

PREMIER MINISTRE

# COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION



SIXIÈME RAPPORT ANNUEL 1995



JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

*(1995)*

## **SOMMAIRE**

	Pages
■ Rapport d'activité de la Commission supérieure de codification (année 1995) .....	1
■ Annexes .....	17

---

# SIXIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION 1995

## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
■ 1. Une priorité affirmée .....	5
1.1. La nouvelle relance de la codification .....	5
1.2. Un programme ambitieux .....	6
■ 2. Les travaux récents .....	7
2.1. Une publication sans précédent : le code général des collectivités territoriales .....	7
2.2. Les codes en cours de préparation : des situations contrastées .....	8
■ 3. Des méthodes désormais consolidées .....	11
3.1. Le droit constant : une option validée .....	11
3.2. Des responsabilités et des échéances clairement définies .....	12
3.3. Le rôle affirmé du Parlement .....	12
3.4. Les bénéfices de l'informatique .....	12
■ 4. Un intérêt croissant pour la codification .....	14
4.1. L'intérêt de la doctrine .....	14
4.2. De nombreux développements à l'étranger .....	15
4.3. L'intérêt des éditeurs : la codification, enjeu économique .....	15
■ 5. Annexes .....	17
Annexe 1 Discours du Premier ministre le 4 décembre 1995 .....	17
Annexe 2 Discours du vice-président de la commission le 4 décembre 1995 .....	21
Annexe 3 Allocution du sénateur Michel Rufin le 4 décembre 1995 .....	23
Annexe 4 Programme général de codification et notes sur des codes figurant dans ce programme .....	25
Annexe 5 Éléments de bibliographie .....	42

A de nombreux titres, l'année qui vient de s'écouler, riche en perspectives, peut être considérée comme une période charnière en ce qui concerne la codification.

En effet, la réaffirmation solennelle de la codification comme élément essentiel de la réforme de l'État (I), vient au terme d'une activité particulièrement soutenue dans le cadre de la commission supérieure, mais qui se heurte à des difficultés au niveau des administrations et de l'inscription à l'ordre du jour du Parlement (II). Les méthodes progressivement mises au point sont désormais rassemblées dans une circulaire (III), au moment où l'intérêt pour la codification française connaît un accroissement sensible dans la doctrine, la dimension internationale et le secteur éditorial (IV).

## 1. UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE

### ■ 1.1. *La nouvelle relance de la codification*

Par la mise en ordre du droit existant qu'elle autorise, la codification ne pouvait qu'occuper un rôle majeur dans le processus de la réforme de l'État. Un État moderne est en effet un État dans lequel la règle de droit est d'autant mieux connue qu'elle est facilement accessible, c'est-à-dire claire et aisément identifiable au sein d'un corpus de règles exhaustif et organisé de manière raisonnée.

C'est donc à juste titre que la codification est apparue comme une priorité : elle était déjà citée dans le message que le nouveau président de la République a adressé au Parlement le 19 mai 1995, en appelant à « une remise en ordre de la législation par un exercice général de codification et de simplification de textes ».

Lors de sa déclaration de politique générale du 23 mai 1995 au Parlement, le Premier ministre a également affirmé que « le pays a besoin aujourd'hui de renouer avec ce qui est une des traditions les plus anciennes et les plus bénéfiques :

la codification du droit pour rendre la règle commune plus accessible, plus claire et plus juste ». Première traduction concrète de la volonté de mettre en œuvre cette orientation, le Premier ministre a adressé aux ministres et aux secrétaires d'État, le 26 juillet 1995, une circulaire sur la réforme de l'État, laquelle insiste notamment sur la codification dans des termes qui confortent le rôle de la Commission supérieure de codification.

Dès ce stade, certains ministres avaient eu l'occasion de réaffirmer leur attachement aux travaux de la Commission supérieure de codification. En témoignent, par exemple, les déclarations du Garde des Sceaux le 19 juillet 1995 à l'Assemblée nationale et celles du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, le 30 novembre 1995 devant la même assemblée.

Le séminaire gouvernemental sur la réforme de l'État du 14 septembre 1995 reprenait cette priorité en faveur de la codification parmi les 10 mesures qu'il a arrêtées puisqu'il s'agit de « codifier l'ensemble des textes législatifs et réglementaires dans un délai de cinq ans ».

Il était donc naturel que dans les travaux du Commissariat à la réforme de l'État en 1995, les propositions relatives à l'orientation « légiférer moins et mieux » comprennent l'objectif de codifier à droit constant l'ensemble des textes législatifs et réglementaires.

Les moyens de mise en œuvre de cette perspective ambitieuse ont été rapidement décidés. D'un côté, la Commission supérieure de codification a vu ses modestes moyens financiers passer de 700 000 F en 1995 à 1 million de francs en 1996, ce qui lui a permis de recruter plusieurs nouveaux rapporteurs particuliers, notamment des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, afin de permettre l'accélération des travaux. De leur côté, les ministères ont été invités par le Premier ministre à redéployer leurs ressources actuelles pour affecter à la codification les moyens matériels et financiers nécessaires et à faire appel aux crédits dégagés pour la réforme de l'État

(qui peuvent être notamment affectés à cette action).

### ■ 1.2. *Un programme ambitieux*

Cet objectif a immédiatement commencé d'être mis en œuvre par la Commission elle-même, laquelle, en application du décret du 12 septembre 1989, est chargée de « procéder à la programmation des travaux de codification ». En liaison avec le Commissariat à la réforme de l'État et le Secrétariat Général du Gouvernement, elle a ainsi élaboré un projet de programme pluriannuel (1996-2000) visant à couvrir l'ensemble du droit existant (lois et décrets). Le programme prévoit l'élaboration de 22 codes entièrement nouveaux et la refonte — totale ou partielle — de 20 autres. Cet ensemble comprend l'achèvement des codes déjà en cours de préparation (13 parties législatives, 14 parties réglementaires, 6 codes à compléter par les dispositions relatives aux territoires et aux collectivités d'outre-mer).

L'élaboration du projet de programme a été conduite avec la prise en compte de quelques principes simples. D'abord, l'expérience montre qu'un code ne peut se réaliser sans la ferme volonté du ministère principalement concerné puisque c'est lui qui aura essentiellement à conduire son élaboration. Ensuite, il convient de ne pas perdre de vue qu'un code n'est pas l'outil d'un seul ministère, mais qu'il peut — et même doit — avoir un caractère interministériel, ce qui implique un dispositif de travail approprié. En outre, la définition exacte du périmètre d'un code nécessite une décision ou un arbitrage interministériel dès le lancement des travaux de préparation du code. Enfin, le volume des codes doit être proportionné à la nécessité : il faut donc chercher à éviter tant les « maxicodes » que les « minicodes ».

Préparé à partir de ces prémisses, le projet a fait l'objet d'une très large concertation.

Il a en effet été soumis à l'ensemble des départements ministériels, en tant que services chargés de la préparation et de l'application du droit afférent à leur

domaine de compétence, et en tant que maîtres d'œuvre des codes figurant au programme, ainsi qu'à certaines grandes institutions (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes). Dès ce stade, des engagements sur l'achèvement de codes en cours ont été pris, des priorités ont été dégagées et la possibilité de lancement rapide de codes nouveaux a été évoquée.

La consultation du Parlement, particulièrement nécessaire, s'agissant d'un processus qui implique une coopération particulièrement étroite entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, a été importante : en amont, le Parlement a été associé à l'élaboration du projet au moyen de ses représentants membres de la Commission ; le projet lui-même, après avoir été transmis par le Premier ministre aux présidents des deux assemblées, a été discuté lors de réunions de travail associant les présidents des commissions permanentes des assemblées parlementaires concernées, le secrétaire général du gouvernement et le Vice-Président de la Commission supérieure de codification.

Les réactions d'universitaires et de diverses personnalités qualifiées ont été recueillies. C'est ainsi que des contacts ont été pris avec le président de l'association des doyens des facultés de droit et le responsable du département des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion à la mission scientifique et technique du ministère de l'Éducation nationale.

Cette concertation a enrichi et amélioré le projet initial : des modifications de périmètre ont pu être opérées, des propositions de changements d'intitulés qui recouvriraient de réelles questions de fond du droit ont été prises en compte, des besoins nouveaux sont apparus.

Le projet amendé et complété a ensuite été adopté par la Commission supérieure le 4 décembre 1995 au cours d'une séance qui, présidée par le Premier ministre, a été marquée par une solennité particulière. On trouvera en annexe à ce rapport les allocutions prononcées par M. le Premier ministre, président, en réponse

à M. le Vice-Président de la Commission, ainsi que les interventions de M. Rufin, sénateur, et M. Albertini, député, membres de la commission supérieure de codification. Enfin, ce programme a été présenté en Conseil des ministres, par une communication du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation du 21 février 1996.

Le comité interministériel pour la réforme de l'État, réuni le 29 mai 1996 sous la présidence du Premier ministre, a décidé que chaque ministère devait transmettre à la commission supérieure de codification, avant la fin de l'année, un calendrier de préparation des codes qui le concernent.

Ce programme ne saurait être limitatif, puisque les ministères sont toujours susceptibles de proposer de nouveaux projets. Il est destiné à guider l'action des administrations et pourra être adapté en fonction des besoins et des capacités des services de l'État. Il est annexé au présent rapport d'activité.

## 2. LES TRAVAUX RÉCENTS

### ■ 2.1. *Une publication sans précédent : le code général des collectivités territoriales*

Les derniers mois ont été marqués, de façon particulièrement nette, par l'achèvement et la publication de la partie législative du code général des collectivités territoriales (CGCT), initié par la réunion interministérielle du 30 mars 1990.

### ■ A — *Un travail parlementaire conséquent*

Examiné en Assemblée générale du Conseil d'État le 26 janvier 1995, ce code a fait l'objet d'une réunion interministérielle le 13 février 1995, a été inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres le 22 février 1995, puis déposé sur le bureau du Sénat le 22 février 1995 qui y a consacré trois semaines d'examen en commission des lois.

Le texte a été adopté en première lecture au Sénat le 24 octobre 1995, sur le

rapport de M. Michel Rufin, après avoir été amélioré et complété par 289 amendements, regroupés en 3 catégories et adoptés en examen commun par catégorie. Après une lecture à l'Assemblée nationale le 30 novembre 1995 sur le rapport de M. Arnaud Cazin d'Honinchtun et une deuxième lecture au Sénat le 21 décembre, l'Assemblée nationale a adopté le code le 7 février 1996. Le travail parlementaire a été particulièrement conséquent sur ce code, par l'adoption de nombreux amendements, certains essentiellement de forme, d'autres induisant des modifications de détail, enfin par l'insertion de textes nouveaux.

### ■ B — *La structure du code*

La partie législative du CGCT comprend cinq parties, divisées en livres, titres et chapitres et rassemble au total 1 744 articles. L'approche par les différents niveaux de collectivités locales est celle qui est apparue comme la plus opérationnelle pour organiser le plan du code.

La première partie, relative aux dispositions générales (170 articles) est composée de six livres : principes généraux de décentralisation, organismes compétents à l'égard des collectivités territoriales et de leurs groupements, biens des collectivités territoriales, services publics locaux, dispositions économiques, dispositions financières et comptables.

La seconde partie, consacrée à la commune (793 articles) représente à elle seule près de la moitié des articles codifiés. Elle se divise en cinq livres (organisation de la commune, administration et services communaux, finances communales, intérêts propres à certaines catégories d'habitants, dispositions particulières).

La troisième partie intéresse le département (175 articles). Elle est constituée de quatre livres : organisation du département, administration et services départementaux, finances du département, dispositions particulières à certains départements.

La quatrième partie regroupe les dispositions relatives aux régions (278 articles) en quatre livres : organisation de la région, attributions de la région, finan-

ces de la région, régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse.

La cinquième partie concerne la coopération locale (315 articles) et comprend huit livres : dispositions générales, coopération intercommunale, agglomérations nouvelles, coopération interdépartementale, agence départementale, coopération interrégionale, syndicat mixte, dispositions particulières.

Le résultat quantitatif en termes de simplification du droit est, après examen critique d'environ 600 textes législatifs, l'abrogation totale ou partielle d'environ 150 lois et des trois premiers livres du code des communes (1 050 articles).

#### ■ *C — Les principaux enseignements*

Comme dans les autres domaines, la codification permet la *réforme au fond du droit* dans les meilleures conditions : depuis le dépôt au Parlement, huit lois ont été votées qui ont eu des incidences sur une soixantaine de dispositions du futur code qui l'ont porté de 1 744 articles à 1 808. Ceci témoigne de la complémentarité entre codification à droit constant et réforme du droit.

Cette œuvre sans précédent dans les années récentes marque une étape capitale dans le droit issu des lois de décentralisation. Très attendu, il a été *particulièrement bien accueilli* dans les milieux ayant à manier ce droit. De nombreux usagers, ayant reçu ce code, ont tenu à faire connaître à la direction générale des collectivités locales ou à la Commission supérieure de codification leur satisfaction de disposer enfin d'un document exhaustif et clairement organisé.

L'exemple de ce code montre l'importance qui s'attache à la *fixation initiale de principes d'organisation clairs* : il est intéressant d'observer que les différents projets (projets du gouvernement, du conseil d'État, du Sénat et de l'Assemblée nationale) tout en modifiant la trame du futur CGCT n'ont pas bouleversé l'économie du projet initial : par exemple, la non-codification des compétences des collectivités locales a été confirmée ainsi que la réécriture intégrale des textes applicables à la région.

