

PREMIER MINISTRE

COMMISSION SUPERIEURE DE CODIFICATION



HUITIÈME RAPPORT ANNUEL 1997

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEUR DE CODIFICATION

(1997)

SOMMAIRE

	Pages
■ Préface de Guy BRAIBANT , Vice-Président de la Commission supérieure de codification.....	3
1 - Le renouvellement de la Commission supérieure de codification	
2 - L'état d'avancement des travaux de codification et le programme de codification (1998-2002)	
3 - Questions de méthode et problèmes particuliers	
■ Annexes	17
1 - Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié	
2 - Discours prononcés le 13 octobre 1997 lors de l'installation de la Commission supérieure de codification par le Premier ministre Lionel JOSPIN	
3 - Composition de la Commission supérieure de codification	
4 - Organigramme de la Commission supérieure de codification	
5 - Ordre du jour des réunions de la Commission supérieure de codification en 1997	
6 - État d'avancement des codes en voie d'achèvement ou en préparation	
7 - Bibliographie	

PRÉFACE

L'œuvre de codification du droit, qui est une tradition française ancienne, a été relancée en 1989 avec la création de la nouvelle Commission supérieure de codification.

La démarche actuelle a pour objet de réunir dans des codes clairs et cohérents toutes les lois et tous les décrets concernant une même matière dans des parties législatives et réglementaires. Elle se fait « à droit constant », c'est-à-dire sans modifications de fond ; toutefois les textes doivent être mis en conformité avec l'évolution de la langue, la Constitution et les normes internationales, notamment européennes. Elle est placée sous le contrôle du Parlement, auquel les parties législatives sont soumises pour validation. Elle implique dans ses diverses étapes des acteurs nombreux : missions de codification des ministères, cabinets des ministres et du Premier ministre, secrétariat général du Gouvernement, rapporteurs particuliers et membres de la Commission supérieure, Conseil d'État.

Depuis 1989, cinq parties législatives de codes ont été adoptées par le Parlement, généralement à l'unanimité ; il s'agit du code de la propriété intellectuelle, du code de la consommation, du code des juridictions financières, du code général des collectivités territoriales ainsi que de plusieurs livres du code rural. Les parties réglementaires des deux premiers ont été également publiées au Journal officiel.

Dix codes sont en voie d'achèvement, soit en cours d'examen devant la Commission, soit même transmis au Conseil d'État ou déposés au Parlement. Onze codes sont en cours de préparation dans les ministères. Enfin la refonte ou la création de onze codes devraient être engagées d'ici 2002.

Ce programme ambitieux ne pourra être réalisé sans une forte mobilisation des administrations concernées. Il entraîne également un surcroît de travail pour la Commission supérieure de codification et pour le Conseil d'État. Il exige surtout une forte et constante volonté politique tant au niveau du Gouvernement que du Parlement.

Le développement de la diffusion des codes et l'intérêt croissant de la doctrine pour la codification sont également des signes positifs. Sur le premier point, il faut notamment souligner la publication d'éditions privées de codes, parfois annotés ; il y en eut ainsi une demi-douzaine pour le seul code général des collectivités territoriales ; à ces ouvrages importants de type classique s'ajoute, en vertu d'une décision prise par le Gouvernement au début de 1998, la diffusion systématique des codes sur Internet, qui doit être achevée en quelques mois et qui permettra à tous les intéressés, en France et à l'étranger, d'obtenir « en ligne » des codes authentiques et à jour. Quant à la doctrine, elle s'est exprimée dans des livres, des articles, des numéros spéciaux de revues et compte-rendus de colloques, comme en témoigne la bibliographie abondante et sans doute non exhaustive que nous publions dans le présent rapport.

Les enjeux de la codification au regard de la citoyenneté, de la cohésion sociale et de la compétitivité économique sont aujourd'hui mieux perçus que par le passé. Il faut espérer que les pouvoirs publics pourront mener à bien cette grande ambition.

1. LE RENOUVELLEMENT DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

1. Le mandat des membres désignés de la Commission supérieure étant arrivé à expiration à l'automne, le Premier ministre a, par arrêté du 7 octobre 1997, constitué la nouvelle Commission pour un mandat de quatre ans.

À l'occasion de ce renouvellement, le gouvernement a souhaité élargir les attributions et renforcer les moyens de la Commission. À cet effet le décret n° 97-894 du 2 octobre 1997 est venu modifier le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 qui régit la composition et le fonctionnement de la Commission : d'une part, celle-ci est désormais directement chargée de « recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole » ; d'autre part, un second poste de rapporteur général adjoint est créé ; enfin il est spécifié que trois au moins des rapporteurs particuliers sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer.

Cette réforme marque la volonté du Gouvernement de prendre en compte, dès l'élaboration des codes, les problèmes particuliers liés à l'application du droit dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer. Le suivi de ces questions étant désormais directement assuré par la Commission elle-même, il a été jugé possible d'abroger le décret n° 89-704 du 28 septembre 1989 qui avait créé une Commission adjointe compétente pour l'outre-mer.

2. Présidant le 13 octobre 1997 à l'installation de la Commission supérieure dans sa nouvelle composition, le

Premier ministre a souligné l'importance qu'il attachait à la codification : facteur de sécurité juridique et de transparence, elle constitue un élément essentiel de la compétitivité économique et une des conditions de l'exercice effectif de la citoyenneté. Pour illustrer la priorité qu'il reconnaissait à cette démarche, M. Lionel JOSPIN a indiqué que l'un des premiers conseils des ministres après la constitution du nouveau Gouvernement avait examiné deux nouveaux projets de code (le code de l'éducation et un livre du code rural) et qu'il avait personnellement tenu à inscrire l'examen de l'un des livres du projet de code rural à l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement – ce qui était sans précédent. Le Premier ministre a, enfin, marqué sa volonté que soit définie en accord avec les deux Assemblées une méthode de travail permettant de favoriser l'exercice de leurs compétences en matière de codification par les deux Assemblées et « de poursuivre et même d'accélérer la réalisation d'un travail juridique essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie ».

2. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE CODIFICATION ET LE PROGRAMME DE CODIFICATION (1998-2002)

1. En 1997 la Commission, en formation plénière, s'est réunie à quatorze reprises. Ses ordres du jour ont été consacrés pour l'essentiel à la mise au point du code de l'action sociale, du code de l'environnement et du livre IX et dernier du code rural. La Commission a examiné également l'état d'avancement des projets du code de la route, du code des juridictions administratives, du code du patrimoine, du code des propriétés publiques. Elle a enfin délibéré de la problématique du futur code de la Fonction publique.

Le comité de pilotage chargé de préparer les ordres du jour de la Commis-

sion et de suivre les travaux des équipes de codification s'est, quant à lui, réuni près d'une quarantaine de fois.

Quatre projets de code (code de la santé publique, code de l'action sociale, code de l'environnement, livre IX du code rural) ont été, après d'ultimes mises au point, officiellement transmis au Premier ministre pour arbitrage et saisine du Conseil d'État.

La Commission s'est attachée, dans ses méthodes de travail et son activité au quotidien, à développer les relations de confiance qu'elle a nouées avec les différents milieux intéressés par la codification. Des universitaires ont été très étroitement associés aux travaux de la Commission : ainsi le professeur Chapus pour le code de la justice administrative,

le professeur Moreau pour le code général des collectivités territoriales, le professeur Truchet pour le code de la santé publique. Les liens avec la magistrature judiciaire ont été renforcés notamment avec la désignation comme rapporteur général adjoint de Nicolas Bonnal, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation. Enfin un document méthodologique sur la codification a été largement diffusé auprès des équipes de codification et la rédaction d'un guide de la codification a été entreprise.

2. Actuellement dix projets de code sont parvenus à un stade avancé d'élaboration, soit devant la Commission supérieure, soit même, en aval de celle-ci, au niveau du Conseil d'État ou du Parlement.

■ A – Codes en instance devant le Parlement

- livre VI du code rural
- livre VII du code rural
- code de l'éducation
- code de la communication et du cinéma

(1^{re} lecture Sénat le 17.09.97)
(dépôt Sénat le 30.07.97)
(dépôt AN le 30.07.97)
(dépôt Sénat le 30.10.96)

■ B – Codes en instance devant le Conseil d'État

- code de la santé publique ;
- livre IX du code rural ;
- code de l'environnement ;
- code de l'action sociale.

3. À la suite de l'installation de la Commission par le Premier ministre, un programme de travail portant sur l'ensemble de la législature a été soumis au gouvernement par la Commission et a été adopté par celui-ci.

■ C – Codes en cours d'examen devant la Commission supérieure

- code des juridictions financières (partie réglementaire) ;
- code de la juridiction administrative (partie législative et partie réglementaire) ;
- code monétaire et financier ;
- code de commerce.

Outre les codes en cours d'examen par la Commission ou par le Conseil d'État, dont le principe a été confirmé, ce programme prévoit, d'une part, de poursuivre l'élaboration des parties législatives ou réglementaires de onze codes, d'autre part de lancer la refonte ou la création de onze autres codes.

■ *A – Codes en préparation dans les ministères*

<i>Parties législatives</i>	<i>lancement</i>	<i>échéance finale CSC</i>
• code de la route	1995	1998
• code du patrimoine	1991	1998
• code de la magistrature	1996	1999
• code de l'organisation judiciaire	1996	1999
• code des marchés publics	1990	1999

Parties réglementaires

• code de la route	–	1998
• code général des collectivités territoriales	–	1998
• code de l'éducation	–	1999
• code rural (livres VI, VII et IX)	–	1998
• code de la santé publique	–	1999
• code de l'environnement	–	1999

■ *B – Codes à lancer*

• code de la fonction publique	1998	1999
• code de l'entrée et du séjour des étrangers	1998	1999
• code des transports	1998	2001
• code de l'administration	1998	1999
• code des pouvoirs publics constitutionnels	1998	2001
• code de la défense	1998	1998
• code électoral	1999	2001
• code de l'artisanat	1998	2001
• code de l'énergie et des mines	1998	2001
• code de la construction	2000	2002
• code de la recherche	1998	1999

3. Questions de méthode et problèmes particuliers

1. La mise au point des quatre projets de code transmis en 1997 au Premier ministre a conduit la Commission à résoudre un certain nombre de difficultés juridiques.

■ *A – Code de la santé publique*

Publié en 1953, le code de la santé publique est devenu aujourd'hui un ensemble hétérogène. Des livres ont été ajoutés, d'autres quasi vidés de leur contenu ; la partie réglementaire a été très développée dans certains livres, alors qu'elle est restée embryonnaire voire inexistante dans d'autres ; plu-

sieurs systèmes de numérotation différents ont été utilisés ; enfin, les conceptions de santé publique que le droit traduit ont considérablement évolué au cours des années.

