

## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

---

Certains auteurs se sont prononcés sur cette question tel Montesquieu qui écrivait dans son ouvrage, l'Esprit des lois « (Livre 29-chapitre XVI que : « La loi doit respecter un certain nombre de préceptes fondamentaux : le style doit être simple et concis ; la loi ne doit pas contenir d'expressions vagues ; elle ne doit pas être subtile car elle est faite pour des gens médiocres (dans le sens de gens moyens) ; elle n'est point un art de logique mais la raison simple d'un père de famille ». Avant lui, Portalis, dans son discours sur le projet du code civil avait souligné que : « Les lois ne sont pas de purs actes de puissance ; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur ne doit pas perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour la loi ».

Toutes ces réflexions qui sont toujours d'actualité résument les principes de la linguistique qui sont la compréhensibilité et la clarté de la loi que l'on ne retrouve pas toujours malheureusement dans notre système juridique. La difficulté provient sans doute de ce que les rédacteurs des textes ne sont pas toujours des juristes et lorsqu'ils le sont, il ne s'agit pas de spécialistes de la matière dont ils traitent. Les commissions du parlement devraient se pencher sérieusement sur cette question en organisant des formations appropriées à ce sujet afin d'assurer une rédaction des lois avec plus de rigueur.

### **Conclusion :**

Ainsi que le déclarait le professeur Terré, « La codification est un art difficile » mais nécessaire pour une bonne gouvernance et une meilleure garantie des droits des citoyens.

L'efficacité de la codification du droit ne réside pas pourtant uniquement dans la présentation matérielle du code ; encore faut-il que la loi soit claire et compréhensible pour tous ceux qui veulent en prendre connaissance. Cet objectif ne peut être atteint que par le respect des règles de rédaction de cette loi.

### **B - Une nécessaire qualité rédactionnelle des textes**

L'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen et la garantie des droits reprises par l'article 16 ne seraient effectives que si le citoyen dispose d'une connaissance suffisante des normes qui lui sont applicables. Or, celle-ci passe inévitablement par une bonne rédaction juridique des textes juridiques, principalement la loi, norme fondamentale. Une décision du Conseil constitutionnel français en date du 12 janvier 2002<sup>27</sup>, impose d'ailleurs au législateur dans le cadre de l'exercice de sa compétence de « respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle .... A cet égard, le principe de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la constitution et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi l'obligent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la constitution ou contre le risque d'arbitraire, à adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ». C'est là, précisément le rôle de la légistique<sup>28</sup>, appelée autrefois la science législative. Ce concept est défini à la fois comme un art de la rédaction des lois, une technique législative et aussi de façon plus explicite, « une science de la préparation et de la gestion des normes qui tend à déterminer les règles de rédaction des textes qui favorisent leur interprétation, leur connaissance et leur codification.

Les règles techniques de la rédaction des lois qui a toujours préoccupé les rédacteurs du code civil en France, concernent naturellement la structure du texte de la loi et, en premier lieu, la linguistique.

---

27- Khelloufi Rachid. Rédiger la loi : le bon niveau normatif. Revue Idara, volume 20 numéro 1/2010 n° 39.

28- Cours. Const. déc n° 2001 – 455 du 12 janvier 2002. T.O. 18 janvier 2002, p. 1053.

## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

---

coïncider les articles des dispositions législatives et réglementaires. Le texte réglementaire doit avoir le même numéro que le texte législatif, la distinction se faisant au moyen de la lettre (L) pour la loi et (R) pour le règlement.

Il importe également de choisir le système de numérotation le mieux approprié pour, non seulement apporter les meilleurs éclaircissements possibles pour les destinataires des codes (particuliers, administrations, juristes, entreprises), mais encore faciliter la tâche des codificateurs.