Le code général des collectivités territoriales illustre aussi le fait que la codification offre un temps et un lieu privilégiés pour construire les bases d'une *gestion future du droit*, et pour veiller à la cohérence entre les différents textes. C'est à ce moment que doivent être mis en place les liens avec les autres codes ou systèmes d'organisation du droit.

Enfin et surtout, il apparaît que la mise en chantier d'un code nécessite *une détermination politique* : la chance du code général des collectivités territoriales est d'avoir bénéficié de la conviction et de l'appui des ministres concernés depuis 1990.

#### ■ *2.2. Les codes en cours de préparation : des situations contrastées*

D'autres codes sont en préparation, mais ne sont pas encore formellement adoptés ou publiés. Les retards tiennent à des causes extérieures à la Commission et souvent extérieures aux équipes de codification elles-mêmes.

#### ■ *A — Les codes dont la préparation suit son cours normal*

La partie législative du code de l'éducation a été approuvée par la commission supérieure de codification et devrait être prochainement transmise au Conseil d'État.

Le futur *code monétaire et financier* (monnaie, banque, marchés financiers) a fait l'objet de plusieurs réunions de la Commission en 1995 (séances des 11 avril et 23 mai) et début 1996 (20 février) pour examiner les relations avec le code des douanes et la partie départements et territoires d'outre-mer. Le vote du projet de loi « de modernisation des activités financières » portant transposition de la « directive des services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières » n° 93/22 du 10 mai 1993, adopté par le Sénat en deuxième lecture jeudi 2 mai 1996, a retardé l'élaboration du code.

Dès l'adoption de ce projet de loi, le processus d'élaboration de ce code pourra être repris et son examen par la Commission supérieure de codification pourra être rapidement entrepris.

Les projets des parties législatives du *code de l'action sociale* et du *code de la santé publique* doivent être présentés à la Commission avant la fin de 1996.

Enfin, au cours d'une réunion à Matignon le 17 avril 1996 a été décidé le lancement de trois nouveaux codes : le *code de la juridiction administrative*, qui codifiera les règles applicables au Conseil d'État et reprendra les dispositions du code des tribunaux administratifs ; le *code de la magistrature*, code nouveau qui devrait réunir le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, les dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature et les celles concernant l'École nationale de la magistrature ; enfin, le *code de l'organisation judiciaire*, code existant qui doit être actualisé et refondu pour regrouper en un code unique l'ensemble des dispositions relatives aux juridictions de l'ordre judiciaire.

### ■ *B — Les codes en retard*

Certains codes accusent des retards parfois importants, soit au niveau de l'élaboration du projet, soit au niveau de la procédure d'adoption par le Parlement.

- Codes accusant des retards au niveau de l'élaboration du projet

En ce qui concerne le *code des marchés et des contrats d'intérêt général*, un premier plan de ce futur code avait été approuvé par la Commission supérieure dès 1990. Les travaux de codification, opérés par la commission centrale des marchés, ont été notamment retardés par l'intervention de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui réglemente les délégations de service public, et des lois de transposition des directives européennes sur les marchés. De façon plus radicale, il est désormais prévu de préparer un projet de loi portant nouveau code des marchés, à l'issue de la mission confiée au député Alfred Trassy-Paillogues, laquelle porte à la fois sur les procédures d'attribution des marchés publics, les conditions de choix des entreprises candidates à un

marché public, les délais de paiement, et l'élimination des offres anormalement basses. Dans son rapport du 8 mars 1996, le député propose de fusionner les dispositions applicables à l'État et aux collectivités locales. Il s'agirait d'une « simplification radicale » du code des marchés publics. Un projet de loi pourrait être présenté à la fin du mois d'août au Conseil des ministres.

Le *code du patrimoine*, préparé par le ministère de la Culture, et transmis à la Commission au début de 1995, a été retiré de l'ordre du jour de cette dernière à la demande du ministère.

En ce qui concerne la partie réglementaire du *code de la consommation*, on doit regretter qu'en dépit de plusieurs rappels à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère des Finances, le décret portant adoption de la partie réglementaire, approuvée par la Commission et le Conseil d'État n'a été soumis à la signature des ministres concernés que plusieurs mois après cette approbation.

De manière générale, la mise en œuvre de *nombreuses parties réglementaires* est encore trop tardive. Ceci est particulièrement regrettable : un grand décalage de temps entre la publication de la partie législative et de la partie réglementaire d'un même code aboutit à des risques d'incohérences. Les vicissitudes (cf. infra) du *code rural* illustrent parfaitement cette situation : elles donnent lieu de nombreuses erreurs et des maladresses. Il convient désormais d'y remédier rapidement et définitivement par une accélération de la sortie des derniers décrets de parties réglementaires et par une bonne information des services du ministère. On ne peut pas admettre que deux décrets simples (n° 96-322 et n° 96-354 des 10 et 24 avril 1996) aient modifié des décrets eux mêmes abrogés et remplacés par les premières parties réglementaires du nouveau code rural alors pourtant en vigueur. Mais les retards et les échelonnements de publication de ces parties réglementaires ont facilité ces confusions.

En toute hypothèse, le processus de codification, une fois lancé, doit être achevé rapidement, faute de quoi l'investissement et le savoir humain disparaissent et le projet devient caduc. Il est beaucoup plus difficile de reprendre un code que de l'achever.

- Codes prêts pour l'adoption mais non encore adoptés

Il s'agit de codes dont les projets de partie législative, déjà examinés par la Commission, sont achevés, mais, pour des raisons diverses, non encore déposés au Parlement, ou bien déposés sur le bureau d'une assemblée, mais non encore inscrits à l'ordre du jour de celle-ci.

Le *code rural* a fait l'objet d'une rénovation par livres entreprise il y a une quinzaine d'années. Les parties législatives des livres I, V et VIII ont d'ores et déjà été adoptées. Le livre VI a été examiné par la Commission supérieure de codification à la fin de 1994. Il est en instance devant l'Assemblée nationale depuis 18 mois. Le livre IX est en instance au Sénat depuis plus de 6 mois. Le livre VII vient d'être achevé et sera transmis prochainement au Conseil d'État.

Le retard apporté à l'inscription de ces textes à l'ordre du jour des assemblées est particulièrement regrettable car il prolonge la période au cours de laquelle coexistent l'ancien et le nouveau code rural, ce qui est générateur de confusions et d'incertitudes. C'est ainsi que des projets de lois en préparation vont venir profondément modifier des dispositions de certains livres du code rural actuel, que le projet de loi relatif à la refonte de ces livres propose, dans le même temps, d'abroger.

Le projet de *code de la communication*, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 avril 1993, connaît également des vicissitudes. En effet, une réunion tenue dans les services du Premier ministre le 13 septembre 1995 a conclu à la nécessité d'un remaniement et d'une saisine complémentaire du Conseil d'État, avant transmission au Conseil des ministres. Son avenir est désormais présenté comme directement lié au projet de loi portant réforme du conseil supé-

rieur de l'audiovisuel, lui-même en retard et non encore déposé aux assemblées.

Le *code de commerce* attend toujours une nouvelle inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Sa reprise nécessitera une mise à jour pour tenir compte des modifications intervenues depuis la rédaction du projet. Elle devrait intervenir en même temps que le dépôt du projet de code monétaire et financier, qui en est le complément naturel.

La Commission a achevé l'examen de la partie législative du *code de l'environnement*, qui a été soumise au Conseil d'État, adoptée en Conseil des ministres le 22 février 1996, puis déposée à l'Assemblée nationale. Le projet n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour de cette assemblée et aucune certitude n'existe concernant une inscription d'ici fin 1996. En outre, la partie réglementaire de ce code, qui devait être partiellement soumise à la Commission en juin 1996, n'a pas été achevée par les services administratifs compétents. L'ensemble du code risque ainsi de connaître un retard important et fâcheux.

- *C — Codes qui devraient être lancés prochainement*

Le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation a manifesté sa volonté de lancer la préparation du *code de la fonction publique*. Des contacts préliminaires ont été pris entre la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la Commission. La décision de lancement en réunion interministérielle pourrait être prise très prochainement.

Est actuellement en cours une discussion sur le champ et le périmètre d'un *code des transports*. Des travaux sont menés au ministère de l'Équipement pour codifier les textes relatifs aux transports routiers. Mais, de l'avis de la Commission, ce découpage par mode de transports, s'il peut être utile pour la collecte des textes et dans la préparation technique du code ne devrait pas conduire à une série de codes par modes de transports. En effet, la codification doit permettre de mettre en lumière les disposi-

tions communes aux modes de transports, la complémentarité entre techniques (rail, route, aérien).

En ce qui concerne le *code général des impôts et le livre des procédures fiscales*, la décision de refonte prise dès 1990 avait reçu à l'époque un commencement d'exécution. La nécessité de cette opération avait été mentionnée dans le rapport 1994 de la Commission supérieure. Des discussions sont en cours avec le ministère de l'Économie et des Finances pour évaluer les conditions et les moyens nécessaires. En toute hypothèse, le comité interministériel pour la réforme de l'État, a décidé le 29 mai 1996, sous la présidence du Premier ministre, la refonte du code général des impôts d'ici l'an 2000.

Le lancement du *code des associations et fondations*, très attendu par les milieux associatifs et que le conseil national de la vie associative (CNVA) appelle également de ses vœux, pourrait être différé jusqu'à l'intervention d'un éventuel projet de loi sur les fondations.

Ce rapide bilan permet la mise en lumière de problèmes récurrents : d'une part, de « grandes » lois, en cours d'examen par le Parlement ou en cours de préparation, incitent certains ministères à retarder leur effort de codification ; d'autre part, des inquiétudes, fondées ou non, sur la mise en cause de la réglementation existante conduisent parfois un ministère à hésiter devant le double débat interministériel et parlementaire qui conduirait à un code nouveau.

### 3. DES MÉTHODES DÉSORMAIS CONSOLIDÉES

En application du décret de 189-647 du 12 septembre 1989, il appartient à la Commission supérieure de fixer des directives générales de codification.

Des méthodes de codification ont été dégagées de façon pragmatique depuis 1989. La plupart des principes généraux

de la codification française qui ont mis en œuvre depuis cette date ont été régulièrement mentionnés dans les rapports annuels de la Commission.

Dans la mesure où il s'agit désormais d'accélérer le rythme de codification, il est apparu nécessaire d'exposer les règles et méthodes à suivre dans une circulaire du Premier ministre, qui constitue un guide pratique de la codification, à usage des services de l'État rompus ou non à l'exercice. Le dernier texte relatif aux méthodes de codification, une circulaire du Premier ministre en date du 15 juin 1987, appelait en effet une complète réécriture en raison notamment de la codification par voie législative adoptée depuis 1989 en remplacement de la codification réglementaire.

#### ■ 3.1. *Le droit constant : une option désormais validée*

La technique de codification « à droit constant » retenue par la commission est désormais reconnue comme préalable à la simplification et à la réforme législative de tel ou tel domaine du droit même si, contrairement à ce qui est parfois soutenu, les projets de loi adoptant les parties législatives des codes font l'objet de nombreux amendements au Parlement.

Les objections à l'encontre de la codification « à droit constant » apparaissent lors de la discussion du livre III du code des juridictions financières n'ont finalement pas été retenues par le Parlement. Dans son rapport sur « l'insoutenable application de la loi », l'Assemblée nationale approuve le principe de la codification à droit constant.

Si « le souci de simplifier le bloc législatif » est naturellement apparu lors de la discussion de la proposition de loi tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation, la distinction est aujourd'hui admise entre codification à droit constant, préalable nécessaire, et amélioration des dispositions de fond de la législation, mission éminente des parlementaires.

Enfin, la pertinence de ce principe a été rappelée solennellement par le Pre-

mier ministre le 4 décembre 1995 : « l'ambition de mener systématiquement de front codification et réforme des domaines codifiés nous conduirait à l'enlisement ».

De surcroît, cette technique a été reconnue positive par une large part de la doctrine, en raison de son caractère pragmatique et des résultats tangibles qu'elle a permis d'obtenir sur des codes particulièrement volumineux comme le code général des collectivités territoriales.

### ■ *3.2. Des responsabilités et des échéances clairement définies*

D'abord, il est reconnu que le lancement des nouveaux codes implique que le ou les ministères responsables affectent les moyens nécessaires à la poursuite des travaux de codification. La Commission supérieure est attentive à l'existence de tels moyens qui conditionne le succès de l'entreprise de codification.

La circulaire précitée permet ainsi de détailler le processus propre à la codification, lequel doit permettre une identification précise du rôle et de la responsabilité des différents acteurs : Parlement, Premier ministre et secrétariat général du gouvernement, ministères et services des départements ministériels, Conseil d'État, Commission supérieure de codification. Tirant les leçons des difficultés qui ont pu être rencontrées, elle définit les responsabilités de chacun et met en place des dispositifs visant à prévenir ou à limiter les retards dans l'élaboration ou la publication des codes, y compris leurs parties réglementaires, on l'a vu, trop souvent négligées.

C'est ainsi que seront désormais clairement identifiés, pour chaque code, l'ensemble des services de l'État intéressés, et, parmi ceux-ci, un ministère pilote qui se dotera d'une mission de codification, organe permanent durant toute la durée du processus de codification. Les travaux de cette mission permanente seront orientés par ceux d'un groupe de travail interministériel réuni à intervalles réguliers.

Seront également fixés une date butoir d'élaboration du code, puis des calendriers détaillés présentant les échéances des différentes étapes. Le cabinet du ministre dont le département est chef de file doit s'assurer du respect de ces délais. En cas de retard persistant, le rapporteur particulier en informe le Vice-Président de la Commission, lequel, responsable de la bonne exécution du programme, sait directement le Premier ministre des difficultés rencontrées, à quelque stade de l'élaboration que ce soit.

