroit de la Commission sortante et pour la confiance que vous accordez à celle que vous installez aujourd'hui.

Votre soutien, Monsieur le Premier ministre, est un facteur essentiel du succès de la mission qui nous est impartie. Il fonde l'autorité de la Commission ; il donne les impulsions nécessaires et permet les arbitrages qui doivent intervenir lors du lancement d'un code et de son adoption ; il assure la continuité de l'entreprise.

La codification est, en effet, une œuvre collective qui ne peut être menée à bien par la seule Commission et qui nécessite l'intervention de nombreux acteurs. C'est d'abord le Secrétariat Général du Gouvernement qui nous fournit les moyens indispensables, en personnel, en locaux et en matériel, et qui veille au cheminement des codes après leur passage en commission. Ce sont ensuite les administrations qui préparent les codes, avec le concours de la Commission, qui acceptent ces tâches supplémentaires et parfois les sollicitent et qui les accomplissent avec efficacité. C'est le Conseil d'Etat qui procède à un examen minutieux des codes et leur apporte des améliorations juridiques. C'est enfin le Parlement qui les contrôle en dernier ressort et leur donne le sceau législatif. Qu'ils soient tous remerciés pour leur concours qui n'a jamais été mesuré.

La Commission elle-même mobilise les énergies de ses membres, parlementaires, magistrats et fonctionnaires, ainsi que de son rapporteur général, de ses rapporteurs particuliers, et de son personnel. C'est pour moi l'occasion de rendre hommage à leur assiduité, à leur compétence et à leur diligence.

Nous nous efforçons, Monsieur le Premier ministre, de respecter la règle d'or que vous nous avez rappelée, celle du droit constant. Nous faisons des codes « raciniens » et non pas des codes « cornéliens » : nous prenons le droit tel qu'il est et non tel qu'il devrait être. Ce n'est pas à dire que nous faisons une simple compilation. Nous rencontrons de nombreuses difficultés juridiques et intellectuelles, notamment en ce qui concerne l'abrogation implicite de textes anciens, leur conformité à la Constitution et au droit européen, leur applicabilité en Alsace-Moselle et dans les Territoires d'outre-mer, et enfin les conflits de frontière entre codes voisins.

Quantitativement, notre effort s'est traduit jusqu'à présent

par le regroupement de quelques 200 lois en 5 codes comprenant eux-mêmes environ 4 000 articles. Ce travail, qui se poursuit, permettra au Gouvernement de procéder ensuite à une seconde phase inscrite également dans notre mandat, celle de la simplification par la suppression de textes inutiles ou redondants.

La codification, Monsieur le Premier ministre, est un élément de l'identité française, comme l'a fort bien montré notre collaborateur Marc Suel dans le remarquable ouvrage qu'il vient de publier. Au-delà de nos frontières, il serait souhaitable de codifier à son tour le droit européen, de plus en plus important et si foisonnant et touffu ; ce vœu a été formulé aussi bien par le rapport annuel du Conseil d'Etat que par le Conseil Européen qui s'est tenu à Edimburg l'an dernier. Ce sera une tâche ardue et de longue haleine car nos partenaires n'ont pas les mêmes conceptions de l'organisation du droit. Mais c'est une action indispensable pour que le droit européen soit mieux connu et mieux appliqué.

Des pays étrangers, proches ou lointains, de la Grèce à la Chine, en passant par la Russie, s'intéressent à notre expérience. D'ores et déjà, nos codes facilitent, à l'étranger comme en France, la connaissance de notre droit.

Ce sont des raisons de plus, Monsieur le Premier ministre, pour que, forts de votre soutien, nous poursuivions notre tâche avec ardeur.

Guy BRAIBANT



ANNEXE 4

NOTES SUR L'INFORMATIQUE ET LA CODIFICATION

ANNEXE 4a. MÉTHODE DE CODIFICATION ASSISTÉE PAR ORDINATEUR

(Code général des collectivités territoriales)

La réalisation du code général des collectivités territoriales a été prescrite par l'article 99.II de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ce code, successeur du code des communes, intégrera en outre les textes relatifs au département, à la région et aux différentes formes de coopération entre collectivités locales soit environ 10 000 articles législatifs et réglementaires. La réalisation du code offre, de manière quasi-exhaustive, tous les problèmes juridiques et techniques de la codification, révélant ainsi la nécessité d'une logistique innovante.

Commencés de manière artisanale dès 1984, les travaux de codification, repris en 1991, se sont développés à partir de mai 1993 lorsque le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a décidé d'y consacrer des moyens humains et matériels appropriés. A cet égard, l'aide financière (400 000 F) du comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration, dans le cadre du projet de modernisation de l'administration, a permis :

- * d'une part, grâce à des outils informatiques performants, d'élaborer une méthodologie adaptée au processus de la codification et à la gestion du projet à travers les différentes instances ;

- * d'autre part, dans un souci de diffusion des connaissances acquises, de passer une convention avec le laboratoire « droit, informatique et linguistique » (IDL) du centre national de la recherche scientifique (CNRS). Cette étude, encouragée par la commission supérieure de codification a eu pour objectif de faire une analyse critique des méthodes utilisées à ce jour dans les différents ministères procédant à une codification, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire étant lui-même un « site pilote » d'observation.

■ 1. Les objectifs

Les objectifs de la mission chargée du code des collectivités territoriales, qui pourraient être tout autant analysés en terme de contraintes, ont été les suivants :

- disposer d'une information la plus large possible ;
- garantir une sécurité non contestable du contenu juridique du projet ;
- offrir une flexibilité permanente de la forme en fonction des sélections et des arbitrages successifs ;
- respecter l'échéancier strict de la transmission des textes aux différentes instances ;
- prévoir, à plus long terme, l'actualisation et la diffusion du code.

Le choix du matériel informatique et la mise en place de la méthode de codification ont été effectués en tenant compte des ressources humaines et de ces contraintes.

■ 2. Choix du matériel

Le choix des matériels (ordinateurs, imprimantes, réseau) et des logiciels utilisés a été opéré à partir de critères techniques, ergonomiques et de l'enveloppe financière.

Le matériel a été choisi dans une gamme micro-informatique, rapide et puissante, susceptible d'adaptation. Il fonctionne en réseau, et peut s'intégrer dans l'informatique du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Les logiciels sont des logiciels de bureautique, exploités dans toutes les dimensions de leurs ressources.

L'ergonomie du matériel, outre sa simplicité d'utilisation, assure un certain confort. Disposant d'un maximum d'informations à l'écran, le codificateur (1) opère

grâce au copier-coller entre la base de données et le document de travail. À l'évidence, seuls de grands écrans (20 pouces) et l'utilisation de repères graphiques ou de couleurs permettent de répondre à de telles préoccupations et de gagner un temps considérable.

La mission codification dispose de 5 micro-ordinateurs à base de microprocesseurs 486 en réseau local, connectés à des banques de données, et travaille dans l'environnement Windows.

Les logiciels utilisés sont Microsoft Word 6.0, pour le traitement de texte, Folio Views pour la gestion documentaire et un logiciel AdLex conçu spécialement pour le tri des données.

■ 3. L'information

La première difficulté à résoudre pour un codificateur se situe au niveau du recueil de l'information. Il convient d'abord de déterminer une sorte de périmètre des textes à inventorier, d'en disposer matériellement, puis d'opérer une sélection et donc un tri. La recherche s'effectue simultanément sur deux plans, le texte susceptible d'être codifié et l'article qui doit être codifié car la matière première, législative ou réglementaire, est structurée et identifiée à partir de cette dernière unité de base. La méthode mise en œuvre, et dont l'objectif final est d'obtenir un nouvel ensemble juridique cohérent, a donc été élaborée à partir de cet élément, de ce « noyau dur », l'article.

Dès lors, les questions et les choix méthodologiques convergent autour des points suivants :

- où, et sous quelles formes trouver l'information de base ?
- comment en contrôler la validité ?
- comment l'actualiser durant le processus de codification ?
- comment la stocker et la classer ?
- comment l'exploiter ?
- comment garder la trace nécessaire des sélections opérées, des textes non repris ?

