

PREMIER MINISTRE

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION



CINQUIÈME RAPPORT ANNUEL 1994

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(1994)

SOMMAIRE

	Pages
■ Rapport d'activité de la Commission supérieure de codification (année 1994).....	5
■ Annexes	19

CINQUIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION 1994

TABLE DES MATIÈRES

■ 1.	Bilan des travaux de codification en 1994.....	5
	1.1. Parties législatives	5
	1.2. Parties réglementaires	6
■ 2.	La question du droit constant	6
	2.1. Justification	6
	2.2. Aménagements et limites	7
■ 3.	Le processus de codification	8
	3.1. Le rôle du Gouvernement	8
	3.2. Le rôle de la Commission Supérieure de Codification	10
	3.3. Le rôle du Conseil d'État	10
	3.4. Le rôle nouveau du Parlement.....	11
■ 4.	Les méthodes de codification	11
	4.1. Le choix des codes à mettre en chantier	11
	4.2. Comment produire les codes ?	13
■ 5.	Le programme de la Commission	15
■ 6.	Annexes	19
	Annexe 1 La codification au Conseil d'État	19
	Annexe 2 Le droit spécifique aux territoires d'outre-mer	23
	Annexe 3 Les codes officiels en texte intégral	25
	Annexe 4 Notes sur les codes en chantier	27
	4a le code général des collectivités territoriales	27
	4b le code de commerce	29
	4c le code de la communication	31
	4d le code de l'éducation	33
	4e le code de l'environnement	35
	4f le code des juridictions financières	37
	4g le code des marchés	39
	4h le code monétaire et financier	41
	4i le code du patrimoine	43
	4j le code rural.....	45

CINQUIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

(Année 1994)

approuvé par la Commission dans sa séance du 7 mars 1995

« Nul n'est censé ignorer la loi. » Pour la connaître, le citoyen, l'usager doit savoir où la trouver. La codification est une condition du bon fonctionnement de l'État de droit puisqu'elle facilite grandement la recherche du texte applicable par la signalisation et le classement qu'elle apporte.

Dans le foisonnement des textes en vigueur, elle offre un guide sûr, une mise en ordre des normes, préalable nécessaire à la juste utilisation du droit et à sa simplification. Comme tous ses prédécesseurs depuis 1989, le Premier Ministre a soutenu à plusieurs reprises en 1994 la politique de codification. Il a notamment évoqué le 17 novembre 1994 dans un article au *Monde* « un effort comparable à celui du Consulat et de l'Empire ; l'enchevêtrement des textes, leur complexité est une atteinte à la liberté des citoyens. La mission de codification et de simplification des lois et des règlements doit être une priorité de l'État si l'on veut éviter que la société ne soit étouffée par la prolifération des règles de droit confuses et parfois contradictoires. »

De même, en réponse au sénateur Françoise Seligmann appelant à une meilleure limpidité de la législation, le Premier Ministre salue, en novembre 1994, le travail de la commission supérieure de codification (JO Sénat 17 novembre 1994) :

« l'effort de codification entrepris sous l'égide de la commission supérieure de codification... est un élément important de la modernisation des services publics et de l'amélioration des relations que ceux-ci entretiennent avec les usagers. Le travail de codification repose sur deux principes : codifier à droit constant ; soumettre au vote du

Parlement la partie législative des codes de manière à abroger les textes dont le contenu est repris ».

La codification est reconnue et affirmée comme une priorité. Il s'agit d'un net encouragement pour ceux qui en assurent la mise en œuvre.

1. BILAN DES TRAVAUX DE CODIFICATION

■ 1.1. Parties législatives

En cinq années, treize parties législatives de codes (ou livres d'un code en ce qui concerne le code rural) ont été examinées par la commission supérieure de codification.

Six d'entre elles ont été adoptées par le Parlement et publiées au Journal officiel :

— *code de la propriété intellectuelle* (loi n° 92-597 du 1^{er} juillet 1992)

— *code de la consommation* (loi n° 93-949 du 26 juillet 1993)

— *code rural*
livre 1^{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)

— *code des juridictions financières*
loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994
loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994

Cinq sont en instance au Parlement :

le code de commerce a été adopté en première lecture au Sénat dans sa séance du 14 octobre 1993

le code de la communication est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale depuis le 2 avril 1993

le livre IX du code rural est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale depuis le 27 juillet 1994

le livre III du code des juridictions financières est en instance au Sénat (2^e lecture).

— le code général des collectivités territoriales

Deux sont en instance d'envoi au Conseil d'État

- livre VI du code rural
- code de l'environnement

Par ailleurs la commission a examiné

- 5 livres du code de l'éducation
- 6 livres du code monétaire et financier

■ 1.2. Parties réglementaires

La partie réglementaire du code de la propriété intellectuelle est actuellement aux contreseings, les parties réglementaires des livres III et VIII du code rural et la partie réglementaire du code de la consommation ont été transmises au Conseil d'État.

On constate un décalage regrettable entre l'intervention des parties législatives et réglementaires. Ces retards trouvent partiellement leur origine dans la volonté des administrations de vouloir attendre l'adoption de décrets en cours d'élaboration qui conditionnent la rédaction de l'ensemble de la partie réglementaire d'un code.

*
* *

Le bilan des travaux de codification (en ce qui concerne les seules parties législatives) se traduit par la substitution d'une dizaine de codes ou de projets de codes,

comprenant au total : près de cinq mille articles, à environ trois cents lois.

2. LA QUESTION DU « DROIT CONSTANT »

Cette année a été marquée par des débats intéressants sur l'un des principes fondamentaux de la codification actuelle, celui du droit constant. Les travaux de la Commission visent en effet à rassembler dans un seul document la totalité des dispositions législatives et réglementaires qui régissent une matière donnée sans avoir en même temps le souci d'améliorer et de compléter le droit existant.

■ 2.1. Justification

La technique retenue par le Gouvernement et appliquée par la Commission, à ses justifications qui, parce qu'elles ont fait l'objet de critiques, doivent être rappelées.

La première tient aux difficultés très fortes qui s'attacheraient à une codification « réformatrice » : la codification doit être appliquée à des dispositifs législatifs ou réglementaires d'une ampleur certaine qui sont souvent le produit d'une longue évolution et de plusieurs étapes de réflexion des législateurs successifs. La réforme du fond de ces législations représente donc naturellement une tâche très ambitieuse qui dépasse très largement la mission de la Commission supérieure de codification. La faisabilité même d'une telle tâche pose question. Si l'on pense que, parmi les travaux actuellement en cours devant la commission supérieure de codification, figurent la codification du droit de l'environnement et du droit de l'enseignement on imagine bien ce qu'il en coûterait de travail de préparation et de débats acharnés pour mener à bien une réforme ambitieuse et globale de ces matières. La deuxième raison tient, dans la ligne de ce qui vient d'être dit, à la nécessité de préserver les droits du Parlement : présenter à sa ratification d'importants travaux de réforme d'un droit, élaborés par une ou plusieurs commissions d'experts, c'est en effet lui soumettre, sous couvert de droit constant, des changements substantiels.

Il faut d'ailleurs noter que cette technique de la codification à droit constant n'interdit évidemment pas de procéder à toutes les réformes qui, quelle que soit leur ampleur, sembleraient opportunes au Gouvernement ou au Parlement. Il appartient seulement aux titulaires du pouvoir d'initiative de présenter des projets ou propositions répondant à cet objectif et qui viennent, une fois le travail de codification à droit constant effectué ou présenté, le compléter. La codification peut être utile aux ambitions réformatrices, parce qu'en clarifiant le droit actuel, elle permet de mieux cerner ses défauts ; il est en outre plus facile de modifier les textes lorsqu'ils sont rassemblés et ordonnés que lorsqu'ils sont dispersés entre des lois multiples.

Cette méthode a fait l'objet de critiques provenant de deux horizons distincts. Les unes sont formulées par des parlementaires contestant d'une part, le caractère fastidieux ou inutile du travail qui est demandé au Parlement, et d'autre part, après un changement de majorité parlementaire, une technique consistant à faire voter par la nouvelle majorité sous la forme d'un code, des dispositions qu'elle avait rejetées lors de leur adoption initiale. Les autres sont émises par une partie de la doctrine qui conteste parfois la vanité d'un exercice qui se borne à prendre acte des dispositions existantes sans dénoncer leurs insuffisances.

A ces critiques, il est bien sûr possible d'objecter à titre principal les justifications évoquées plus haut. On peut de plus ajouter qu'elles interviennent souvent dans des matières qui donnent lieu, plus que d'autres, à des débats sur le fond du droit : environnement, audiovisuel, pour ne prendre que quelques uns des exemples les plus significatifs. Comment, dans de tels domaines, imaginer que la codification règle à elle seule tous les problèmes de fond que des débats législatifs nombreux et récents n'ont pu entièrement épuiser.

■ 2.2. Aménagements et limites

La codification à droit constant n'exclut pas, néanmoins, des aménagements et des dérogations limités. Il va de soi en premier lieu que la Commission propose au Gouvernement toutes les modifications de texte qui sont inévitablement suggérées

par l'exercice même de la codification : il en va ainsi des mises en concordance de la numérotation et des modifications rédactionnelles mineures liées à une nouvelle présentation des textes. En deuxième lieu, il apparaît souvent nécessaire de moderniser des dispositions anciennes en tirant les conséquences de l'évolution ultérieure du droit ou des techniques de rédaction.

Au-delà de ces adaptations formelles, trois types de modifications plus substantielles sont mis en œuvre :

— il s'agit d'une part des dispositions pénales qui font l'objet de propositions de modifications tant pour permettre de les actualiser dans leurs montants financiers que pour les harmoniser avec les règles tracées par le nouveau code pénal ;

— il s'agit d'autre part de proposer d'éventuels déclassements de dispositions de forme législative qui, en vertu des articles 34 et 37 de notre actuelle Constitution ressortissent au domaine du règlement. Cette technique n'a fait l'objet que d'une utilisation modérée dans le double souci de ne pas porter par trop atteinte à des législations homogènes et de ne pas revenir sur des choix opérés par le législateur dans la période récente. Elle est fréquemment utilisée pour la désignation des autorités titulaires du pouvoir réglementaire et la fixation de montants financiers lorsque le principe d'une mesure est fixée par le législateur. Le déclassement de certaines dispositions législatives postérieures à la Constitution de 1958 a donné lieu, dans le cas d'un livre du code rural et conformément à un vœu émis par le Sénat, à une décision du Conseil Constitutionnel ;

— il s'agit enfin de modifications plus substantielles que l'on peut classer en deux catégories. En premier lieu il est parfois apparu utile de compléter un dispositif législatif aux fins de le rendre constitutionnel : tel fut par exemple le cas lors de l'intégration dans le code de la consommation des dispositions de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes qui ont été complétées par diverses dispositions du décret du 22 janvier 1919. En second lieu, des textes anciens doivent être adaptés aux règles du droit européen, par exemple, dans la plupart

des cas, la réserve d'une activité aux ressortissants français doit être étendue à ceux des autres pays de l'Union européenne.