La codification a reçu le soutien constant du Premier ministre, de son cabinet et de ses services, notamment du secrétariat général du gouvernement : la coordination des efforts des différents partenaires a ainsi été facilitée.

### ■ *3.3. Le rôle réaffirmé du Parlement*

Le Parlement a montré par la discussion à la fois approfondie et sans retard du code général des collectivités territoriales son intérêt pour une codification efficace des textes en vigueur.

La codification a aussi fait l'objet de nombreuses questions parlementaires qui ont donné l'occasion au Gouvernement (après avis du Secrétariat général du gouvernement et de la Commission supérieure de codification) de préciser sa conception de la codification. C'est ainsi que la Premier ministre a répondu à deux questions posées par le sénateur Bernard Plaisait, concernant les autorités administratives indépendantes et le programme de codification. L'option est désormais prise de laisser aux autorités administratives indépendantes le soin de consolider elles-mêmes régulièrement leur réglementation et leur doctrine.

### ■ *3.4. Les bénéfices de l'informatique*

Chaque processus de codification nécessite les mêmes catégories d'opérations relatives à l'organisation et à la transcription des règles de droit, et présente les mêmes difficultés à résoudre. Ces opérations sont facilitées, aujourd'hui, par l'informatique qui offre une

énorme capacité de mémorisation et une souplesse impressionnante au service du juriste. La volonté de remettre de l'ordre dans l'ensemble du droit français ne pourrait probablement aboutir aujourd'hui sans l'aide de l'informatique.

En raison du volume et de l'enchevêtrement actuels des textes, elle est nécessaire dans les phases de recensement, de conception de production, de communication du nouveau corpus. En outre, l'informatique est précieuse pour permettre ultérieurement, lors de l'évaluation et de l'élaboration de nouveaux textes, de mettre en œuvre des outils de création, de simulation et de contrôle.

C'est ainsi que lors de la phase de *recensement* et de collecte des textes législatifs ou réglementaires, l'identification et la sélection des textes à codifier ne sont pas limitées et peuvent être organisées en fonction des tâches futures à accomplir. Dès ce moment, le contexte juridique des textes recensés peut être pris en compte comme les directives européennes, les arrêtés ou les circulaires, de la jurisprudence, ou des références doctrinales ou bibliographiques.

La numérisation de ces textes, désormais nommés *textes sources*, permet la constitution d'une base codification maintenue à jour tout au long du processus. Des outils de recherche, linguistique par exemple, permettent, à partir de cette sorte de catalogue, d'affiner le choix des thèmes, de faire converger des textes vers un concept, de comparer et d'évaluer la pertinence des normes.

L'opération de codification proprement dite, travail sur le sens et l'organisation du droit, est accélérée par la disponibilité des données numérisées. Les textes n'ont pas à être ressaisis et ils peuvent être orientés au sein d'un plan toujours maniable.

Les commentaires sur la nature des problèmes juridiques rencontrés ou sur le sens des opérations effectuées sont consignés à tout moment, de telle sorte qu'ils constituent un capital d'informations pour tous les intervenants. La transparence ainsi pratiquée dans le respect

des institutions a un effet positif sur la qualité juridique de l'ensemble et contribue à l'adhésion de tous aux grands principes désormais acquis de la codification.

Ainsi, le document de travail, grâce à sa mise en forme particulière (cinq colonnes, dont les trois colonnes « classiques » — texte d'origine, texte codifié et observations — plus deux colonnes supplémentaires — références informatiques, ainsi que références juridiques et historiques du texte), permet une observation à distance de l'ensemble ou proche de l'élément. Exploité à fond, ce document de travail, matrice du code, permet de concevoir dans un même ensemble les parties législative et réglementaire d'un code. De surcroît, ce document autorise simultanément l'édition du texte du code, des abrogations, et des tables de concordance.

Chaque institution qui examine le projet de code trouve ainsi, pour sa propre responsabilité, les justifications des modifications qu'elle propose car, l'informatique offre un accès immédiat à la trace et à la position de chaque élément d'article. De même chaque institution peut vérifier les conséquences des modifications proposées par la gestion automatique de la numérotation du plan et des articles codifiés, validant ainsi la cohérence du projet à chaque étape.

L'informatique est un outil d'autant plus efficace que la phase de *communication* n'est pas étudiée. Une fois le code publié, elle facilite l'adaptation au changement pour l'utilisateur grâce à des informations tant sur le texte que sur le contexte. Le code et son environnement deviennent immédiatement compréhensibles et l'utilisateur peut partir soit de son système personnel de références, par exemple le titre de la loi ou le numéro de l'article qu'il connaît, soit de l'environnement du texte comme l'ouverture sur d'autres codes, un index, ou encore des conditions particulières d'application pour trouver l'information utile.

A son tour, le législateur peut puiser dans l'informatique les éléments d'une étude d'impact lors de l'élaboration de nouveaux textes, ou encore les possibili-

tés de simulation lui permettant de donner dynamisme et créativité à un nouveau corpus juridique, tout en lui conservant sa cohérence et sa logique.

En effet, les multiples grilles de lecture du droit et d'analyse offertes par le système informatique sont autant d'outils de contrôle et de pistes à explorer.

L'entreprise de codification du code général des collectivités territoriales, par son volume et sa complexité, a ainsi permis de jeter les bases d'une codification assistée par ordinateur.

## 4. UN INTÉRÊT CROISSANT POUR LA CODIFICATION

### ■ 4.1. *L'intérêt de la doctrine*

Cet intérêt est sensible à de nombreux travaux et publications parus en 1995-1996, parfois critiques, comme le montre la bibliographie ci-jointe.

L'université est souvent favorable à l'œuvre de clarification et de simplification entreprise, laquelle prend de l'ampleur au fur et à mesure que sont publiés les codes nouveaux. Elle marque une attention au nouveau processus de codification. C'est ainsi que plusieurs thèses en préparation portent sur la codification. Il en va ainsi de celle de Sandra Magnin à l'université de Toulouse et d'André Duquenne à l'université d'Orléans, relative à « la codification en droit communautaire ». Dans la mesure de ses moyens, la Commission supérieure de codification apporte son concours aux travaux des chercheurs.

Le débat est parfois critique sur le processus de codification. « Un nouveau code de commerce en cette fin de siècle est-ce une si bonne idée ? » s'interroge Jean Paillusseau, professeur à la faculté de droit et de science politique de Rennes (*in* Études offertes à Jacques Barthélémy).

Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) « Mission de Recherche Droit et Justice » a été constitué en 1994 par le Ministère de la Justice, le CNRS, l'École Nationale de la Magistrature, le Conseil National des Barreaux et le Conseil Supérieur du Notariat. Sont également associés au GIP le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, l'Institut des Hautes Études sur la Justice et l'Association Française d'Histoire de la Justice. L'objectif du GIP est de participer à la constitution et à la mobilisation d'un potentiel de recherche dans le champ scientifique du Droit et de la Justice.

Pour ce faire, le GIP a élaboré, pour la période 1995-1996 une programmation scientifique ordonnée selon six axes dont l'un — *la genèse de la règle juridique* — intègre le thème « *codification* ».

Celui-ci a fait l'objet, en 1995, d'un appel d'offres qui, à partir d'une demande d'investigations d'ordre historique, juridique, méthodologique ou comparatif, reprenait les éléments suivants :

— la notion de code et de codification : la codification doit-elle être à droit constant ou doit-elle faire appel à des principes fondateurs nouveaux ?

— les circonstances de la codification : opportunité et nécessité, circonstances politiques, économiques et culturelles ;

— les procédures de codification : choix de la méthode et de l'organe de codification, consultations préalables, préparation, rédaction, présentation, publication.

Les projets reçus en retour ont été proposés par des équipes rattachées, dans leur grande majorité, au CNRS et à l'Université. Ceux retenus par la Mission de Recherche Droit et Justice ont une portée générale (les finalités ou les méthodes de la codification...) thématique (la propriété intellectuelle, le droit des affaires, l'urbanisme...), technique (la numérotation, l'informatisation...) tout en s'inscrivant fréquemment dans une démarche comparative, historique et prospective.

Les résultats sont attendus dans les deux ans à venir.

Les séminaires et colloques portant sur la codification illustrent également

l'actualité du processus. C'est ainsi qu'en octobre 1995 s'est tenu à Toulouse le séminaire « utilité et difficultés de la codification », en présence du Vice-Président de la Commission supérieure de codification.

De même, le séminaire du centre de philosophie du droit de l'université de Paris a donné l'occasion d'une quinzaine de conférences organisées entre décembre 1995 et mai 1996 et portant exclusivement sur la codification. Le Vice-Président de la Commission supérieure de codification a prononcé la conférence inaugurale de ce séminaire.

#### ■ *4.2. De nombreux développements à l'étranger*

##### ■ *A — L'Union européenne*

L'Union européenne a également connu une relance de la codification. La Commission européenne avait décidé dès le 1<sup>er</sup> avril 1987 de procéder à une « codification constitutive et officielle des actes juridiques au plus tard après leur dixième modification ». Cette option avait été confirmée comme une priorité par le Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992 qui distingue expressément la « codification officieuse » ou éditoriale qui consiste à regrouper la présentation des textes sans portée juridique propre et la « codification officielle » qui « consiste à arrêter un acte législatif officiel de la Communauté selon les procédures applicables et à abroger tous les textes qui existaient auparavant ».

Plus récemment, les institutions européennes (Parlement européen, Conseil et Commission) ont conclu le 20 décembre 1994 un accord inter-institutionnel (*Journal officiel des communautés européennes* du 20 février 1995) relatif à la mise en œuvre d'une méthode de travail accélérée en vue d'une codification officielle des textes législatifs.

Empruntant à la méthode de codification à droit constant, l'Union européenne s'efforce pour l'instant de substituer dans les domaines les plus réglementés (organisations communes de marchés agricoles par exemple, télécommunica-

tions transports) un texte de base aux textes modificatifs qui se sont succédés.

La Commission supérieure de codification se propose de tenir plusieurs réunions de travail avec les responsables cette codification communautaire.

##### ■ *B — La coopération internationale*

Les revues étrangères sont également attentives aux méthodes de codification françaises (cf. bibliographie).

Plusieurs pays étrangers ont demandé à être informés du programme et des méthodes de la codification française. La Commission supérieure de codification a ainsi reçu la visite de ministres ou de hauts fonctionnaires de « pays en transition » tels que la Hongrie, la Kirghizie et le Kazakhstan. Certaines personnalités étrangères ont assisté à des réunions de la Commission ; c'est notamment le cas de M. Vladimir Tumanov, Président de la Cour constitutionnelle de Russie, ainsi que de Mme Djamic de Croatie. En outre, le Vice-Président de la Commission a été invité à mener des missions de coopération sur la codification en Tunisie et au Maroc.

#### ■ *4.3. L'intérêt des éditeurs : la codification, enjeu économique*

Les éditions de codes, avec ou sans commentaires, sont très abondantes. Dès qu'ils sont publiés, les nouveaux codes font non seulement l'objet de brochures du *Journal Officiel*, mais sont également repris par les éditeurs commerciaux.

Cet engouement soulève la question de la propriété publique des données d'élaboration des codes. Certes, les textes et tables de concordance publiés au *Journal Officiel* sont susceptibles de publications commerciales. Mais, dans un souci d'économie, les éditeurs privés sollicitent du ministère maître d'œuvre et de la Commission supérieure de codification la communication des matériaux informatiques (fichiers de textes déjà saisis au moyen de logiciels bureautiques) et documentaires (notamment tables et références) qui ont permis l'élaboration des

---

codes par l'administration. On se réfèrera à la circulaire du Premier ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques et au décret n° 96-481 du 31.05.96 relatif au service public de bases de données.

Enfin, l'attention des utilisateurs doit être attirée sur les précautions dont il faut s'entourer dans le maniement de certaines publications commerciales intitulées

« code ». Ainsi quand un éditeur rassemble des textes épars en adoptant les distinctions classiques de la codification officielle (articles L. par exemple) en dehors de toute validation (parlementaire ou administrative), cette méthode peut conduire à des ambiguïtés, des usagers risquant de s'appuyer sur de prétendus articles qui juridiquement ne se substituent pas aux textes en vigueur.

## ANNEXE N° 1

### DISCOURS DE PREMIER MINISTRE DEVANT LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION LE 4 DÉCEMBRE 1995

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Lors du séminaire gouvernemental sur la réforme de l'État tenu sous ma présidence le 14 septembre 1995, dix mesures de portée générale ont été retenues.

Parmi elles, figure la codification exhaustive de l'ensemble de la législation et de la réglementation nationales dans un délai de cinq ans.

Il s'agit là d'une œuvre de salut public.

La prolifération, l'instabilité et l'éparpillement des textes législatifs et réglementaires constituent en effet des défauts majeurs de notre droit.

Ces défauts sont à juste titre dénoncés tant par nos concitoyens que par les plus hautes instances consultatives et juridictionnelles de notre pays, et notamment par le Conseil d'État.

C'est pour y remédier qu'a été instituée la Commission supérieure de codification.

Elle a déjà accompli un important travail de codification, qui pourrait être achevé en quelques années.

Votre commission a mis au point, en six ans, une dizaine de codes, dont plusieurs, pour la partie législative, ont déjà été approuvés par le Parlement.

C'est un des mérites de la nouvelle procédure que de soumettre les parties législatives au vote du Parlement et de donner ainsi à la codification une valeur

la mettant à l'abri de contestations contentieuses et permettant d'abroger les lois codifiées.

Si l'on s'en tient à ces parties législatives, ce sont environ trois cents lois, comprenant quelques cinq mille articles, qui ont été ainsi regroupées.