(1) Le terme codificateur est utilisé ici dans le sens de celui qui codifie (cf. grand dictionnaire encyclopédique Larousse) c'est-à-dire qui réunit dans un (futur) code les textes de lois et de règlements à la différence du législateur qui, considéré comme entité institutionnelle, crée la norme.

La mission codification a choisi d'utiliser les possibilités offertes par les outils informatiques, avec le souci majeur d'éviter la saisie manuelle des textes, génératrice de perte de temps et source d'erreurs. Une liste sélective de lois, susceptibles d'être reprises dans le projet de code, a donc été établie. À partir de celle-ci, les services des éditions juridiques des Journaux Officiels, qui gèrent les bases de données du JO, ont procédé à une extraction de données de base LEGI ; cette extraction a été transmise sur disquettes et sous la forme de fichiers-texte ASCII structurés (c'est-à-dire d'une présentation ordonnée et lisible textuellement). Il faut souligner ici à quel point la collaboration aimable et précieuse de ces services a été la pierre d'angle permettant la mise en place d'une *base codification* pour la mission.

On pourrait supposer que la transmission des informations contenues dans les disquettes venant des JO est exploitable en l'état. En fait, il n'en est rien car, pour accéder à l'information pertinente, par exemple rechercher l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982, un outil s'impose afin de l'extraire de cette masse d'informations.

L'information numérisée, c'est-à-dire sur disquette, peut être reprise dans divers outils : gestionnaires de données documentaires (Folio Views ou Edibase par exemple) ou traitement de texte. Toutefois, et quel que soit l'outil choisi pour gérer les données de base, un travail de conversion et d'importation doit être effectué sur ces données pour pouvoir les exploiter.

■ 3.1 — Utilisation du logiciel Adlex : un filtre nécessaire

Afin de constituer facilement cette base sous le logiciel FolioViews, un logiciel sous Windows « Adlex », a été développé par la société Krill SARL suivant un cahier des charges établi conformément aux exigences spécifiques de la mission codification.

Ce logiciel Adlex traite les disquettes telles qu'elles sont reçues du JO et prépare les fichiers en vue de leur importation sous FolioViews. Adlex permet d'effectuer très simplement le tri ; le

reclassement des données, l'élimination d'informations rebondantes ou à caractère parasite, éléments indispensables aux bases du JO mais encombrantes pour la constitution d'une base-codification (2). Un fichier ASCII, structuré suivant les besoins spécifiques de la codification, est alors constitué et prêt à être, à son tour, importé sous le logiciel FolioViews.

■ 3.2 — *Exploitation et mise en place de la base-codification sous FolioViews*

La base-codification est constituée sous FolioViews.

L'ergonomie de la base, ou de cette infobase (3), permet de visualiser les textes de façon littérale, comme dans n'importe quel code d'éditeur (Dalloz ou autre). Les articles, législatifs ou réglementaires, régulièrement mis à jour, sont le reflet du dernier état du droit. Le codificateur, lors de l'exercice de codification, visualise l'article dans son contexte d'origine. Les informations complémentaires (historique de l'article, lien avec d'autres textes, etc.) sont stockées sous la forme de notes et accessibles sur commande. Des liens logiques, sous la forme de liens hypertexte (4), peuvent être mis en place entre les textes ou entre les articles.

Ce logiciel permet d'affiner la recherche de textes en interrogeant la base sur des mots, des dates, etc. L'élaboration du travail de codification peut dès lors être amplifiée et affinée par des recherches croisées sur les textes. En outre, le logiciel FolioViews permet d'enrichir et de compléter la base codification ainsi constituée par des informations issues d'autres sources (jurisprudence, avis du Conseil d'Etat, références documentaires...).

(2) La base codification est l'ensemble des textes recueillis pour un champ de codification.

(3) L'infobase est un mot créé par les concepteurs du logiciel FolioViews. C'est un recueil d'informations non nécessairement structuré. Une infobase est un fichier unique, qui contient à la fois le texte, les images et les différents index. Un infobase est structurée « logiquement », et est compressée à 50 % par rapport au texte initial.

(4) L'hypertexte est un système de navigation dans un texte, ou entre textes. En activant le lien hypertexte, on bascule d'une référence de texte (exemple : l'art. L 135-11 dans son texte fait référence à l'art. L 234-11) au contenu du texte lui-même (on bascule sur le contenu du texte L 234-11).

LEXIS

La connexion à la banque de données LEXIS, ponctuellement utilisée, offre la possibilité de consulter et d'imprimer des textes dans leur version d'origine, de trouver une jurisprudence précise, et des les incorporer dans la base codification, le cas échéant, en vue d'un traitement futur.

LE SCANNER

L'utilisation d'un scanner permet également d'introduire dans la base-codification des textes non saisis dans les bases de données du JO. Cette technique est parfois difficile à mettre en œuvre en raison des difficultés de reconnaissance de certains caractères d'imprimerie.

Enfin, l'importation de textes saisis manuellement à la mission, en cas de lois très anciennes par exemple, à l'aide du traitement de texte, peut aussi compléter ce dispositif.

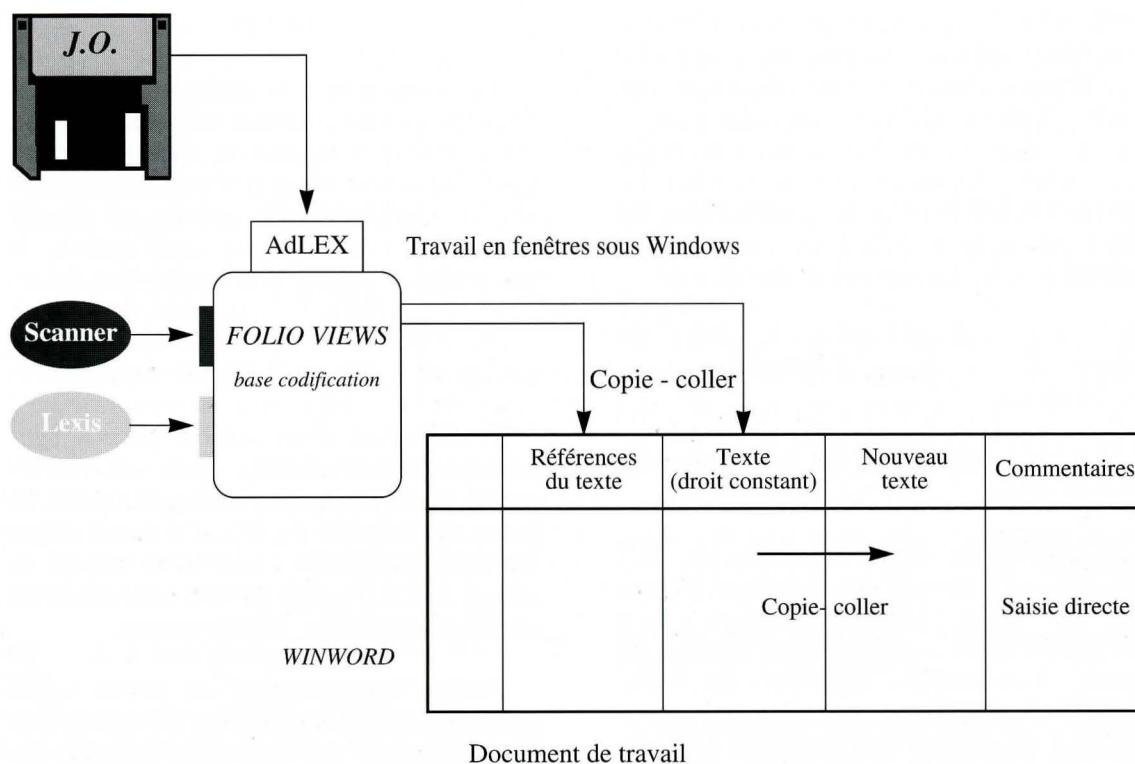
Il est à noter que l'ergonomie de la base codification mise en place permet l'incorporation de ces apports supplémentaires d'informations de manière très simple.

Cette information numérisée, régulièrement actualisée, offre l'avantage d'être rapidement opérationnelle puisque les éléments pertinents d'information (références, historique d'un article, texte de l'article...) peuvent être directement importés dans le document de travail.