Le Parlement prend parfois l'initiative d'ajouter à un code des dispositions de fond totalement nouvelles, pour des raisons de pure opportunité. Dans la double mesure où ces innovations sont de portée limitée et sont imputables à l'initiative du Parlement elles ne se heurtent évidemment pas aux objections évoquées plus haut.

3. LE PROCESSUS DE CODIFICATION

La réussite du processus de fabrication des codes suppose une volonté constante d'aboutir de la part des différents acteurs.

■ 3.1. *Le rôle du Gouvernement*

■ A — *Le Premier Ministre*

Le soutien du Premier Ministre est la condition naturelle pour que la codification progresse au triple plan du programme, des arbitrages et du respect du calendrier prévisionnel.

a) *Programme d'élaboration des codes*

Comme pour tout programme d'action gouvernemental, les objectifs de la codification doivent être fixés par le Gouvernement à l'initiative et sous l'autorité du Premier Ministre.

Le gouvernement, comme il l'a fait pour le code de commerce ou le code des juridictions financières, assume donc la volonté de codifier. Il élabore progressivement, sur la proposition de la Commission ou à l'initiative de certains ministres, un programme général à moyen terme.

b) *Arbitrages interministériels*

Ils sont indispensables sur les domaines à codifier, les calendriers de présentation des projets de codes, parfois le plan d'un code ou une question qui surgit à l'occasion de sa préparation et qui oppose deux administrations.

Le secrétariat général du Gouvernement a tenu plusieurs réunions d'arbitrages, en présence de conseillers du cabinet du Premier Ministre et de représentants de la Commission, pour fixer les orientations des codes en cours. Ainsi se sont tenues en octobre 1994 une nouvelle réunion sur les domaines respectifs du code de commerce et du code monétaire et financier, et en décembre une réunion sur le périmètre et l'intitulé nouveau de l'ancien code des marchés publics en cours de refonte.

c) *Respect du calendrier*

La difficulté est ici double :

— d'une part obtenir que les administrations maintiennent leur effort pour achever à temps le travail de première élaboration et permettre l'intervention de la commission de codification selon le plan établi ;

— d'autre part, obtenir l'inscription des codes dans le calendrier parlementaire à l'ordre du jour des deux assemblées du Parlement. A la fin de 1994, la non inscription à l'ordre du jour du livre III du code des juridictions financières et du livre IX du code rural, qui ne soulevaient aucun problème politique, témoigne de ces difficultés.

■ B — *Les ministères*

Le succès d'une opération de codification apparaît à l'expérience très largement dépendant du degré d'implication du ministère qui en est principalement responsable.

La première des manifestations de cette implication est bien sûr constituée par l'initiative même du travail : la commission supérieure a ainsi adopté comme doctrine constante de n'inscrire à son programme de travail que les seuls projets de code qui ont fait l'objet d'une prise de position nette du ministère concerné. Cette prise de position prend souvent la forme d'une lettre de saisine de la commission par le ministre. Elle a pu parfois être confortée par des interventions publiques telles que le vote d'un article législatif prévoyant la rédaction du code (exemple du code de la consommation) ou une déclaration au Parlement d'un ministre annonçant cette élaboration (exemple du code des marchés publics).

Au-delà de cette manifestation de volonté, il est nécessaire que le ministère pilote dégage les moyens suffisants à l'achèvement du processus de codification dans des délais raisonnables. L'identification précise de l'importance de ces moyens dépend évidemment de l'ampleur du code à réaliser ou à refondre. On peut néanmoins souligner qu'il apparaît indispensable :

- d'une part, que les personnes chargées des travaux de codification soient clairement identifiées comme telles au sein du ministère. L'ampleur du travail nécessaire justifie en effet toujours d'investir les agents de la fonction en les déchargeant d'autres tâches et rend bien souvent illusoire une solution dans laquelle on ajoute des tâches de codification à celle qu'assument déjà les agents intéressés ;

- d'autre part, que des moyens techniques doivent être impérativement prévus. Sans prétendre épuiser leur analyse on ne peut qu'indiquer ici la nécessité de disposer de moyens informatiques performants (matériels et logiciels parmi lesquels il faut citer l'existence de logiciels de codification) assortis bien souvent de moyens de reconnaissance des textes (scanners) qui allègent considérablement le travail, notamment pour les textes anciens, qui ne font pas l'objet d'une saisie directe par la direction des journaux officiels lors de leur parution.

En outre, afin de limiter les cas où les textes doivent être saisis à nouveau et les mises à jour, la collaboration avec la Direction des Journaux officiels doit être privilégiée dans la mesure où elle constitue une aide efficace à la codification. Le recours aux bases de données et éditions produites par la Direction des Journaux officiels facilite, en effet, la recherche des textes et leur transmission aux administrations concernées, tant pour ce qui concerne le stock que le flux des données.

La place de l'agent ou de la cellule de codification dans l'organigramme du ministère reste évidemment ouverte. On ne peut que souligner ici la nécessité pour eux de disposer d'une autorité interne suffisante, compte tenu des éventuelles difficultés qui peuvent survenir entre les directions intéressées. A cet égard, l'association de l'inspection générale, quand elle est possible, est généralement bénéfique.

Après l'impulsion initiale et la mise en place des moyens humains et matériels nécessaires, l'expérience a montré l'utilité de créer, au sein du ministère pilote, un groupe de travail clairement investi de la mission de codification. Outre les fonctionnaires en charge du code et le rapporteur particulier qui lui est affecté par la Commission supérieure de codification, ce groupe doit pouvoir recevoir deux catégories de personnes :

- des représentants des principales directions du ministère concerné afin de préparer, par la confrontation préalable, les arbitrages internes ;

- des personnalités qualifiées extérieures à l'administration telles que par exemple des universitaires. Sous l'importante réserve d'une définition claire de la mission (afin d'éviter en particulier qu'un tel groupe ne se sente investi d'une mission de réforme du droit existant) l'apport de ces professionnels se traduit par un indiscutable enrichissement des travaux.

Quels qu'aient été les éventuels arbitrages lors de la réunion interministérielle de lancement du code il apparaît essentiel, pour éviter de reporter les difficultés et les discussions en fin de processus, de consulter l'ensemble des ministres intéressés aux deux phases essentielles du travail de ce groupe :

- d'une part, à l'occasion du projet de plan du code avant qu'il ne soit soumis à la commission supérieure de codification,

- d'autre part, et là encore avant le passage en commission, lors de la mise au point du projet de code. Il est également souhaitable que le projet soit soumis en temps utile aux instances de concertation du ministère ainsi que, pour les territoires d'outre-mer, aux assemblées territoriales.

Enfin le rôle majeur du ministère pilote doit être souligné lors des phases ultimes du processus de codification :

- s'agissant en premier lieu de l'adoption des parties législatives, elle nécessite l'implication forte du ministre intéressé tout à la fois pour suivre les travaux en commission, pour veiller à l'inscription à l'ordre du jour du Parlement (qui dans les périodes de forte activité législative

n'accueille les projets de code que si le ministre intéressé en fait une des priorités de son action) et pour intervenir dans les débats où la présence du ministre techniquement compétent et de son cabinet semble bien souvent préférable à la défense du texte par les seuls ministres chargés des relations avec les assemblées ;

— s'agissant en deuxième lieu de la publication des parties réglementaires qui connaissent parfois un retard anormal, elle ne dépend, après l'approbation par la commission, que du seul ministre intéressé, qui doit s'occuper de la saisine du Conseil d'État et, lorsque celui-ci a rendu son avis, du recueil des contreseings nécessaires et de la publication au Journal Officiel.

■ 3.2. *Le rôle de la commission supérieure*

Sans être l'auteur des codes, lesquels sont portés et élaborés par les ministères compétents, la commission supérieure de codification, qui examine les plans et les textes de tous les codes, doit *lancer* les nouveaux projets, *accompagner* les travaux menés par les ministères — c'est notamment le rôle des rapporteurs particuliers pour chacun des codes — *conseiller* les équipes, *diffuser* les options juridiques et techniques de rédaction et de présentation entre les ministères, ce qui contribue à *harmoniser* les pratiques et à faciliter la lecture des futurs usagers.

1) La commission veille à la finalité de la codification qui tend d'abord à faciliter l'accès des usagers au droit. Lorsqu'il s'agit de prendre des options dans un code, le critère de la lisibilité est toujours le premier retenu.

2) La commission supérieure coordonne le travail et anime les équipes de codificateurs des ministères. Elle attache le plus grand prix à la coordination dans le temps des parties législatives et réglementaires des codes puisqu'en toute rigueur ces deux parties devraient être examinées ensemble comme ce sera le cas pour le futur code du patrimoine qui sera soumis à la commission à la fin de 1995.

3) Au fil de l'examen des codes, la commission supérieure dégage des techniques de codification :

— par les documents « en 3 colonnes » avec le texte proposé pour le futur code en colonne de gauche, le texte du droit actuel en colonne centrale, imprimé en italique s'il n'est pas repris exactement ou s'il est repris sous une forme légèrement modifiée et les commentaires techniques qu'appellent ces textes dans la colonne de droite ;

— par les choix de politique de codification comme la non-codification des normes européennes ou des décisions des autorités indépendantes ;

— par un « lexique de traduction » des expressions utilisées dans les textes anciens : « l'autorité administrative » ou le « représentant de l'État » s'écrit « le préfet » à la fois pour des raisons de lisibilité du texte et pour des raisons favorables à la déconcentration car le pouvoir réglementaire ne réattribuera pas la compétence au ministère si « le préfet » est expressément désigné ;

— par la volonté de tenir dans de strictes limites, afin d'éviter des difficultés de lecture et de mise à jour, l'usage de la technique des dispositions suivies qui ne doit pas être trop employée et qui implique un dispositif perfectionné de signalisation des dispositions pilotes ;

— par l'exclusion du principe du renvoi d'un code à un autre ou d'un code à une loi.

4) Au-delà de ses apports techniques, la commission supérieure exerce aussi un rôle moins connu, parce que confidentiel, mais néanmoins de grande portée. Son vice-président accompagne la transmission des projets au gouvernement d'une lettre au Premier Ministre dans laquelle il attire son attention sur les réformes suggérées par la commission.

■ 3.3. *Le rôle du Conseil d'État*

Tous les projets de codes sont soumis au Conseil d'État ; les parties législatives sont, comme les autres projets de loi, examinées successivement par la section administrative compétente et par l'assemblée générale, les parties réglementaires ne sont examinées qu'en section.

Les sections procèdent à une étude minutieuse des textes des codes et des projets de lois ou de décrets qui les accompagnent.

L'assemblée générale s'attache aux questions de principe sur lesquelles la section a attiré son attention. Au fil des années, elle a pris un certain nombre de positions qui, en règle générale, confirment celles de la Commission supérieure de codification et constituent ainsi une doctrine dont les procès-verbaux de ses débats conservent la trace.