Il faut au moins doubler ces chiffres si l'on y ajoute les parties réglementaires, dont il faut souligner l'importance pratique pour les usagers du droit.

A lui seul, le code général des collectivités territoriales a nécessité l'examen de 600 lois et permis d'en abroger 170 (dont le code des communes). Il contient 1 700 articles.

Ont été déjà votés : le code de la propriété intellectuelle, le code de la consommation, le code des juridictions financières, plusieurs livres du nouveau code rural.

Sont en instance devant le Parlement : le code de commerce, deux livres du code rural et le code général des collectivités territoriales.

Pourraient les y rejoindre d'ici quelques mois les codes de l'environnement et de l'éducation, le code monétaire et financier, le code des marchés publics et des contrats d'intérêt général et celui du patrimoine.

Cette œuvre, pour laquelle de nombreuses administrations se sont mobilisées, est déjà impressionnante et digne d'éloges.

Elle pourrait être achevée en cinq ans, comme l'a souhaité, dès son entrée en fonctions, le président de la République.

Pour la mener à bien, il est nécessaire, dans le cas général, de continuer à codifier le droit existant. L'ambition de mener systématiquement de front codification et réforme des domaines codifiés nous conduirait en effet à l'enlisement.

Cette tâche elle-même n'est ni fastidieuse ni facile.

Elle permet de mettre à jour les textes au regard des principes constitutionnels et du droit européen, de distinguer les textes toujours en vigueur de ceux qui ont été abrogés implicitement, de déceler les ambiguïtés et les contradictions.

Surtout, elle constitue la première étape et, en même temps, le préalable indispensable d'une entreprise plus vaste : la modernisation et la simplification de notre droit, dans laquelle il revient au Parlement de jouer le rôle essentiel.

Même limité, dans un premier temps, à la codification du droit existant, l'objectif arrêté le 14 septembre est ambitieux.

Il ne pourra être atteint que grâce à un effort résolu de toutes les administrations de l'État.

Afin d'inscrire cet effort dans le cadre de la réforme de l'État, j'ai souhaité qu'une liste soit arrêtée.

Un projet a été établi par le Vice-Président de votre commission, à la suite de consultations approfondies, notamment auprès du Parlement. Ce projet a été diffusé auprès des ministres par les soins du secrétariat général du Gouvernement. Celui-ci vous a transmis leurs observations.

Il vous appartient aujourd'hui, conformément à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 septembre 1989, de l'adopter, étant entendu que les contours précis et les modalités d'élaboration de chaque code

devront faire l'objet de concertations ultérieures.

C'est avec intérêt que je relève à cet égard quelques-unes des propositions de nouveaux codes dont vous êtes saisis :

— un « code des pouvoirs publics » qui pourrait grouper les dispositions relatives aux pouvoirs publics constitutionnels ;

— un « code des professions judiciaires et juridiques » qui couvrirait les professions judiciaires proprement dites, ainsi que des professions juridiques comme les notaires ;

— un « code de la fonction publique » qui engloberait le statut général des fonctionnaires et les nombreuses dispositions transversales qui ne s'y trouvent pas aujourd'hui (cumul d'emplois, limites d'âge, etc.) ;

— un « code des finances publiques » comportant les dispositions relatives aux lois de finances et à la comptabilité publique ;

— un « code de l'entrée, du séjour et du travail des étrangers », qui présenterait enfin de manière cohérente les règles applicables en la matière ;

— un « code des transports » comprenant les dispositions générales sur les transports et les règles propres aux différents modes.

L'objectif ambitieux que nous nous fixons ne pourra être atteint que par un renforcement des moyens affectés à la codification.

Dans le cadre de la loi de finances pour 1995, la Commission supérieure de codification a bénéficié d'un budget de 709 000 F. Cette dotation a permis notamment le recrutement de 12 rapporteurs particuliers chargés d'animer les équipes de codification mises en place dans les différents ministères concernés.

A l'issue du séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995, j'ai décidé de doubler cette dotation.

Pour l'essentiel, les moyens nécessaires à l'élaboration ou à la refonte d'un code doivent être toutefois dégagés par

le ministère intéressé lui-même. Ainsi, pour le code général des collectivités territoriales, le ministère de l'Intérieur a mis des moyens importants à la disposition de la cellule de codification.

L'intensification de l'effort de codification doit entraîner une mobilisation plus importante des ministères, s'agissant en particulier des ressources juridiques et matérielles mises au service de cette tâche.

Il requiert en particulier le renfort des nouvelles technologies de l'information : en amont pour l'élaboration des codes, en aval pour leur diffusion.

Je sais que votre commission y est attentive etalue au passage l'existence du service télématicque « Infocode » offert au public dans le cadre de la concession du service public des banques de données juridiques.

Une deuxième condition de la réussite est la coopération active entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

C'est évident pour le vote des parties législatives.

Ce ne l'est pas moins :

— préalablement au travail de codification, pour la définition des priorités et des frontières à respecter ;

— la codification proprement dite une fois achevée, des mesures de simplification à prendre.

D'ores et déjà votre Commission veille à assortir les dispositions nouvellement codifiées de suggestions quant à la simplification, à la rationalisation et à la modernisation du fond du droit.

Cette pratique doit être systématisée et le « flux de codification » augmenté.

Il appartiendra ensuite au Gouvernement et au Parlement de prolonger le vote de la partie législative des codes par l'adoption de modifications de fond.

Par ailleurs, j'ai demandé, lors du séminaire gouvernemental du 14 septem-

bre, que le nombre des régimes d'autorisation et de déclaration administrative préalable soit réduit et les procédures d'acceptation tacite généralisées chaque fois que cela est possible.

A cet effet, un travail important a été entrepris par le Commissariat à la réforme de l'État. J'en annoncerai les premiers résultats au début de l'année prochaine.

Votre commission a donc du « pain sur la planche ».

Sa tâche est d'autant plus vaste que, à côté de la codification, si j'ose dire, métropolitaine, elle doit mettre en forme, sous l'égide de sa commission adjointe, le droit applicable dans les territoires d'outre-mer.

On sait les problèmes que posent à nos compatriotes d'outre-mer l'écart qui s'est creusé avec le droit métropolitain, la désuétude de beaucoup de textes qui leur demeurent applicables et l'incertitude qui pèse sur la norme en vigueur.

Au-delà même de nos frontières, votre commission me paraît devoir jouer un rôle dans l'exportation de notre savoir-faire national en matière de codification. Beaucoup de nations formulent des souhaits en la matière, notamment en Europe centrale et orientale.

L'Union européenne elle-même souffre d'un déficit cruel de codification, alors que les textes communautaires sont chaque jour plus complexes et plus abondants, et qu'ils conditionnent plus étroitement notre vie nationale.

Ainsi, à la fin du premier semestre 1995, l'Office des publications des Communautés européennes, en charge de la consolidation des textes communautaires, évaluait le « droit communautaire dérivé » à 5 500 actes de base et 7 500 actes modificateurs.

Une quarantaine d'actes modifiés ont pu être consolidés, en vue de leur codification par le Conseil des ministres et trois codifications ont été adoptées par celui-ci.

---

S'il est engagé, on voit donc que le travail de codification du droit européen est très loin d'être achevé. Il appartient aux instances européennes de l'intensifier. La France agira dans ce sens. Puisse votre commission l'y aider.

En conclusion, je souhaite insister sur la place éminente de la codification au sein du dispositif de réforme de l'État.

En effet, codifier, c'est tout à la fois, rendre le droit plus accessible, plus lisible, plus simple et mieux adapté aux besoins de nos citoyens.

Codifier, c'est donc renforcer l'État de droit et la démocratie. A ce titre, la commission supérieure de codification a un rôle non seulement technique de mise en ordre mais aussi une fonction sociale particulière permettant de rapprocher les Français de nos institutions.

Je sais que le Président Braibant est particulièrement sensible à une telle préoccupation et qu'il continuera à conduire le travail de la commission supérieure dans l'état d'esprit que je viens de présenter. A cet égard, je lui fais une entière confiance.

## ANNEXE N° 2



DISCOURS DU VICE-PRÉSIDENT  
DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE  
DE CODIFICATION  
DEVANT MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE  
LE 4 DÉCEMBRE 1995

Monsieur le Premier ministre,

Votre présence à cette séance de la Commission supérieure de codification, dont vous êtes le Président, a une signification particulière : elle se situe en effet au moment d'un tournant décisif de l'histoire de la codification française.

Comme vous venez de le rappeler, le Gouvernement que vous dirigez a en effet décidé, en septembre dernier, dans le cadre du programme de réforme de l'État, la codification générale de nos lois et règlements d'ici l'an 2000.

Cette entreprise a pour objet de faciliter l'accès au droit et de donner, dans notre pays, plus de réalité au vieux principe selon lequel « *nul n'est censé ignorer la loi* ». La vie des Français, accablés par l'accumulation et l'enchevêtrement des textes, sera simplifiée par la substitution de quelques dizaines de codes à plusieurs dizaines de milliers de lois et décrets. Le code général des collectivités territoriales, dont la partie législative a été votée tout récemment par le Sénat et l'Assemblée nationale, en est un excellent exemple : c'est un outil précieux pour les élus, les fonctionnaires, les citoyens, qui réunira, lorsqu'il sera achevé, environ un millier de textes en un seul.

Ce n'est pas la première fois que la France qui a, dans la ligne du droit romain, une longue et forte tradition en la matière, entreprend de codifier l'ensemble de son droit. Il existe deux précédents. Sous la Révolution française,

à partir d'une loi prévoyant l'édition d'un code national fait de lois claires, simples et conformes à la Constitution, un programme général avait été présenté à la Convention, qui comptait vingt-huit codes. Il n'a pas été étudié, ni même approuvé, mais il en est résulté les cinq grands codes napoléoniens.

Plus près de nous, en 1952, la première commission de codification, créée au lendemain de la guerre, a adopté un « plan général » de 43 codes nouveaux s'ajoutant aux cinq codes classiques. Ce plan, publié au *Journal Officiel*, a été réalisé à moitié en quarante ans : le rythme de production des codes s'étant nettement ralenti dans les dernières années, jusqu'à ce que le processus soit relancé en 1989.

Nous mettrons tout en œuvre, Monsieur le Premier ministre, sous votre autorité et grâce à votre soutien, pour que ce troisième essai soit le bon.

Afin de ne pas perdre de temps, nous avons, depuis trois mois, élaboré un programme qui sera adopté, nous l'espérons, au cours de cette séance.

Ce n'est pas une opération simple et facile. Il s'agit en effet d'ordonner l'ensemble de notre droit selon une architecture cohérente, en tenant compte des codes existants et de l'importance respective des matières. Nous avons voulu éviter à la fois les « mini-codes », afin d'échapper à l'inflation et à la dispersion des textes, et les « maxi-codes », trop volumineux pour être maniables.

Ce programme a fait l'objet d'une concertation aussi large que possible dans les brefs délais qui nous ont été impartis. Avec le secrétariat général au Gouvernement nous avons consulté les assemblées parlementaires, les hautes juridictions, les ministères et des représentants de la doctrine. Nous avons tenu le plus grand compte des observations que nous avons ainsi recueillies comme de celles qui vous ont été adressées directement.

Nous sommes ainsi parvenus à un projet d'une quarantaine de codes, que nous proposons de regrouper sous quatre rubriques : vie publique, activités économiques, activités sociales, culture.

Au total, compte tenu des vingt-cinq codes qui vont être supprimés en raison de leur faible volume et de leur domaine étroit, le nombre de codes, à la fin de la réalisation du programme, sera à peu près le même qu'aujourd'hui, soit une soixantaine. Ne resteront alors en dehors

du domaine du droit codifié que des dispositions temporaires ou transitoires, ou des textes très spécifiques, comme le statut particulier des fonctionnaires ou les décrets techniques relatifs à la répression des fraudes.

Il s'agit là d'un programme ambitieux et d'une œuvre immense. Il nécessitera des moyens accrus et une forte volonté politique. Celle-ci s'est déjà manifestée par l'inscription prioritaire de la codification dans le plan de réforme de l'État et par le doublement des crédits de la Commission. Elle doit également entraîner les deux facteurs essentiels de la réussite de l'opération : la mobilisation des ministères et l'accord du Parlement.

Mille cinq cents ans après le code de Justinien, deux cents ans après le code civil de Napoléon, ce sera un nouvel exemple de remise en ordre du droit qui pourra inspirer l'Union européenne et se répandre au-delà de nos frontières.

## ANNEXE N° 3

### ALLOCUTION DU SÉNATEUR MICHEL RUFIN LE 4 DÉCEMBRE 1995

Monsieur le Premier ministre,

J'ai l'honneur, en tant que membre désigné par la Commission des lois du Sénat, de faire partie à titre permanent de la Commission supérieure de codification depuis sa mise en place, après avoir participé auparavant aux travaux de la structure précédente.

C'est sans doute cette expérience et l'intérêt que j'ai toujours porté à la codification qui ont amené mes collègues, présidents de commissions et M. le Président du Sénat lui-même, à l'occasion de la consultation récente des assemblées à laquelle vous avez procédé, à confirmer ce mandat et à lui donner une portée plus large afin de permettre une collaboration plus active entre la Commission supérieure et les instances du Sénat. Cette attitude ne fait que confirmer l'intérêt tout particulier du Sénat pour le travail extrêmement utile réalisé depuis six ans par la Commission supérieure qui, grâce à des réunions régulières, a engagé sérieusement l'entreprise considérable de remise en ordre des textes existants.