■ 4. *Le document de travail*

Afin de pouvoir procéder dans les meilleures conditions à l'analyse des projets de codification, la Commission Supérieure de Codification a demandé la production d'un projet établi en trois colonnes contenant respectivement le texte d'origine, le texte du projet de code et les observations ou suggestions nécessaires.

Soumise à un échéancier étroit, la mission codification, tirant les fruits de ses expériences passées, a pris le temps d'analyser le travail du codificateur et a considéré que ce document de travail se



devait d'être le pivot de la confection et de la gestion du code, une sorte de matrice. Certains objectifs sont alors apparus comme prioritaires :

- répondre à toute demande de la commission supérieure de codification ;
- disposer d'un outil d'information, de travail et de concertation utilisable par les différents acteurs engagés dans le processus de codification ;
- garder souplesse et flexibilité du document tout au long du processus, tout en anticipant les étapes à venir ;
- enregistrer la trace de l'évolution des travaux (historique des textes, modifications, argumentaires, arbitrages) ;
- maintenir une cohérence juridique et méthodologique ;
- établir les liaisons avec les documents connexes : lettre au Premier ministre, tables de concordances, demandes d'avis ;
- ouvrir sur la constitution de nouvelles bases, utilisables à terme et dans des conditions à définir, par différents usagers au premier rang desquels le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, les préfectures et les collectivités territoriales.

La codification est un processus com-

(5) Cf. rapport d'activité de la commission 1989-1990 p. 3.

portant des opérations répétitives. Aussi un réel gain de temps et d'efficacité a été obtenu en identifiant ces opérations et en instaurant certaines procédures méthodologiques et informatiques.

Une méthode de fabrication du document de travail s'est peu à peu développée ; le travail du codificateur s'est lui-même modifié en découvrant les possibilités offertes par les outils informatiques. On peut d'ailleurs observer qu'au fur et à mesure de l'évolution des techniques informatiques la gestion d'un projet de codification sera appelée à s'adapter.

L'information est désormais gérée dans un document de travail en tableaux et en cinq colonnes, avec de surcroît la possibilité de travailler en mode-plan (6).

Le mode-plan

Le plan doit être le reflet exact de la structure du document de travail et être aisément modifié ou numéroté. Cette technique d'affichage du document à chaque niveau de détails (partie, livre, titre,

(6) Le mode plan permet notamment d'afficher à l'écran le document différemment en hiérarchisant les rubriques et de déplacer des parties de texte plus rapidement (titre ou chapitre en entier) et d'obtenir une vue d'ensemble du document en réduisant le plan afin que seuls les titres principaux apparaissent.

Partie 1
 Livre 1
 Titre 1
 chapitre
 section

section

1112-1 (ex : loi 82-213 : art. 6)	Loi du 1 ^{er} avril 1884 art. 46 modifié par : décret du 5 novembre 1926, art. 24 remplacé par : Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 azrt. 1, § 1)	Les conseils municipaux se réunissent au moins une fois par trimestre... Dans les communes de 3 500 habitants et plus le conseil municipal établit son règlement intérieur.	Article L 1112-1 Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre...	Proposition codification modification rédactionnelle proposition de scission d'article
1112-2 (ex : loi 92-122 : art. 191) Sur INTX????1021	Loi n° 92-122 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, art. 191	Le dispositif de délibérations du conseil municipal prises en application de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 fait l'objet d'une insertion dans une publication locale.	Article L 1112-2 Le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en application de l'article 1 (article 5 de la loi du 2 mars 1982) fait l'objet d'une insertion dans une publication locale.	Proposition codification Reprise du droit existant

section

colonne 1	colonne 2	colonne 3	colonne 4	colonne 5

chapitre, section, sous-section, paragraphe, article) facilite les déplacements d'informations d'un endroit du document à un autre. Elle contribue à la cohérence de l'ensemble du projet, en le visualisant, et permet l'élaboration d'une table des matières ; elle automatise la numérotation des différents niveaux.

Le souci de répondre aux demandes de la commission supérieure de codification a conduit la mission à utiliser une présentation sous forme de tableaux contenant 5 colonnes, laquelle est intégrée à la présentation en mode plan.

Un seul article est codifié par page. L'unité d'information du document de travail reste l'article.

Chacune des cinq colonnes a une finalité. De plus, au sein de chaque colonne, l'analyse plus fine des informations traitées est soulignée par des styles et des couleurs différentes ; cette présentation

offre une ergonomie particulière au document de travail, accélère le repérage et la vérification des informations.

Présentation des 5 colonnes :

Première colonne : « colonne informative » (1)

Les informations contenues dans cette colonne permettent de :

- numéroté automatiquement les articles ;
- introduire des informations telles que : marque d'index, références informatiques de la base JO.

Ces informations préparent les tables de concordance par la mise en œuvre combinée des index et de la numérotation automatique.

Seconde colonne : « colonne références » (2)

Dans cette colonne sont stockées les informations concernant :

- le numéro, la date et l'intitulé du texte ;
- le numéro de l'article référencé ;
- l'historique de cet article.

Troisième colonne : « colonne texte d'origine » (3)

Est inséré dans cette colonne le texte d'origine de l'article, récupéré par simple copier-coller de la base de données, dont l'utilisation est commentée dans la cinquième colonne (codification, abrogation, information...).

Quatrième colonne : « colonne nouveau texte » (4)

Cette colonne, encadrée, correspond au texte du projet de codification du code général des collectivités territoriales annexé au projet de loi portant codification ; ce nouveau texte est précédé d'un « Article L », qui est complété par le numéro automatiquement calculé par exemple L.2435.1.

Afin de repérer aisément les opérations effectuées sur l'article lors de sa codification, des présentations particulières ont été mises en place :

- toute modification rédactionnelle apparaît en italique ;
- le texte non repris dans le projet (alinéa, date, mot...) apparaît en « barré-caché » et peut indifféremment, suivant les arbitrages, apparaître ou non à l'écran et/ou à l'impression ;
- les références à d'autres articles codifiés dans le code général des collectivités territoriales sont mises entre parenthèses et développées intégralement : un balayage ultérieur permettra de convertir ces références en articles numérotés automatiquement.

Cinquième colonne : « colonne commentaires » (5)

Un maximum d'informations sont répertoriées dans cette dernière colonne. Le rôle de document-pivot de la codification prend ici tout son sens.

— 7 types d'opérations possibles ont été identifiées et peuvent se combiner entre elles : proposition de codification, reprise du droit existant, code pilote ou code suiveur, article non repris, modification rédactionnelle, création d'article. Ces informations sont stockées dans un glossaire.

— En outre, si un article est fusionné ou scindé lors de sa codification, cette

opération est rappelée à chaque fois que cet article est référencé, avec le numéro de la page.

— Les demandes d'avis, les réponses et la mention d'insertion dans la lettre au Premier ministre sont repérées grâce à des caractères spéciaux.

Le fait d'avoir, dans les différentes colonnes, clairement identifié les informations par l'utilisation de styles ou de repères, permet des extractions du document de travail (par exemple tous les textes concernant l'Alsace, tous les articles faisant l'objet d'une observation dans la lettre au Premier ministre...), ou d'effectuer des travaux d'ensemble sur le document (par exemple la liste des articles à abroger, ceux non repris ou ceux faisant l'objet d'une création...).

■ 5. Exploitation et évolution du système

Un dernier logiciel, « Eole » (7), mission codification, permet de répartir entre différentes « Infobase » les informations contenues dans le document de travail en conservant des liens entre ces bases.