À la suite de la réunion interministérielle du 10 février 1994 lançant le processus de refonte du code de la santé publique, la Commission supérieure de codification a adopté le plan du nouveau code le 3 octobre 1995 et achevé à la fin de 1996 l'examen du texte de la partie législative. Après d'ultimes mises au point, le projet a été transmis au Premier ministre le 13 octobre 1997.

À l'instar du code général des collectivités territoriales, les articles du code sont ordonnés en parties, livres, titres et chapitres. Cette architecture exception-

nelle est due au nombre particulièrement élevé des dispositions existantes – 1813 articles – et à la nécessité d'adopter un cadre suffisamment souple pour permettre d'accueillir les développements que cette branche du droit connaîtra sans doute encore, du fait de l'évolution des idées et des progrès techniques.

L'ensemble des dispositions du code de la santé publique est donc rangé en six parties :

- protection générale de la santé ;
- santé de la famille, de la mère et de l'enfant ;
- lutte contre les maladies et dépendances ;
- professions de santé ;
- produits de santé ;
- établissements et services de santé.

Matériellement, le nouveau code de la santé publique intègre les dispositions de l'actuel code de la santé publique, celles du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, code trop peu volumineux pour être maintenu, et un certain nombre de textes législatifs non codifiés. La partie réglementaire comportera la codification d'un grand nombre de textes actuellement non codifiés. Les textes régissant les études universitaires des professions médicales, ayant vocation à intégrer le code de l'éducation, n'ont pas été repris. L'article 1^{er} de la loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse, dont on retrouve depuis la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain la quasi-totalité des dispositions dans l'article 16 du code civil, n'a pas été codifié non plus.

Formellement, les nombreuses modifications de rédaction ont respecté le principe de la codification à droit constant.

Les dispositions pénales ont fait l'objet d'un examen particulièrement attentif, mené de concert avec les services du ministère de la Justice. En matière

de procédure pénale, les références à des corps de fonctionnaires en voie d'extinction, tels que « les inspecteurs de salubrité » ou « les inspecteurs de la pharmacie », ont été remplacées par des formules actuelles telles que « les agents du ministère chargé de la santé ou des collectivités territoriales » ou « les pharmaciens inspecteurs de santé publique ».

Un certain nombre de difficultés juridiques sont apparues au cours de ce travail de refonte. Le projet de code a tenu compte des modifications apportées par les ordonnances n° 96-345 et n° 96-346 du 24 avril 1996, textes qui n'ont pas fait l'objet d'une loi de ratification. Il a été considéré en effet que le projet de loi portant refonte du code donnerait par là même valeur législative aux dispositions en cause.

Par ailleurs le texte de l'ordonnance n° 58-373 du 30 novembre 1958 relative à la création des centres hospitaliers et universitaires, à la réforme de l'enseignement médical et à la recherche médicale a été codifié à titre principal dans le code de la santé publique. Il ne prend pas en compte, à la date à laquelle il a été préparé, le futur code de l'éducation qui intègre ces mêmes dispositions.

Enfin l'examen du projet de code a fait apparaître l'utilité voire même la nécessité de certaines réformes. L'attention du gouvernement a donc été appelée sur les différents points concernés.

Il n'existe pas de définition de la santé publique en droit positif, ni une répartition des rôles des principaux acteurs en santé publique, ni une affirmation claire des principes essentiels comme celui de sécurité sanitaire. Le code commence donc par un article renvoyant à des décrets en Conseil d'État le soin de fixer les règles générales propres à préserver la santé de l'homme. Une loi générale de santé publique pourrait pallier à un manque essentiel.

À l'instar de la législation d'autres pays, de l'Espagne et du Québec notam-

ment, cette loi générale de santé publique pourrait trouver son fondement dans l'affirmation des droits des personnes en matière de santé publique. Si ces dispositions existent dans le droit actuel, elles sont éparpillées et gagneraient à être exprimées par des dispositions générales.

La réécriture des articles pénaux en conformité avec le code pénal actuellement en vigueur n'a pas modifié sur le fond le droit applicable.

Une réforme portant sur le fond des dispositions pénales paraît nécessaire. Certaines infractions sont à créer, notamment celles qui sont relatives aux personnes morales. D'autres infractions devraient être déclassées. En passant du délit à la contravention, elles gagneraient parfois en efficacité.

Quant à l'échelle des peines, une harmonisation serait nécessaire non seulement entre les propres dispositions du code de la santé publique, mais aussi avec celles en vigueur dans d'autres corpus juridiques, notamment le code de la consommation, le code de l'environnement et le code pénal.

La partie 3 regroupe notamment les dispositions relatives aux maladies vénériennes et celles relatives à la lutte contre l'alcoolisme – actuel code des débits de boissons – et à la prise en charge des alcooliques dangereux. Les dispositions relatives aux maladies vénériennes et à la prise en charge des alcooliques dangereux sont largement obsolètes, inadaptées et inappliquées. Elles devraient être largement amendées, voire, pour certaines d'entre elles, supprimées.

Par ailleurs, la question de l'actualisation des dispositions contre l'alcoolisme pourrait être étudiée ; le code des débits de boissons actuel ne prend pas en compte suffisamment, par exemple, la vente des boissons alcooliques dans les grandes surfaces et autres points de vente.

Quant aux professions de santé, il

serait utile d'harmoniser les dispositions relatives à l'inscription sur les listes départementales. En effet, cette inscription n'était pas considérée traditionnellement comme une condition d'exercice de la profession, ce qui est cependant le cas maintenant pour certaines professions de santé, à la suite de la loi n° 95-116 du 4 février 1995.

D'autre part une réflexion devrait être menée en relation avec les professions médicales, sur la question de savoir si l'art médical ne devrait pas, à l'instar de ce qui est fait dans d'autres pays, faire l'objet d'une définition positive : la profession de médecin est la seule profession de santé en effet à ne pas en être dotée, quoique l'exercice illégal de la médecine soit sanctionné par la loi.

Enfin la nécessité de perfectionner et d'actualiser ses connaissances professionnelles ne concerne que les médecins ; il serait sans doute utile de généraliser cette obligation aux professions médicales, voire à l'ensemble des professions de santé.

■ B – Code de l'environnement

La Commission supérieure de codification a examiné en octobre 1997 la partie législative du code de l'environnement, à la suite de la décision du Gouvernement de relancer ce code dans le cadre de sa politique de codification. Le nouvel examen de la Commission supérieure de codification a été rendu nécessaire du fait que le projet de loi déposé le 21 février 1996 à l'Assemblée nationale était devenu caduc à la suite de la dissolution. Il était également indispensable en raison des critiques émises contre ce premier projet et des mises à jour rendues nécessaires par l'intervention de nombreux textes nouveaux.

Il convient de rappeler à cet égard que le projet de loi initial n'avait été examiné par l'Assemblée nationale qu'au début de l'année 1997, un an après le dépôt du texte. Ce dernier appelait des corrections, mais le nombre d'erreurs de fond

comme un renvoi erroné à un article de texte, l'oubli d'un mot, la mention d'un alinéa abrogé – était de l'ordre de la quinzaine. Certaines des erreurs dénoncées comme telles lors de l'examen en commission parlementaire n'en étaient pas : c'est le cas de la mention, dans l'article L. 436-2, de la carte d'économiquement faible, qui n'a jamais juridiquement disparu. Par ailleurs de simples ajustements rédactionnels (par exemple la mise au présent d'un verbe) ont été présentés comme venant réparer des erreurs. Il en a même été ainsi des amendements que le Gouvernement avait préparés en vue de l'introduction dans le code des lois nouvelles, ou des amendements présentés en commission. Au demeurant, c'est une version corrigée du code qu'avait examinée la Commission de la production et des échanges, et qu'elle a d'ailleurs adoptée.

Depuis le premier examen du texte par la Commission supérieure de codification, un certain nombre de lois sont intervenues dans le champ du code de l'environnement. Il s'agit :

- de dispositions de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie venant notamment se substituer aux dispositions codifiées de la loi du 2 août 1961 ;
- des adaptations rendues nécessaires par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales ;
- des modifications apportées par la loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports (lutte contre la pollution des mers) ;
- des modifications apportées par la loi n° 96-549 du 20 juin 1996 tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- de la modification apportée à l'article L. 231-6 du code rural par la loi

n° 96-1139 du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural (date limite de déclaration des piscicultures existantes repoussée au 1^{er} janvier 1999) ;

- de la modification apportée par l'article 109 de la loi de finances pour 1996 (taxe sur le bruit des aéronefs) ;
- du complément apporté par l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 1996 (n° 96-1182 du 30 décembre 1996) à l'article 22-3 de la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets (fixation pour 1996 et 1997 du prélèvement de gestion de la taxe sur les déchets) (article L. 514-45).

Le nouvel examen de la Commission supérieure de codification a essentiellement porté sur ces modifications. Il a également été procédé à une relecture complète du texte. Le livre VI relatif aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte, qui avait finalement été disjoint du texte en février 1997, a été repris.

Le projet de code de l'environnement est découpé en six livres.

Le livre I^{er} rassemble des dispositions communes. Le réexamen du texte n'a fait ressortir aucune anomalie.

Le livre II est intitulé Milieux physiques. Il comprend deux titres, respectivement consacrés à l'eau et à l'air. Les modifications apportées au titre I^{er} ne posent pas de question particulière. Le titre II, relatif à l'air, a été entièrement repris, avec l'introduction de dispositions de la loi sur l'air et sur l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. Par elle-même, la codification de la nouvelle loi n'a pas soulevé de difficultés particulières. Pour des raisons de compréhension du champ d'application du titre II du livre II, il faut maintenir dans le code une mention indiquant que les pollutions causées par les substances

radioactives et les conditions de création, de surveillance et de fonctionnement des installations nucléaires de base restent régies par la loi du 2 août 1961. Le parti retenu dans le projet de texte consiste à faire figurer cette mention à un article L. 227-2, dans un chapitre relatif à des « dispositions diverses ».

Le livre III et le livre IV sont relatifs à la protection de la nature, à partir de la protection des espaces naturels (livre III) et de la protection des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées (livre IV Faune et flore).

L'examen du livre III a fait ressortir une ambiguïté dans la rédaction de l'article 46 de la loi du 2 février 1995, codifié à l'article L. 333-3, qui prévoit que l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux seront désormais confiés à un syndicat mixte. L'article 46 peut laisser croire, alors que telle n'est manifestement pas l'intention du législateur, que seuls pourront être créés des syndicats mixtes « fermés », excluant toutes autres personnes publiques que les communes, départements ou régions ou leurs groupements, à l'exclusion, par exemple, d'organismes consulaires et autres établissements publics, notamment l'Office national des forêts. Il est dès lors judicieux, à l'occasion du remplacement de la référence à l'article L. 166-1 du code des communes par la référence à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités locales, de supprimer la mention « regroupant les collectivités locales et leurs groupements ayant approuvé la charte ». Les promoteurs des projets de nouveaux parcs auront ainsi clairement, et sans risques contentieux pour les actes de l'organe de gestion, le choix d'une structure fermée ou ouverte pour la gestion du parc.