Cette doctrine a trouvé sa place depuis 1993 dans une nouvelle rubrique des recueils internes de la jurisprudence des sections administratives, intitulée « questions soulevées par la codification ». Elle est résumée dans une annexe du présent rapport.

■ 3.4. *Le rôle nouveau du Parlement*

Dans le processus de codification mis en œuvre à partir du décret du 12 septembre 1989 le Parlement joue un rôle essentiel, tout au moins au stade de l'adoption des parties législatives des codes.

Le choix a en effet été opéré de procéder à la codification par la loi ce qui suppose donc que dans le même temps le Parlement approuve la partie législative du code qui lui est soumise et abroge les dispositions législatives qui sont codifiées. La mise en œuvre de cette méthode suppose le respect strict des règles de codification à droit constant et la présentation rigoureuse et exhaustive des dérogations qui lui sont apportées.

La participation du Parlement est sensible à trois niveaux :

— elle l'est en premier lieu au stade des travaux de la Commission qui compte en son sein un représentant de chacune des deux Assemblées. Cette présence assurée est tout à la fois une source d'enrichissement des travaux de la Commission et un moyen pour elle de dialoguer efficacement avec les assemblées et leurs commissions compétentes ;

— elle l'est en deuxième lieu au stade de la discussion parlementaire. Le travail de codification est en effet considérablement enrichi par les amendements parlementaires comme l'ont montré les adoptions des Codes de la propriété intellectuelle et de la consommation ;

— elle l'est enfin par l'adoption même des codes : l'approbation par la loi permet en effet de donner au code leur pleine valeur juridique que la codification par décret ne permettait pas d'atteindre.

Le choix de la codification implique un travail confiant et constant avec le Parlement.

1) Le Parlement examine minutieusement le code et vérifie que le projet n'est pas éloigné du « droit constant ».

2) Le Parlement bénéficie parfois du respect de la Constitution qui implique de codifier dans la partie législative certains textes réglementaires.

3) Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de recours au Conseil constitutionnel et les codes promulgués ont été adoptés, en général, à l'unanimité par les deux assemblées.

4) Il n'en reste pas moins que le processus d'élaboration des codes rencontre certaines difficultés lors de l'examen des projets de lois, notamment à l'Assemblée Nationale où les exigences de la codification « à droit constant » peuvent parfois être perçues comme réduisant par trop la libre critique et le droit d'amendement des parlementaires.

5) Le « périmètre » des codes soulève parfois des objections. Ce fut le cas lorsque le projet de code de commerce a été examiné et rejeté par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale. Il faut espérer que cette position n'est pas définitive et qu'elle sera revue lorsque le Parlement sera saisi du code monétaire et financier en cours d'élaboration, qui en est le complément nécessaire.

4. LES MÉTHODES DE CODIFICATION

■ 4.1. *Le choix des codes à mettre en chantier*

Les motifs de choix de tel ou tel domaine à codifier sont divers.

Certaines lois prévoient la codification comme l'article 99 de la loi du 2 mars 1982 pour les collectivités territoriales ou l'article 12 de la loi du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs aux termes duquel un code de la consommation « rassemblera les textes législatifs et réglementaires fixant les règles relatives aux relations individuelles ou collectives entre consommateurs et professionnels, notamment celles relatives à la loyauté des transactions et à la sécurité des produits et des services ».

Le motif principal est la nécessité de la simplification du droit par la réunion de textes disparates et dispersés.

Ainsi du code rural dont le nouveau livre IX « santé publique vétérinaire et protection des végétaux » comportera outre une partie du livre II de l'ancien code rural une série de lois non codifiées comme la loi du 4 août 1903 sur la répression des fraudes dans le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs de cultures, la loi du 9 novembre 1942 relative à l'interdiction de la destruction des colonies d'abeilles par étouffage, la loi du 13 juillet 1979 relative à l'organisation du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture, la loi du 20 octobre 1982 relative à l'exercice des activités de vétérinaire, la loi du 16 juillet 1984 relative à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances, la loi du 17 juin 1992 relative à la distribution et à l'application par des prestataires de services des produits anti-parasitaires à usage agricole et la loi du 23 juin 1994 relative à la colombophilie abrogeant la loi précédente du 27 juin 1957.

Il est également normal d'utiliser la « pause » législative après les années de décentralisation ou d'ordonner le droit de secteurs nouveaux, comme l'environnement.

Plusieurs raisons amènent à proposer ou poursuivre la réalisation de tel code plutôt que tel autre :

— *actualisation* : reprendre et regrouper des codes anciens pour procéder à une actualisation par mise en cohérence du droit applicable : *code rural* sous l'effet de l'obsolescence de nombreuses

dispositions dont les codes du vin et du blé, et des mesures de contrôle et d'économie dirigée rendues caduques par les politiques communautaires.

Cette mise en cohérence peut s'accompagner d'une intention plus politique comme celle de renforcer dans le droit l'unité de la notion de patrimoine culturel : *code du patrimoine*.

Le ministre des affaires sociales souligne de son côté que le *code de la famille et de l'aide sociale* « élaboré entre 1953 et 1955 ne comprend aucune partie réglementaire » et ne correspond plus aux normes de présentation actuelles ;

— la *transformation* en cours de secteurs économiques et sociaux anciens appelle une actualisation du droit applicable et des éléments nouveaux survenus ces dernières années bouleversent un domaine du droit ;

l'influence croissante de la Communauté européenne et les transpositions qu'elle implique, les exigences du public en matière de sécurité financière, l'apparition de nouveaux produits financiers ont conduit à entreprendre l'élaboration d'un nouveau *code de commerce* et du *code monétaire et financier*, ainsi que la refonte du *code des marchés publics* ;

— *après la décentralisation*, la nécessité d'une pause et d'une remise en ordre se fait sentir de façon pressante. A la suite de douze années d'intense production de textes nécessaire pour bâtir le nouveau système issu des transferts de compétences, l'heure peut être venue de maîtriser le foisonnement de ces dispositions ; c'est l'un des objets majeurs du code des collectivités territoriales ; il en va de même avec le *code des juridictions financières* qui absorbe la création et met en lumière la prise d'influence des chambres régionales des comptes, et du *code de l'éducation*.

Ce motif vaudra aussi pour le code de l'action sociale ;

— *croissance juridique de secteurs nouveaux* : le droit nouveau se construit dans des secteurs où la forte attente politique des citoyens conduit à une « explosion » normative, comme l'environnement, la protection du consommateur, la santé ou les contestations autour du droit de la propriété intellectuelle : *code de l'environnement*.

nement, code de la consommation, code de la propriété intellectuelle.

Le nouveau code de la santé devra prendre en considération la croissance continue de ce domaine juridique : droit du médicament, des établissements et techniques sanitaires, réforme de la transfusion sanguine, lutte contre les épidémies, bioéthique.

■ 4.2. Comment produire les codes ?

L'opération de « rangement » des textes n'est pas tout à fait neutre ; mettre de l'ordre dans un domaine du droit amène à :

- une meilleure utilisation de ce qui existe en facilitant l'accès aux stocks de normes disponibles ; chaque norme, chaque texte répertorié peut être saisi à tout instant en fonction des besoins et retrouve une portée réelle ;

- des redécouvertes de textes anciens toujours en vigueur mais dont il était tacitement convenu qu'ils n'étaient plus applicables ;

- un tri entre les textes utilisables et ceux dont on peut raisonnablement se priver parce que périmés ou caducs du fait des changements constitutionnels ou de textes ultérieurs contraires ;

- une réflexion sur les doubles emplois : en codification, il s'agit de limiter les reproductions d'un même texte dans plusieurs codes. Sont utilisées en tant que de besoin les techniques du renvoi et, s'il n'est pas possible de faire autrement, la reproduction des dispositions d'un code principal en « dispositions suivies » dans un autre code.

Dans ce type de techniques qui n'est que subsidiaire par rapport à une affectation de chaque norme à un seul code, il faut ne reprendre en dispositions suivies que celles qui sont indispensables ;

- une réflexion sur ce qui manque : le travail d'inventaire est préalable à toute politique de production ou d'innovation législative : en droit, le travail de rangement de la codification fait apparaître les points sur lesquels une législation nouvelle est attendue ou nécessaire. Ainsi le livre III du code rural a pu faciliter l'examen des nouvelles dispositions agricoles.

■ A — La question du périmètre des codes

Les choix fondamentaux sont opérés pour que les codes soient commodes pour les usagers :

- ainsi le code de la consommation ne comprendra pas les législations spécifiques à différents produits agricoles, alimentaires, industriels qui pourront plus facilement figurer là où le lecteur ira les chercher, dans le code rural, ou dans un éventuel code de l'industrie ;

- le partage entre le code de commerce et le code monétaire et financier n'est pas aisé notamment pour les valeurs mobilières à la fois liées aux sociétés (code de commerce) et à la vie financière (code monétaire et financier) ;

- les sites peuvent être traités dans le code du patrimoine ou dans le code de l'environnement ;

- les cours d'eau non domaniaux pouvaient être régis par le livre I du code rural ou par le code de l'environnement.

■ B — La question du plan des codes

Un code se construit autour d'un plan qui est au cœur de l'activité de codification puisqu'il traduit une conception du domaine du droit à traiter. Ainsi du code général des collectivités territoriales qui privilégie la spécificité de chacune des collectivités plutôt qu'un plan horizontal (structures, compétences, finances, personnels) alors que l'idée même d'un code du patrimoine peut conduire à une approche « horizontale » qui scinde les grands domaines (monuments historiques, archives) et met en valeur les différentes étapes de gestion du patrimoine : propriété, gestion, mise à disposition du public, etc.

La question du plan des codes n'est pas neuve : de tels choix avaient du être pratiqués quand le gouvernement avait élaboré le nouveau code de l'urbanisme sur le fondement de la loi du 30 juin 1972 en distinguant la construction et l'urbanisme et en répartissant les dispositions sur la fiscalité de l'urbanisme entre le code de l'urbanisme et le code général des impôts.

Le plan du code révèle les priorités et les principes fondamentaux d'un domaine de l'État quand il comprend une première partie sur les « dispositions communes » ou sur les « principes généraux » : pour l'éducation, ce sera l'égalité des usagers, la laïcité, la collation publique des grades ; pour les collectivités territoriales, les principes de leur libre administration.