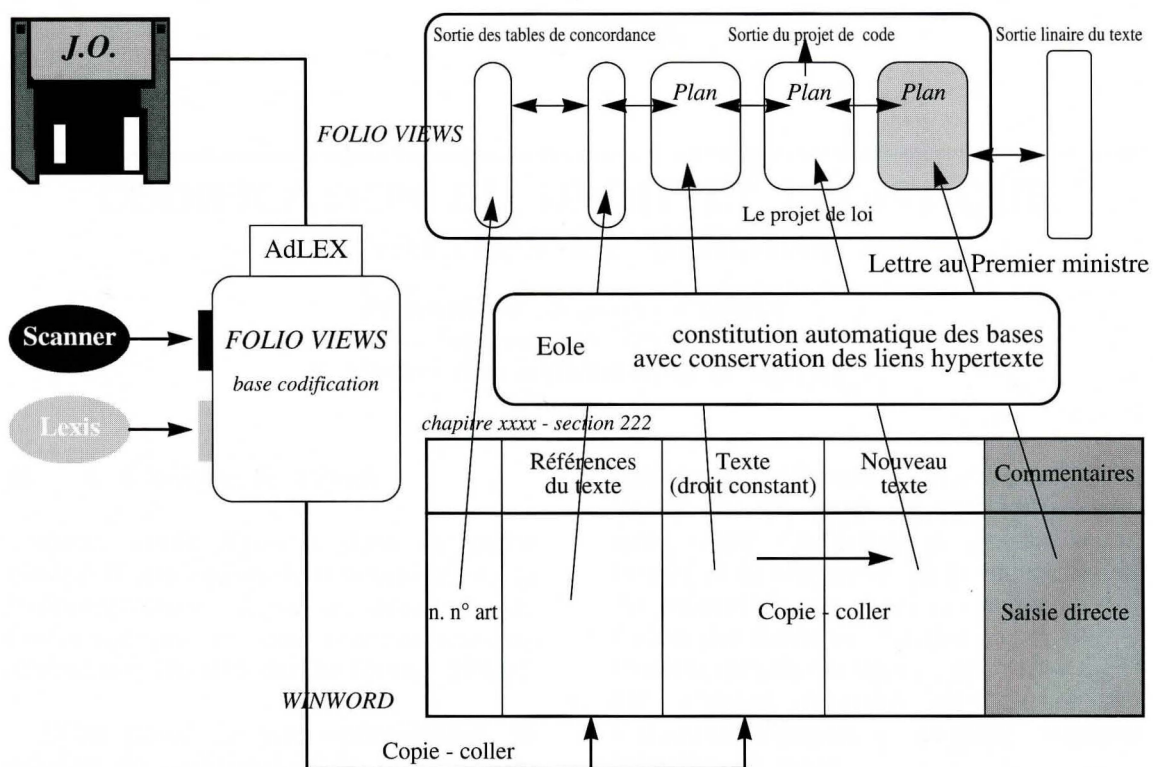
Ce système permettra entre autres avantages, de « sortir » le projet de code (colonne 4) sous forme d'un document autonome, ainsi que les tables de concordance.

L'utilisation du logiciel Folio Views, à ce niveau, favorise en outre les liens hypertexte, c'est-à-dire la possibilité de trouver toutes les informations contenues dans chaque base et relatives à un seul article législatif (par exemple : article d'origine, modifications, commentaires, lettre au Premier ministre, etc.) ainsi que les liens avec d'autres articles du projet (7bis).

En conclusion, cette méthode, perfectible bien évidemment, a permis de créer et de gérer un document de travail d'environ 3 000 pages à géométrie variable, et d'imaginer un nouveau mode de collabo-

(7) Ce logiciel « Eole », ainsi que le logiciel « AdLEX », sont actuellement à usage exclusif du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, direction générale des collectivités locales.

(7bis) Ainsi, l'utilisation du logiciel FolioViews permettra d'avoir une approche dynamique d'un code. Lorsqu'un renvoi explicite sera fait à un autre article du projet, en activant le lien hypertexte réciproque établi derrière la référence, le basculement sur le contenu de l'article référence sera immédiat.



ration, à partir de ce document, tant avec le Conseil d'Etat qu'avec le Parlement.

Cette présentation, dépassant en outre les objectifs premiers du document de travail, préalable du projet de codification, ouvre la voie à une actualisation permanente du code au sein du ministère de l'intérieur et de l'Aménagement du Territoire, en liaison avec les autres codes.

Enfin, elle favorise la diffusion du code seul ou intégré à d'autres systèmes d'information.

Chef de la mission codification
Elisabeth CATTA

Responsable du projet informatique
Véronique TAUZIAC

ANNEXE 4b

CODIFICATION DU DROIT ET LÉGISTIQUE FINALITÉS ET BESOINS

*Présentation du projet CODEX
(CNRS — Informatique Droit Linguistique
et Mission de codification de la DGCL)*

■ 1. L'origine de l'étude

Cette étude s'inscrit dans le cadre général d'une action de modernisation de l'administration dans le domaine de l'informatique et des communications (Circulaire B1-B16 du 24 février 1993).

D'un point de vue opérationnel, la mission de codification de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) en charge de l'élaboration du Code général des collectivités territoriales a bénéficié d'une aide du Comité Interministériel pour l'Informatique et la Bureautique dans l'administration (CIIBA) et a confié au laboratoire associé au CNRS Informatique Droit Linguistique une étude d'observation et de recherche méthodologique sur le processus de codification. La mission de codification de la DGCL est prise comme site-pilote, cellule de réflexion collective et « quartier général » pour cette étude. Mais l'observation porte sur l'ensemble du processus de codification, dans et entre les différents ministères.

■ 2. Les acteurs

La mission de codification créée au sein de la DGCL a pour objectif d'élaborer le Code général des collectivités territoriales. Ce projet de code pose des questions générales et spécifiques sur l'opération de codification. Des moyens logistiques importants lui ont été confiés pour améliorer la qualité et l'efficacité de son travail : les volumes de textes à manipuler, la complexité du flux d'informations à gérer et la nécessité d'une action coopérative l'ont conduit à privilégier une approche « Gestion électronique de documents » (GED). Ce nouveau mode de

gestion de l'information vise à prendre en charge par des outils informatiques (presque) toute l'information juridique au niveau de la recherche, de la récupération, du traitement, du stockage et de la diffusion des données. Fondée sur la numérisation initiale du texte, l'approche GED est conçue comme alternative au « document-papier » comme support essentiel du texte.

Dans le cas de la codification, il s'agira par exemple de limiter les manipulations intellectuelles-manuelles de documents (des textes législatifs et réglementaires et de leurs références) et d'élaborer des « documents électroniques » susceptibles d'être gérés dynamiquement dans un ordinateur pour différentes finalités : plan, index, mise à jour, réunions, etc.

Cependant cette « rupture technologique » ne peut être menée qu'après avoir identifié de façon précise les opérations intellectuelles et procédurales de la codification, les acteurs et les besoins en traitements et en modes de circulation de l'information. L'étude menée par le laboratoire IDL doit l'aider à remplir cet objectif en tenant compte des particularités de l'environnement administratif, de la méthode de codification et du texte juridique.

Le laboratoire Droit Informatique Linguistique a entrepris depuis plusieurs années une recherche sur les sciences du texte juridique (voir notamment « Lire le droit. Langue, texte et cognition », LGDJ, 1992 et le Droit saisi par l'ordinateur, éditions Yvon Blais, 1993). Ces recherches concernent la **légiistique**, qui se définit à la fois comme science et tech-

nique de la conception de systèmes normatifs. Cette nouvelle approche regroupe à la fois ce qu'on appelait la méthode législative (étude du processus intellectuel d'élaboration des lois) et la technique législative (écriture des règles de droit).

Cette étude va permettre en retour de systématiser ou de vérifier certaines hypothèses sur l'organisation des connaissances juridiques (le rôle du contexte ou du plan dans l'interprétation de la norme codifiée par exemple). En effet, compte tenu de la nature particulière du texte juridique, le traitement ne peut être réduit à une simple manipulation de données, même si, par ailleurs, l'application du principe de « codification à droit constant » mis en place par la Commission Supérieure de Codification (CSC) a pour objectif de limiter les modifications à la forme du droit.

■ 3. Les objectifs de l'étude

Après avoir pressenti ces nouveaux enjeux, les différents partenaires ont fixé à cette étude les objectifs suivants :

- définir les différentes finalités et contraintes de la codification du droit ;
- analyser les méthodes de travail des codificateurs de la mission de codification de la DGCL ;
- observer et comparer avec d'autres sites de codification en accord avec les administrations compétentes concernées ;
- recenser les besoins et dysfonctionnements relatifs :
 - * à l'accès et aux traitements des informations nécessaires à la codification
 - * à la production et à la maintenance du droit codifié ;
- proposer des solutions en terme de légistique en fonction des finalités et contraintes recensées.