Deux formes de numérotation ont été utilisées dans la codification française depuis le 16<sup>ème</sup> siècle à nos jours et se concurrencent encore : la numérotation continue qui consiste à numéroter les articles du code les uns à la suite des autres jusqu'au dernier et la numérotation discontinue des articles qui tient compte du plan. Elle est continue au sein de chacune des subdivisions de ce dernier (livres, titres, chapitres, sections, sous-sections et paragraphes).

La numérotation continue qui caractérise nos codes ou plus exactement nos recueils de texte ne présente aucun avantage ; bien au contraire, elle perd sa simplicité au fur et à mesure des changements successifs des textes, à raison de l'adjonction d'indices numériques ou alphabétiques qui rompent la continuité de la numérotation ; il en est ainsi, par exemple, de la multiplication des bis, ter et quater que l'on retrouve dans les codes civil et de commerce<sup>25</sup>.

La numérotation indiciaire, appelée parfois numérotation décimale, employée pour la première fois aux Etats-Unis et introduite en France en 1950<sup>26</sup>, est le mode le plus usité actuellement. Paraissant plus adaptée à l'évolution des textes codifiés, elle se prête mieux à l'incorporation d'articles et de chapitres supplémentaires. Si la matière à codifier est nouvelle, il suffira de créer un nouveau chapitre qui constituera une nouvelle série n'affectant pas l'ensemble.

---

25- Code civil, chapitre 1 : de la preuve par écrit : articles 323 à 324 bis 7. Code de commerce : articles 715 bis à 715 ter.

26- André Tunc suggérait dès 1952 l'emploi de la numérotation indiciaire « notamment dans les lois susceptibles de modifications ou d'additions fréquentes « un ». La technique législative du projet de code de commerce des Etats-Unis, Dalloz 1952, 9 n° 16.

La partie législative est généralement précédée d'un chapitre préliminaire dans lequel sont regroupés les grands principes généraux qui inspirent la législation en cause. Ces parties sont divisées à leur tour en livres répartis en titres, chapitres, sections, sous-sections et paragraphes. Chacune de ces subdivisions doit comporter un titre qui reflète son contenu, ceci afin d'éviter toute confusion et interférence entre les textes. Cette éventualité peut, en effet, survenir dans les textes tant législatif que réglementaire. A titre d'exemple, l'intitulé du décret n° 88-131 du 04 juillet 1988 (J.O n° 27 du 06 juillet 1988, p. 759-762) se propose d'organiser les rapports entre l'administration et les administrés. Cette idée a été reprise, comme il est de tradition, dans le cadre de l'article 1er consacré à l'objet du texte.

Il est à relever, cependant, que dès l'article 2, le champ d'application est nettement élargi puisqu'il y est question du devoir de protéger les libertés et les droits reconnus au citoyen, qui est à la charge des institutions, des administrations et des organismes publics<sup>22</sup>. La simplification, la clarification et la rationalisation de la codification supposent, outre le classement des normes législatives et réglementaires suivant leur supériorité<sup>23</sup>, la numérotation des articles. Ce procédé, il est vrai, n'est pas propre au code puisque même les textes de lois et de règlements se présentent sous forme d'articles numérotés. Il revêt cependant une importance particulière dans un code, dans la mesure où « la division en articles numérotés répond spécialement au besoin de cohérence qui anime généralement les démarches codificatrices<sup>24</sup> ».

A ce titre, il convient, tout d'abord, et c'est là que réside une des particularités de la structure du code, de dresser un parallélisme du plan qui consiste à faire

---

22- Ch. Bennadji : « Les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien : l'impérative codification – Revue Idara 2000 n° 1, p. 23 et s.

23- Selon certains auteurs dont G. Burdeau, Portalis et Bertrand Mathieu : « La loi » - Dalloz 1996, p. 75 et s, « la loi est en déclin : elle a perdu ses caractères traditionnels de généralité, d'abstraction et de permanence. Elle se banalise ; son caractère normatif est considérablement érodé, puisqu'elle est largement concurrencée par le droit international et plus particulièrement par le droit communautaire ; elle est devenue source d'insécurité juridique du fait de son instabilité.