■ C — Dispositions « pilotes » et dispositions « suiveuses »

L'une des difficultés que rencontre la Commission tient à la nécessité d'attribuer des dispositions de large portée à tel ou tel code en projet ou déjà existant. En règle générale lorsque ce choix est opéré il est souhaitable de s'y tenir même si, dans de telles hypothèses, le code « pénalisé » peut souffrir en lisibilité. C'est afin d'éviter ce handicap que la Commission a élaboré et suggéré la technique dite du code pilote et du code suiveur. Ainsi, lorsqu'une disposition est indiscutablement de nature à intéresser deux codes, elle fait l'objet d'une codification à titre principal dans l'un des deux codes, l'autre se bornant à signaler l'existence de ce texte et à le reproduire. Malgré l'indéniable avantage qu'elle apporte en termes de lisibilité cette technique suppose qu'un certain nombre de précautions préconisées et suivies par la Commission soient mises en œuvre :

— il faut rappeler en premier lieu que cette technique doit faire l'objet d'une utilisation limitée. Pour être efficace, cette technique doit en effet être accompagnée d'une procédure rigoureuse de suivi des modifications des dispositions pilotes dans les dispositions suiveuses. La multiplication de ces dispositions rendrait ce suivi plus aléatoire et plus précaire ;

— en accord avec la Chancellerie, la Commission a estimé inopportun de recourir à cette technique s'agissant de dispositions incluses dans le code civil ou le code pénal, sauf bien sûr dans quelques cas très limités. Par leur nature et leur ancienneté, ces deux codes constituent en effet des références qu'il n'est pas souhaitable de morceler ;

— se pose enfin le problème du suivi qui est indiscutablement crucial. Il faut éviter en effet que des dispositions des codes pilotes puissent être modifiées sans

que cette modification n'ait de conséquence sur les dispositions suiveuses.

Ce suivi est mis en œuvre sur le plan purement juridique par la formule retenue par les lois de codification qui assurent les modifications de façon automatique. Mais elle doit l'être aussi sur le plan matériel par les services gestionnaires du code, le secrétariat général du Gouvernement et la direction des Journaux Officiels. La Commission suggère à cet égard que toute disposition reproduite dans un autre code fasse l'objet d'une signalisation en ce sens.

De façon générale la Commission a été amenée à établir une formule standard qui semble la mieux adaptée à l'objectif poursuivi : « les règles relatives à... font l'objet des dispositions de l'article L... du code de... ci-après reproduit ».

■ D — Le problème des décrets en conseil des ministres

La Commission a rencontré à partir de l'année 1993 une difficulté supplémentaire dans la codification des parties réglementaires qui tient au sort à réserver aux décrets en conseil des ministres. Ces décrets trouvent leur origine soit dans des dispositions législatives qui imposent une telle norme, soit dans la décision de soumettre au conseil des ministres une question particulière. Dans cette dernière hypothèse qui est aujourd'hui fréquente, il a été jugé que le décret est alors un décret en conseil des ministres que seul un décret de même nature peut compétamment compléter ou modifier (Conseil d'État, Assemblée, 10 septembre 1992 *Meyet, Lebon p. 327*).

Il est donc évidemment indispensable, lors de la codification des parties réglementaires, d'identifier les dispositions issues de décrets en conseil des ministres. Le décret de codification abrogeant les décrets codifiés, il est en effet nécessaire de procéder au moins partiellement par décret en conseil des ministres.

De plus, pour le suivi des modifications des codes, il semble opportun d'envisager une signalisation des articles issus de décrets en conseil des ministres. Actuellement, en effet, les parties réglementaires ne mettent en évidence que les décrets

en Conseil d'État (articles identifiés par un R) et les décrets simples (articles identifiés par un D) : ces deux types de décrets pouvant également avoir été délibérés en conseil des ministres ; il pourrait à l'avenir être envisagé de faire apparaître un astérisque lorsque tel serait le cas.

De façon générale et dans la mesure du possible il pourrait être de bonne méthode de codification, si aucun texte n'a prévu le recours à des décrets en conseil des ministres, de procéder dans un premier temps à l'abrogation de ces décrets, par un décret en conseil des ministres, puis à leur codification par décret simple.

■ E — Droit spécifique à l'Alsace-Moselle

Le processus de codification est l'occasion de faire le point sur les questions de droit applicable dans les trois départements d'Alsace et de Moselle qui sont souvent délicates et mal connues.

Une fois cette question cernée il peut alors être envisagé de proposer des évolutions dans une législation qui a pu mal vieillir et nécessite une modernisation.

■ F — Droit spécifique aux territoires d'outre-mer

a) Le nouvel article 74 de la Constitution résultant de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a été appliqué pour la première fois dans la loi organique nécessaire pour une partie du code des juridictions financières Cet exercice, qui a reçu l'accord du Conseil Constitutionnel, a permis de préciser la notion de « statuts des territoires d'outre-mer » qui nécessite l'intervention de lois organiques, en y incluant les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions propres au territoire, les rapports établis entre les différents organes du territoire dès lors qu'il s'agit d'institutions propres, enfin, la détermination des pouvoirs de contrôle de l'État sur ces institutions.

b) Le problème de la préparation des parties des codes consacrées aux territoi-

res d'outre-mer est traité dans le rapport de la commission adjointe à la commission supérieure de codification, qui est publié en annexe au présent rapport.

■ 5. Le programme de la commission

La nouvelle commission de codification a été instituée par décret du 12 septembre 1989.

Malgré des difficultés tenant à la fois aux insuffisances de moyens dégagés à l'intérieur de chaque ministère, aux divergences de points de vue entre ministères sur les « frontières » des codes et à certaines discussions à l'Assemblée Nationale tendant à redessiner le plan général de certains codes, un vaste chantier de codification est d'ores et déjà engagé. Il est clair qu'il ne pourra être mené à bien que si les moyens de la commission supérieure sont renforcés et si le soutien du gouvernement lui est acquis.

Les codes à établir peuvent être classés en cinq catégories :

- sont achevés ou en voie de l'être, le code de la propriété intellectuelle, le code de la consommation, le code des juridictions financières, le code de la communication, dont une version nouvelle doit être déposée au Parlement, le code de commerce, si sa présentation et son lien fort avec le code monétaire et financier sont admis par la commission des lois de l'Assemblée Nationale qui a pour l'instant refusé de l'examiner ;

- sont bien engagés et pourraient être publiés en 1995 :

le code général des collectivités territoriales attendu depuis des années et traitant des communes, des départements et des régions, dont le Conseil d'État a terminé l'examen au début de 1995 et qui a été adopté par le Conseil des ministres le 22 février, le code rural dont plusieurs parties (6 livres sur 9) ont d'ores et déjà été votées, un 7^e livre (livre IX), ayant été déposé à l'Assemblée Nationale, un 8^e (livre VI) adopté par la commission supé-

rieure de codification, qui examinera le dernier (livre VII) en 1995 ;

- le code de l'environnement ;
- le code monétaire et financier qui devrait suivre de peu le code de commerce actuellement en examen à l'Assemblée Nationale et dont la préparation doit être menée à bien au cours du premier semestre 1995 ;

- le code de l'éducation dont la commission supérieure a entrepris la discussion à la fin de 1994 ;

- peuvent être accélérés, dès lors que le travail a déjà été engagé et que les équipes compétentes sont prêtes à se mobiliser ;

- le code du patrimoine puisque le ministre a arrêté sa décision sur le plan du code, dont les travaux préparatoires sont largement engagés ;

- le code des marchés dont le contenu devrait être élargi aux délégations de services publics et aux marchés d'intérêt général réglementés désormais par des lois nouvelles transposant les directives européennes ;

- le code de l'artisanat ;
- la rénovation du code de la route qui a déjà été entreprise ces derniers mois sous l'égide d'un groupe de travail du ministère de l'équipement ;

- pourraient être lancés rapidement parmi les « hypothèses pour l'avenir » déjà envisagées dans le rapport annuel 1993 de la commission supérieure :

- la refonte du code général des impôts qui a été annoncée pour 1995 dans une réponse du ministre de l'économie à une question écrite d'un parlementaire ;
- le code de la justice administrative et des procédures administratives ;

- un code des voies d'exécution ;
- un code des professions juridiques ;
- la refonte du code de l'organisation judiciaire ;

- la refonte du code de la santé et celle du code de la famille et de l'aide sociale, tous deux anciens et largement bouleversés par la décentralisation du début des années 1980, les lois sur la bioéthique et l'apparition de nouvelles mesures sociales comme le revenu minimum d'insertion ;

- le code des transports ;
- un ou plusieurs codes de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière) ;

- un code de l'énergie (et éventuellement des matières premières) ;

- un code des propriétés publiques intégrant les lois récentes sur le domaine public ;

- le code des étrangers au delà de l'actuelle ordonnance du 2 novembre 1945 ;

- enfin pourraient être envisagés :

- un code du logement ;

- un code des finances publiques intégrant à la fois l'ordonnance du 2 janvier 1959 et les textes de comptabilité publique ;

- un code de la défense avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 et le code du service national ;

- plusieurs codes concernant le ministère de la mer, notamment la reprise du code des ports maritimes.

Il faut accélérer également l'introduction des parties relatives aux territoires d'outre-mer dans les codes existants.

*
* *

La codification a progressé à un bon rythme après sa relance en 1989. Elle se heurte toutefois à une difficulté, qui peut entraver l'exécution du programme ambitieux qui a été exposé dans le présent rapport et mettre en cause le vœu qu'elle devienne « une priorité de l'État » : c'est que le Parlement n'a pas été en mesure d'approuver les codes au fur et à mesure de leur élaboration.

Les inconvénients de ce décalage sont évidents : un stock de codes en instance s'accumule, qui se dévalorise du fait qu'entre l'approbation par la Commission et le vote par le Parlement s'écoulent des délais de plusieurs mois, voire de plusieurs années, pendant lesquels de nouveaux textes interviennent qui doivent à leur tour être codifiés.

Ce phénomène est dû à la conjugaison de plusieurs facteurs : l'inscription à l'ordre du jour des assemblées est retardée parce que des codes ne sont pas considérés comme politiquement prioritaires ; le suivi parlementaire n'est pas toujours assuré avec la vigilance et l'efficacité nécessaires par les ministres qui en ont la charge ; enfin les assemblées ont le souci

légitime d'examiner les codes avec soin et d'apporter leur contribution à l'œuvre de codification.

A ces causes permanentes va s'ajouter en 1995 la brièveté de la session de prin-

temps, en raison de l'élection présidentielle.

Ce sont trois ou quatre codes importants qui seront ainsi déposés sans pouvoir être promulgués, sauf si des mesures exceptionnelles sont prises pour remédier à cette situation.

*Le Président de section au Conseil d'État
Vice-Président de la Commission
Supérieure de Codification*

Guy BRAIBANT

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

Christian VIGOUROUX

*Le Maître des Requêtes
Rapporteur Général Adjoint
de la Commission*

Frédéric SCANVIC

ANNEXE N° 1

LA CODIFICATION AU CONSEIL D'ÉTAT

Chaque code présente pour les sections administratives du Conseil d'État et, avec les parties législatives, pour son assemblée générale, une lourde charge qui l'amène à mobiliser, parfois pendant de longues semaines, un ou plusieurs rapporteurs. Cet engagement témoigne de la volonté du Conseil d'État de participer dans les meilleures conditions à cette œuvre dont comme juge administratif et comme conseil du gouvernement il bénéficiera ensuite avec tous les usagers du droit.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser sa doctrine de codification en examinant en Assemblée générale le code de la propriété intellectuelle ; le 11 février 1993 le code de la communication, le 15 avril 1993 le code de la consommation, le 10 mars 1994 le code des juridictions financières, le 21 juillet 1994 le livre 9 du code rural et le 26 janvier 1995 le code général des collectivités territoriales. Dans ses recueils internes de jurisprudence des sections administratives consultatives est apparue en 1993 la mention « questions soulevées par la codification ». Les options du Conseil d'État, le plus souvent proches de celles de la commission supérieure de codification, intéressent sept domaines principaux.