Le livre IV reprend les dispositions du livre II (nouveau) du code rural relatives à la préservation du patrimoine biologique, la chasse et la pêche en eau douce.

L'examen du titre II relatif à la chasse a mis de nouveau en relief l'inadaptation des dispositions pénales applicables à ce domaine. Plusieurs articles, codifiés dans la partie législative du Livre II (nouveau) du code rural instituent des contraventions. Par ailleurs, d'autres articles, qui ont leur place dans la partie législative du code, doivent être actualisés dans leur rédaction. Le projet de code procède aux modifications nécessaires. L'article d'abrogation devra exclure de son champ les articles L. 228-2, L. 228-5, L. 228-6, L. 228-7, L. 228-8 et L. 228-12 du code rural. Ces articles, auxquels la loi n° 91-363 du 15 avril 1991 a donné force de loi, devront être soumis, en vue de leur modification par voie réglementaire, à l'avis du Conseil constitutionnel, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution.

Le texte précise l'application de l'article codifiant l'article L. 228-11 du code rural qui institue une récidive spéciale en matière de chasse, dérogatoire par rapport aux dispositions prévues en matière de récidive par l'article 132-11 du code pénal. Il est apparu à la Commission que les principes de la codification à droit constant justifiaient la reprise de ce texte spécial.

L'article L. 436-2, repris de l'article L. 236-2 du code rural, dispense du paiement de la taxe piscicole les titulaires de la carte d'économiquement faible. Cette carte n'est plus distribuée mais elle n'a juridiquement jamais disparu. C'est pourquoi la Commission a maintenu la référence à cette carte. Toutefois, cet avantage n'ayant plus de réalité, il pourrait être envisagé soit de renvoyer à une prestation minimale en vigueur, dans le souci de favoriser la pratique de la pêche par des personnes à faible revenu, soit plus simplement de supprimer la mention de cette carte.

Le livre V traite des risques, pollutions et nuisances.

La seule remarque générale sur le livre V porte sur la loi du 29 décembre 1979

relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, qui a fait l'objet d'un projet de codification dans le code de la communication et du cinéma. Eu égard à l'objet principal de la loi de 1979, qui aujourd'hui concerne essentiellement la lutte contre les nuisances visuelles, la Commission s'est posée la question de savoir si cette loi ne devrait pas être placée dans le code de l'environnement (à l'exception toutefois des articles 1^{er} – principe de liberté de l'information – et 12 – affichage municipal). La Commission n'a pas estimé, toutefois, pouvoir trancher ce point qui relève d'un arbitrage politique.

Le livre VI réunit les dispositions applicables aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte. Le texte soumis à l'approbation de la Commission a été préparé par les services du secrétariat d'État à l'outre-mer et du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, conformément à la décision intervenue à la suite de la réunion interministérielle du 25 juillet 1997. La Commission a constaté l'accord de ces services en ce qui concerne l'application aux territoires d'outre-mer des dispositions des lois du 7 juillet 1976 relatives à l'immersion de déchets et à l'incinération en mer. La Commission a procédé à des modifications rédactionnelles de certains articles du livre VI.

■ C – Code de l'action sociale

La Commission supérieure a achevé en septembre 1997 l'examen de la partie législative du code de l'action sociale. La mission de codification, qui a travaillé pendant deux ans avec l'appui des services du ministère des affaires sociales, comprenait notamment des experts de différents horizons (université, inspection générale des affaires sociales), des représentants des différentes administrations déconcentrées, et un représentant de l'Association des présidents de conseils généraux.

Le code de la famille et de l'aide

sociale, issu d'un décret du 24 janvier 1956 et qui a valeur législative depuis la loi n° 58-346 du 3 avril 1958, appelait une profonde refonte.

Les formes et modalités de l'aide sociale, et plus généralement celles de l'action sociale au sens large, ont été bouleversées en quarante ans, sans que la plupart de ces transformations aient été codifiées. On peut citer en ce sens les deux lois du 30 juin 1975 sur les handicapés et sur les établissements sociaux et médico-sociaux, la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion, la loi du 10 juillet 1989 sur l'accueil à domicile des personnes âgées ou handicapées, et, très récemment, la loi du 24 janvier 1997 sur la « prestation spécifique dépendance ».

Par ailleurs, la loi du 22 juillet 1983 a profondément transformé l'économie administrative de l'aide sociale en conférant dans cette matière la compétence de droit commun aux départements.

Ce sont tous ces changements que le projet de code doit incorporer, avec les conséquences qui s'ensuivent quant à son titre, quant à son champ, quant au plan retenu et, enfin, quant aux partis qu'il a fallu adopter sur plusieurs questions ponctuelles.

Le titre du code d'origine, « code de la famille et de l'aide sociale », n'apparaît plus adapté au code élaboré aujourd'hui.

Les articles de ce code de la famille et de l'aide sociale ne pèsent plus que pour une petite moitié parmi les articles législatifs du projet de nouveau code. Or, d'une part, les nouveaux textes dont ce dernier s'est enrichi n'entretiennent aucun rapport privilégié avec la politique familiale, et d'autre part, ils s'éloignent aussi – c'est le cas du revenu minimum d'insertion – des formes traditionnelles de l'« aide sociale », pour s'engager dans des prises en charge globales, plus correctement qualifiées par les termes d'« action sociale ».

C'est pourquoi, conformément au programme général de codification adopté le 4 décembre 1995, ce code a pour intitulé « code de l'action sociale ».

S'agissant plus spécifiquement de la disparition du mot « famille », dont s'étaient émus en 1996 certains parlementaires et certaines associations familiales auxquelles le projet de code avait été soumis, force est d'admettre que ce code est loin de constituer, par sa substance, un code de la famille. Les dispositions législatives applicables à la famille figurent pour l'essentiel dans d'autres textes, à commencer par le code civil. Si l'on excepte quelques dispositions de principe n'ayant qu'une assez faible portée normative, ce code-ci ne retrace que les dispositifs d'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille, ainsi que les règles institutionnelles régissant les unions d'associations familiales.

En somme, le « code de la famille » dont il a été question à l'issue de la conférence nationale sur la famille (avril 1997) ne saurait être un code à proprement parler, mais pourrait prendre la forme d'un recueil ordonné d'extraits des différents codes concernés. Une telle œuvre, certainement utile, relève d'un travail de nature plus éditoriale que juridique.

La même réponse pourrait être faite en ce qui concerne les dispositions relatives aux « droits de l'enfant ».

S'agissant du champ législatif couvert par le code de l'action sociale, le code originel était là encore en très net décalage avec la diversité de la matière telle qu'on la perçoit aujourd'hui.

En quarante années, l'action sociale a largement débordé les subsides traditionnels de l'aide sociale, qu'on appelait auparavant « l'assistance », et s'est progressivement déclinée sur de très nombreux domaines spécialisés (le logement, l'éducation, le travail, l'aide juridictionnelle...). Or ces secteurs sont couverts,

ou ont vocation à être couverts par leurs codes propres, avec lesquels se sont parfois posées de difficiles questions de frontière. Il en est allé de même avec le code de la santé, compte tenu des nombreux chevauchements qu'exprime bien l'expression de prise en charge « médico-sociale » des jeunes enfants, des handicapés ou des personnes âgées.

Cependant le souci d'offrir à l'usager un instrument utile et synthétique a conduit à retenir, davantage sans doute que dans d'autres codes, le principe dit des « code-pilote/code suiveur », ou le recours à des articles de renvoi.

Le plan du code offre un autre reflet des transformations qu'a connues l'action sociale.

L'aide et l'action sociales font coexister des dispositifs dirigés vers certains publics (les enfants, les personnes âgées, les handicapés) et des mesures visant à répondre à certains besoins transversaux (l'aide au logement, l'aide médicale). Ces deux logiques orthogonales ont pu connaître en quarante ans des faveurs variables, l'accent étant mis tantôt sur l'une et tantôt sur l'autre. La période présente paraît plus sensible à la transversalité des questions, et évite de catégoriser trop étroitement certains groupes : les textes récents abordent par exemple l'action sociale sous l'angle de « l'exclusion » ou de la « dépendance », là où l'on aurait autrefois légiféré sur les « indigents » ou sur les « personnes âgées ».

La complémentarité de ces deux approches, et leur présence simultanée dans le droit positif, a conduit, à regrouper dans deux livres successifs les dispositifs qui relevaient de l'une puis de l'autre (livre II : aides répondant à des besoins ; livre III : aides destinées à des catégories de personnes).

Il a paru utile d'introduire ces mesures techniques par un livre 1^{er} qui en rappelle les principes directeurs, notamment la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques. Ce pre-

mier livre reprend aussi toutes les dispositions de procédure administrative, financière et contentieuse de l'aide sociale traditionnelle. Il s'agit là, en effet, d'un socle de référence pour toutes les formes ultérieures d'aide et d'action sociales.

Viennent ensuite le livre IV relatif aux « institutions » sociales et médico-sociales, publiques et privées, et le livre V relatif aux « professions » sociales, qui n'appellent pas de commentaire particulier. Un livre VI récapitule les dispositions spécifiques à certains départements ou territoires. S'agissant de l'Alsace-Moselle, les lois locales de 1908 et 1909 y font pour l'instant l'objet d'un simple article de renvoi, mais des travaux sont en cours pour leur adaptation en termes juridiques contemporains : il a paru préférable de ne pas attendre qu'ils soient terminés afin de ne pas retarder l'examen du code par le Conseil d'État : il sera possible d'en tirer les conséquences ultérieurement.

Enfin, la Commission supérieure de codification a constaté que la législation qu'il lui revenait de codifier superposait des textes dont la cohérence d'ensemble n'avait pas toujours été assurée au fur et à mesure.

Sur un plan strictement juridique, elle a d'abord dû prendre parti sur le niveau, législatif ou réglementaire, des différentes normes d'aide sociale. La doctrine a longtemps manqué de repères sûrs, et les textes se sont succédé sans être toujours cohérents sur ce point. Mais cette question a été clarifiée par la récente décision du Conseil constitutionnel 96-387 DC du 12 janvier 1997 et la Commission supérieure de codification a pu, sur cette base, proposer des solutions homogènes. Enfin la Commission supérieure a été amenée à lever certaines contradictions et obscurités, suscitées par la succession parfois désordonnée des textes et aggravées par le caractère partiel de leur codification.