Une réflexion générale sur l'intérêt d'inclure ces recherches légistiques dans les travaux actuels des « Industries de langue » et sur la particularité de la codification de 1989 dans le projet de « modernisation » de l'administration devrait conclure provisoirement cette étude.

■ 4. Les étapes

L'étude comprend plusieurs volets :

- la collecte et l'analyse des documents de travail du codificateur tels que

rapports, compte rendus, analyse des plans successifs et des lois de promulgation, liste des amendements (pour les codes déjà votés), c'est-à-dire tout ce qui constitue la mémoire du travail de codification mis en route en 1989, de façon à comprendre et à faire émerger les **ratios** en jeu ;

- l'exploitation des interviews et études ;

- l'évaluation à partir du site de la DGCL de la méthode informatique mise en place.

■ 5. L'état de progression de l'étude (fin décembre 1993)

■ A — L'enquête auprès des codificateurs

Il a été décidé que l'enquête se déroulerait à partir d'un questionnaire servant de support d'entretien. Un panel de douze sites de codification a été constitué prenant en compte la codification d'avant 1989 et celle d'après 1989.

Le questionnaire est construit autour des différents thèmes suivants :

- l'origine du code ;
- le coût ;
- les acteurs ;
- le plan ;
- la présentation ;
- la réalisation des documents de travail (y compris la récupération des textes) ;
- le processus institutionnel ;
- le suivi du code ;
- le bilan des opérations de codification ;

■ B — Les premières conclusions

L'analyse des douze entretiens a mis en lumière des problèmes techniques et méthodologiques pour la résolution desquels des moyens simples et efficaces peuvent être trouvés rapidement (ou sont déjà en cours d'application). Le rapport final développera plus en détail l'ensemble des études et propositions impliquées par les réflexions en cours.

1. Les principales questions techniques rencontrées portent sur :

- * les moyens de l'informatisation administrative en général
- * l'accès à l'information juridique en particulier

Les conditions techniques dans lesquelles travaillent les codificateurs sont très inégales suivant les administrations. En général, aucun budget particulier n'a été affecté à cette opération.

Un plan d'informatisation de la codification devrait permettre dans un premier temps :

- dès la décision de création d'un code, l'acquisition de matériel et de logiciel standards pour le traitement des données, l'utilisation de procédures d'accès aux ressources d'information électronique (banques de données, CD-Roms, services Télétel juridiques...) et de récupération des données publiques (fichiers des Journaux officiels, en particulier la base Legi de l'ex-Centre national d'informatique ;
- après la parution de chaque code, la mise à la disposition des codificateurs, et des administrations productrices de textes en général, d'une version numérisée (avec l'historique de l'élaboration de chaque article), notamment pour gérer les questions de frontières, de code pilote et d'articles suiveurs.

2. Les besoins méthodologiques exprimés

La méthodologie de la codification a évolué au cours de l'élaboration des codes. Elle doit être souple car chaque code pose des problèmes spécifiques. Mais des besoins de normalisation, ou tout au moins de cohérence, se font sentir notamment :

- dans la terminologie ;
- dans l'application du principe de codification à droit constant ;
- dans le choix de la méthode code pilote/article suiveur ;
- dans la confection du plan ;

D'autres demandes portent sur la nécessité de prévoir l'inter-codification et la post codification.

Les propositions et les solutions seront examinées dans le rapport final.

le Directeur du laboratoire informatique,
droit, linguistique au C.N.R.S.

Danièle BOURCIER

ANNEXE 5

PLAN GÉNÉRAL DE CODIFICATION APPROUVÉ PAR LA COMMISSION SUPÉRIEURE LE 11 MARS 1952

■ *Législation économique*

- Code forestier
- Code rural
- Code des produits agricoles
- Code des mines
- Code de l'électricité et du gaz
- Code de l'artisanat
- Code administratif du commerce
- Code de l'aviation civile
- Code de la marine marchande
- Code des voies navigables
- Code de la voirie et des transports
sur route
 - Code des chemins de fer
 - Code de la réglementation générale
des transports
- Code des ports maritimes
- Code des postes, télégraphes et
téléphones
 - Codes fiscaux
 - Code des pensions civiles et mili-
taires de retraite
 - Code de la comptabilité publique
 - Code des instruments monétaires
 - Code des caisses d'épargne
 - Code de l'industrie des assurances
 - Code du crédit
 - Code des finances et du commerce
extérieurs

■ *Législation sociale*

- Code des anciens combattants
- Code du travail
- Code de la Sécurité sociale
- Code de la santé publique

- Code de l'aide sociale
- Code de l'urbanisme et de l'habi-
tation
- Code de l'éducation physique et des
sports
- Code des dommages de guerre

■ *L'activité intellectuelle*

- Code de l'enseignement
- Lettres, arts et sciences :
 - Bibliothèques
 - Archives
 - Monuments historiques
 - Spectacles
 - Cinéma
 - Arts plastiques
 - Architecture
 - Lettres
 - Académies
 - CNRS
- Code de la presse
- Code de la radiodiffusion

■ *La vie publique*

- Code des libertés individuelles et de
la police
- Code des élections
- Code de l'organisation générale de
l'administration
 - Code de la fonction publique
 - Code de l'acquisition et de la ges-
tion du domaine de l'Etat
 - Code de la défense nationale
 - Code municipal et départemental

ANNEXE 6

LISTE DES CODES EN VIGUEUR AU 31 DÉCEMBRE 1993

- Artisanat
- Aviation civile
- Assurances
- Blé
- Caisses d'épargne
- Civil
- Commerce
- Communes
- Construction et habitation
- Débits de boissons et mesures contre l'alcoolisme
- Déontologie :
 - architectes
 - chirurgiens-dentistes
 - médecins
 - pharmaciens
 - police nationale
 - sages-femmes
 - vétérinaires
- Domaine de l'Etat
- Domaine public fluvial et navigation intérieure
- Douanes
- Electoral
- Enseignement technique
- Expropriation pour cause d'utilité publique
- Famille et aide sociale
- Forestier
- Impôts (code général)
- Impôts (Livre des procédures fiscales)
- Industrie cinématographique
- Instruments monétaires et médailles
- Justice militaire
- Légion d'honneur et médaille militaire
- Marchés d'intérêt national
- Marchés publics
- Marine marchande (disciplinaire et pénal)
 - Minier
 - Mutualité
 - Organisation judiciaire
 - Pénal
 - Pensions civiles et militaires de retraite
 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre
 - Pensions de retraite des marins
 - Ports maritimes
 - Postes et télécommunications
 - Procédure civile
 - Procédure civile (nouveau)
 - Procédure pénale
 - Propriété intellectuelle
 - Route
 - Rural
 - Santé publique
 - Sécurité sociale
 - Service national
 - Travail
 - Travail maritime
 - Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
 - Urbanisme
 - Vin
 - Voirie routière

N.B. Il est rappelé que seule une partie de ces codes ont fait l'objet d'une validation législative (cf. rapport annuel 1992 de la Commission Supérieure de Codification).

ANNEXE 7

NOTES SUR LES CODES APPROUVÉS PAR LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

ANNEXE 7a. LE CODE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Le code de la propriété intellectuelle est, chronologiquement, le premier élaboré et adopté sous l'égide de la nouvelle Commission Supérieure de Codification. Il a été préparé notamment par les services compétents du ministère de la culture et de l'institut national de la propriété industrielle. Sa partie législative a été promulguée le 1^{er} juillet 1992 (loi n° 92-597).

■ 1. Objectifs et méthodes de la codification

Le code de la propriété intellectuelle permet de retracer, dans un document unique, l'ensemble des dispositions de nature législative relatives aux droits d'auteur et aux droits voisins des droits d'auteur, aux dessins et modèles, aux brevets d'invention — français et européens —, aux connaissances techniques (secret de fabrique, produits semi-conducteurs et certificats d'obtention végétale) et aux marques de fabrique, de commerce ou de service.

En fait, le code rassemble les régimes régissant la propriété littéraire et artistique d'une part, la propriété industrielle d'autre part.

S'agissant de droits fondamentaux, la partie législative du code est importante. 22 lois ou extraits de lois ont ainsi été abrogés pour être remplacés par les dispositions correspondantes du code de la propriété intellectuelle.