Depuis la réorientation de la procédure de codification et la création par le décret du 12 septembre 1989 de la Commission supérieure sous sa forme actuelle, le Sénat s'est en effet trouvé représenté à la presque totalité des 78 réunions qui ont été tenues et un important effort a été réalisé à cet égard par son administration, puisque mes collègues et moi-même avons pu, à chaque session, bénéficier de l'assistance d'un ou plusieurs fonctionnaires du service des commissions.

Cette assiduité a permis aux commissions de mieux préparer leurs rapports et de dépasser le caractère trop formel que revêtait l'examen des projets de code par le Parlement. En témoignent le nombre élevé d'amendements aux projets de loi de codification définitivement adoptés jusqu'ici : 507 ont été déposés, dont 470 adoptés et 466 retenus par l'Assemblée nationale, auxquels s'ajoutent les 289 amendements adoptés sur le projet de code général des collectivités territoriales et les 43 votés par le Sénat sur le projet de code de commerce, encore en instance à l'Assemblée nationale.

Si la majeure partie de ces amendements corrigeant des erreurs matérielles ou visent à éviter des oubliés, d'autres modifient le projet de loi davantage sur le fond, afin notamment de préciser, de clarifier et de mieux faire apparaître le droit actuellement applicable.

Je ne puis donc que me féliciter de ce que, dans le cadre de la réforme de l'État, et suivant le vœu formulé par M. le Président de la République lui-même, un plus ambitieux programme de codification soit engagé aujourd'hui à votre initiative.

M. René Monory, Président du Sénat, a organisé une consultation des présidents des commissions permanentes du Sénat sur le programme de codification que vous lui aviez transmis et leurs réponses ont fait l'objet d'un document de synthèse joint à la réponse qu'il vous a adressée le 14 novembre.

J'ai moi-même participé à cette consultation en faisant part à M. le Président du Sénat des réflexions que suggé-

raient ma présence aux réunions de la Commission supérieure ainsi que l'examen des projets de loi de codification dont j'avais été le rapporteur au nom de la commission des lois.

J'ai été très heureux de constater que le programme proposé aujourd'hui tenait compte de l'ordre des priorités suggéré par M. le Président René Monory, notamment en accordant plus d'importance aux codes susceptibles d'une utilisation directe par le citoyen, même si certains points de ce programme méritent sans doute quelques éclaircissements que la nouvelle procédure, qui se définira peu à peu, nous permettra, je le souhaite, d'obtenir.

C'est ainsi que le Sénat et, si vous le voulez bien, par mon intermédiaire, souhaite être informé suffisamment à l'avance du calendrier de la commission supérieure et des questions de principe qui pourraient se poser. Je suis prêt à informer, en tant que de besoin, mes collègues présidents de commission et faire part de leurs observations à la Commission supérieure s'ils venaient à estimer, comme ils l'ont déjà fait dans leurs courriers ou leurs entretiens avec M. le Secrétaire général du Gouvernement et M. le Vice-Président de la Commission supérieure, que se posent des problèmes particuliers de délimitation ou de structure de tel ou tel code.

Ainsi pourrons-nous sans doute éviter la mise en place d'une procédure trop lourde ou trop formelle, qui aurait été à l'encontre du souci d'efficacité auquel nous sommes tous attachés. Je suis certain que cette méthode nouvelle permettra de réduire, par avance, les problèmes de principe qui pourraient être soulevés.

Je souhaiterais cependant, pour terminer, faire observer que s'il peut paraître tout à fait utile que le Sénat s'investisse plus avant dans le travail de codification, ni la participation aux réunions de la Commission supérieure ni les positions prises en amont, lors de la phase administrative de la préparation du projet de loi portant codification, ne sauraient, en aucun cas, avoir pour effet de le lier, non plus sans doute que l'Assemblée nationale, au moment de l'examen du texte

dans le cadre de la procédure législative. En effet, comme l'a rappelé M. le Président du Sénat dans le courrier qu'il vous a adressé, « il n'y a pas lieu, quant aux compétences du Parlement, de faire une distinction entre les projets de loi de codification et les autres projets de loi ».

En particulier, il me semble que le Parlement ne saurait, lorsqu'il codifie, perdre de vue l'idée de simplifier le droit pour les usagers et que cette simplification ne saurait se résumer, comme on le suggère parfois, à une simple « délégalisation ». Si l'on a pu à juste titre dénoncer l'inflation législative, l'inflation réglementaire n'a guère à lui envier — les membres du Conseil d'État ici présents le savent bien — ; ce serait sans doute une régression du droit que de ne pas tenir compte de la volonté du législateur, d'apporter dans le texte même de la loi, certaines précisions qu'il estime indispensables à sa compréhension.

Sans remettre en cause nullement le principe de travail à droit constant, il me semble également — et c'est le sens de plusieurs observations formulées par les présidents de commission du Sénat —, que le souci de codification ne doit pas occulter la nécessité de réformes, parfois importantes, et qui constituent autant de préalables.

Cette dernière réflexion ne saurait cependant freiner les travaux de la Commission supérieure qui a devant elle, sur un grand nombre de secteurs techniques, une très lourde tâche. Il se peut cependant qu'elle soit amenée, sur les secteurs les plus sensibles, à remplir une autre fonction très utile, à savoir la réalisation d'une sorte de « mise en état » du droit applicable et de ses éventuelles contradictions, qui permettrait au pouvoir politique de mieux localiser les problèmes à résoudre.

Permettez-moi, M. le Premier ministre, de vous communiquer, comme illustration de l'activité du Sénat en matière de codification, ce document réalisé en juillet dernier à l'attention de M. le Président du Sénat et qui montre l'intérêt qu'il porte à une entreprise à laquelle vous voulez bien vous-même donner une impulsion nouvelle.

## ANNEXE N° 4

### PROGRAMME GÉNÉRAL DE CODIFICATION 1996-2000

*(adopté par la Commission supérieure de codification dans sa séance du 4 décembre 1995)*

- \*\*\* 1. Code civil
- \*\*\* 2. Code pénal

#### ■ A. VIE PUBLIQUE

##### a) *Institutions politiques*

- \* 3. Code des pouvoirs publics constitutionnels
- \*\* 4. Code électoral

##### b) *Justice*

- \* 5. Code de la magistrature
- \*\* 6. Code de l'organisation judiciaire
- \* 7. Code de la juridiction administrative
- \*\* 8. Code de la procédure civile et des voies d'exécution
- \* 9. Code des professions juridiques et judiciaires

##### c) *Administration*

- \* 10. Code de l'administration
- \* 11. Code de la fonction publique
- \*\* 12. Code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général
- \* 13. Code des propriétés publiques

##### d) *Finances*

- \* 14. Code du droit budgétaire et de la comptabilité publique
- \*\* 15. Code général des impôts
- \*\* 16. Code des procédures fiscales
- \*\* 17. Code des douanes

##### e) *Police*

- \*\* 18. Code de la route
- \* 19. Code de l'entrée et du séjour des étrangers

##### f) *Défense*

- \* 20. Code de la défense

#### ■ B. ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

- \*\* 21. Code de commerce
- \* 22. Code monétaire et financier
- \*\* 23. Code rural
- \* 24. Code de l'environnement

- \*\* 25. Code de l'urbanisme
- \*\* 26. Code de la construction et de l'habitat
- \* 27. Code de l'énergie et des mines
- \* 28. Code des transports
- \*\* 29. Code des postes et télécommunications
- \*\* 30. Code de l'artisanat
- \*\* 31. Code des assurances

## ■ C. ACTIVITÉS SOCIALES

- \*\* 32. Code de la santé publique
- \*\* 33. Code de l'action sociale
- \* 34. Code social des professions maritimes
- \* 35. Code de la sécurité industrielle
- \* 36. Code des associations et fondations
- \*\* 37. Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

## ■ D. CULTURE

- \* 38. Code de la communication
- \* 39. Code de l'éducation
- \* 40. Code du patrimoine
- \* 41. Code de la recherche
- \* 42. Code du sport

*Les codes précédés d'un astérisque sont entièrement nouveaux.*

*Les codes précédés de deux astérisques sont des codes anciens dont la refonte apparaît nécessaire en raison de l'évolution de la matière sans modifier le droit existant.*

*Les codes précédés de trois astérisques doivent seulement faire l'objet de compléments.*

---

## 1. CODE CIVIL

Il n'est pas question de refaire le code civil, texte fondamental dont le bicentenaire sera célébré dans quelques années et qui a fait l'objet de remaniements importants dans la période récente.

En revanche il serait utile d'y intégrer des textes qui, jusqu'à présent, n'ont pas été codifiés.

Il s'agit essentiellement de la grande loi de 1965 sur la copropriété, ainsi que des textes sur la « multipropriété ».

La question se pose de savoir s'il convient d'y ajouter également les lois sur les baux et sur les loyers. Une partie de ces textes se trouve déjà dans le code de la construction, car cette législation est largement liée aux problèmes du logement social (loyers contrôlés, primes à la construction, etc.).

En outre les lois sur les loyers changent souvent et sont devenues très complexes. Il faudrait donc procéder à un arbitrage, pour l'insertion de ces lois, soit dans le code civil soit dans le code de la construction, qui pourrait devenir plus largement un « code de la construction, de l'architecture et de l'habitat ».

Le code civil actuel pourrait également être complété par une partie nouvelle relative aux territoires d'outre-mer.

---

## 2. CODE PÉNAL

Un nouveau code pénal vient d'être promulgué sous la forme des livres I à IV qui contiennent les dispositions de droit pénal général. Les livres suivants doivent contenir les sanctions pénales des législations techniques, qui figureront par ailleurs dans leurs codes respectifs avec les dispositions de fond dont ils seront le complément nécessaire (environnement, transport, urbanisme, etc.).

Les livres V et suivants n'en seront pas moins utiles, parce qu'ils permettront, conformément aux recommandations du Conseil d'État (rapports de 1983, 1984 et 1991), de regrouper l'ensemble du droit pénal et d'harmoniser les sanctions prévues par les législations sectorielles. Cette opération qui fait suite à un important travail d'inventaire, a été entreprise en mai 1995 par la sous-direction des affaires criminelles et des grâces.

Elle devra être menée en étroite liaison avec la commission supérieure de codification, afin d'assurer la cohésion de l'ensemble constitué par le code pénal et les codes sectoriels.

---

## 3. CODE DES POUVOIRS PUBLICS CONSTITUTIONNELS

Le code des pouvoirs publics constitutionnels devrait être le code des autorités politiques, de leur fonctionnement et de leurs relations dans le respect de la Constitution. Il a vocation à regrouper, hormis la Constitution elle-même, les lois organiques, les lois et les décrets d'application portant sur le Gouvernement (décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 sur les attributions des ministres), le Parlement (ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958), le Conseil constitutionnel, le Conseil économique et social (ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958), le médiateur de la République, les hommages publics (décret n° 68-1053 du 29 novembre 1968), y compris le financement des partis et, s'il n'était pas traité par le code électoral, le financement des campagnes électorales.

La notion de « pouvoirs publics » devra être utilisée au sens des articles suivants de la Constitution :

Art. 4 « le Président de la République assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ».

Art. 16 « fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels ».

---

#### 4. CODE ÉLECTORAL

L'actuel code électoral résulte de décrets du 1<sup>er</sup> octobre 1956 et du 27 octobre 1964. Sa partie législative n'a pas été validée globalement par le Parlement. Il comprend seulement quatre livres :

- livre 1 : dispositions communes (L. 1 à L. 273) ;
- livre 2 : élection des sénateurs (L. 0.274 à L. 327) ;
- livre 3 : dispositions spéciales à la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon (L. 328 à L. 334.3) ;
- livre 4 : élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse (L. 335 à L. 384).

Il a été fréquemment modifié : par exemple loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption (art. L. 52-5, 6, 9, 11) ou loi n° 93-894 du 6 juillet 1993 sur le droit de vote par procuration (cf. art. L. 71).

Il doit être complété par un livre V relatif aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

Les utilisateurs s'accordent avec le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'État pour considérer que sa refonte a un caractère prioritaire pour plusieurs raisons :

- revoir le partage entre loi organique, loi ordinaire et règlement ;
- adopter un plan plus homogène, plus cohérent et plus équilibré, le seul premier livre « alourdi » des nouvelles dispositions sur le financement des campagnes comptant 3/4 des articles ;
- introduire un livre spécifique sur les dispositions qui intéressent l'Union européenne avec les élections des français au Parlement européen, la loi n° 94-104 du 5 février 1994 sur l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, la loi organique sur le droit de vote des

ressortissants européens aux élections municipales ;

— introduire un livre spécifique relatif aux règles et au contrôle du financement des campagnes serait utile pour l'usager, le candidat et l'électeur.

---

#### 5. CODE DE LA MAGISTRATURE

La codification des textes relatifs au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature aurait pu être envisagée dans le cadre des pouvoirs publics constitutionnels ou dans celui du code de l'organisation judiciaire. La première solution aurait pour inconvénient de rapprocher la magistrature judiciaire des pouvoirs essentiellement politiques, à la différence des membres des juridictions administratives et financières. La seconde mêlerait le statut des magistrats, qui a un caractère solennel, et l'organisation des tribunaux qui est plus contingente.

C'est pourquoi il a paru préférable d'édicter un « code de la magistrature », même si celui-ci doit avoir un volume relativement faible ; il devrait comprendre notamment le statut des magistrats, les textes relatifs au Conseil supérieur de la magistrature et ceux qui concernent l'École nationale de la magistrature.

---

#### 6. CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

1) L'actuel code de l'organisation judiciaire résulte d'une codification par décret entre 1978 et 1983. La loi 91-1258 du 17 décembre 1991 a donné force de loi à ces dispositions législatives.