■ D - Livre IX (nouveau) du code rural

La partie législative du livre IX (nouveau) du code rural (santé publique vétérinaire et protection des végétaux) a été adoptée par la Commission supérieure de codification en novembre 1997.

Ce livre avait déjà fait l'objet d'une adoption par la Commission supérieure de codification le 6 avril 1993, par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 21 juillet 1994, d'une présentation en Conseil des ministres le 27 juillet 1994 et d'un dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale à la même date. Ce projet de loi n'ayant pas été inscrit à l'ordre du jour, il est devenu caduc.

Le nouveau projet reprend le texte initial en y ajoutant quelques articles et plus précisément :

- les articles 9 et 11 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; ces deux articles ne sont pas pris en compte dans le projet de code de l'environnement et trouvent logiquement leur place dans le livre IX du code rural ;
- les articles 2 à 4 de la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et déchets d'abattoirs et modifiant le code rural ;
- l'article 76 de la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture.

Ces deux dernières lois ont été promulguées postérieurement à la date de dépôt du projet initial.

Le plan du code rural nouveau, arrêté par la Commission supérieure de codification, le 6 mars 1990, prévoit la rédaction d'un livre IX (nouveau) ayant pour objet de rassembler l'ensemble des textes relatifs à la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux. Pour la santé publique vétérinaire sont concer-

nées toutes les actions portant sur l'animal et ses produits éventuels, faisant appel aux compétences vétérinaires et contribuant à l'amélioration de la santé humaine.

Dans le titre I^{er} figurent les dispositions relatives à la garde et la circulation des animaux et des produits animaux.

Le titre II est consacré à la lutte contre les maladies des animaux.

Le titre III regroupe les dispositions relatives au contrôle sanitaire des animaux et des produits d'origine animale.

Le titre IV est relatif à l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux.

Le titre V traite de la protection des végétaux.

Enfin le titre VI contient les dispositions spécifiques aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Comme pour les livres nouveaux déjà adoptés par le Parlement (livres I, II, III, IV, V et VIII), la Commission supérieure de codification a opéré à droit constant sans apporter de modification au fond du droit.

Le livre IX (nouveau) reprend les dispositions du livre II de l'actuel code rural, issu des décrets en Conseil d'État n° 55-433 du 16 avril 1995, n° 55-1265 du 27 septembre 1955 et de la loi n° 58-346 du 3 avril 1958, en y incorporant des textes législatifs non encore codifiés et notamment la loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, la loi n° 79-595 du 13 juillet 1979 relative à l'organisation du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture, la loi n° 82-899 du 20 octobre 1982 relative à l'exercice des activités de vétérinaire, la loi n° 84-609 du 16 juillet 1984 relative à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses

autres substances, la loi n° 92-533 du 17 juin 1992 relative à la distribution et à l'application par des prestataires de services des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, certaines dispositions prévues dans la loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses dispositions pour la mise en œuvre de l'accord sur l'espace économique européen et du traité sur l'union européenne, la loi n° 94-508 du 23 juin 1994 relative à la colombophilie, ainsi que la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 précitée.

La Commission supérieure de codification propose d'abroger le deuxième alinéa de l'article 231 et l'article 233 du code rural relatifs à l'inoculation et à la clavelisation, méthodes obsolètes et dangereuses, en contradiction d'ailleurs avec l'article 8 de la loi n° 91-639 du 10 juillet 1991 (article 331 du code rural codifié à l'article L. 928-3) ainsi que les articles 253, 254 et 255 du code rural dont les dispositions sont tombées en désuétude. Ces dispositions anciennes sont d'ailleurs en contradiction avec des dispositions plus récentes sur l'abattage et l'inspection de salubrité. Les mesures correspondantes sont désormais prises par décrets et arrêtés en application de l'article 262 du code rural codifié à l'article L. 931-5. Enfin l'article 347 du code rural est devenu caduc, les articles 1608 et 1648 du code général des impôts étant abrogés et l'article 364-12 du code rural étant implicitement abrogé puisque l'article 255 fait l'objet d'une proposition d'abrogation.

Les articles L. 915-2 et L. 915-3 reproduisent les articles 521-1 et 521-2 du code pénal ; ces deux derniers articles constituent le chapitre unique du titre II du livre V du code pénal. La Commission supérieure de codification a envisagé de transférer ces deux articles dans le code rural qui serait devenu « pilote ». La solution finalement retenue est de reproduire ces articles dans le code rural en qualité de code « suiveur » du code pénal.

L'élaboration du livre IX (nouveau) marque ainsi l'achèvement des travaux de rénovation du code rural. Toutefois certains articles de l'actuel code rural ne sont ni codifiés, ni abrogés dans le code rural nouveau ; ils font l'objet d'un recensement exhaustif pour être incorporés dans un livre nouveau « Dispositions diverses et transitoires », qui deviendra d'ailleurs à terme le livre IX. Il faut rappeler, en effet, que le livre II (nouveau) du code rural « Protection de la nature » est repris dans son intégralité dans le projet de code de l'environnement. Après l'adoption du code de l'environnement le livre IX (ancien) du code rural est appelé à devenir le livre II (nouveau) de ce code.

2. Le transfert à la Commission supérieure des attributions antérieurement dévolues à la Commission adjointe pour l'outre-mer a conduit la Commission à

préciser la procédure permettant d'associer le plus en amont possible le ministère de l'outre-mer aux travaux de codification engagés par les ministères techniques. Un groupe de travail a été chargé parallèlement par le vice-président de recenser les problèmes juridiques susceptibles de se poser à l'occasion de la codification du droit de l'outre-mer. Font ainsi l'objet d'un examen approfondi la question de la détermination du droit applicable en fonction des régimes en vigueur – principe de spécialité législative ou principe d'assimilation, la question du droit codifiable en fonction des domaines de compétence de l'État dans les territoires d'outre-mer, ainsi que le choix des formules de codification. L'objectif est de parvenir à terme rapproché à une normalisation des techniques de codification pour chacun des territoires ou collectivités concernés.

ANNEXE N° 1

DÉCRET N° 89-647 DU 12 SEPTEMBRE 1989 MODIFIÉ RELATIF A LA COMPOSITION ET AU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Le Premier ministre

Décète :

■ Article 1^{er}

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

- procéder à la programmation des travaux de codification ;
- fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;
- susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et de fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et, le cas échéant, des personnalités qualifiées ;
- recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole¹ ;

- adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes.

■ Article 2

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

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

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'État ;
- un représentant de la Cour de cassation ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la commission des lois du Sénat ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;

1. Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 1^{er}.

– le directeur au secrétariat général du Gouvernement ;

– le directeur des *Journaux officiels*² ;

– le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer³ ;

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

– un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'État ;

– un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;

– un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;

– le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné.

Un rapporteur général.

Deux rapporteurs généraux adjoints⁴.

■ Article 3

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

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

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

Le rapporteur général et les rapporteurs généraux adjoints⁵ sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président⁶.

■ Article 4

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

■ Article 5

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

■ Article 6

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

Trois au moins des rapporteurs particuliers mentionnés sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer⁷.

■ Article 7

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

■ Article 8

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

2. Décret n° 90-732 du 10 août 1990, art. 1^{er}.

3. Décret n° 93-172 du 5 février 1993, art. 1^{er}.

4. Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-I.

5. Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-II.

6. Décret n° 93-904 du 15 juillet 1993, art. 2.

7. Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 3.

- au vice-président ;
- au rapporteur général et aux rapporteurs généraux adjoints⁸ ;
- aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

■ Article 9

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

Les rapporteurs généraux adjoints perçoivent⁹ l'indemnité prévue pour les rapporteurs particuliers¹⁰.

■ Article 10

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

■ Article 11

Le montant des indemnités allouées aux personnalités qualifiées a un caractère forfaitaire. Il est fixé par le vice-président dans la limite d'un plafond établi par arrêté conjoint du Premier

ministre, du ministre chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives et du ministre chargé du Budget. Cette indemnité est payée en deux versements.

■ Article 12

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

■ Article 13

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

Fait à Paris, le 12 septembre 1989.

Michel ROCARD

8. Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-III.

9. Décret n° 97-894 du 2 octobre 1997, art. 2-IV.

10. Décret n° 93-904 du 15 juillet 1997, art. 4.

Par le Premier ministre :
Le ministre d'État, ministre de l'Économie,
Des Finances et du Budget,
Pierre BÉRÉGOVOY

Le ministre d'État,
ministre de la Fonction publique
et des Réformes administratives,
Michel DURAFOUR

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

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

ANNEXE N° II

DISCOURS PRONONCÉS LE 13 OCTOBRE 1997 LORS DE L'INSTALLATION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION PAR LE PREMIER MINISTRE M. LIONEL JOSPIN

DISCOURS DE M. LIONEL JOSPIN, PREMIER MINISTRE

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous nous sommes réunis pour procéder à l'installation dans sa troisième mandature de la Commission supérieure de codification, créée par un décret du 12 septembre 1989 pour, je cite, « œuvrer à la simplification et à la clarification du droit », en procédant « à la programmation des travaux de codification », en fixant « la méthodologie d'élaboration des codes », et enfin en adoptant et transmettant au Gouvernement les projets de code.

La Commission est placée sous la présidence du Premier ministre et comprend un vice-président, des représentants du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, deux parlementaires, membres des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, et plusieurs directeurs d'administration centrale.

Depuis la création de cette Commission, vous en êtes, Monsieur le Président Guy Braibant, le vice-président et de ce fait le principal animateur. Votre désignation pour ce troisième mandat manifeste la compétence et la détermination

dont vous avez su faire preuve pour asseoir son autorité.

Je souhaiterais donc vous rendre d'emblée, Monsieur le président, un hommage tout particulier. Je salue également les autres membres, magistrats, parlementaires et hauts fonctionnaires, ainsi que les rapporteurs et collaborateurs de la Commission.

La présence à mes côtés de M. Zucarelli, ministre de la fonction publique, de la décentralisation et de la réforme de l'État, témoigne de l'importance de nos travaux pour les secteurs de sa responsabilité. Mme Guigou, garde des sceaux, en déplacement à l'étranger, a souhaité s'associer à cette cérémonie en désignant le directeur de son cabinet pour la représenter.

Je voudrais en premier lieu souligner les enjeux de la codification, puis montrer quel est le bilan des deux premiers mandats de la Commission, enfin proposer des perspectives pour le troisième mandat de quatre ans qui s'ouvre aujourd'hui.

Je voudrais souligner que la réalisation de dix codes en huit années constitue un succès remarquable, compte tenu

de l'ampleur et de la difficulté de la tâche.