Comme tout exercice de codification, l'élaboration du code de la propriété intellectuelle a été l'occasion d'actualiser, s'agissant des règles de compétence et de forme et des aspects rédactionnels, l'ensemble du droit applicable à la matière. De nombreux textes avaient en

effet été édictés il y a longtemps, sans avoir été nécessairement adaptés : plusieurs dispositions législatives codifiées en 1992 remontaient ainsi à la première moitié de ce siècle.

Pour autant, l'exercice de codification s'est effectué à droit constant. Seules quelques dispositions ont été déclassées, pour tenir compte de la répartition des compétences fixée par la Constitution de la V^e République, interprétée par le Conseil constitutionnel. Le législateur a d'ailleurs adopté le code sans introduire un seul amendement. Il s'est donc agi d'une remise en ordre du droit existant, parfois éclaté et disparate, au bénéfice des usagers.

Une table de référence et une table de concordance, situées en fin de code, permettent au lecteur, pour assurer la transition entre les lois antérieures et le nouveau code, d'établir un lien entre ces textes et chacun des articles du code.

■ 2. Le plan et le contenu du code

Le code de la propriété intellectuelle comprend trois parties :

■ 2.1 La première partie est consacrée à la propriété littéraire et artistique

Elle se divise en trois livres (« le droit d'auteur », « les droits voisins du droit d'auteur », « dispositions générales »).

— Le livre I, consacré aux droits d'auteur, codifie pour l'essentiel, la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique ainsi qu'une partie de la loi du 3 juillet 1985 relative aux droits d'auteurs et aux droits des artistes interprètes, des producteurs de phonogrammes et de

vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle. Il distingue, successivement, l'objet du droit d'auteur (nature du droit d'auteur, œuvres protégées, titulaires du droit d'auteur) — titre II — et l'exploitation des droits (dispositions générales et dispositions particulières à certains contrats) — titre III —.

— Le livre II, qui traite des droits voisins du droit d'auteur, codifie d'autres articles de la loi précitée du 3 juillet 1985. Un chapitre est consacré aux dispositions générales relatives à ces droits, puis cinq chapitres abordent successivement les droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes, des producteurs de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle.

— Le livre III, intitulé « dispositions générales », est relatif à la rémunération pour copie privée (articles de la loi du 3 juillet 1985), aux sociétés de perception et de répartition des droits (articles de la loi du 3 juillet 1985), enfin aux procédures et sanctions applicables en matière de propriété littéraire et artistique. Ce dernier titre du livre III traite, pour l'essentiel, de la saisie contrefaçon, de la saisie-arrest, du droit de suite et des dispositions pénales.

■ *2.2 La deuxième partie concerne la propriété industrielle. Elle est subdivisée en quatre livres (numérotés de IV à VII)*

— Le livre IV (« organisation administrative et professionnelle »), comprend deux titres et cinq chapitres relatifs successivement à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), au comité de protection des obtentions végétales, à l'inscription sur la liste des personnes qualifiées en matière de propriété industrielle, aux conditions d'exercice de la profession de conseil en propriété industrielle. Le premier chapitre est issu, pour l'essentiel, de dispositions de la loi du 19 avril 1951 créant l'INPI ; le deuxième reprend un article de la loi du 11 juin 1970 relative à la protection des obtentions végétales ; les autres codifient des

dispositions de la loi du 26 novembre 1990 relative à la propriété industrielle.

— Le livre V traite des dessins et modèles, reprenant plusieurs articles de la loi du 14 juillet 1909, avec deux titres : l'un sur l'acquisition des droits, l'autre sur le contentieux.

— Le livre VI s'intitule « protection des inventions et des connaissances techniques ». Il comprend deux titres : « brevets d'invention » et « protection des connaissances techniques ». Le premier titre traite du champ d'application des brevets, du dépôt et de l'instruction des demandes, des droits attachés aux brevets, de l'application de conventions internationales et des actions en justice. Sont codifiées les lois du 2 janvier 1968 sur les brevets d'invention, et du 30 juin 1977 ratifiant les traités de Washington, de Munich et de Luxembourg sur les brevets internationaux et le brevet européen pour le Marché commun. Le second titre a pour objet la protection des connaissances techniques. Il se compose de trois chapitres, successivement relatifs au secret de fabrique ; aux produits semi-conducteurs (codification de dispositions de la loi du 4 novembre 1987 sur la protection des topographes de produits semi-conducteurs et l'organisation de l'INPI) ; enfin à l'obtention végétale (plusieurs articles de la loi du 11 juin 1970 précitée).

— Le livre VII concerne les marques de fabrique, de commerce ou de service et autres signes distinctifs. Le titre I, sur les marques de fabrique, de commerce ou de service, codifie des dispositions de la loi du 4 janvier 1991 relative aux marques de fabrique, de commerce ou de service. Le titre II évoque, dans un article unique, les appellations d'origine (article A de la loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine).

■ 2.3. Enfin, une troisième partie, qui ne contient que deux articles, précise les conditions d'application du code aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

LE CODE DE LA CONSOMMATION

Dans la suite des travaux du groupe de travail présidé par M. le Professeur Calais-Auloy, le principe d'un code de la consommation devait être posé par la loi du 18 janvier 1992 laquelle en son article 11 disposait que les textes relatifs au droit de la consommation feraient l'objet d'une codification.

A la différence du travail mené par ce groupe, la tâche ainsi définie consistait donc en une codification à droit constant préparée par les services ministériels chargés de la consommation. La partie législative du code de la consommation a fait l'objet de la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993.

■ 1. La définition du champ couvert et les problèmes de frontières

Les dispositions de l'article 11 de la loi du 18 janvier 1992, qui n'étaient certes pas impératives, définissaient néanmoins clairement le cadre général que devraient retenir les travaux de codification. La codification du droit de la consommation se heurtait en effet à une difficulté essentielle de détermination des frontières de la matière avec d'autres grandes réglementations de la vie économique. Le droit de la consommation concerne certes toujours la réglementation des rapports entre les consommateurs (encore que cette notion ne fasse pas l'objet d'une définition juridique) et les professionnels mais il est aussi et parfois surtout une réglementation de l'activité des secteurs économiques concernés. Le choix de codifier ainsi une matière « horizontale » nécessitait donc la définition d'une stricte ligne de partage avec d'autres codes, existants, en projet ou en cours de réalisation, dédiés à une matière « verticale ».

Dans le fil des indications apportées par le législateur de 1992 cette ligne devait se situer au niveau de l'intention des auteurs des textes : dans cet esprit le code de la consommation regroupe les textes régissant les rapports entre les professionnels et les consommateurs dès lors que ces textes, prenant acte d'une situation de déséquilibre en défaveur du consomma-

teur, se donnent pour objet de rétablir cette situation à son profit. Tel devait être le cas en particulier des lois qui augmentent les obligations d'information des consommateurs qui pèsent sur les professionnels.

Au sein de l'ensemble de la réglementation de la consommation, ainsi définie, un second choix devait être opéré compte tenu de l'ampleur de la réglementation technique et spécifique aux produits. Le code de la consommation se borne, pour conserver un caractère général, pratique et réellement informatif, à codifier ce que l'on pourrait appeler le droit général de la consommation. Seules sont codifiées les dispositions communes à tous les produits ou aux plus importants d'entre eux. C'est ce qui a conduit à intégrer dans le code les règles d'information sur les produits alimentaires et la réglementation des crédits à la consommation et à l'immobilier, dont l'importance pratique rendait difficilement justifiable l'absence de codification.