Il traite, de la cour de cassation (livre 1<sup>er</sup>), de la cour d'appel (livre 2), du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance (livre 3), des juridictions spécialisées non pénales comme les tribunaux de commerce et les conseils de

---

prud'hommes (livre 4), des juridictions pour mineurs (livre 5), des juridictions pénales (livre 6), des dispositions communes à plusieurs juridictions (livre 7), des secrétariats-greffes (livre 8) et de dispositions particulières à l'Alsace-Moselle et aux départements d'outre-mer (livre 8).

L'actuel code de l'organisation judiciaire a vieilli ; en outre, il connaît des questions de frontières avec notamment le code de l'expropriation pour le juge de l'expropriation, avec le futur code de commerce, pour les juridictions consulaires, et avec le nouveau code de procédure civile pour des questions comme celles des dépens ou de l'aide juridique.

## 7. CODE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Il convient de distinguer, le code de la juridiction administrative et celui de l'administration, ne serait ce que pour signifier que l'évolution entreprise par la loi de 1872 de la justice « retenue » à la justice « déléguée » est moins que jamais remise en cause.

Pour la justice judiciaire l'on constate que les deux codes de procédure civile et pénale et le code de l'organisation judiciaire sont différents des codes de fond, civil, pénal ou commercial.

Le récent « code des juridictions financières » applique également ce principe de la séparation, de la procédure et du fond.

Le futur code de la juridiction administrative donnera son unité organique et procédurale à la juridiction administrative, telle qu'elle résulte notamment des lois des 6 janvier 1986, 31 décembre 1987 et 8 février 1995.

Il conviendra de prendre pour base l'ordonnance du 31 juillet 1945 (dans son entier y compris les attributions consultatives du Conseil d'État), le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, issu d'une codifica-

tion validée par la loi n° 76-521 du 16 juin 1976, et d'ajouter la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes et celle du 8 février 1995 ainsi que le décret du 30 juillet 1963 sur le Conseil d'État et celui du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative.

Des textes spécifiques sur les recrutements complémentaires de conseillers de tribunaux administratifs pourraient y être intégrés dès lors qu'il ne s'agit pas de textes ayant des effets limités dans le temps.

---

## 8. CODE DE LA PROCÉDURE CIVILE ET DES VOIES D'EXÉCUTION

Ce code se composera du « code de procédure civile » ancien, dont la plupart des dispositions ont été abrogées, et le « nouveau code de procédure civile », contenu dans un décret du 5 décembre 1976.

Il serait sans doute utile de fondre ces deux parties dans un ensemble cohérent comportant, selon la pratique actuelle, une partie législative et une partie réglementaire.

La question se pose de l'insertion dans ce code des textes sur les voies d'exécution. Celles-ci figurent actuellement pour mémoire dans le « nouveau code de procédure civile », comme elles figuraient expressément dans le code civil du début du dix-neuvième siècle. Il pourrait être envisagé de se conformer à cette tradition. En sens contraire on fait valoir que les voies d'exécution ne sont pas toujours liées à des procédures judiciaires (pensions alimentaires, par exemple) et qu'il vaudrait mieux, pour ce motif, élaborer un code autonome des voies d'exécution. C'est la première solution qui a été retenue. Toutefois, pour tenir compte du fait que les voies d'exécution ne concernent pas exclusivement la procédure civile, il est proposé de les inscrire dans le titre du code.

---

## 9. CODE DES PROFESSIONS JURIDIQUES ET JUDICIAIRES

Un certain nombre de professions libérales liées à la pratique du droit et à l'activité de la justice sont dotées de statuts à la fois analogues et différents : il s'agit notamment des avocats, des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, des notaires, des huissiers, des avoués. Bien qu'il y ait peu de dispositions communes à ces différents statuts, leur regroupement et leur rapprochement pourraient être utiles aux membres de ces professions et aux personnes qui sont en relation avec elles.

---

## 10. CODE DE L'ADMINISTRATION

Ce code, par bien des aspects subsidiaire à l'égard d'autres codes existants ou à élaborer, réunirait les législations générales sur le fonctionnement de l'administration et les textes de procédure administrative non contentieuse qui n'auraient pas trouvé place dans un autre code.

Quatre grands thèmes pourraient y être traités.

a) *Les procédures administratives :*

- relations usagers-administrations (loi du 17 juillet 1978, décret du 28 novembre 1983) ;
- recours administratifs préalables non répertoriés dans d'autres codes (comme le code électoral ou le code de l'éducation) ;
- sanctions administratives.

b) *L'organisation des administrations de l'État :*

- règles qui régissent l'État comme la charte et les autres textes sur la déconcentration, ou le décret du 10 mai 1982 sur les préfets ;

- autres structures publiques non prises dans un code : regroupement d'intérêt public, établissements publics, associations syndicales autorisées ;

— loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, loi du 5 février 1995 sur l'aménagement du territoire ;

— lois du 2 décembre 1992 sur la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et la prise en charge des dépenses de ces services ;

— délégations de signatures dans les administrations centrales (décret du 23 janvier 1947 modifié) ;

— décret sur les cabinets ministériels (décret du 18 juillet 1948) ;

— médiateur et autres autorités administratives indépendantes non intégrées dans un code spécifique ;

— comités interministériels ;

— réforme administrative et commissariat à la réforme de l'État.

c) *Ceux des moyens qui n'auraient pas trouvé place dans un autre code :* par exemple le « code » de l'expropriation qui intéresse les collectivités locales mais aussi et d'abord l'État et concerne les administrations civiles et militaires, et les textes sur les réquisitions.

Ne figureraient dans le code de l'administration ni les dispositions sur les fonctions publiques, ni celles sur les marchés et contrats puisque des codes spécifiques leur sont consacrées.

Quant à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances elle devrait être l'élément structurant du code du droit budgétaire et comptable.

d) *Le code pourrait également comprendre les dispositions relatives à certaines fonctions administratives* qui ne figurent pas dans des codes techniques et qui sont trop peu nombreuses pour faire l'objet de codes spécifiques, telles que la protection civile ou l'action extérieure de l'État.

---

## 11. CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dès 1989, année de l'installation de la nouvelle Commission Supérieure de

---

Codification, il a été envisagé de codifier l'ensemble des textes généraux relatifs à la fonction publique. Cette idée a été confirmée à l'occasion de l'examen du code général des collectivités territoriales, du code de l'éducation, du livre VIII du code rural relatif à l'enseignement agricole, et du nouveau code de la santé publique : les dispositions relatives aux personnels ont été réservées pour figurer dans le futur code de la fonction publique. Ce code devrait naturellement contenir l'actuel statut général des fonctionnaires, avec ses quatre parties : dispositions communes, fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière. Il faudrait y ajouter des dispositions qui ne figurent pas dans le statut général (cumuls d'emplois, limites d'âge, droit de grève, etc.) et les dispositions de certains statuts spéciaux comme ceux des personnels enseignants ou de la police. En revanche, les centaines de statuts particuliers n'y figureront probablement pas, sauf en annexe, en raison de leur masse globale et de l'objet limité de chacun d'eux.

---

## 12. CODE DES MARCHÉS PUBLICS ET AUTRES CONTRATS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Dans sa présentation actuelle, le « code des marchés publics » ne constitue pas un code au sens strict, dans la mesure où il mêle, sans les séparer, des dispositions législatives et réglementaires. Il s'agit donc bien d'un processus de codification à part entière, et non d'une simple refonte d'un code existant, qui a été décidé dans son principe il y a plus de cinq ans, soit en 1990, par l'inscription au programme de la commission supérieure de codification, puis lors de la réunion interministérielle du 5 avril 1990.

Sur ces bases, plusieurs livres afférents à la partie législative ont été préparés dès 1991 par la Commission centrale des marchés, et soumis à la commission supérieure de codification.

Toutefois, de 1992 à 1994 l'intervention de textes nouveaux, dans le champ du code actuel ou dans le domaine plus large de la commande publique et des contrats, a contribué à perturber les travaux de codification. Pour intégrer ces dispositions nouvelles, d'origine nationale ou communautaire, le Premier ministre a décidé, le 14 décembre 1994, une extension du champ du code, lequel prend désormais la forme d'un « code des marchés et autres contrats d'intérêt général ». Les travaux menés à partir de cette nouvelle orientation ont conduit la commission supérieure à approuver, dans sa séance du 19 mai 1995, le plan du nouveau code.

Parallèlement, le Premier ministre a souhaité, en désignant un parlementaire en mission auprès du secrétaire d'État aux finances, initier un processus de simplification en profondeur des textes actuels. Ce nouveau projet de réforme a eu notamment pour effet de retarder encore le travail de codification engagé.

---

## 13. CODE DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES

A partir du code du domaine, il s'agirait de réunir les textes relatifs à la propriété publique, y compris les lois du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (art. 13 sur les baux emphytéotiques des collectivités locales) et du 25 juillet 1994 sur le domaine public de l'État. Les articles 538 à 541 du code civil n'auraient pas nécessairement à y figurer sauf à les prendre en tant que dispositions « suiveuses ».

L'approche de ce nouveau code pourrait s'inspirer utilement du rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'État *le droit des propriétés publiques* (31 octobre 1986).

Devraient, sous réserve d'examen complémentaire, être réunies en code suiveur des dispositions de divers codes qui apportent des précisions :

— soit sur la délimitation du domaine : l'ordonnance sur la marine d'août 1681, l'article 8 du domaine public fluvial issu notamment de la loi du 16 décembre 1964, si l'ensemble de ce code n'était pas intégré dans le nouveau code des propriétés publiques, la loi du 28 novembre 1963 sur les lais et relais de la mer ;

— soit sur le régime du domaine : loi sur les transports du 30 décembre 1982 (art. 20 sur le domaine public ferroviaire), code de l'aviation civile (art. R 253-5 et 6 sur les immeubles dépendant du domaine public ou privé de l'État remis aux aéroports).

La question pourrait se poser de joindre, à ce nouveau code des propriétés publiques, des textes sur la voirie, y compris les contraventions de grande voirie.

Un projet de ce code est actuellement préparé, à droit non constant, par un groupe de travail présidé par le conseiller d'État Querrien ; ce projet pourra être repris dans le cadre du programme général de codification.

#### **14. CODE DU DROIT BUDGÉTAIRE ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

La Cour des comptes s'est déclarée favorable à cette codification. Elle est à l'origine du changement d'intitulé, soit « code du droit budgétaire et de la comptabilité publique », au lieu du « code des finances publiques » initialement prévu, titre d'autant plus adapté qu'il est prévu de maintenir par ailleurs le code des douanes et le code général des impôts.

Les dispositions réglementaires constitueront probablement l'essentiel de la partie relative à la comptabilité publique. Une attention particulière devra être portée au départ entre les dispositions législatives et réglementaires, et à certaines incohérences qui sont aujourd'hui sources de difficultés juridiques.

Les articulations entre ce nouveau code

et d'autres codes devront être gérées dans le souci de clarté pour l'usager. Seront notamment concernés le code des jurisdictions financières, le code général des collectivités territoriales, les codes fiscaux, le code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général, le code de procédure pénale (recouvrement des amendes), peut-être celui de la fonction publique (responsabilité des agents), et celui des voies d'exécution (dispositions propres aux finances publiques).

Les juridictions financières souhaitent participer au groupe de travail chargé de l'élaboration de ce nouveau code, en y déléguant un magistrat de la Cour ou d'une Chambre régionale des comptes.

#### **15. CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS**

Le code général des impôts a été créé par le décret du 9 décembre 1948. Sa première édition a été publiée en 1950. Il a été publié sous la forme de 2 volumes distincts depuis 1973 : partie législative (1), dispositions réglementaires (2) ; un troisième volume apparaît en 1981 (livre des procédures fiscales : dispositions relatives aux procédures d'assiette, de contrôle et de recouvrement, ainsi que les garanties et les voies de recours des contribuables), puis un quatrième en 1994 (plan de l'ensemble et extraction des dispositions relatives aux contributions indirectes).

Le caractère peu lisible de la numérotation, la diversité des méthodes de codification et leur constitutionnalité douteuse appellent une refonte, du code général des impôts, qui est souvent récalmée et a été plusieurs fois décidée.

Le code est actuellement mis à jour soit par modification législative directe, soit par voie de décret de codification, sur la base d'une habilitation législative ancienne.

En 1990, la commission a approuvé le principe d'une refonte du code et de ses annexes, ainsi qu'un plan. Les travaux

ont été interrompus en mai 1990. Pourtant, le 31 mai 1994, le Premier ministre répondait à un parlementaire que la refonte pourrait être entreprise en 1995.

La refonte du code d'ici l'an 2000 a été décidée par le comité interministériel pour la réforme de l'État, tenu le 29 mai 1996 mis la présidence du Premier ministre.

La réunion des moyens pour mener à bien une telle entreprise de longue haleine (la quantité d'information à traiter est importante) requiert une volonté politique forte et constante dans le temps.

## 16. CODE DES PROCÉDURES FISCALES

La réalisation du livre des procédures fiscales (LPF) a été décidée en 1977. Le code a été publié par les décrets n° 81-859 et 81-860, ainsi que par arrêté du 15 septembre 1981 comportant en annexe le LPF. La voie réglementaire a été retenue, le Gouvernement s'appuyant sur la délégation générale de l'article 78 de la loi du 21 décembre 1961 l'autorisant à refondre le code général des impôts (CGI).

Bien qu'apparaissant, du fait de son origine et de la procédure suivie, comme juridiquement lié au CGI, le livre des procédures fiscales se présente comme un code — certes réglementaire — à part entière, disposant de sa numérotation propre, dont les dispositions ont été extraites du CGI. Il rassemble les textes relatifs aux seules procédures d'assiette, de contrôle et de recouvrement, ainsi qu'aux garanties et aux voies de recours des contribuables.