24- Braibaut (G) « Utilité et difficultés de la codification », droits, décembre 1996 n° 24, p. 61 et s.

## La codification, pour une meilleure connaissance du droit

---

principes qui devaient être à la base de la « construction » de ce code, qui étaient par exemple pour le code civil de 1804, la propriété et les techniques juridiques de l'acquisition de ce droit dont le contrat. Ces deux idées clefs constituent d'ailleurs l'ossature du code civil français réparti en trois livres relatifs chacun à un domaine important concernant cette matière. Le premier livre traite, en effet des personnes, le deuxième, des biens et des différentes modifications de la propriété et le troisième, des différentes manières dont on acquiert la propriété.

L'influence du code civil napoléonien est manifeste dans les codes africains aussi bien en la forme qu'au fond, à l'exception toutefois des questions relatives au droit de la famille qui font l'objet d'un code à part dans les pays africains.

Le code civil du Togo est ainsi une reprise ou une copie conforme du code civil français aussi bien quant au contenu qu'en ce concerne la présentation. C'est ainsi que le livre premier est relatif aux personnes, le livre deuxième, aux biens et aux différentes modifications de la propriété ; quant au livre troisième, il est consacré aux différentes manières dont on acquiert la propriété : la succession, le partage et la donation. Le même constat peut être établi pour le Gabon dont le plan du code civil est identique à celui du code civil français.

Sur un plan technique pourtant, la tendance est au classement des textes législatifs et réglementaires dans un plan unique : il est l'occasion de vérifier la qualité et la nature de ces dispositions et d'opérer les reclassements nécessaires.

La codification moderne, à l'opposé de la précédente, tient compte de la source du texte<sup>21</sup>.

Elle fait ainsi la séparation entre la partie législative représentant la première partie du code et qui regroupe aussi bien des lois ordinaires (L) que les lois organiques (L.O) et la partie réglementaire, elle-même faisant la distinction entre les décrets pris en Conseil d'Etat, que ceux pris en Conseil des ministres, les décrets simples (D) et les arrêtés ministériels ou interministériels (A).

---

21- L'article 3 de la loi française n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations assigne. En effet comme objectif à la codification à droit constant d'« assurer le respect de la hiérarchie des normes ».

Ainsi les matières à intégrer dans le droit des obligations seraient la capacité de faire le commerce, le fonds de commerce, les sociétés, les contrats commerciaux, la propriété industrielle et commerciale, les effets de commerce et les valeurs mobilières. Par contre, les questions relatives à la faillite et à la compétence des tribunaux seraient intégrées au code de procédure civile.

Le code qu'il soit propre ou non à une matière déterminée n'est pas seulement un problème d'unification des sources du droit, mais c'est aussi un problème de regroupement des textes, juridiques en un ensemble cohérent et structuré. Ceci suppose que le code soit obligatoirement conçu selon un plan précis et que par conséquent les normes qui le composent soient énoncées non pas dans l'anarchie (comme c'est le cas actuellement dans nos « codes ») mais de façon rationnelle en respectant leur hiérarchie dans l'ordonnement juridique (A). L'efficacité de la codification du droit ne peut, en outre se concevoir sans une bonne qualité rédactionnelle des textes (B).

#### **A -Une nécessaire hiérarchisation des sources**

Conformément au principe de la présomption de « codifiabilité des textes », à l'exception de dispositions temporaires ou transitoires, toute loi ou tout décret est à priori codifiable ; ils doivent, à ce titre être insérés dans un code dont le plan doit être clair, limpide autrement dit intelligible dans la mesure où celui-ci doit être mis à la disposition de n'importe quel usager. Cette opération est généralement faite par les éditeurs privés mais également par une politique d'édition publique qui est complémentaire.