■ 2. Les principales articulations du plan retenu

Le code de la consommation s'organise autour d'un plan qui retient les différentes phases de l'acte de consommation, autant que possible dans leur ordre chronologique. Sur ces bases le code se compose de cinq livres :

— le premier est relatif à l'information des consommateurs et à la formation des contrats. Ce livre est construit autour de trois titres, le premier relatif à l'information des consommateurs (qui intègre entre autres les dispositions relatives aux appellations d'origine), le deuxième relatif aux pratiques commerciales (soit en particulier tout ce qui concerne la publicité et le démarchage dans toutes ses formes) et le troisième portant sur les conditions générales des contrats (comprenant en particulier les règles afférentes aux arrhes, aux acomptes et aux clauses abusives) ;

— le deuxième livre est relatif à la conformité et à la sécurité des produits

et des services. Il est divisé en deux titres, l'un sur la conformité (il s'agit de la reprise de l'essentiel de l'ancienne loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes) et l'autre sur la sécurité (c'est-à-dire les dispositions de l'ancienne loi du 21 juillet 1983) ;

— le troisième livre traite de l'endettement et comporte trois titres relatifs respectivement aux opérations de crédit (à la consommation et immobilier), aux activités d'intermédiaire et aux situations de surendettement des consommateurs ;

— le quatrième livre traite des associations de consommateurs et notamment de leur reconnaissance officielle (titre 1) et de leurs pouvoirs d'action en justice (titre 2) ;

— enfin, le cinquième livre regroupe les diverses institutions qu'il s'agisse des organes de concertation, des organes de coordination administrative, de l'Institut National de la Consommation, du Conseil National de l'Alimentation, de la Commission Générale d'unification des méthodes d'analyses et des laboratoires d'essais.

■ *La liste des principales lois codifiées*

Le code de la consommation procède à la codification des lois suivantes :

— loi du 1^{er} août 1905 relative aux fraudes et falsifications en matière de produits et de services ;

— loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine (codification limitée aux dispositions générales de la loi) ;

— loi n° 51-1393 du 5 décembre 1951 tendant à réglementer la pratique des arrhes en matière de ventes mobilières ;

— loi n° 53-1090 du 5 novembre 1953 interdisant les procédés de vente dits « à la boule de neige » ;

— loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et

à certaines opérations de démarchage et de publicité ;

— loi n° 72-1137 du 22 décembre 1972 relative à la protection des consommateurs en matière de démarchage et de vente à domicile ;

— loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit ;

— loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 relative à la protection et à l'information des consommateurs de produits et de services ;

— loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier ;

— loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs ;

— loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs ;

— loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ;

— loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles ;

— loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs ;

Par ailleurs, le code de la consommation codifie les dispositions législatives suivantes :

— les articles 28-1 à 28-3 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole ;

— l'article 44 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat ;

— les articles 28 à 30 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 ;

— l'article 1^{er} et le paragraphe 1 de l'article 3 de la loi n° 88-21 du 6 janvier 1988.

ANNEXE 7c

LE CODE DE COMMERCE

L'élaboration d'un nouveau code de commerce trouve son origine dans le souci de rénover un code napoléonien qui, depuis sa promulgation en 1807, s'est peu à peu vidé de sa substance dès lors que les principales réformes intervenues au XX^e siècle en matière de droit commercial ont pris la forme de lois non codifiées. Pour la seule partie législative, l'ensemble des dispositions qui y seront désormais rassemblées formeront un code de plus de 1 500 articles.

Les travaux ont été menés par la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, laquelle s'est assurée le concours de membres de la Cour de cassation et d'universitaires.

La partie législative du code de commerce a été approuvée par le Sénat le 14 octobre 1993.

■ 1. La définition du champ couvert

La ligne de force qui a guidé le choix du contenu du code de commerce est la volonté de rassembler les règles relatives à la vie du commerce : d'abord les règles relatives à la définition du commerçant et de son outil de travail : le fonds de commerce ; puis, le développement de son activité : le passage en société.

Le code couvre également les opérations de commerce, et principalement la vente et l'exclusivité, dans le respect des règles de la concurrence.

Que serait le commerce sans le crédit ? D'où l'étude des effets de commerce et des garanties.

Parfois, la vie du commerçant est malheureuse, c'est l'étude des difficultés des entreprises.

L'étude du commerce conduit en fin de parcours à envisager l'organisation du commerce, ainsi que les juridictions commerciales.

■ 2. Les principales articulations du plan

Livre I^{er} : Du commerce en général

- Titre I : De l'acte de commerce
- Titre II : Des commerçants
- Titre III : Des bourses de commerce, des courtiers, des commissionnaires, des voituriers et des agents commerciaux
- Titre IV : Du fonds de commerce

Livre II : Des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique

- Titre I : Dispositions générales relatives aux sociétés commerciales
- Titre II : Dispositions particulières aux diverses sociétés commerciales
- Titre III : Des groupements d'intérêt économique

Livre III : De la vente et de l'exclusivité

- Titre I : De la vente
- Titre II : Des clauses d'exclusivité

Livre IV : De la concurrence

- Titre I : Des règles de la concurrence
- Titre II : Des pouvoirs d'enquête
- Titre III : Du conseil de la concurrence

Livre V : Des effets de commerce et des garanties

- Titre I : De certains effets de commerce
- Titre II : Du crédit et des garanties

Livre VI : Des difficultés des entreprises

- Titre I : De la prévention des difficultés des entreprises
- Titre II : Du redressement et de la liquidation judiciaire des entreprises
- Titre III : Des administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises et experts en diagnostic d'entreprise

Livre VII : De l'organisation du commerce

- Titre I : Des chambres de commerce et d'industrie

Titre II : Des équipements commerciaux et de l'urbanisme commercial

Livre VIII : Des juridictions commerciales

Titre I : De l'institution, de la compétence et de l'organisation

Titre II : De l'élection des juges des tribunaux de commerce

Titre III : De la discipline des membres des tribunaux de commerce

Titre IV : Du greffe du tribunal de commerce

Titre V : Dispositions particulières applicables à certains départements

■ **3. La liste des principales lois codifiées (outre les articles encore en vigueur du code de commerce de 1807)**

— loi du 25 juin 1841 relative aux ventes et aux enchères publiques

— loi du 28 mai 1858 relative aux ventes publiques de marchandises en gros

— loi du 3 juillet 1861 relative aux ventes publiques autorisées ou ordonnées par la justice consulaire

— loi du 18 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises

— loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et d'industrie

— loi du 30 décembre 1906 relative aux ventes au déballage

— loi du 17 mars 1909 relative à la vente et au nantissement des fonds de commerce

— loi du 27 janvier 1910 relative à la prorogation des délais de protêts

— loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et moyenne industrie

— loi du 1^{er} juin 1924

— loi du 29 juin 1935 relative au règlement du prix de vente des fonds de commerce

— loi du 14 octobre 1943 relative à la clause d'exclusivité

— ordonnance n° 45-1744 du 6 août 1945 relative aux magasins généraux

— loi n° 47-1635 du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles

— loi n° 51-59 du 18 janvier 1951 relative au nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement

— décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires

— loi n° 56-277 du 20 mars 1956 rela-

tive à la location gérance des fonds de commerce et des établissements artisanaux

— loi n° 56-1119 du 12 novembre 1956 réglementant l'usage des dénominations « Chambres de commerce », « Chambres de Commerce et d'Industrie », « Chambre de Métiers » et « Chambre d'Agriculture »

— décret n° 62-1463 du 26 novembre 1962 précisant les modalités d'application de la loi du 30 décembre 1906

— loi de finances n° 63-628 du 2 juillet 1963 portant maintien de la stabilité économique et financière

— loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail modifiée par l'ordonnance du 28 septembre 1967

— loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales

— ordonnance n° 67-808 du 22 septembre 1967 relative aux marchés d'intérêt national

— ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique

— loi n° 72-651 du 11 juillet 1972 relative aux magasins collectifs de commerçants indépendants

— loi n° 72-652 du 11 juillet 1972 relative aux sociétés coopératives de commerçants détaillants

— loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat

— loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises

— loi n° 82-596 du 10 juillet 1982 relative aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise familiale

— loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises

— loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises

— loi n° 85-99 du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprises

— ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence

— loi n° 87-550 du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie

— loi n° 89-377 du 13 juin 1989 relative aux groupements européens d'intérêt économique

— loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales

— loi n° 91-593 du 25 juin 1991 relative aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants

ANNEXE 7d

LE CODE DE LA COMMUNICATION

En janvier 1990, le gouvernement a demandé à la Commission Supérieure de Codification d'inscrire à son programme de travail la réalisation d'un code de la communication. Celui-ci a été l'un des premiers à faire l'objet d'une telle décision de principe, montrant ainsi la priorité accordée à la codification d'un droit devenu complexe, et souvent remanié.