Peu à peu la commission a élaboré en quelque sorte une doctrine sur les principes de la codification. Le principe de l'élaborer à droit constant, c'est-à-dire sans apporter aux textes codifiés de modifications de fond, a permis d'accélérer la codification. Les règles de délimitation des codes entre eux, ce qui est appelé le périmètre, le choix d'un plan selon une classification logique qui va du général au particulier et d'une division interne en fonction de la nature juridique des actes ont permis de bâtir une architecture d'ensemble d'une grande cohérence.

Les travaux de la commission pendant ces huit années ont permis de constituer les fondations solides d'un édifice juridique dont la construction prendra de longues années et sera d'ailleurs en quelque sorte permanente.

Les perspectives

Il reste, nous le savons, un travail considérable à accomplir. Le programme de travail de la commission pour votre troisième mandat est largement défini. Vingt codes sont inscrits, parmi lesquels le code de commerce, le code de l'artisanat et le code des transports, d'une grande importance pour les secteurs professionnels concernés, ainsi que le code de la magistrature et de la juridiction administrative ou le code des étrangers, dont l'utilité est évidente.

Il est souhaitable que l'œuvre de codification progresse à un rythme satisfaisant, compatible avec l'attente qu'elle suscite et la charge de travail qu'elle représente, pour les ministères et pour la commission.

Chaque ministre doit s'associer à cet effort en consacrant au travail de codification les moyens humains et matériels nécessaires. Je ne manquerai pas de le rappeler aux membres du Gouvernement.

A titre d'illustration de cette reconnaissance de priorité gouvernementale, j'observerai que l'un des premiers conseils des ministres tenus sous le nouveau Gouvernement a examiné deux projets de code, le code de l'éducation nationale et différents livres du code rural.

Les deux Assemblées jouent un rôle déterminant dans la qualité de la codification. Il convient que leur rôle s'exerce pleinement, ce qui conduit à écarter la codification par ordonnances.

Comme vous le savez, l'ordre du jour du Parlement est chargé.

J'ai tenu, et il n'y a pas de précédent, à ce que, dès la session extraordinaire, soit examiné un projet de code, en l'espèce un livre du code rural.

Le ministre des relations avec le Parlement s'est déjà rapproché des présidents des commissions des lois afin de définir, d'un commun accord, une méthode de travail.

Je suis donc convaincu que la prise de conscience, par toutes les institutions de l'État, de l'importance de la codification va permettre de poursuivre et même d'accélérer la réalisation d'un travail juridique essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie.

Il serait bienvenu que l'exemple montré par le Gouvernement soit suivi par les autres autorités qui produisent des normes, je pense notamment aux autorités administratives indépendantes, qui se sont vu déléguer une part du pouvoir réglementaire dans des domaines où les enjeux sont importants, régulation de l'audiovisuel ou des opérations boursières ou bien encore édictons de normes pour la constitution de fichiers informatiques.

Les enjeux de la codification

« Nul n'est censé ignorer la loi », mais nous savons tous qu'il est aujourd'hui bien difficile de connaître les lois et les

règlements, non seulement dans leur totalité, mais même dans des domaines spécialisés.

Les textes se multiplient. Les sources du droit sont devenues plus nombreuses avec le développement rapide du droit communautaire et international.

Le droit pénètre des matières à caractère scientifique ou technique, dont il était jusque-là absent. Les lois et les règlements sont modifiés et complétés avec une fréquence accrue, au point qu'il est souvent difficile pour un non-spécialiste de connaître le texte applicable.

La démographie législative et réglementaire paraît incontrôlable. Régulièrement, un accord semble se faire sur l'objectif de simplification des textes, sur la nécessaire limitation des textes nouveaux, sur l'inévitable suppression des réglementations dépassées.

Mais, simultanément, se manifeste l'attente d'une présence plus intense et plus précise de la loi, pour réglementer des domaines nouveaux, comme l'activité spatiale, les télécommunications, l'environnement ou la bioéthique. L'inquiétude de l'excès de normes cède alors le pas devant le sentiment de l'urgence de combler un « vide juridique ».

Les limites d'une régulation quantitative du flux de normes ainsi rappelées, apparaît plus clairement l'importance d'organiser le droit, de bâtir une architecture logique des lois et des règlements, préalable à l'indispensable effort d'information.

L'exercice de codification, en réalisant un « état des lieux » des textes, permet d'actualiser et de clarifier le droit. Il conduit à repérer des dispositions qui seraient contraires à la Constitution, à des engagements internationaux souscrits par la France ou devenues obsolètes.

La codification, en proposant une pré-

sentation exhaustive et cohérente de la règle de droit dans un domaine donné, est un facteur déterminant de la sécurité juridique.

Celle-ci est, on le sait, d'une grande importance pour les relations entre les personnes, pour les collectivités territoriales et pour les entreprises. La sécurité juridique est un élément essentiel de la compétitivité économique.

La sécurité juridique et la plus grande transparence du droit, permises par la codification, sont nécessaires à l'exercice effectif de la citoyenneté. Si la loi n'est accessible qu'aux plus cultivés, aux plus fortunés ou à quelques spécialistes, l'exigence démocratique est insatisfaite, le pacte républicain est atteint. L'expression de la volonté générale ne peut rester masquée aux yeux des citoyens.

Les enjeux de la codification sont donc d'une grande importance.

Premier bilan de la codification

Depuis la création de la commission, quatre codes ont été élaborés et adoptés par le Parlement, ceux relatifs à la propriété intellectuelle, à la consommation, aux juridictions financières et aux collectivités territoriales, ainsi que six des neuf livres du code rural.

Six autres codes ont été adoptés par la commission et approuvés par le conseil des ministres. Ils ont été déposés sur les bureaux des Assemblées.

D'autres normes échappent à toute codification, comme celles que diverses autorités élaborent dans des domaines techniques. Elles participent à la surcharge normative que les associations d'élus me signalent pour la déplorer. L'expérience de notre commission pourrait utilement être mise à profit pour proposer des règles de conduite pour l'élaboration et le classement de ces normes.

L'accès effectif au droit suppose également que le résultat des travaux de

codification soit mis à la disposition du public dans des conditions permettant une consultation large et aisée, par tous les moyens de communication.

À chaque étape de l'évolution de la société et des techniques, il nous faut inventer des codes et des conventions pour permettre l'accès de chacun, quel

que soit son niveau social et culturel, à la règle de droit.

Monsieur le Président, messieurs, je suis heureux de déclarer la Commission supérieure de codification installée dans sa troisième mandature et souhaite à vos travaux un plein succès.

DISCOURS DE M. GUY BRAIBANT, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

Monsieur le Premier ministre,

Je vous remercie, au nom de la Commission supérieure de codification, des encouragements que vous lui avez donnés en manifestant votre volonté de soutenir l'œuvre de codification qui est sa raison d'être, et d'abord en l'installant vous-même aujourd'hui.

Je vous remercie également, à titre personnel, de la confiance dont vous m'avez témoigné en renouvelant mon mandat de vice-président pour une nouvelle période de quatre ans.

Votre soutien est particulièrement précieux. Ce n'est pas par hasard en effet, je puis en témoigner, qu'en 1989, la présidence de la Commission a été attribuée au Premier ministre lui-même. Seul celui-ci peut, avec ses collaborateurs, exercer l'influence nécessaire pour que les codes soient d'abord lancés et préparés, ensuite adoptés par le Parlement.

Permettez-moi, Monsieur le Premier ministre, de profiter de cette occasion exceptionnelle pour rendre hommage à toutes les personnes et institutions qui concourent depuis huit ans au succès de cette œuvre collective :

- les membres de la Commission au premier rang desquels les représentants du Parlement, toujours assidus ;

- ses rapporteurs généraux successifs, leurs adjoints et les rapporteurs particuliers chargés des différents codes, et sa secrétaire générale ;

- les équipes de codification des ministères ;

- deux organismes qui jouent un rôle

central dans cette politique, le Secrétariat général du Gouvernement qui nous appuie inlassablement dans notre action quotidienne et le Conseil d'État qui examine les codes avec un soin minutieux et leur donne le sceau de sa compétence juridique ;

- enfin, les Assemblées, leurs commissions et leurs fonctionnaires, pour lesquels la codification représente un travail lourd et qui contribuent à la fois à l'amélioration technique des codes et à leur légitimation démocratique.

La commission, pour sa part, mettra tout en œuvre pour permettre à nos concitoyens d'accéder plus facilement et plus commodément à un droit de plus en plus complexe et à une réglementation de plus en plus abondante.

La codification à droit constant n'a pas pour objet de réformer nos lois. Mais elle est en elle-même une simplification dans la mesure où elle rassemble des textes dispersés, comme le montre l'exemple du code général des collectivités territoriales qui a réuni 170 lois en un seul document. Elle facilite ainsi la connaissance et la transparence des règles, éléments essentiels de l'État de droit et de la démocratie. Elle est même un facteur de croissance économique, comme l'a montré récemment un expert de l'OCDE, parce qu'elle permet aux créateurs et aux dirigeants d'entreprise de se retrouver plus aisément dans l'enchevêtrement de la réglementation et des procédures et de bénéficier d'une sécurité juridique qui leur est indispensable. Enfin, elle facilite les réformes futures en donnant à leurs auteurs un état clair et sûr du droit existant.

Ces principes et ces objectifs, que

vous venez de rappeler, ne sont guère remis en cause aujourd'hui. Mais, comme vous le savez, Monsieur le Premier ministre, la politique de codification s'est heurtée à un obstacle institutionnel qui tient aux difficultés d'ajustement des programmes du Gouvernement et des Assemblées dans ce domaine, de sorte que certains codes sont tombés en panne au Parlement pendant plusieurs années. De tels retards ont des effets négatifs.

Par exemple, le projet du livre IX du code rural est resté trois ans à l'Assemblée nationale et devenu caduc du fait de la dissolution. Or deux projets de loi importants en matière agricole, qui venaient modifier la matière couverte par ce livre, avaient dû être insérés dans l'ancien code rural, ce qui ne pouvait qu'accroître la confusion au lieu de la dissiper. De même, il s'est écoulé une année entre le dépôt du code de l'environnement à l'Assemblée nationale et son examen par la commission compétente ; dans cet intervalle, sept lois nouvelles concernant la matière avaient été votées et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous allons être obligés de reprendre tout à l'heure l'examen de ce code. On pourrait multiplier les exemples ; contrairement aux vins, les codes ne se bonifient pas en vieillissant. En outre, ces délais font perdre confiance en l'œuvre de codification et découragent ceux qui y participent. Comment demander au Conseil d'État d'accélérer son examen s'il sait que le code risque de dormir ensuite plusieurs années ?

C'est pourquoi la volonté politique que vous avez affirmée est si importante. La codification pourra réussir, dans les prochaines années, si les codes sont inscrits à l'ordre du jour des Assemblées peu de temps après leur dépôt et si leur examen est suivi attentivement par les ministres compétents.