■ 1. Sur la codification « à droit constant »

« Le gouvernement a pris le parti de ne pas mélanger les genres, c'est-à-dire de ne pas combiner les modifications de la législation et la codification proprement dite » est-il affirmé dès le début 1992. (AG. février 92). Illustration de ce principe du « droit constant », en avril 1993, le Conseil d'État n'introduit pas la nouvelle rédaction du code pénal sur la suppression des minima de peine dans le code de la consommation tant que le nouveau code pénal n'est pas entré en vigueur.

- Mais dès cette époque il est clair

qu'un « code ne pourra comporter que des dispositions qui ne soient pas contraires à la Constitution ».

La difficulté est apparue à propos du livre 4 du code de la communication avec les dispositions sur le Centre national de la cinématographie datant de 1945 et n'intégrant donc pas les développements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les droits de la défense notamment en cas de sanctions.

Il en a été de même avec la loi de 1905 sur les fraudes. A ce sujet l'AG du Conseil d'État accepte en avril 1993 la codification, au nouvel article L. 215-3 du code de la consommation, de l'article 11-3 de la loi de 1905 dans son état actuel qui n'est pas exactement conforme à la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel notamment du 27 décembre 1990. Le Conseil d'État estime alors que le cas de la lutte contre les fraudes implique des mesures, souvent urgentes, qui peuvent légitimer un degré moindre de garantie que la procédure fiscale ou le droit des télécommunications. Il renonce à une modification dudit article 11-3 non par application mécanisme et étroite du principe de « droit constant » mais par choix d'opportunité sur la spécificité du texte de la loi de 1905.

- De même le code ne peut intégrer des dispositions contraires à un règlement européen.

- Le Conseil d'État rejoint la commission de codification pour juger que droit constant ne signifie pas « à niveau de normes constant ». Il admet les déclassements qui lui paraissent nécessaires comme, dans le livre 9 du code rural, le renvoi au décret de la liste des maladies « vices réhibitoires » des animaux anciennement présente à l'article 288 du code rural.

Lorsque ces déclassements portent sur des lois postérieures à 1958, le Conseil

constitutionnel doit être consulté si le déclassement s'opère hors le code : ainsi la disposition législative fixant la composition et le fonctionnement des commissions des clauses abusives a été déclassée par le décret du 13 mars 1993 avant d'être intégrée dans la partie réglementaire du code de consommation. Si le déclassement s'opère dans le code, la consultation du Conseil constitutionnel n'est pas obligatoire puisqu'il s'agit désormais d'une codification législative (AG avril 1993). Néanmoins, le Conseil constitutionnel peut intervenir (*C.C. 10 mars 1994* sur le déclassement de certaines dispositions du code rural).

Le Conseil d'État a envisagé en 1992 la technique parlementaire permettant de faire remonter telle disposition réglementaire dans la partie législative et constaté qu'à cette occasion le Parlement pouvait discuter, s'il le souhaitait, ces dispositions de nature législative. Certains impératifs juridiques conduisent à de telles solutions ; si une disposition réglementaire est sanctionnée par un délit, la disposition devient législative : (*CE Ass 1967 fédération générale des vignerons du midi*). De même il est apparu au Conseil d'État en janvier 1995 qu'il convenait d'inscrire dans la partie législative du code général des collectivités territoriales les articles 1^{er} et 2 du décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatifs à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

■ 2. Sur le périmètre des codes

Au sujet du champ des textes existants absorbés par le code, il faut signaler la réflexion du Conseil d'État sur la place des dispositions sur l'élaboration et le contrôle du budget des collectivités locales disjointes du code des juridictions financières le 4 février 1993 et le 10 mars 1994. Contrairement à la proposition de la commission de codification et du gouvernement, le Conseil d'État avait tenu à n'introduire dans le code des juridictions financières que les seules dispositions de procédure directement liées aux juridictions et à en exclure les règles de fond qui trouveront leur place dans le code des collectivités territoriales.

Il avait été pourtant relevé que le législateur lui-même avait prévu une double codification avec l'article 99 de la loi

du 2 mars 1982 pour le code des collectivités territoriales et l'article 27 de la loi du 10 juillet 1982 pour le code des juridictions financières. Après l'adoption, en décembre 1994, du code des juridictions financières par le Parlement, intégrant ces dispositions, le Conseil d'État adoptera en janvier 1995 le principe de la présence de ces dispositions sur le budget et le contrôle financier des collectivités locales en « dispositions pilotes » dans le code général des collectivités territoriales et en « dispositions suivantes » dans le code des juridictions financières.

De même, le Conseil d'État a soulevé — à propos du code de la consommation — les questions de la place des dispositions sur les rapports entre consommateurs et commerçants qui pourraient trouver place dans le code de commerce et de la place des dispositions relatives au crédit qui pourraient être codifiées dans le code monétaire et financier. N'ont été retenues dans le code de la consommation que les dispositions qui impliquent directement les consommateurs eux-mêmes comme la loi de 1905 sur les fraudes.

Entre les codes de la consommation et de la communication, la législation de la publicité a posé un problème. Le Conseil d'État choisit de retenir le code de la communication comme code pilote mais il ne sera pas suivi sur ce point. La question reste ouverte tant que le code de la communication n'est pas examiné par le Parlement.

Enfin, il est apparu que n'avaient à figurer dans un code ni les dispositions transitoires dont les effets sont épuisés ni les dispositions dont la portée est limitée à une année comme certaines dispositions des lois de finances relatives à certaines aides de l'État aux collectivités territoriales.

■ 3. Le Conseil d'État n'interdit pas de codifier les grandes lois comme la loi du 2 mars 1982 pour la décentralisation. Ces grandes lois ont été modifiées à de multiples reprises et leur codification les rendra plus accessibles.

Le code de la communication intègre la loi de 1881 sur la presse et les lois des 29 juillet 1982 et 30 septembre 1986 sur la radio et la télévision.

De même, le livre III du code de la consommation intègre et remplace les lois Scrivener sur le crédit à la consommation et Neiertz sur le surendettement.

■ 4. *Le Conseil d'État a entériné la distinction code pilote-code suiveur*

Le code suiveur est la « reproduction photographique » du code pilote et la modification des dispositions du code pilote entraîne automatiquement la modification de celles du code suiveur. C'est à propos du code de la propriété intellectuelle qu'il a admis cette formule pour la première fois et mis au point le texte de la disposition des lois de codification qui lui est consacrée. Il a ainsi admis que le seul code de la communication serait suiveur par rapport à 7 codes (travail, impôts, communes, pénal, justice militaire, santé publique, débits de boissons). De même, le livre I du code rural est suiveur à quatre reprises par rapport au code général des impôts.

Le Conseil d'État fait sienne la retenue de la commission supérieure de codification envers le code civil : ce code napoléonien doit garder sa pleine autonomie. Il n'a pas, en principe, à être « pilote » et encore moins « suiveur » sauf exception comme les articles 9 et 9-1 du code civil sur la protection de la vie privée dans le code de la communication.

Cette réticence se retrouve avec le code général des impôts. La différence de nature entre le code pilote non encore approuvé par le législateur, comme le code général des impôts et le « code suiveur », approuvé par le législateur du fait de la nouvelle procédure de codification, a soulevé des interrogations mais il a été admis que la qualification législative de telle disposition du code suiveur agirait sur le code pilote.

■ 5. *Sur les abrogations*

Le Conseil d'État admet l'abrogation

de dispositions désuètes comme, dans le livre IX du code rural, les anciens articles 231 et 233 sur le système d'inoculation d'une maladie qui menace le troupeau pour rendre les animaux survivants indemnes de tous risques de maladie. Cette sorte de vaccination brutale est à la fois périmée scientifiquement et contraire à d'autres dispositions du code rural qui interdisent de communiquer volontairement des maladies à des animaux.

Surtout, il a abordé la question difficile de la succession de textes sur un même sujet qui n'abroge pas expressément les textes antérieurs, à propos des anciens articles 253 à 255 du code rural et il a adopté le principe de la possibilité de l'abrogation de textes dont l'inutilité et la contradiction avec les nouvelles dispositions sont patentes.

C'est ainsi que dans le code général des collectivités territoriales ne sera pas codifié et sera abrogé l'article 46 26° de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux qui confiait au conseil général le soin de statuer sur les changements de circonscription des communes alors que les textes récents proscrirent toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

■ 6. *Sur le renvoi au décret*

A propos de l'article 931-11 du livre 9 du code rural, le Conseil s'est prononcé, malgré la rigueur des principes qui laissent au règlement la désignation de l'autorité administrative d'application sauf s'il s'agit d'un décret en Conseil d'État, sur le maintien du renvoi « au décret » plutôt que le renvoi « à la voie réglementaire » ; cette solution est fondée sur des raisons de lisibilité et de respect du droit constant quand le texte actuel prévoit déjà le renvoi « au décret » et de prise en compte de la distinction avec le décret en Conseil d'État.

LE DROIT SPÉCIFIQUE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

La Commission adjointe à la Commission supérieure de codification, chargée de l'inventaire des textes applicables aux territoires d'Outre-Mer, a pu utilement reprendre ses travaux depuis le milieu de l'année 1994, grâce à un certain renforcement des moyens mis à sa disposition : arrivée d'un magistrat de l'ordre judiciaire qui occupe désormais la fonction de secrétaire général de la Commission adjointe, et adjonction d'un secrétariat spécifique.

De ce fait, la Commission adjointe a pu remplir les deux missions essentielles qui lui sont dévolues :

■ *A. Insertion dans les codes en cours d'élaboration par la Commission supérieure d'une partie spécifique aux territoires d'Outre-Mer*

Il est particulièrement important de prévoir dans les codes refondus ou nouvellement créés une partie consacrée aux territoires d'Outre-Mer et, bien que cette collectivité ne soit pas inscrite dans la mission de la Commission adjointe, à la collectivité territoriale de Mayotte. Cette partie, qui peut revêtir la forme du chapitre, d'un titre, ou d'un livre spécifique permet de connaître les textes du code applicables dans les territoires d'Outre-Mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte et de ne pas laisser ainsi subsister les textes portant sur des matières codifiées mais demeurant en vigueur exclusivement pour les TOM et Mayotte. Ce travail est particulièrement souhaité par les territoires. Il peut être mené à bien grâce à la collaboration efficace des missions de codification des ministères concernés.