Comportant 471 articles issus de 661 articles ou parties d'articles du CGI, il est divisé en 3 parties (législative, réglementaire-décrets et réglementaire-arrêtés).

Les raisons pour lesquelles le livre des procédures fiscales mérite une refonte sont identiques à celles évoquées pour le code général des impôts.

En outre, l'articulation entre le livre des procédures fiscales et l'actuel code

des douanes mérite d'être examinée : une hypothèse de travail pourrait être le rassemblement des dispositions relatives aux procédures d'assiette, de contrôle et de recouvrement, ainsi que les garanties et les voies de recours des contribuables ou assujettis, dans un code unique des procédures fiscales et douanières.

## 17. CODE DES DOUANES

Le code actuel, qui résulte d'un décret du 8 décembre 1948 annexé à une loi budgétaire du 31 décembre 1948, doit être entièrement refondu, en raison :

- de son statut et de sa présentation (code à valeur réglementaire, simple annexe pour les dispositions réglementaires, maintien en italique de dispositions non conformes au code communautaire...) ;
- de sa lisibilité difficile (sédimentation depuis 1948, d'où dispersion d'une même matière dans différentes parties du code, et présence de nombreuses redites), y compris pour les magistrats chargés du contentieux (doute sur l'article applicable en cas d'espèce) ;
- de son absence de partie générale (il tient à la fois du code « matières » — le régime douanier — et du code « organique » — les compétences des agents des douanes) ; il n'est pas exhaustif en tant que code organique (les contributions indirectes relèvent du code général des impôts).

Il doit être en outre noté la présence de deux mouvements contraires : garanties supplémentaires accordées au contrôlé au titre des libertés publiques, d'où limitation des marges de manœuvre des agents (par ex. intervention d'un magistrat pour autoriser et contrôler une visite domiciliaire), puis extension des matières à contrôler par les agents des douanes.

Une attention particulière devra être portée à la partie générale et au périmètre du code : code matière ou code organique ? Faut-il inclure les contributions indirectes dans le code des douanes (la taxe intérieure sur les produits pétroliers

et la taxe à l'essieu y figurent déjà, mais pas les accises) ? Si oui, faut-il harmoniser les compétences et les procédures selon que les agents des douanes interviennent en matière fiscale ou douanière ?

L'articulation avec d'autres codes devra être précisée, notamment en matière monétaire et financière, et pour la navigation maritime. Le sort des dispositions relatives aux transferts de capitaux devra être réglé.

Des problèmes juridiques et techniques apparaîtront probablement, tels la présence probable de nombreuses dispositions réglementaires dans le code actuel, le nécessaire découpage de nombreux articles au niveau de l'alinéa pour rendre sa cohérence au code, le sort des arrêtés du directeur général des douanes, auxquels la loi renvoie parfois directement, devra être examiné ; le risque n'est pas nul de rencontrer des dispositions de constitutionnalité douteuse, notamment au regard des libertés publiques.

## 18. CODE DE LA ROUTE

La réfection du code de la route est impérative et urgente. Il a été tant de fois modifié depuis 1958 qu'il a perdu sa cohérence et sa lisibilité, au détriment de ceux-là mêmes qui sont chargés de son application.

Le Conseil d'État a critiqué cette situation à plusieurs reprises. Une commission de révision a été constituée en 1993 ; elle a achevé son travail, qui pourra servir de base à la refonte.

## 19. CODE DE L'ENTRÉE, DU SÉJOUR ET DU TRAVAIL DES ÉTRANGERS

Ce code, pour lequel il peut être inopportun de retenir le titre « code des

étrangers », a été proposé par le ministre de l'Intérieur. Il pourrait réunir outre l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA et son décret d'application n° 53-377 du 2 mai 1953, certains articles du code du travail en code suiveur, la loi du 30 décembre 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et de nombreux décrets au premier rang desquels le décret modifié du 30 juin 1946 « réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France » et celui du 11 mars 1994 relatif aux ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne.

## 20. CODE DE LA DÉFENSE

Autour de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, un code de la défense pourrait réunir :

- la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre,
- la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires,
- les pouvoirs du Président de la République sur les forces stratégiques (décret de 1964),
- le décret du 29 juin 1962 relatif à l'organisation de la défense dans le domaine économique.

En revanche, certains textes sur la défense civile pourraient figurer dans des codes pilotes sectoriels (code de l'administration).

Se pose la question du service national qui s'ouvre de plus en plus à des activités qui ne relèvent pas de la défense. Aussi serait-il plus cohérent de ne pas faire figurer le code du service national (décret n° 72-806 du 31 août 1972) dans le code de la défense. Cette question dépend de toute façon de la réforme dont il doit faire l'objet.

---

## 21. CODE DE COMMERCE

Ce code, volumineux en 1807, a été réduit depuis lors, du fait que la plupart des lois et décrets intervenus depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle en matière de droit commercial n'y ont pas été incorporés. C'est pourquoi il a été entièrement refondu. La partie législative du nouveau code, adoptée par le Sénat en 1993, a été écartée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, après un premier examen, en 1994.

Il serait très souhaitable qu'elle soit rapidement votée, car elle contient la plupart des grands textes récents, telles que les lois sur les sociétés commerciales, le règlement judiciaire, la concurrence et d'autres plus anciens comme les lois sur les tribunaux et les chambres de commerce. Avec le code monétaire et financier, qui doit être achevé en 1996 et qui contiendra le droit boursier et bancaire, le nouveau code de commerce constituera un ensemble cohérent, qui rendra le droit des affaires plus accessible aux usagers nationaux et internationaux.

---

## 22. CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Le principe d'un code rassemblant les questions intéressant la monnaie, la banque et les marchés financiers a été retenu en janvier 1990 par le cabinet du Premier ministre. Un tel code a été inscrit au programme de travail de la commission pour 1991. L'élaboration et le pilotage ont été assurés par la direction du Trésor, avec le concours de la Banque de France.

Le Gouvernement avait décidé, dès l'origine, et il l'a confirmé en octobre 1994, de scinder la matière en deux codes, code de commerce d'une part, code monétaire et financier d'autre part, constituant ainsi un ensemble cohérent en deux volumes rassemblant les dispositions relatives aux entreprises et à l'activité économique et financière.

La partie législative de ce code est encore en cours d'examen par la commission. Son élaboration a accusé cependant un certain retard, dû notamment à la nécessité d'y intégrer la loi de transposition de la directive européenne sur les services d'investissement, qui doit être votée en 1996.

Les principaux problèmes posés par le code concernent naturellement les frontières avec le code de commerce, notamment la question des valeurs mobilières.

---

## 23. CODE RURAL

La révision du code rural a pris la forme d'une refonte complète en raison de l'évolution rapide du droit rural depuis la fin des années 1950. Un plan en neuf livres « nouveaux » a été confirmé par la Commission dès mars 1990. L'état d'avancement est le suivant :

Les livres I (aménagement et équipement de l'espace rural), IV (baux ruraux) et V (organismes professionnels agricoles) ont vu leurs parties législatives et réglementaires entrer en vigueur.

Les livres III (l'exploitation agricole) et VIII (enseignement, formation professionnelle et recherche agricole — recherche agronomique) ont vu leur partie législative adoptée, ainsi que leurs parties réglementaires.

Le livre IX (santé publique vétérinaire et protection des végétaux) a fait l'objet d'un dépôt de projet de loi à l'Assemblée nationale en juillet 1994 ; la partie réglementaire est en voie d'achèvement.

La partie législative du livre VI (production et marchés) a été déposée au Sénat, en novembre 1995 ; la partie réglementaire est en cours de préparation.

La partie législative du livre VII (dispositions sociales) vient d'être transmise au Conseil d'État. La rédaction de la

partie réglementaire est en voie d'achèvement.

Enfin, le livre II (protection de la nature), dont les parties législative et réglementaire sont entrées en vigueur, sera intégralement inclus dans le code de l'environnement dont la partie législative a été déposée au Parlement en mars 1996. Il a été décidé de faire figurer le livre IX à la place, qui sera ainsi vacante, de l'ancien livre II.

La révision du code rural pourrait être achevée en 1996, si toutefois le Parlement examine et vote les deux livres qui sont en instance devant lui depuis de nombreux mois et le dernier qui doit lui être transmis très prochainement.

## 24. CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Évoquée dès 1976 par le Garde des Sceaux, la codification du droit de l'environnement n'a été décidée qu'en 1992, et inscrite au programme de travail de la Commission en 1993.

Un projet de partie législative approuvé par la Commission dans sa séance du 11 avril 1995 a été examiné par le Conseil d'État, puis déposé à l'Assemblée nationale en février 1996. Depuis cette date, le projet n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour.

Il réunit les seuls textes qui tendent principalement ou exclusivement à la protection de la qualité des milieux naturels et à la prévention de leur dégradation. La codification a été opérée à droit constant, à l'exception de dispositions répressives qui ont dû être mises en conformité avec le code pénal.

La consultation des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer est en cours. Le ministère de l'Environnement assure la préparation de la partie réglementaire qui accuse un certain retard.

## 25. CODE DE L'URBANISME

Même s'ils nécessitent des réformes de fond comme le recommandait le rapport du Conseil d'État : « *urbanisme pour un droit plus efficace* » (1992), les 6 livres du code de l'urbanisme pourraient être révisés. Certes, les lois de 1994 et de 1995 sur l'aménagement du territoire (directives nationales d'aménagement) ont été intégrées et codifiées. Mais le nouveau code de l'urbanisme pourrait diviser le premier livre « règles générales d'aménagement et d'urbanisme » et éventuellement absorber dans un autre le livre VI « dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme » lequel ne comprend que 4 articles législatifs issus de la loi du 9 février 1994. La partie réglementaire devrait être également réorganisée.

## 26. CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITAT

Les parties législative et réglementaire du code de la construction ont fait l'objet de deux décrets du 31 mai 1978.

Il faut les revoir pour deux motifs : des dispositions importantes n'y ont pas été incorporées, telles que celles qui concernent la profession d'architecte, la « multipropriété », les loyers et d'une façon générale le logement : et sa partie législative, partiellement modifiée par des lois, n'a jamais été soumise au Parlement. Il tiendrait lieu du « code du logement », qui a été proposé par plusieurs parlementaires, et pourrait s'intituler « code de la construction, de l'architecture et de l'habitat ».

## 27. CODE DE L'ÉNERGIE ET DES MINES

Construit à partir d'un ensemble de textes législatifs successifs dont le premier

---

remonte au 21 avril 1810, le code minier a fait l'objet, en application de la loi n° 55-720 du 26 mai 1955, d'un décret n° 56-838 du 16 avril 1956, modifié à plusieurs reprises.

La loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail a permis de prendre en compte les évolutions intervenues en ce qui concerne la protection des tiers et de l'environnement et les progrès de la construction européenne.

Ce code devrait être inséré dans un code de l'énergie et des mines, qui couvrirait l'ensemble des grandes sources d'énergie (gaz, électricité, pétrole, nucléaire, etc.).

le maintien du code de l'aviation civile et de la LOTI.

Mais un tel code présenterait l'avantage d'offrir aux différents types d'usagers, parmi lesquels le voyageur, le conducteur, l'élu local, une comparaison « multimodale » des différentes possibilités de transport ainsi qu'une vision globale des procédés juridiques mis à leur disposition. Il permettrait également de mettre en valeur le concept « d'intermodalité » qui est de plus en plus important et constitue l'une des voies d'avenir des systèmes de transport. Comme certains autres codes importants, il pourrait être divisé en une partie commune et des parties spéciales pour les divers modes de transport (transports routiers, transports ferroviaires, navigation fluviale, navigation maritime, aviation civile).

---

## 28. CODE DES TRANSPORTS

Le regroupement des textes sur les transports, dans la logique « interseuteurs » de la LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs) du 30 décembre 1982 pose plusieurs problèmes mais présente des avantages indéniables.

Les difficultés sont les suivantes :

1. Il faudrait opérer un choix sur le périmètre du code : regrouperait-il infrastructures *et* entreprises ? Dans un tel cas, le code des transports pourrait absorber celui de la voirie routière ; il regrouperait régulateurs et statuts des personnels spécialisés, enquêtes publiques spéciales et politiques tarifaires ;

2. l'unité d'un futur « code des transports » peut être discutée à un moment où les transformations des métiers, des opérateurs et du droit de chacune des branches du transport (ferroviaire, aérien, routier, fluvial, maritime) ne se font pas dans la même direction et à la même vitesse ;

3. il pourrait être soutenu que les usagers des différents modes de transports s'y retrouveraient plus simplement avec

---

## 29. CODE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le projet de refonte du code remonte à août 1990, lorsque le cabinet du ministre des Postes et Télécommunications informait le Secrétaire général du Gouvernement de son intention de saisir la commission à ce sujet.

Le code actuel sépare en deux livres distincts, les dispositions relatives au service postal et aux télécommunications, avant d'aborder les services financiers, l'organisation financière. Lors de la codification de la loi de juillet 1990, la question se posera de savoir si l'on dégage un livre de dispositions communes concernant le statut des exploitants publics, si l'on maintient la séparation actuelle ou même si l'on décide la création de deux codes distincts.

---

## 30. CODE DE L'ARTISANAT

Le code actuel de l'artisanat résulte du décret n° 52-849 du 16 juillet 1952. La

loi n° 58-346 du 3 avril 1958 lui a ensuite attribué valeur législative.