La question cruciale est celle de savoir si les travaux du Parlement lui permettront de soutenir un rythme de trois codes environ par an. Pour la résoudre, votre

action et celle de votre Gouvernement seront évidemment décisives. Le succès de la politique de codification en dépend dès lors que le choix a été fait, en 1989, à la fois d'abandonner la codification par décrets et de ne pas recourir aux ordonnances et que vous avez confirmé cette orientation, ce dont je me réjouis personnellement.

La codification, qui est une activité millénaire, se trouve aujourd'hui au cœur de la modernisation de l'État et de la société d'information. Elle utilise largement l'informatique pour l'élaboration des codes et elle perfectionne constamment cet usage ; des progrès décisifs ont été accomplis par l'équipe de codification de la direction générale des collectivités locales, qui a mis au point un logiciel performant, bien nommé « Magicode » ; c'est un excellent outil d'élaboration des codes, qui facilite en outre l'établissement d'une chaîne informatique de codification reliant toutes les institutions qui participent à cette élaboration. Mais c'est bien d'une aide qu'il s'agit, non d'une substitution. L'informatique doit être au service de la codification et non pas, comme certaines l'ont préconisé, à sa place.

Les moyens modernes de communication doivent également contribuer à la connaissance des codes. Les codes facilitent l'accès au droit et la technique doit faciliter l'accès aux codes. Tel est le cas d'Internet : le réseau doit permettre aux citoyens, aux entreprises, aux administrations du monde entier de consulter facilement nos codes, authentifiés et constamment mis à jour par une autorité publique. Ainsi la France et les Français tireront le meilleur profit de leur codification et Internet deviendra un instrument privilégié de diffusion de notre modèle juridique.

L'un des signes les plus encourageants du succès de celle-ci – et je pense que le ministre de l'éducation que vous avez été y sera sensible – est qu'elle s'enseigne, par exemple à l'institut régional d'administration de Bastia et à l'université

d'Amiens. C'est qu'en effet des besoins nouveaux apparaissent. Il faut que nos fonctionnaires sachent faire et manier des codes ; des métiers de juristes-informaticiens participant à la codification assistée par ordinateur commencent à se développer. En outre, elle donne lieu à de nombreux travaux de recherches, thèses, colloques, numéros spéciaux de revues dont deux, particulièrement riches, ont paru ces jours-ci.

La codification est une œuvre de longue haleine. Comme on dit aujourd'hui, elle s'inscrit dans la durée. Elle se situe dans un temps long : on ne peut faire un code en quelques semaines même avec les moyens les plus modernes. Elle est souvent victime de l'urgence qui s'attache à des projets de lois ou à l'action

politique. Elle a besoin de stabilité et de continuité.

Pour revenir à l'actualité de la codification, je vous remets, Monsieur le Premier ministre, le nouveau code de la santé publique, qui pourra être envoyé au Conseil d'État après avoir reçu votre approbation. C'est un document important par son volume – près de 2 000 articles –, et par son objet : il rassemble toutes les lois relatives à la protection sanitaire et aux professions, produits et équipements de santé. C'est un bon exemple de l'utilité de la codification – de cette œuvre passionnante que la commission est prête, Monsieur le Premier ministre, à poursuivre activement, avec votre aide et selon vos instructions, et qui fait honneur à notre pays.

ANNEXE N° 3

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

M. **BRAIBANT** (Guy), vice-président, président de section honoraire au Conseil d'État

M. **PÊCHEUR** (Bernard), rapporteur général, conseiller d'État

M. **BONNAL** (Nicolas), rapporteur général adjoint, magistrat

M. **MARTIN** (Didier), rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la Cour des comptes

TITULAIRES	SUPLÉANTS
M. Sauzay (Philippe), conseiller d'État	M. Chabanol (Daniel), conseiller d'État
M. Laplace (Jean-Claude), conseiller à la Cour de cassation	M. Tricot (Daniel), conseiller à la Cour de cassation
M. Descheemaeker (Christian), conseiller-maître à la Cour des comptes	M. Schwerer (Bertrand), conseiller référendaire à la Cour des comptes
M. Colcombet (François), député	M. Gouzes (Gérard), député
M. Rufin (Michel), sénateur	M. Gélard (Patrice), sénateur
M. Cavarroc (Francis), directeur des affaires civiles et du sceau	M. Douvreur (Olivier), sous-directeur à la direction des affaires civiles et du sceau
M. Moinard (Marc), directeur des affaires criminelles et des grâces	M. Guérin (Didier), sous-directeur à la direction des affaires criminelles et des grâces
M. Santel (Gilbert), directeur général de l'administration et de la fonction publique	M. Piganiol (Raymond), sous-directeur à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
M. Lasvignes (Serge), directeur au Secrétariat général du Gouvernement	M. Arrighi de Casanova (Jacques), maître des requêtes au Conseil d'État
M. Bolufer (Jean-Paul), directeur des Journaux officiels	M. Audebert (Patrick), direction des Journaux officiels
M. Comet (Henri-Michel), directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer (Dom-Tom)	M. Tissot (Christophe), bureau des affaires juridiques (Dom-Tom)

ANNEXE N° 4

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

COMITÉ DE PILOTAGE

M. **BRAIBANT** (Guy), vice-président, président de section honoraire au Conseil d'État

M. **PÊCHEUR** (Bernard), rapporteur général, conseiller d'État

M. **BONNAL** (Nicolas), rapporteur général adjoint, magistrat

M. **MARTIN** (Didier), rapporteur général adjoint, conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Mme **CATTA** (Élisabeth), magistrat, chargé de mission

Mme **GOUËFFIC** (Nicole), attaché principal d'administration, secrétaire générale de la Commission

Mme **MÊME** (Colette), conseiller d'État, chargé de mission auprès du vice-président

RAPPORTEURS PARTICULIERS

Mme **AGOSTINI** (Frédérique), magistrat (*partie outre-mer des codes*)

M. **BARDOU** (Gilles), maître des requêtes au Conseil d'État (*code de l'action sociale*)

Mme **COLMOU** (Anne-Marie), maî-

tre des requêtes au Conseil d'État (*code de l'éducation – partie réglementaire*)

M. **FROCHOT** (Jean-Michel), conseiller à la direction de la comptabilité publique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (*code des juridictions financières*)

M. **GALLET** (Jean-Louis), président de chambre à la cour d'appel de Versailles (*code de l'organisation judiciaire*)

M. **GOULARD** (Guillaume), maître des requêtes au Conseil d'État (*code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général*)

M. **GUYOMAR** (Mattias), auditeur au Conseil d'État (*partie outre-mer des codes*)

M. **HOURDIN** (Hugues), maître des requêtes au Conseil d'État (*code de la fonction publique*)

M. **HUBERT** (Patrick), maître des requêtes au Conseil d'État (*code de l'environnement*)

M. **JAPIOT** (Olivier), auditeur au Conseil d'État (*code de la route*)

M. **LOLOUM** (François), maître des requêtes au Conseil d'État (*code monétaire et financier*)

M. **MACHARD** (Luc), conseiller référendaire à la Cour des Comptes (*code de l'administration*)

M. **MARCHAUD** (Paul), procureur

général honoraire (*partie outre-mer des codes*)

Mme **MAUGÜÉ** (Christine), maître des requêtes au Conseil d'État (*code général des collectivités territoriales – partie réglementaire*)

M. **MÉDA** (Maurice), maître des

requêtes au Conseil d'État (*code du patrimoine – code de la magistrature*)

M. **SAVOIE** (Henri), maître des requêtes au Conseil d'État (*code rural*)

M. **STAHL** (Jacques-Henri), maître des requêtes au conseil d'État (*code de la juridiction administrative*)

ANNEXE N° 5

ORDRE DU JOUR DES RÉUNIONS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION EN 1997

Réunion du 14 janvier 1997

- état d'avancement du code des propriétés publiques
- état d'avancement du code de la juridiction administrative

Réunion du 28 janvier 1997

- examen du plan du code de la route

Réunion du 4 février 1997

- état d'avancement du code du patrimoine

Réunion du 25 février 1997

- état d'avancement du code du patrimoine (suite)

Réunion du 25 mars 1997

- orientations du rapport d'activité de la Commission supérieure de codification pour 1996

Réunion du 29 avril 1997

- examen de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales

Réunion du 20 mai 1997

- examen du code de l'action sociale

Réunion du 27 mai 1997

- examen du code de l'action sociale (suite)

Réunion 1^{er} juin 1997

- examen du code de l'action sociale (suite)

Réunion du 1^{er} juillet 1997

- examen du code de l'action sociale (suite)

Réunion du 9 septembre 1997

- examen du code de l'action sociale (suite et fin)

Réunion du 13 octobre 1997

- installation de la Commission supérieure de codification par M. Lionel JOSPIN, Premier ministre
- remise du projet de code de la santé publique au Premier ministre
- examen du code de l'environnement

Réunion du 25 novembre 1997

- examen du livre IX (nouveau) du code rural

Réunion du 9 décembre 1997

- programme de codification 1998-2002
- examen de la problématique du code de la fonction publique

ÉTAT D'AVANCEMENT DES CODES EN VOIE D'ACHÈVEMENT OU EN PRÉPARATION

CODE DU PATRIMOINE

Le principe de l'élaboration d'un code du patrimoine, son titre et son champ ont été arrêtés le 18 septembre 1991. La mise au point du code s'est cependant heurtée à des difficultés conceptuelles. Un premier projet de code établi sur la base d'un plan dit « transversal » a été examiné par la Commission supérieure de codification dans ses séances des 4 et 25 février 1997. Le parti initialement choisi est apparu à l'examen comporter plus d'inconvénients que d'avantages : séduisant actuellement mais trop complexe, le projet transversal ne permettrait ni de respecter l'unité des grandes lois fondatrices, ni d'assurer une bonne accessibilité au droit par les usagers. La Commission supérieure de codification a donc recommandé l'adoption d'un plan vertical, organisé autour de sept thèmes : archives, bibliothèques, musées, archéologie, monuments historiques, espaces protégés, outre-mer.

Les travaux de codification ont repris sur ces nouvelles bases.

CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Compte tenu des questions de principe et de conception que soulevait le projet de code de la fonction publique, la Commission supérieure a été appelée, à la demande du cabinet du Premier ministre, à délibérer sur la problématique générale

de ce code, avant même la réunion d'arbitrage qui doit, sur le plan politique, lancer les travaux de codification.

Lors de sa séance du 9 décembre 1997 consacrée à cet examen, la Commission supérieure a appelé l'attention sur la nécessité de préserver, au sein du futur code de la fonction publique, la spécificité des dispositions regardées comme statutaires et d'adopter, en conséquence, un plan distinguant clairement les dispositions de cette nature et les règles non-statutaires.