Dès cette date, il fut également décidé que ce code comprendrait quatre livres, respectivement consacrés aux dispositions générales, à l'écrit (presse et livre), à l'audiovisuel et au cinéma.

Le code a été préparé avec le concours actif, notamment, du service juridique du ministère de la culture, de la direction du livre, du centre national de la cinématographie, du service juridique et technique de l'information et du conseil supérieur de l'audiovisuel.

En avril 1992, la commission en a adopté le texte définitif et l'a adressé au gouvernement. Celui-ci l'a approuvé en juillet 1992 et transmis au Conseil d'Etat, dont l'avis sur ce projet de texte a été rendu en février 1993.

Le 2 avril 1993, le projet de code était adopté en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Le livre I rassemble les dispositions transversales, communes à l'ensemble des médias. Six titres le composent :

- Titre I : liberté de communication
- Titre II : transparence, indépendance et respect du pluralisme
- Titre III : protection des personnes et des intérêts fondamentaux de la Nation
- Titre IV : publicité et affichage
- Titre V : emploi de la langue française
- Titre VI : dépôt légal.

Le livre I regroupe tout d'abord les articles de portée générale des principales lois sur la communication, affirmant les grands principes de ce droit : la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la loi du 1^{er} août 1986 réformant le régime juridique de la presse, celle du 30 septembre 1986 sur la liberté de com-

munication, ainsi que quelques dispositions subsistant de la loi du 29 juillet 1982 sur la liberté audiovisuelle.

Trouvent ensuite leur place dans ce livre d'autres textes tels que le statut des journalistes, (par reproduction d'articles du code du travail), la loi du 19 juillet 1977 sur les sondages, une partie de la loi du 31 décembre 1975 sur l'emploi de la langue française, la loi du 20 juin 1992 sur le dépôt légal, celle du 29 décembre 1979 sur la publicité, les enseignes et les préenseignes, ainsi que les articles concernant cette matière issus de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption.

Ont été par ailleurs rassemblés dans le livre I un certain nombre de dispositions reprises en code suiveur, notamment les articles 9 et 9-1 du Code civil et les articles 177-1 et 212-1 du code de procédure pénale, sur la protection de la vie privée et le respect de la présomption d'innocence.

Sont également reproduits par souci de cohérence, les articles du code électoral sur l'affichage électoral, puisque l'affichage publicitaire (loi de 1979) et l'affichage administratif (loi de 1881) sont présents dans ce livre, de même que les textes sur la publicité pour certains produits, tels le tabac ou l'alcool, par reprise du code des débits de boissons et du code de la santé publique.

Le livre I est ainsi celui où l'effort de synthèse, voire de fusion, entre les différents textes a été le plus poussé, pour exprimer, sur les grands principes, l'unité du droit de la communication.

Au travers des textes cités ci-dessus, on retrouve en effet toutes les grandes questions de liberté, de transparence, d'indépendance et de respect du pluralisme, de protection des personnes et de la chose publique, qui forment l'ossature du droit de la communication.

Les trois livres suivants sont au contraire thématiques.

Le livre II est consacré à l'écrit, c'est-à-dire à la presse écrite et au livre. Il est formé de cinq titres :

- Titre I : régime des publications
- Titre II : le livre et la lecture publique
- Titre III : publications de presse
- Titre IV : agences de presse
- Titre V : soutien financier de l'Etat.

Il rassemble, pour l'essentiel, le reste de la loi de 1881, la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre, l'ordonnance du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse, la loi du 2 avril 1947 sur les entreprises de groupage et de distribution des journaux, celle du 10 janvier 1957 sur l'Agence France-Presse, et la loi du 11 octobre 1946 créant le Centre national des lettres.

Le livre III, consacré à l'audiovisuel, présente une structure plus simple que les deux précédents, puisqu'il est principalement constitué des articles de la loi du 30 septembre 1986, à l'exception naturellement des quelques dispositions de portée générale déjà reprises dans le livre I.

La loi du 6 janvier 1988 sur le téléachat y trouve également sa place, ainsi que quelques articles de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

Ce livre III se compose de cinq titres :

- Titre I : conseil supérieur de l'audiovisuel
- Titre II : services
- Titre III : dispositions relatives à la programmation et communes aux différents services
- Titre IV : secteur public de l'audiovisuel
- Titre V : soutien financier de l'Etat.

Enfin, le livre IV, relatif au cinéma reprend pour l'essentiel les dispositions de l'actuel code de l'industrie cinématographique, les articles de lois de finances ou de lois portant diverses mesures d'ordre social, concernant cette activité, ainsi que les articles 52 et 54 de la loi du 3 juillet 1985 sur les droits d'auteurs, le reste de

ce texte étant déjà codifié dans le code de la propriété intellectuelle.

Cinq titres le composent :

- Titre I : centre national de la cinématographie
- Titre II : organisation de la profession
- Titre III : diffusion des œuvres cinématographiques
- Titre IV : dispositions économiques et fiscales
- Titre V : registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel.

Le projet adopté au conseil des ministres du 2 avril 1993 prévoit que le code sera applicable en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer, et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Compte tenu de la complexité actuelle du droit de la communication dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, certains textes ayant été étendus à l'un ou l'autre d'entre eux seulement, il n'est en effet pas apparu possible d'y rendre le code immédiatement applicable.

Toutefois, afin d'éviter le maintien en vigueur de textes codifiés à l'égard des seuls Territoires d'outre-mer, une partie spécifique du code de la communication leur sera ultérieurement consacrée ; elle précisera ainsi pour chacun d'eux l'état du droit applicable en ce domaine.

Egalement en préparation, la partie réglementaire du code viendra compléter sa partie législative, après adoption de celle-ci par le Parlement.

Cette adoption se traduira finalement par l'abrogation totale d'une quinzaine de grands textes législatifs, ainsi que celle de multiples dispositions éparses, que la réalisation de ce code rendra plus accessibles.

Dans un domaine où les techniques évoluent rapidement, et qui nécessite sans doute que le droit soit fréquemment modifié, l'existence du code de la communication ne pourra que rendre plus faciles et plus compréhensibles les réformes futures, qui ne manqueront pas de venir enrichir ce droit, préalablement clarifié et harmonisé.

ANNEXE 7e

LE CODE RURAL

Lors de son installation en 1989, la Commission Supérieure de Codification a inscrit à son programme de travail la poursuite de la refonte du code rural qui avait été entreprise auparavant.

Cette refonte est menée à bien par le service juridique du conseil général du génie rural et des eaux et forêts en liaison avec chacune des directions concernées du ministère de l'agriculture. L'une de ses caractéristiques est d'être réalisée livre par livre, ce qui conduit à la coexistence provisoire de deux codes.

■ 1. Le Parlement a approuvé par une loi n° 91-363 du 15 avril 1991, la partie législative de trois livres du code rural :

- livre II « Protection de la nature »
- livre IV « Baux ruraux »
- livre V « Institutions professionnelles agricoles ».

Il a été convenu que le livre II serait transféré du code rural au futur code de l'environnement, qui devrait être approuvé par la Commission Supérieure en 1994.

Les actuelles parties réglementaires des livres II, IV et V sont issues respectivement de trois décrets des 27 octobre 1989, 16 mars 1983 et 18 mars 1981.

■ 2. Elaborées dans le cadre des travaux de la Commission Supérieure de Codification, les parties législatives des livres 1^{er}, III et VIII ont fait l'objet, pour la première, d'une loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992, pour les deux autres, d'une loi n° 93-934 du 22 juillet 1993. La partie réglementaire du livre 1^{er} a été publiée par décret du même jour pour sa partie législative.

Le livre 1^{er} est consacré à « l'aménagement et l'équipement de l'espace rural » ; le livre III est intitulé « l'exploitation agricole » et le livre VIII « enseignement, promotion professionnelle et développement agricoles — recherche agronomique ».

■ 3. Trois parties législatives doivent encore être soumises au Parlement pour achever cette refonte du code rural.

Le projet de livre IX, intitulé « la santé publique vétérinaire et la protection des végétaux », a été approuvé par la Commission Supérieure de Codification.

Il reste à achever le livre VI consacré à l'organisation des marchés et à la production agricole, ainsi que le livre VII qui regroupera les dispositions sociales applicables au secteur agricole.