La refonte du code de l'artisanat, envisagée depuis 1985, a été entamée en janvier 1986. La précédente commission de codification avait achevé l'examen de la partie législative et commencé celle de la partie réglementaire, puis estimé qu'en raison de l'ancienneté des textes, une réécriture était souhaitable. Suite à ces premiers travaux, la commission de codification a examiné un projet de partie législative en juillet 1990.

Aujourd'hui, le dossier est technique-ment avancé et le projet pourrait rapidement aboutir.

Le retard pris tient essentiellement au fait qu'aucun arbitrage n'est intervenu, en dépit des interventions de la commission.

Il reste à résoudre quelques points relatifs au périmètre exact du code, ainsi que les questions relatives à l'Alsace-Moselle, au sort des dispositions relatives à l'apprentissage et aux dispositions intéressantes certaines professions comme celle des coiffeurs.

### **31. CODE DES ASSURANCES**

Les parties législative et réglementaire résultent de deux décrets du 16 juillet 1976 ; la première a été modifiée soit par des lois, soit par des décrets.

Il conviendrait de procéder à une nouvelle répartition des textes entre la partie législative et la partie réglementaire et de faire approuver la première par le Parlement. Il existe une troisième partie constituée d'arrêtés ministériels et approuvée par un arrêté du 16 juillet 1976.

### **32. CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE**

Fortement demandé par le ministre de la Santé et presque achevé, le « nou-

veau » code de la santé regroupera les grands principes de santé, y compris ceux qui sont relatifs à la bioéthique, la lutte contre les maladies et les fléaux, l'organisation des professions sanitaires, la pharmacie. Cette refonte est rendue nécessaire par la complexité et le déséquilibre de l'architecture du code et par l'absence de parties réglementaires pour certains livres. La Commission supérieure de codification a adopté le plan de ce code, le 3 octobre 1995. Le code devrait être achevé rapidement.

### **33. CODE DE L'ACTION SOCIALE**

Le code de la famille et de l'aide sociale, qui trouve en partie son origine dans un décret-loi de 1939, relatif à la politique familiale, a fait l'objet d'un décret du 24 janvier 1956, validé par la loi du 3 avril 1958. Il contient des dispositions qui sont aujourd'hui de nature réglementaire. Sa refonte a été entreprise à la demande du ministre de la Santé publique, notamment pour y introduire d'importantes mesures sociales comme le revenu minimum d'insertion.

Il ne paraît pas souhaitable de conserver le titre actuel, qui provient de la volonté d'afficher une politique familiale. Le vrai code de la famille est le code civil. Le code dit « de la famille et de l'aide sociale » concerne non le statut de la famille mais les mesures prises par les pouvoirs publics en sa faveur. Il intéresse également d'autres catégories de la société. C'est pourquoi il pourrait s'intituler « code de l'action sociale ».

### **34. CODE SOCIAL DES PROFESSIONS MARITIMES**

Le code du travail maritime résulte d'une loi du 13 décembre 1926. Mais le partage de ces dispositions entre loi et règlement au sens de la Constitution de 1958 reste à faire. Un groupe de travail

présidé au ministère de l'équipement par Mme Simon-Rovetto prépare depuis l'années dernière une version renouvelée de ce code.

Il existe aussi un code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance (modifié, en dernier lieu, par l'article 88-II de la loi du 4 février 1995) et un code des ports maritimes.

Le rapport entre code du travail et code du travail maritime soulève continuellement question et fait l'objet de corrections fréquentes. Ainsi :

— la loi n° 89-549 du 2 août 1989 a modifié l'article 94 du code du travail maritime pour rendre applicables aux personnels navigants des entreprises maritimes les articles L. 321-1 à 11 et plusieurs autres articles sur le licenciement.

— la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social en son article 88-1 a modifié le code du travail maritime pour rendre applicables aux personnels navigants des entreprises maritimes les articles L. 212-4-2 et L. 214-4-7 du code du travail relatifs à la durée du travail, au travail de nuit.

Le code du travail comprend un livre VII « dispositions particulières à certaines professions » dont les articles L. 742-1 et L. 742-8 sont spécialement applicables aux marins : aux termes de l'article L. 742-1 : « le contrat d'engagement ainsi que les conditions de travail des marins à bord des navires sont régis par des lois particulières ».

Le projet de code social des professions maritimes regrouperait les dispositions de l'actuel code du travail maritime et des pensions de retraite des marins et le cas échéant d'autres dispositions relatives à la protection sociale des marins.

## 35. CODE DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

Il s'agit de regrouper en un seul code les dispositions relatives aux domaines suivants :

- canalisations,
- gaz et appareils à pression,

- explosifs,
- activités minières.

## 36. CODE DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS

A la grande loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, la loi sur les associations syndicales du 12 juin 1865 modifiée (si l'on ne préfère pas la placer dans le code de l'administration puisque les associations autorisées sont des établissements publics) et celle du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées, de nombreux textes sont venus s'ajouter qui rendent possible un « code des associations et fondations » : par exemple la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Pourraient y être intégrés, les textes sur le mécénat, les fondations d'entreprises, les appels à la générosité publique et les textes du droit spécial d'Alsace-Moselle.

Un tel code est réclamé par le Conseil national de la vie associative.

## 37. CODE DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE

Ce code résulte de décrets et d'un arrêté du 24 avril 1951. Il a été modifié à de nombreuses reprises. Le ministre chargé des anciens combattants a demandé, pour ce motif, qu'il soit révisé.

## 38. CODE DE LA COMMUNICATION

Ce code a été entrepris par la Commission supérieure de codification dès 1991, avec le concours des ministères, services

et autorités concernés (ministère chargé de la Communication, service juridique et technique de l'information, Conseil supérieur de l'audiovisuel, centre national de la cinématographie).

Il rassemble pour la première fois l'ensemble des textes relatifs à la presse, à l'audiovisuel, au livre, au cinéma.

Après examen par le Conseil d'État, il a été adopté par le Conseil des ministres en avril 1993 et déposé à l'Assemblée nationale. Bien qu'établi à droit constant, il s'est heurté à certaines objections politiques sur des points particuliers ; en outre, il a paru utile d'attendre les nouvelles lois sur l'audiovisuel et sur la langue française. Celles-ci ont été incorporées dans le code qui, après un nouvel examen de la Commission supérieure de codification, a été transmis au Conseil d'État. Le Gouvernement l'a repris afin de procéder à de nouveaux ajustements. Il pourrait être voté par le Parlement dans le courant de l'année 1996.

## 39. CODE DE L'ÉDUCATION

En voie d'achèvement, le code de l'éducation réunit les textes relatifs aux trois degrés d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur, hors les statuts des enseignants.

Les grandes lois y sont intégrées en tenant compte des abrogations résultant de la succession de textes qui marque ce domaine : lois du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire, du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique, du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

Sont affirmés les principes communs à l'éducation (laïcité, gratuité, libre accès, monopole de la collation des grades, finalité du service public de l'enseignement) et prises en compte des conséquences de la décentralisation renforcée par la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des com-

pétences entre les communes, les départements et les régions.

Les questions de frontière avec les codes du travail (formation professionnelle) et d'autres codes (rural, santé) pour les filières d'enseignement spécialisées ont été traitées selon la formule des codes pilotes et suiveurs.

## 40. CODE DU PATRIMOINE

Ce code nouveau est en cours d'examen par la Commission supérieure de codification. Il doit regrouper les textes relatifs à la construction et la gestion du patrimoine culturel de la nation, tels que les archives, les bibliothèques, les musées, les fouilles archéologiques, les monuments historiques. Il pourrait s'intituler « code du patrimoine culturel », si l'on souhaite éviter toute confusion avec l'acception juridique traditionnelle du terme « patrimoine ».

## 41. CODE DE LA RECHERCHE

Le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a proposé l'élaboration d'un code de la recherche. La partie législative de ce code comprendrait une centaine d'articles, venant des lois suivantes.

- En dispositions pilotes :

- la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales ;
- la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche ;
- la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France ;
- la loi n° 85-1376 du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique ;
- la loi n° 84-608 du 16 juillet 1984 relative à l'Institut français de la recherche pour l'exploitation de la mer.

- En dispositions suiveuses :
  - la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
  - la loi n° 91-1391 du 30 décembre 1991 relatif à l'Agence nationale sur la gestion des déchets radioactifs ;
  - la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 modifiée relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés ;
  - la loi n° 94-548 du 1<sup>er</sup> juillet 1994 relative au traitement des données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La partie réglementaire regrouperait

80 décrets comportant plus de 500 articles pour les textes d'organisation et plus de 1 100 pour les textes statutaires de diverses catégories de personnel, s'il était décidé de les codifier.

## 42. CODE DU SPORT

Il s'agit de regrouper notamment les dispositions relatives aux fédérations sportives, aux compétitions sportives, aux brevets sportifs et aux agréments d'associations. Cela représente une vingtaine de textes au total (parties législative et réglementaire) ; ce serait donc un code léger, mais il est nécessaire parce que ces dispositions ne pourraient trouver leur place dans aucun autre code.

---

## ANNEXE N° 5

---

### ÉLÉMÉNTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 entre les Parlement, Conseil et Commission des Communautés européennes, arrêtant une méthode de travail accélérée en vue d'une codification officielle des textes législatifs — JOCE C 43 du 20 fév. 1995 p. 42 (suite au Conseil européen d'Édimbourg du 12 février 1992), voir JOCE du 04.04.1996 sur 96/C 102/102.
- J. BEAUCHARD, **Remarques sur le code de la consommation**, Mél. CORNU, PUF, 1994, p. 9.
- Alain BIENAYME et Henry GAUTIER. — **Pour un État moderne** (Institut de l'entreprise).
- Guy BRAIBANT. — **Codifier : pourquoi ? Comment ?** (Revue française d'administration publique, janvier-mars 1995).
- Guy BRAIBANT. — **A codificacion francesa** (Revista Galeca de administracion publica, 1996, n° 10).
- Guy BRAIBANT. — **Administration publique et développement**, discours introductif à la réunion d'experts des Nations-Unies, chargés de préparer la reprise de la session de l'assemblée générale sur ce thème, reproduit p. 531 : 539, spéc. p. 538. RA n° 287, 1995.
- Guy BRAIBANT. — **Problèmes actuels de la codification française**, RFDA, 1994, p. 663.
- Guy BRAIBANT, **La codification française, réflexion, méthode et prospective**, RA, 1994, p. 172 ; 178.
- Guy BRAIBANT et Élisabeth CATTA, **Le code général des collectivités territoriales**, RFD, mars 1996, n° 4, p. 132 : 142.
- Dominique BUREAU, **Remarques sur la codification du droit de la consommation**, D., 1994, chron p. 291 : 297.
- Guy CARCASSONNE, **Le code d'accès**, Le Point, n° 1189, 1<sup>er</sup> juillet 1995, p. 17.
- Sabino CASESE. — « **Eccesso di leggi un esempio dalla Francia, E per diga mettiamo un codice** » (Mondo economico, 29 mai 1995).
- Élisabeth CATTA et Danièle BOURCIER. — **Comment recoudre le droit** (Libération).
- **Codification et légistique, finalités et besoins**, rapport final, projet Codex, CNRS, IDL, juin 1994, 115 p.
- Pierre LASCOUMES, directeur de recherches au CNRS et G.-J. MARTIN, professeur à l'université de Nice. — **Des droits épars au code de l'environnement** (Droit et société, 1995, n° 30/31).
- Pierre LASCOUMES, Gilles J. MARTIN, **Des droits épars au code de l'environnement**, Revue Droit et Société, 30/31 1995, p. 323, 343.
- Corinne LEPAGE, **Le Code de l'environnement : acte de naissance officiel du droit de l'environnement ?**, G.P., mercredi 6, jeudi 7 mars 1996, p. 4.

- 
- Marie-Angélique LUBRANO, **Codification et pouvoirs, la mission de codification chargée du code général des collectivités territoriales**, 1995, sous la direction du Prof. Bernard LACROIX, PARIS I. DEA-Gouvernement comparé. 60 p. + annexes.
  - Le Moniteur du 22 mars 1996 : **Collectivités territoriales : un code unique et modernisé** par Hélène LIPIETZ et Rémi ROUQUE (Presse des 21 février 1996 et jours suivants).
  - J.M. MOUSSERON et J. SCHMIDT, **A propos du Code de la propriété intellectuelle**, D. 1993, somm. p. 375.
  - Gazette du palais numéro spécial — Partie réglementaire du code de la propriété industrielle — n° 120 ; dimanche 30 avril ; jeudi 4 mai 1995.
  - Bruno OPPETIT professeur à Paris II. — **De la codification** (Dalloz, 1996, p. 33).
  - COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION, **Rapport annuel 1994** (La Revue administrative, mai 1995).
  - Jean-Marie PONTIER, professeur à l'université de droit, d'économie et de sciences d'Aix-Marseille. — **Le code général des collectivités territoriales** (La Revue administrative, 1996, n° 288).
  - Yves ROBINEAU, **Droit administrateur et codification**, AJDA, spécial, 20 juin 1995, p. 110 : 116.
  - Marc SUEL, **Essai sur la codification à droit constant, précédents, débuts, réalisation**, JORF, 2<sup>e</sup> éd. février 1995.
  - François TERRE et Anne OUTIN ADAM, **Codifier est un art difficile... à propos d'un code de commerce**, D, 1994, chron, p. 99 : 100.
  - Gérard TIMSIT, **La codification, transcription ou transgression de la loi ? Sciences du texte juridique**, 1995, p. 39.
  - Christian VIGOUROUX, rapporteur général de la Commission. — **La codification du droit de l'environnement en France** (Die Öffentliche Verwaltung, cahier du 18 septembre 1995).





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