L'équipe de codification du ministère chargé de la fonction publique a été chargée d'élaborer un nouveau plan correspondant à cette recommandation.

CODE DE L'ÉDUCATION

Le code de l'éducation a été entrepris dès 1992 par le ministère de l'éducation nationale et la Commission supérieure de codification, qui lui a consacré plusieurs séances de travail échelonnées de mars 1994 à novembre 1995.

La partie législative du code de l'éducation a été examinée par le Conseil d'État au cours du premier semestre 1997 et déposée à l'Assemblée nationale, après son adoption par le Conseil des ministres, le 30 juillet 1997.

Ce code réunit les textes relatifs aux enseignements scolaires et supérieurs relevant du ministère de l'éducation nationale, aux enseignements organisés

sous la responsabilité d'autres départements ministériels et aux établissements d'enseignement privés. Les grandes lois y sont intégrées en tenant compte des abrogations résultant de la succession des textes qui marque le domaine de l'éducation : lois du 15 mars 1850 sur l'enseignement, du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, du 25 juillet 1919 sur l'enseignement technique, du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, du 10 juillet 1989 d'orientation de l'éducation. Seront également prises en compte les conséquences de la décentralisation renforcée par la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Le code de l'éducation comporte plus de 700 articles, ce qui permettra l'abrogation de plus de vingt grandes lois sur l'éducation, ainsi que de multiples dispositions législatives éparées, dont le regroupement favorisera l'accessibilité et la lisibilité.

La partie réglementaire du code de l'éducation est en cours de préparation au sein du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et commencera à être examinée par la Commission supérieure de codification dans le courant de l'année 1998. Elle comptera environ cinq fois plus d'articles que la partie législative.

CODE DE LA ROUTE

Le Gouvernement a décidé, en mai 1996, d'entreprendre la refonte du code de la route. Cette tâche a été confiée à une mission de codification, présidée par un magistrat, sous l'égide du délégué interministériel à la sécurité routière.

Le plan du code de la route rénové,

proposé par la mission de codification, a été approuvé par la Commission supérieure de codification le 28 janvier 1997. Ce plan, identique pour les parties législative et réglementaire, comprend quatre livres (auxquels pourrait s'ajouter un livre pour les dispositions spéciales à Mayotte) :

- livre I : dispositions générales
- livre II : le conducteur
- livre III : le véhicule
- livre IV : l'usage des voies

La mission de codification a choisi de commencer ses travaux par le livre IV (« l'usage des voies »), dont la rédaction a été approuvée par le groupe de travail interministériel le 16 octobre 1997. La rédaction du livre III (« le véhicule ») est en cours d'achèvement et celle des deux derniers livres devrait être engagée avant l'été 1998.

Les principales difficultés rencontrées jusqu'à présent par la mission de codification tiennent à l'étendue du principe de la codification à droit constant, dans la mesure où les administrations concernées souhaiteraient, au moins dans la partie réglementaire, modifier certaines dispositions et notamment certaines sanctions afin de leur conférer une plus grande cohérence. L'avis de la Commission pourrait être sollicité sur cette question.

La mission devrait achever ses travaux d'ici la fin de l'année 1998, tant pour ce qui concerne la partie législative que la partie réglementaire, qui sont traitées en parallèle.

CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Un avant-projet a été élaboré qui concerne les cinq premiers livres de la partie législative, consacrés respectivement aux dispositions communes (Livre I), aux juridictions du premier

degré (Livre II), aux juridictions du second degré (Livre III), à la Cour de cassation (Livre IV), aux dispositions applicables à certains auxiliaires de justice ou du juge (Livre V). Le sixième et dernier Livre, relatif aux dispositions particulières applicables à certaines collectivités territoriales (Alsace-Moselle, Dom et Tom) n'est pas achevé. De même, la partie réglementaire reste à élaborer.

La difficulté essentielle de ce code réside dans la délimitation de son périmètre. En l'état de sa présentation actuelle, il ne comporte pas les dispositions relatives aux juridictions spécialisées, tels que le tribunal de commerce et la juridiction prud'homale. Cette option est conforme à un arbitrage interministériel rendu le 17 avril 1996 tendant, pour ces juridictions, à ne faire, du code de l'organisation judiciaire qu'un code suiveur. Néanmoins, la question est posée au ministre de savoir s'il demeure opportun de retenir une telle présentation, limitée en définitive, en ce qui concerne les juridictions du premier degré, au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance, ou au contraire d'intégrer les dispositions concernant ces juridictions spécialisées, dans la mesure où cette dernière approche, plus globale, assurerait davantage l'autonomie du code de l'organisation judiciaire.

Par ailleurs, l'avant-projet actuel intègre les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la justice pénale. Or cette option paraît soulever quelques difficultés qui appellent un arbitrage au sein du ministère de la justice. Il faut, à cet égard, remarquer que les projets de réforme en matière de procédure pénale et de redécoupage de la carte judiciaire ne sont pas sans incidence sur certains choix à effectuer.

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

Deux projets de plan ont été préparés qui ne diffèrent que par le sort qui est fait aux dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature.

Celles-ci dans une première version, pourraient être maintenues dans leur ensemble, et dans leur structure actuelle, en tête du code, qui ne serait alors que la pure et simple juxtaposition des deux textes précités, sous réserve de la réorganisation des dispositions relatives à l'organisation du conseil. Elles pourraient être aussi dans l'autre version, réparties en trois sous-ensembles qui prendraient place dans des parties du code plus globales : la composition du conseil se trouverait dans le titre relatif au corps judiciaire, les attributions en matière de nomination seraient regroupées avec les autres dispositions relatives à ce point (dans le titre consacré à la « carrière des magistrats ») et les dispositions relatives à la formation disciplinaire du conseil seraient intégrées au titre consacré à la discipline des magistrats.

La préparation, actuellement en cours au ministère de la justice, d'une vaste réforme du Conseil supérieur de la magistrature et du statut de la magistrature sont cependant de nature à modifier profondément les données du choix évoqué ci-dessus, qui ne pourra être valablement arrêté qu'une fois que ces réformes auront abouti.

CODE DE LA MAGISTRATURE

Le code de la magistrature est destiné à regrouper, dans sa partie législative, les

CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Au cours de l'année 1997, le projet de code monétaire et financier a été com-

plété par un nouveau livre relatifs aux dispositions particulières à l'outre-mer.

Par ailleurs, l'articulation avec d'autres codes a été poursuivie (plus particulièrement : code du commerce, code des douanes, code de la consommation).

Enfin, l'évolution substantielle de la fiscalité dans les matières relevant du code monétaire et financier a demandé une mise à jour délicate, compte tenu notamment des particularités de la codification en matière de fiscalité.

Ces divers travaux devraient trouver leur aboutissement en mai 1998. Indépendamment des échéances de l'Euro, le sort du projet de code monétaire et financier dépend largement de l'avancement, en parallèle, des travaux sur le projet du code de commerce en cours d'adaptation.

CODE DE COMMERCE

La reprise des travaux de refonte du code de commerce, interrompus au plan parlementaire depuis le rejet par la commission des lois de l'Assemblée nationale en mai 1994 du projet de loi précédemment adopté par le Sénat en première lecture, a été décidée par le Gouvernement qui l'a inscrite dans le programme général de codification.

Dans cette perspective, il a été procédé par les services du ministère de la justice à une importante mise à jour rendue nécessaire compte tenu des nombreuses modifications apportées aux dispositions codifiées dans le projet voté par le Sénat par les différentes lois, au nombre d'une vingtaine, intervenues depuis. Ce projet doit, à cet effet, être largement amendé, en particulier dans ses livres II, III, IV, et VI consacrés respectivement aux sociétés commerciales, à la vente, à la concurrence et aux difficultés des entreprises, ces matières ayant été affectées, en particulier, par la loi du

11 février 1994 sur l'initiative et l'entreprise individuelle, la loi du 10 juin 1994 sur la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, la loi du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales la loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières.

Par ailleurs, il a été procédé aux adaptations du périmètre du code rendues nécessaires par les travaux menés en parallèle sur le projet de code monétaire et financier, adaptations concernant notamment la place des dispositions relatives à la cession et au nantissement des créances professionnelles et au crédit-bail.

Cette mise à jour doit être complétée par l'insertion dans le projet de code de dispositions consacrées à l'application de celui-ci aux territoires d'outre-mer. À l'achèvement de ces différents travaux, l'Assemblée nationale sera alors en mesure de reprendre l'examen du projet.

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

■ 1. *Partie législative*

Depuis le dernier rapport annuel (1996) de la Commission supérieure de codification, qui présentait un bilan de la partie législative au 23 avril 1997, le code général des collectivités territoriales a été modifié par les lois suivantes :

- loi de finances rectificative pour 1997 (n° 97-1239 du 29 décembre 1997) ;
- loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) ;
- loi n° 98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux.

Il comportait alors 1 795 articles, il en compte aujourd'hui 1 797.

■ 2. Partie réglementaire

La partie réglementaire du code général des collectivités territoriales en préparation comprendra, comme la partie législative, cinq parties :

I : Les dispositions générales

II : La commune

III : Le département

IV : La région

V : La coopération locale

Les dispositions réglementaires de la première partie ont été examinées en réunion plénière de la Commission le 27 mars 1997 ; la deuxième partie, en ce qui concerne le livre 1^{er} Organisation et le livre 2 Attributions, a fait l'objet de la réunion du 10 février 1998.

À ce jour, les travaux de la Commission supérieure de codification ont porté sur un total de 957 dispositions codifiées.

La fin de la deuxième partie (livre 3 Finances, livre 4 Intérêts propres à certaines catégories d'habitants et livre 5 Dispositions particulières), ainsi que les 3 suivantes, seront examinées par la Commission supérieure de codification selon un calendrier qui reste à fixer et en tout état de cause à l'automne 1998.

Il est prévu de transmettre l'ensemble du projet au Conseil d'État à la fin de l'année 1998.

CODE DE LA COMMUNICATION ET DU CINÉMA

Préparé avec le concours actif du service juridique du ministère de la culture, de la direction du livre, du centre national de la cinématographique, du service juridique et technique de l'information et de la communication et du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le code de la communication a vocation à regrouper les nombreux textes relatifs à l'audiovisuel,

au cinéma et à l'écrit (presse et livre). Sa partie législative codifiera des lois aussi emblématiques que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Ce projet a connu une relance décisive en 1996.

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

Suite à une première mise à jour opérée en 1994, le Gouvernement a repris le projet en 1996. Une nouvelle mouture du projet a été présentée à la Commission supérieure de codification le 1^{er} octobre 1996, puis examiné par le Conseil d'État. Il a été adopté en Conseil des ministres le 17 octobre 1996 puis transmis au Sénat. Ce dépôt n'a pas été affecté par le renouvellement de l'Assemblée nationale en mai 1997.