La Commission adjointe a ainsi été amenée à proposer à la Commission supérieure de codification un livre VI dans la partie législative du code de l'environnement, un livre VIII dans la partie réglementaire du code de la propriété intellectuelle, un titre VI dans le livre IX du code rural, et un titre spécifique dans chacun des livres du code

de l'éducation. Elle travaille actuellement sur le code de commerce et sur le code monétaire et financier.

La codification des dispositions applicables aux territoires d'Outre-Mer pose des problèmes très particuliers qui justifient que les solutions s'éloignent parfois des principes retenus pour la codification « métropolitaine ». En effet, l'inventaire des textes applicables dans les territoires d'Outre-Mer, effectué à l'occasion de chaque codification, montre que, souvent par omission, de nombreux textes de base n'ont pas été étendus aux territoires d'Outre-Mer, ou que les modifications de textes applicables aux territoires d'Outre-Mer n'ont pas été rendues elles-mêmes applicables à ces territoires, ou enfin que les décrets d'application de lois applicables aux territoires d'Outre-Mer n'y sont pas applicables. La codification selon le principe du droit constant des textes applicables aux territoires d'Outre-Mer serait donc de ce fait lacunaire, incomplète, et donc partiellement inutile. C'est pourquoi la Commission adjointe propose de manière systématique lors des travaux de codification l'extension d'un certain nombre de textes indispensables à la cohérence de la matière. Ces propositions d'extension respectent trois conditions essentielles :

- la matière doit être attribuée par les lois statutaires des territoires à la compétence de l'État ;
- le texte concerné doit être nécessaire à la cohérence de la réglementation ou constituer un principe fondamental du droit ;
- le texte concerné ne doit pas nécessiter une adaptation compte tenu des spécificités des territoires.

Dans certains cas, le législateur français a inséré dans les textes une mention d'applicabilité aux territoires d'Outre-Mer en spécifiant toutefois : « sous réserve des compétences attribuées à ces territoires par les lois statutaires ».

Cette réserve est apparue à la Commission adjointe peu adéquate après l'adoption de l'amendement Léontieff. En outre, elle laisse subsister une incertitude sur l'applicabilité ou non des textes aux territoires d'Outre-Mer, incertitude aggravée par le caractère évolutif des lois statutaires.

Pour permettre à l'utilisateur du code, ainsi qu'aux autorités chargées de mettre en œuvre les mesures d'application de ce code, de connaître exactement les dispositions applicables, la Commission tente en conséquence, à l'occasion de la codification des dispositions applicables aux territoires d'Outre-Mer, et notamment à l'occasion des travaux du code de l'éducation, de clarifier l'état du droit applicable. Elle se heurte cependant à des questions délicates qui nécessiteraient des décisions juridictionnelles.

La Commission adjointe signale par ailleurs aux territoires les vides juridiques qui peuvent exister dans des matières de leur compétence.

■ *B. Inventaire des textes applicables aux territoires d'Outre-Mer dans certains domaines*

Dans l'exercice de cette seconde mission, la Commission adjointe a effectué un travail de recensement des textes applicables dans trois domaines qui apparaissent prioritaires.

• Le domaine électoral

La Commission adjointe a pu s'apercevoir dans ce domaine que dominaient l'éparpillement et le caractère lacunaire des textes applicables aux territoires d'Outre-Mer. Le travail de recensement, mené en concertation avec le ministère des DOM-TOM, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice doit permettre d'aboutir, au premier trimestre 1995, à l'élaboration d'un livre spécifique du code électoral consacré aux territoires d'Outre-Mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon. Un projet en ce sens sera soumis à l'arbitrage du Premier ministre puis

à l'examen de la Commission supérieure de codification. Il implique des décisions importantes afin que cette codification ne soit pas un simple inventaire des textes applicables, mais l'occasion d'une modernisation indispensable du droit électoral dans les TOM.

• Le domaine des ports maritimes

La Commission adjointe de codification a procédé à l'inventaire des textes applicables en cette matière aux territoires d'Outre-Mer et des lacunes existantes.

• Droit pénal et procédure pénale

À l'occasion de l'extension du nouveau code pénal et des réformes du code de procédure pénale dans les territoires d'Outre-Mer, extension prévue initialement au premier trimestre 1995 mais qui pourrait être reportée au 1^{er} mars 1996, la Commission adjointe de codification, en concertation avec le ministère de la Justice procède actuellement au recensement de l'ensemble des textes de nature pénale applicables aux territoires d'Outre-Mer. Là encore, le travail d'inventaire est mené de concert avec un travail de recherche des vides juridiques existants, afin de permettre, à l'occasion de l'extension du nouveau code pénal et des réformes de procédure pénale, une véritable « remise à jour » des textes applicables en ce domaine aux territoires d'Outre-Mer.

À l'occasion de ces travaux, la Commission adjointe s'est donnée pour mission de développer plus étroitement ses rapports avec les commissions locales chargées de l'inventaire du droit de l'Outre-Mer. Les difficultés exposées par ces commissions, tant au niveau financier qu'au niveau juridique rendent nécessaire d'accentuer en 1995 les efforts de collaboration entre la Commission nationale et les commissions locales.

La Commission adjointe de codification regrette que ses moyens demeurent limités par rapport à l'ampleur du travail entrepris, notamment en ce qui concerne les rapporteurs appelés à participer à ce travail.

ANNEXE n° 3

LES CODES OFFICIELS EN TEXTE INTÉGRAL

Il existe un accès direct, par minitel ou par micro-ordinateur, aux codes officiels en texte intégral.

JURIPRO 36-29-00-01

INFOCODES 3617

Ces services télématiques, issus des banques de données juridiques de la Direction des Journaux officiels sont le fruit des efforts conjugués des juristes du service des Éditions juridiques du Journal officiel et des équipes techniques de la société OR Télématique.

1. JURIPRO

Ce service donne accès à la totalité des codes officiels (avec pour chaque article, ses rédactions successives) et à la jurisprudence de la cour de Cassation.

La mise à jour est permanente, la mise en ligne intervient dans la semaine de la dernière version en vigueur.

L'accès est multiple :

- recherche par article
- recherche d'un thème
- mise à jour édition papier
- incidences d'un texte précis sur un code.

2. INFOCODES

Il s'agit d'une réplique à échelle réduite du produit « JURIPRO ».

Le volume en nombre de codes reste identique, mais seule subsiste pour chaque article la rédaction en vigueur.

Deux accès sont proposés :

- recherche d'un article
- recherche d'un thème.

Un disque optique compact (CD ROM) sur les codes est en cours de réalisation en partenariat entre la Direction des Journaux officiels et la société OR Télématique et sera diffusable dans le courant de l'année 1995.

ANNEXE N° 4

NOTES SUR LES CODES EN CHANTIER

ANNEXES 4a. LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

■ 1. Origines

Le Code général des collectivités territoriales, prend sa source dans la volonté du législateur qui, en adoptant l'article 99-II de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a prescrit la codification des textes relatifs à la commune, au département et à la région.

En répondant à la demande du Parlement, le gouvernement a en outre proposé de compléter cet ensemble en y ajoutant les dispositions relatives aux diverses formes de coopération locale.

■ 2. Structure

Le projet de code comprend cinq parties consacrées respectivement aux dispositions communes qui concernent toutes les collectivités territoriales, puis à la commune, au département, à la région et à la coopération locale.

Ces cinq parties sont divisées en livres, titres et chapitres selon un plan uniforme d'une collectivité à l'autre et qui s'inspire de l'actuel *Code des communes*.

■ 3. Périimètre

Code d'organisation et non de compétences, il groupe l'ensemble des dispositions relatives aux institutions, à l'organisation et aux finances propres aux collectivités territoriales. Le Code général des collectivités territoriales n'a pas en effet vocation à recueillir les milliers de dispositions régissant l'ensemble des compétences exercées par les collectivités territoriales.

Outre la difficulté de consulter un document extrêmement volumineux (achevé, le présent code, parties législative et réglementaire réunies, comprendra

lui-même environ 8 000 articles), une telle extension, en reproduisant des parties d'autres codes, aurait été redondante et source d'erreurs.

Des matières telles que l'urbanisme, la santé ou l'éducation n'y sont donc pas comprises, dans la mesure où elles sont ou seront incorporées dans d'autres codes.

La codification des règles relatives à la fonction publique territoriale a, quant à elle, été différée en raison des projets de textes actuellement en cours d'élaboration et de la prépondérance de leur caractère réglementaire.

En outre, le code général des collectivités territoriales ne comprend pas les dispositions d'administration générale applicables tant à l'État qu'aux autres collectivités publiques.

Les dispositions de caractère transitoire, qui n'avaient d'objet que dans le cadre de la mise en œuvre des lois de décentralisation, n'ont pas été retenues. Non codifiées, elles ne sont toutefois pas abrogées en raison de leur utilité pratique.

Du point de vue formel, par souci de clarté et chaque fois que cela a été possible sans dénaturer l'intention du législateur, les renvois entre articles ont été remplacés par des reproductions intégrales, principalement dans les parties relatives à la région et à la coopération locale. En effet, pour appréhender exactement les dispositions applicables à un conseil régional et à un président de conseil régional, aux termes mêmes de l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972, il faut actuellement se reporter à 27 articles de la loi du 10 août 1871 et à 15 articles de la loi du 2 mars 1982. Le projet propose de remédier à cette situation.

Enfin, ce projet de code ne comporte pas les dispositions particulières aux territoires d'outre-mer, en raison de la spécialité législative applicable à ces derniers. De même, l'évolution des dispositions applicables aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte a conduit à les écarter momentanément du projet proposé par le gouvernement.

■ 4. Contenu

L'exercice de codification a conduit à abroger certaines de ces dispositions en raison de leur caractère obsolète, à reclasser des textes réglementaires empiétant sur le domaine de la loi et, enfin, à proposer dans le code quelques nouvelles dispositions par souci de cohérence.

Les textes relatifs à l'élaboration et à l'exécution du budget des collectivités locales et de leurs établissements publics, qui figurent actuellement dans le *Code des juridictions financières*, ont été réinsérés dans le projet de code général des collectivités territoriales.

Enfin, si les transferts de compétences effectués au profit des collectivités territoriales n'apparaissent pas dans ce code,

les dispositions relatives aux effets financiers de ces transferts ont été prises en compte.

Ainsi le Code général des collectivités territoriales, annexé au projet de loi, rassemble-t-il outre des textes du *Code des communes*, les lois fondatrices comme la loi de 1871 sur les conseils généraux, la loi communale de 1884, la loi de 1972 portant création et organisation des régions et les lois de décentralisation de 1982 et 1983, pour ne citer que les plus importantes.

Au total, le code se substitue à cent cinquante-huit textes (lois, ordonnances, décrets), sans compter ceux déjà codifiés dans l'actuel Code des communes. Il compte 1 738 articles pour la partie législative. La partie réglementaire, en cours de préparation, sera également abondante.

Enfin, dans un souci d'actualisation, toutes dispositions seront prises afin que les lois récemment publiées et concernant les collectivités territoriales, comme la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, puissent être intégrées dans le code avant son adoption par le Parlement.