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

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

CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La codification des dispositions législatives et réglementaires relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes avait été prévue par l'article 27 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Les travaux de codification ont débuté à la fin de l'année 1989 au sein de la Commission supérieure de codification en vue de l'élaboration d'un « code des juridictions financières ».

Le code est organisé en trois livres :

- le livre I consacré à la Cour des comptes
- le livre II constitué de deux parties relatives aux chambres régionales des comptes (CRC) et aux chambres territoriales des comptes (CTC)
- le livre III relatif aux organismes associés à la Cour des comptes, et notamment à la Cour de discipline budgétaire et financière

La présentation suit un même plan dans les trois livres. Pour la Cour et les chambres régionales des comptes, se succèdent les dispositions concernant les missions et l'organisation, les dispositions statutaires et les compétences, les attributions ainsi que les procédures.

La partie législative a été adoptée par étapes par le Parlement :

- livre I et partie I (CRC) du livre II : loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994
- partie II (CTC) du livre II : loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994
- livre III : loi n° 95-851 du 24 juillet 1995.

Il est à noter que les dispositions légis-

latives relatives au contrôle budgétaire des collectivités locales et de leurs établissements publics, au contrôle de certaines conventions et au contrôle des actes des SEM locales ont été reprises en 1996 en code pilote par le code général des collectivités territoriales, le code des juridictions financières devenant suiveur.

La partie réglementaire est en cours de préparation. Sa finalisation a été retardée par la prise en cours de ces dernières années de nombreux décrets tels le décret n° 95-945 du 23 août 1995 sur les chambres régionales des comptes. La Commission supérieure de codification en sera saisie au premier semestre 1998.

CODE DES MARCHÉS PUBLICS ET AUTRES CONTRATS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le projet de refonte du code des marchés publics, décidé dans son principe dès 1990, a été plusieurs fois retardé.

Entre 1991 et 1994, a d'abord été privilégiée l'adoption de nombreux textes nouveaux dans le domaine de la commande publique au sens large.

En décembre 1994, le Premier ministre a décidé d'étendre le champ du projet de code à l'ensemble constitué par les marchés publics, les délégations de service public et tous les autres contrats réglementés. Un plan a été adopté en conséquence par la Commission supérieure de codification en 1995. Il s'organise en six livres, le premier présentant les principes généraux applicables à l'ensemble des marchés et contrats, et les livres suivants les règles propres à chaque catégorie.

La codification des dispositions relatives aux marchés publics a été suspendue en août 1995 à l'annonce du lancement d'une réforme d'envergure, dont les travaux exploratoires ont été confiés

à M. Trassy-Paillogue, député. Déposé en mars 1997, le projet de loi portant réforme du code des marchés publics a été rendu caduc par la récente dissolution de l'Assemblée nationale.

Le gouvernement entend achever la réforme avant de reprendre la refonte du code¹¹.

11. Son contenu a néanmoins été intégralement repris par une proposition de loi déposée en décembre 1997.

ANNEXE N° VII

BIBLIOGRAPHIE

1996-1997

Pierre ALBERTINI. La codification et le Parlement, AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Pierre ALBERTINI. Le point de vue d'un parlementaire ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Bernard BEIGNIER. Avant-propos aux actes du colloque organisé les 27 et 28 octobre 1995 par l'ordre des avocats du barreau de Toulouse et l'Institut d'études judiciaires de la Faculté de droit de Toulouse ; La codification ; Thèmes et Commentaires, Dalloz.

George A. BERMANN. La codification aux États-Unis ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Marie-Michèle BLOUIN. Le nouveau code civil du Québec de 1994 ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Marguerite BOULET-SAUTEL. L'Exégèse, La Glose et leurs corps de référence ; Droits, PUF.

Guy BRAIBANT. La problématique de la codification ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Guy BRAIBANT. Actualité de la codification ; AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Guy BRAIBANT. La Commission supérieure de codification ; La codification ; Thèmes et Commentaires Dalloz.

Guy BRAIBANT. Utilité et difficultés de la codification ; Droits, PUF.

Guy BRAIBANT et Bernard PÊCHEUR. Problèmes juridiques et pratiques de la codification ; le courrier juridique des finances, n° 85, mars 1998.

Dominique BUREAU. La codification du droit international privé ; La codification ; Thèmes et Commentaires, Dalloz.

André CABANIS. Le code hors la France ; La codification ; Thèmes et Commentaires, Dalloz.

Élisabeth CATTÀ, Danièle BOURCIER. Du code au cyber-code, peut-on simplifier le droit ? Revue française d'Administration publique n° 81 (janvier-mars 1997).

Élisabeth CATTÀ, Arnaud ODIER. L'art de l'arithmétique juridique ; additionner, simplifier et codifier ; Institut de la décentralisation (éditions l'Hamattan, 1997).

Élisabeth CATTÀ. Les techniques de codification : de la cire au silicium ; AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Élisabeth CATTÀ, Véronique TAUZIAC. L'utilisation de l'outil informatique ; l'exemple du code général des collectivités territoriales ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Sabino CASSESE. Des codes à la codification ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Gérard CORNU. L'élaboration du code de procédure civile ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Jean-Paul COTTIN. Discours d'accueil du colloque organisé les 27 et 28 octobre 1995 par l'ordre des avocats du barreau de Toulouse et l'Institut d'études judiciaires de la faculté de droit de Toulouse, La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

M. Gérald CROSSLAND. La codification du droit européen par les institutions de l'Union ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Yves DAUDET. La codification du droit international ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Renaud DENOIX DE SAINT MARC. Posface au colloque organisé les 16 et 17 juin 1997 par l'Institut international d'administration publique ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Louis DESSAINT et Philippe LIGNEAU. La spécificité du champ de la santé et de l'action sociale à l'épreuve de la codification ; Les petites affiches – 19 décembre 1997 (n° 152).

Roland DRAGO. La codification en droit administratif français et comparé ; Droits, PUF.

Alfred DUFOUR. L'idée de codification et sa critique dans la pensée juridique allemande des XVIII^e – XIX^e siècles ; Droits, PUF.

Jean FOYER. Le code après le code, La réforme du code civil sous la 5^e République ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Jean GAUDEMET. La codification justinienne ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Jean GAUDEMET. Codes, collections, compilations, Droits, PUF.

Pierre-Yves GAUTIER. De l'art d'être furtif. Le « droit constant » des codes de la propriété intellectuelle et de la consommation ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Tamas GRAF. La codification en Hongrie comme technique d'amélioration du travail législatif ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Jean-Louis GAZZANIGA. Le code avant le code ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Stéphane GUY. Une utopie ; La codification ; Revue française de droit constitutionnel n° 26, 1996.

Stéphane GUY. De la codification ; réflexion ; les petites affiches n° 31 ; 12 mars 1997.

Jacques HÉRON. Le nouveau code de procédure civile ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Scott JACOBS. La codification facteur de croissance économique ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Daniel JUTRAS. La codification réformatrice, L'exemple du code civil québécois ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Pierre LEGRAND. Sens et non-sens d'une codification réformatrice du droit européen ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Stéphane LEYENBERGER. Les enjeux de la codification dans les pays d'Europe centrale et orientale. La coopération du Conseil de l'Europe ; Revue française de droit administratif, n° 82, avril-juin 1997.

Remy LIBCHABER. Sur l'effet nova-

toire de la codification à droit constant ; RTDC (juillet-septembre 1997).

Sandra MAGNIN. La codification du droit communautaire ; AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Philippe MALAURIE. Peut-on définir la codification ? Éléments communs et éléments divers ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Philippe MALAURIE. Rapport de synthèse du colloque organisé les 27 et 28 octobre 1995, Droits, PUF.

Philippe MALAURIE. Les enjeux de la codification ; AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Bernardo Giorgio MATTARELLA. Codification et état de droit : l'expérience italienne ; AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Jean-Claude MILNER. La règle de langue ou l'automatisme du littéral ; Droits, PUF.

Fadhel MOUSSA. La codification du droit musulman ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Jean-François NIORT. Le nouveau code civil du Québec et la théorie de la codification : une perspective française ; Droits, PUF.

Jacques Mariel NZOUANKEU. Faut-il codifier le droit en Afrique ? Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Bruno OPPETIT. Essai sur la codification, PUF, 1998.

Bruno OPPETIT. L'avenir de la codification ; Droits, PUF.

Bruno OPPETIT. De la codification ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Antonio PAU PEDRON. Le rôle du ministère de la Justice en Espagne ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Sylvaine PERUZZETTO. La codification du droit communautaire ; La codification ; thèmes et commentaires, Dalloz.

Sorin POPESCU. La codification et la reconstruction d'un système juridique en Roumanie ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Günter PÜTTNER. La codification en Allemagne, instrument de construction de l'État. Du Reich à l'état fédéral ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Philippe REIGNÉ. Remarques sur la numérotation des articles dans la codification ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Yves ROBINEAU. À propos des limites d'une codification à droit constant, AJDA n° 9, 20 septembre 1997.

Yves ROBINEAU. Les structures françaises : la Commission supérieure de codification ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Georges ROUHETTE. Les codifications du droit des contrats ; Droits, PUF.

Gabriel ROUJOU de BOUBÉE. Le nouveau code pénal ; La codification ; Thèmes et commentaires, Dalloz.

Michel RUFIN. Droit constitutionnel institutionnel : La codification : un témoignage parlementaire ; Revue française de droit constitutionnel, n° 32, 1997.

Geoffrey SAMUEL. Existe-t-il une procédure de codification du droit anglais ? Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Alain SERIAUX. Un code pour l'uni-

vers ; réflexion sur la codification du droit canonique ; Droits, PUF.

Jean-Ludovic SILICANI. La codification : instrument de réforme de l'État en France ; AJDA, n° 9, 20 septembre 1997.

Henri SIMONART. La codification en droit belge : rayonnement et limite de la codification napoléonienne ; AJDA, n° 9, 20 septembre 1997.

Marc SUEL. Le Président Brisson et la codification ; Droits, PUF.

Denis TALLON. Le nouveau code civil des Pays-Bas NBW ; La codification ; Thèmes et commentaires Dalloz.

Gérard TIMSIT. La codification, transcription ou transgression de la loi ? Droits, PUF.

Père Philippe TOXÉ. La codification en droit canonique ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Christian VIGOUROUX. Alice au pays de la codification à droit constant ; Revue française d'administration publique, n° 82, avril-juin 1997.

Mohamed ZINE. Centenaire de la codification en Tunisie. Le code des obligations et des contrats ; La codification ; Thèmes et commentaires ; Dalloz.



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

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