LE CODE DE COMMERCE

Le code de commerce est l'un des premiers à avoir été rédigé après la relance de la codification de 1989. Préparé par les services de la Chancellerie avec le concours de magistrats et d'universitaires, il a été approuvé successivement, après des examens minutieux, par la Commission supérieure de codification et le Conseil d'État. Il a été ensuite voté à l'unanimité, en octobre 1993, par le Sénat. La Commission des lois de l'Assemblée nationale en a discuté à son tour en mai 1994. Elle a décidé de poser la question préalable et le gouvernement, qui n'avait pas prévu cette éventualité, a renoncé provisoirement à demander son inscription à l'ordre du jour. Mais il a confirmé en octobre 1994 sa volonté de maintenir ce code tel qu'il a été préparé par la Chancellerie et par la Commission supérieure et voté par le Sénat.

La décodification progressive du droit commercial a été souvent constatée et critiquée. Le code de commerce de Napoléon comprenait près de 700 articles. Il n'en reste qu'environ 150. Toutes les grandes lois commerciales modernes - sociétés, règlement judiciaire, concurrence, par exemple - ont été placées « hors code ». Il en résulte un enchevêtrement et une dispersion des textes, dans lesquels les entreprises françaises et étrangères ont du mal à se retrouver. Cette situation est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'un droit instable, dans un domaine qui exigerait plus de sécurité juridique.

Selon le rapport de la Commission des

lois de l'Assemblée nationale et le communiqué qu'elle a diffusé, sa position négative s'expliquerait par deux raisons : la première qui concerne la codification en général, tient à une certaine réticence à l'égard du principe du « droit constant » ; la seconde, propre au code de commerce, concerne son périmètre, la Commission marquerait sa préférence pour un « code des sociétés » qui comprendrait également le droit boursier.

Sur le premier point, la Commission semble avoir renoncé à son opposition, comme en témoignent les déclarations de son rapporteur à propos du code des juridictions financières, à la fin de 1994. Pour répondre par avance à la seconde objection, le gouvernement avait projeté d'élaborer, parallèlement au code de commerce, un « code de la monnaie, de la banque et des marchés financiers », mais la préparation de celui-ci avait pris du retard, de sorte que le Parlement n'a pu être saisi que de l'une des deux parties d'un ensemble cohérent. Or la mise au point du code monétaire et financier s'est accélérée au cours de ces derniers mois, avec le concours actif de la direction du Trésor et de la Banque de France, de sorte qu'il pourrait être déposé au Parlement en 1995.

Dans ces conditions, l'on peut espérer que le Parlement, saisi à la fois de ces deux codes très importants, en acceptera le principe et qu'il contribuera ainsi, après en avoir examiné les dispositions, à doter la France d'un droit codifié, lisible et cohérent en matière économique et financière.

ANNEXE 4c

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. 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.

Élaborée au second semestre de l'année 1990 et en 1991, une première version avait été arrêtée par la Commission en avril 1992. Après examen par le Conseil d'État, ce projet de code a été adopté en conseil des ministres le 2 avril 1993. Toutefois, à la suite du vote, à la fin de 1993 et au début de 1994, de plusieurs textes modifiant des lois qu'il était prévu de codifier, il a paru nécessaire au gouvernement de demander à la Commission de mettre au point une nouvelle version. Cette dernière ne change pas la structure et le contenu d'ensemble du code.

Le livre I rassemble les dispositions transversales, communes à l'ensemble des médias. Il 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 communication, 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 reprise en code suiveur du Code du travail, la loi du 19 juillet 1977 sur les sondages, la loi du 20 juin 1992 sur le dépôt légal, celle du 29 décembre 1979 sur la publicité, les enseignes et les préenseignes.

Le Livre I est ainsi celui où l'effort de synthèse, voire de fusion, entre les diffé-

rents texte 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 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 télé-achat y trouve également sa place, ainsi que quelques articles de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

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 par ailleurs déjà codifié dans le Code de la propriété intellectuelle.

LE CODE DE L'ÉDUCATION

En décembre 1992, le Gouvernement a pris la décision de préparer un Code de l'éducation et le Premier ministre, en novembre 1993, a demandé à la Commission supérieure de codification d'inscrire ce code parmi les priorités de son programme de travail.

Il fut décidé que le contenu de ce code ne se bornerait pas aux seuls enseignements relevant du ministère de l'Éducation nationale, mais concernerait également les enseignements supérieurs et les enseignements organisés sous la responsabilité d'autres départements ministériels, lorsqu'ils en sont d'accord. Le champ du Code de l'éducation a donc été conçu au départ comme largement interministériel, afin de rassembler, à l'intention des usagers, les dispositions relatives aux différentes formations que leur offre le système éducatif français.

Le Code de l'éducation est préparé par une Mission de codification mise en place au sein du ministère de l'Éducation nationale, qui bénéficie du concours actif des directions de ce ministère et de celles du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que du centre national de documentation pédagogique.

En mars 1994, la commission en a adopté le plan général. Celui-ci comprend neuf livres regroupés en quatre parties : les dispositions générales et communes (Livres I^{er} et II), les dispositions relatives aux enseignements scolaires (Livres III à V), les dispositions relatives aux enseignements supérieurs (Livres VI à VIII) et les dispositions relatives aux personnels (Livre IX). À l'intérieur de ces divisions principales, le choix a été fait de regrouper les textes par thèmes (enseignements, établissements, vie scolaire) plutôt que selon la répartition traditionnelle en degrés ; à cet égard, l'enseignement privé ne fait l'objet de chapitres séparés que lorsque l'existence de dispositions spécifiques l'impose.

La Commission supérieure de codification a examiné, au cours de ses séances de décembre 1994, de janvier et de mars 1995, les cinq premiers livres du Code de l'éducation.

Le Livre I^{er} a pour objet de regrouper les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation et aux missions du service public pour tous les niveaux d'enseignement. Il présente successivement les grands principes sur lesquels repose le système éducatif : le droit à l'éducation pour tous, l'obligation et la gratuité, la laïcité, la collation des grades par l'État, la liberté de l'enseignement, avant d'en exposer les objectifs et les missions générales.

Le Livre II rassemble les dispositions relatives à l'administration de l'éducation. Ce livre présente en premier lieu les dispositions relatives à la répartition des compétences de l'État et des collectivités locales en matière d'éducation, puis l'organisation des services administratifs nationaux et déconcentrés, les instances consultatives nationales et locales et, enfin, l'inspection et l'évaluation du système éducatif.

Le Livre III est le premier des livres consacrés aux enseignements scolaires ; il concerne l'organisation de ces enseignements, en commençant par les dispositions générales et en abordant successivement les enseignements du premier degré, les enseignements du second degré et les enseignements relevant de différentes tutelles ministérielles.

Dans chacun des livres, un titre spécifique est destiné à préciser les dispositions qui sont applicables aux territoires d'Outre-Mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Le livre IV est consacré aux établissements scolaires (écoles, collèges, lycées, établissements privés) et le livre V à la vie scolaire (droits et obligations des élèves, transports, aides, santé, activités périscolaires).

Le Code de l'éducation constituera la première codification d'envergure du Droit de l'éducation, si l'on excepte le Code de l'enseignement technique, réalisé par décret en 1956, dont les dispositions seront reprises. L'adoption du code se traduira par l'abrogation totale de plus de vingt-cinq grandes lois et de multiples dispositions législatives éparées, dont le regroupement favorisera l'accessibilité et la lisibilité.

ANNEXE 4e

LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le Code de l'environnement a connu un avancement rapide au cours de l'année 1994. En effet, d'une part, une première mouture des six livres de ce code, partie législative, a été élaborée par la cellule de codification du ministère de l'environnement. Cette mouture a fait l'objet d'un examen par le comité restreint de la Commission supérieure de codification puis a été soumise à cette même commission au cours de diverses séances. Cette commission a validé dans son principe le travail effectué par la cellule de codification du ministère tout en y apportant d'assez nombreuses modifications de forme surtout mais aussi de fond. À l'occasion de ce travail s'est posée à nouveau la question de savoir dans quel code la loi de 1930 sur les sites devait être codifiée : soit le Code du patrimoine qui est en cours d'élaboration, soit le Code de l'environnement.

Sur cette question un arbitrage a été rendu par le cabinet du Premier ministre qui a tranché pour l'insertion de ce texte dans ces deux codes, le Code de l'environnement étant code pilote et le Code du patrimoine, code suiveur.

Aujourd'hui, la partie législative du Code de l'environnement doit faire l'objet d'une mise au point technique finale de la part de la cellule de codification du ministère qui dispose pour ce faire d'un nouveau responsable. Cette mise au point devra prendre en compte les dispositions de la nouvelle loi sur l'environnement.

Une fois ce travail réalisé, la partie législative du code sera susceptible d'être transmise au Premier ministre sous la forme d'un projet de loi portant codification du droit de l'environnement.

ANNEXE 4f

LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La codification des dispositions législatives et réglementaires relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes avait été prévue par l'article 27 de la loi n° 82.594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67.483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Les travaux de codification ont débuté à la fin de l'année 1989 au sein de la Commission supérieure de codification qui a décidé de procéder à l'élaboration du « Code des juridictions financières ».

Ce code doit comporter trois livres :

- Le livre premier consacré à la Cour des comptes.
- Le livre deux, constitué de deux parties relatives aux chambres régionales et aux chambres territoriales des comptes.
- Le livre trois comprenant l'ensemble des textes traitant des institutions associées à la Cour des comptes et notamment de la Cour de discipline budgétaire et financière.

La rédaction de ce dernier livre a été différée, le gouvernement avait à cette époque déposé un projet de loi réformant en profondeur la loi du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière. Ce texte n'ayant pas été encore voté, la codification a pu être achevée sans l'attendre ; le Parlement a été saisi d'un projet de loi concernant le livre trois du Code qui est en instance au sénat.

La Commission supérieure de codification entend lors de l'élaboration des codes respecter trois principes :

- inclure dans les codes l'ensemble des textes ayant trait à la matière concernée ;
- ne pas procéder à une modification au fond du droit existant mais codifier à droit constant ;

— effectuer les corrections de forme qui s'imposent pour clarifier les textes, les rendre plus lisibles, éviter des redondances ou des ambiguïtés.

Le respect de ces principes s'est avéré particulièrement délicat en ce qui concerne le Code des juridictions financières pour plusieurs motifs :

- en premier lieu, certains textes anciens, remontant au début du siècle dernier, relatifs à la Cour des comptes se sont révélés vides de sens à l'heure actuelle et ne pouvaient être insérés dans le code sans une réécriture intégrale ; ils n'ont donc pas été codifiés ni abrogés par le projet de loi ;
- en second lieu, depuis sa promulgation, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a connu plus de vingt modifications ; cette stratification de dispositions diverses a conduit à certaines redondances, voire parfois certaines incohérences qu'il a paru opportun de corriger dans le cadre de la codification ;
- en troisième lieu, des problèmes à la fois nouveaux et difficiles à résoudre se sont révélés pour procéder à la codification des textes concernant les chambres territoriales des comptes ; ces difficultés ont été dues au fait d'une part que les dispositions législatives applicables aux territoires se réfèrent globalement aux textes métropolitains sans pour autant que certaines modifications apportées à ces derniers soient transférables aux territoires et d'autre part que, depuis la réforme de l'article 74 de la constitution, il a été nécessaire de procéder à une ventilation entre les textes traitant du statut des institutions propres des territoires, qui relèvent de la loi organique, et ceux n'abordant pas ces questions spécifiques, qui relè-

vent de la loi simple. Ce dernier motif a conduit le gouvernement à proposer deux projets de lois.

Compte tenu de ces différents problèmes, les travaux de codification ont apporté des modifications aux textes originaux dans les domaines suivants :

— L'article L.211.8 précise que les chambres régionales des comptes sont compétentes pour examiner la gestion des établissements publics locaux au même titre que celles des collectivités locales et des autres organismes bénéficiant de concours publics soumis à leur contrôle.

— L'article L.246.1 prévoit que tous les comptables des établissements publics locaux, y compris ceux des établissements d'enseignement, prêtent serment devant la chambre régionale, les textes actuels étant contradictoires sur ce point.

— Le code reprend certaines dispositions transitoires dont la durée d'application n'est pas actuellement prévisible ; en revanche, comme il a été mentionné, certaines dispositions anciennes, tels les deux articles de la loi de 1807 instituant la Cour des comptes encore en vigueur et le décret du 19 mars 1852 sur la discipline des magistrats de la Cour des comptes n'ont pas été repris.

— Dans la partie relative aux cham-

bres territoriales des comptes, la codification n'étend pas à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française les modifications apportées aux lois de 1982 par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration du territoire de la République et par celle du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption ; il est à noter par ailleurs que l'intégrité des lois portant statut des territoires se trouve préservée dès lors que leurs articles faisant l'objet de la codification ne sont pas abrogés mais remplacés par une référence aux articles du code et leur reproduction.

Selon les livres, la présentation suit un plan semblable à l'exception toutefois de la partie consacrée aux chambres territoriales des comptes. Pour la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes se succèdent les dispositions générales concernant les missions et l'organisation, les dispositions statutaires, les compétences et attributions et la procédure. Pour les chambres territoriales des comptes, malgré la différence de législation applicable aux territoires concernés, le code suit un plan identique, qui traite successivement du rapport public, de la chambre territoriale, du contrôle des actes budgétaires et des comptables.

ANNEXE 4g

LE CODE DES MARCHÉS

La refonte du code des marchés publics a été ralentie en 1994 du fait des nombreuses modifications législatives et réglementaires intervenues en ce domaine. Une certaine stabilisation des règles en vigueur et la volonté politique de faire aboutir un projet utile à la clarification du droit applicable se sont toutefois conjuguées pour relancer le travail entrepris.

Une réunion interministérielle, le 14 décembre 1994, a marqué cette nouvelle impulsion. Elle a également été l'occasion de préciser le champ d'application du nouveau code. Depuis que le plan de celui-ci avait été approuvé par la commission supérieure de codification en 1991, de nouvelles réglementations sont en effet apparues dans des domaines voisins, notamment en matière de délégations de services publics (loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques). Il a été décidé d'inclure ces contrats dans le futur code. Celui-ci regroupera donc l'ensemble des marchés, concessions et contrats réglementés, notamment ceux qui sont régis par des obligations d'origine communautaire, et les délégations de service public.

Pour tenir compte de cette extension du champ d'application du code, son intitulé

sera revu. Il pourrait devenir un « code des marchés et contrats d'intérêt général ».

Cette nouvelle définition impliquera aussi de revoir le plan du code, qui fera apparaître d'une part les principes généraux et les règles communes à l'ensemble des contrats concernés, tels que l'objectif de transparence, l'obligation de mise en concurrence préalable ou les procédures de contrôle administratives et juridictionnelles, et d'autre part les règles particulières à chaque type de contrats. Chacun de ceux-ci pourrait ainsi faire l'objet d'un livre distinct, après un livre commun à l'ensemble des contrats couverts par le code.

Pour le reste, la codification consistera, à la suite du travail entrepris les années précédentes et à l'inverse du code actuel, à faire apparaître la similitude des règles applicables aux marchés de l'État et à ceux des collectivités locales et à distinguer les règles à valeur législative des règles qui resteront dans la partie réglementaire du code.

Le calendrier fixé pour l'adoption du nouveau code prévoit une approbation par la commission supérieure de codification au 4^e trimestre de 1995. La passage au Parlement pourrait donc être envisagé à la fin de cette année.

ANNEXE 4h

LE CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

L'année 1994 a été placée sous le signe d'une relance très active des travaux de codification des textes régissant la matière monétaire et financière.

L'adoption par la Commission supérieure de codification, lors de la séance du 20 décembre 1994 du livre IX (« l'épargne ») du code monétaire et financier porte ainsi à cinq sur neuf le nombre des livres du code qui ont été, à ce jour, examinés par la Commission. Il s'agit :

- du livre II (« fonctionnement des établissements relevant du secteur bancaire ») ;
- du livre III (« relations avec la clientèle ») ;
- du livre VI (« les produits, les marchés et les opérations ») ;
- du livre VIII (« les institutions des marchés financiers ») ;
- et du livre IX (« l'épargne »).

Mais surtout, l'examen des dispositions relevant de la partie législative du code devrait être clos au premier semestre 1995, la Commission supérieure de codification devant, en particulier, examiner les livres I (« la monnaie ») IV et VII (« les intermédiaires des marchés financiers ») lors de ses séances des 7 février et 11 avril 1995.

Le plan général du code sera revu à la

fois pour lui donner un caractère plus synthétique et pour tenir compte par avance de la transposition d'une importante directive européenne, qui devra y être incorporée ultérieurement.

Cette accélération dans le processus de codification de nature monétaire et financière correspond très directement à l'adoption de nouvelles méthodes de travail à une implication beaucoup plus active de l'administration compétente.

Confortés dans leur principe par la réunion d'arbitrage qui s'est tenue le 6 octobre dernier, les travaux de codification menés par le ministère de l'Économie (direction du trésor) sont, en effet, désormais, pris en charge par un dispositif administratif *ad hoc*. A l'instar d'autres ministères, une cellule de codification a ainsi été mise en place auprès du directeur du Trésor avec, à sa tête, un chargé de mission, responsable de la coordination des travaux des bureaux concernés par la codification. On peut ajouter que ces travaux devraient être menés à bien selon un calendrier précis et à des échéances rapprochées, l'examen des deux derniers projets de Livre pouvant intervenir au premier semestre de 1995 afin de permettre au parlement de procéder à un examen concomitant du code monétaire et financier et du code de commerce. La Banque de France apporte de son côté un concours actif à cette entreprise.

ANNEXE 4i

LE CODE DU PATRIMOINE

La commission qui avait fait le point sur l'état d'avancement du code du patrimoine dans sa séance du 28 juin 1994 a été saisie à la fin de l'année 1994 par le ministre de la Culture de l'ensemble des dispositions codifiées législatives et réglementaires de ce code.

Les incertitudes tenant au désir des services du ministère de la Culture de s'en tenir au plan adopté par la commission dans sa séance du 19 mai 1992 et qui avaient bloqué le travail de codification en 1994 ont été levées par une lettre du ministre en date du 19 décembre 1994 adressée au président de la CSC et confirmant le choix d'une codification qui corresponde à l'ampleur de la notion de patrimoine et « dépasse la simple juxtaposition de textes législatifs et réglementaires ».

Adopté dans son principe lors d'une réunion interministérielle du 18 septembre 1991, le code du patrimoine répond en effet à la volonté de privilégier une notion cohérente du patrimoine défini liminairement comme « l'ensemble des biens incorporels ou corporels, immobiliers ou mobiliers, propriétés publiques ou privées qui présentent un intérêt historique ou esthétique ». Il correspond à la politique menée par le ministère de la Culture autour de la création d'une école du patrimoine réunissant les filières traditionnelles de la conservation, d'un corps unique de conservateurs et d'une inspection

unique. Le plan adopté et récemment confirmé permet ainsi, par le rapprochement de textes d'origine et dates diverses, de mettre en lumière l'étendue et la cohérence mais aussi les lacunes ou les redondances de la politique patrimoniale menée par l'État depuis fort longtemps, en articulant la présentation du code autour des notions de composition, propriété du patrimoine, recensement et protection, conservation et mise en valeur.

Le ministère de la culture a mis en place fin 1994 un groupe de travail restreint qui devra relire attentivement le code en tenant compte des observations de ses principales directions aujourd'hui saisies de l'avant projet mais également veiller à l'articulation des dispositions codifiées avec les autres codes en cours d'élaboration (codes des collectivités territoriales, de la communication, de l'éducation, de l'environnement). Il a été décidé sur ce dernier point que la loi de 1930 relative aux sites serait codifiée en dispositions pilotes dans le code de l'environnement et en dispositions suiveuses dans le code du patrimoine.

Enfin le groupe de travail doit consulter la Chancellerie pour aboutir à une rédaction lisible des dispositions pénales avant de procéder à une relecture d'ensemble.

L'ensemble de ces travaux d'harmonisation devrait permettre l'examen par la commission des parties législative et réglementaire du code du patrimoine avant la fin de 1995.

ANNEXES 4j

LE CODE RURAL

La commission supérieure de codification a, dès son installation en 1989, inscrit à son programme de travail la poursuite de la refonte du code rural.

Cette refonte est préparée par le service juridique du Conseil général du génie rural et des eaux et forêts en liaison avec les différentes directions du Ministère de l'agriculture et de la pêche. Elle est effectuée livre par livre.

L'état d'avancement des travaux est le suivant :

1^{res} Parties législatives :

— Le Parlement a approuvé les livres suivants :

- | | |
|-------------------------|------------------------------------|
| . livre II, IV et V | loi n° 91-363 du 15 avril 1991 |
| . livre 1 ^{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 livre IX est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale

— Le livre VI est sur le point d'être envoyé au Conseil d'État

— Le livre VII doit être examiné par la Commission supérieure de codification en septembre 1995

2^{es} Parties réglementaires :

— Celles des livres II, IV et V sont issues des décrets des 27 octobre 1989, 16 mars 1983 et 18 mars 1981

— Celle du livre 1^{er} a été publiée par décret le même jour que sa partie législative

— Celles des livres III et VIII sont au Conseil d'État

— Celle des livres VI, VII et IX sont en cour de préparation

L'ensemble de ces travaux devrait permettre d'achever la refonte du Code rural dès fin 1995 en ce qui concerne les parties législatives et dans le courant de l'année 1996 en ce qui concerne les parties réglementaires.



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

RENSEIGNEMENTS : TÉL. : (16-1) 40 58 78 78 - TÉLÉCOPIE : (16-1) 45 79 17 84