Un plan peut ainsi être à bon droit rejeté, du moins en France, par l'équipe composant la commission supérieure de codification s'il ne satisfait pas aux conditions de forme ou de présentation du code. Cette structure étatique n'est certes pas le codificateur mais elle a pour mission de coordonner, superviser les groupes de travail et veiller au respect des techniques de codification, qui consistent tout d'abord en l'ordre dans l'élaboration d'un code de sorte à pouvoir constituer un ensemble cohérent, puis en la numérotation des articles à l'effet d'identifier les règles de droit.

La codification classique du droit n'obéissait pas au respect d'un ordonnancement précis de ces normes. Ce qui importait le plus étaient les

## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

---

d'ensemble puisque les recueils ou compilation de textes dont nous disposons sont relatifs chacun à une matière donnée avec toutefois maintien des règles du droit international privé au sein du code civil<sup>19</sup>.

Il s'agit des règles relatives à la nationalité, la condition des étrangers, les conflits de lois dans l'espace, les conflits internationaux de juridiction.

Ces textes ont connu une extension considérable et ont acquis une méthode propre à raison de leur caractère international. La nationalité étant une question de souveraineté, la plupart des Etats africains ont opté pour un code de la nationalité ; il en est ainsi de l'Algérie, de la Tunisie et du Gabon.

Si la nationalité a fait l'objet d'un code à part, la condition des étrangers est régie par des textes particuliers<sup>20</sup>.

D'autres pays, en revanche, ont opté pour un autre système de codification d'ensemble, consistant en l'élaboration d'un code englobant deux matières. La Suisse et l'Italie, à titre d'exemple, sont en faveur d'un code unique qui engloberait deux matières d'une même branche du droit. C'est ainsi le cas du droit commercial et du droit civil qui constitueraient un code de droit privé. En Afrique, si l'ensemble des Etats ont adopté des codes particuliers à chaque matière, certains font exception à cette règle ; tel est le cas du Sénégal qui a élaboré le code des obligations civiles et commerciales.

---

19- Code civil – Livre 1 : Les dispositions générales titre I : Des effets et de l'application des lois – chapitre 1 : Des conflits de lois dans le temps – chapitre II : Des conflits de lois dans l'espace – articles 9 à 24 du code civil.

20- - Loi n° 81-10 du 11 juillet 1981 relative aux conditions d'emploi des travailleurs étrangers.

- Loi n° 81-10 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.

- Ordonnance n° 71-60 du 05 août 1971 relative aux conditions d'emploi des étrangers.

- Décret n° 86-276 du 11 novembre 1986 fixant les conditions de recrutement des personnels étrangers dans les services de l'Etat, des collectivités locales, établissements, organismes et entreprises publiques.

- Décret présidentiel n° 03-250 du 19 juillet 2003 modifiant et complétant le décret n° 66-212 du 21 juillet 1966 portant application de l'ordonnance n° 66-211 du 21 juillet 1966 relative à la situation des étrangers en Algérie –J.O.R.A n° 43 du 20 juillet 2003, p. 31.

de l'absence d'un organe social centralisé, la question de l'unification des textes n'avait pas lieu d'être posée. S'ajoute à cela une certaine réticence dans ces régions, et ceci est valable pour tous les pays africains, à l'effort de codification du droit religieux, la chariaâ qui est un droit immuable en raison de son origine divine, aucune autorité, il est vrai, n'est qualifiée pour modifier la parole de Dieu.

La colonisation a été cependant, pour les africains, l'occasion de découvrir une nouvelle méthode pour fixer les règles de conduite qui est la loi, plus efficace que la coutume pour faire face aux changements économiques, sociaux ou autres. Après le recouvrement de leur indépendance, les pays d'Afrique dans leur ensemble ont adopté la loi comme source de droit. Leur législation, inspirée en grande partie du droit français pour les pays d'Afrique<sup>17</sup> qui étaient sous domination française, a été rassemblée dans des codes qui ne sont, en fait que des recueils de textes, l'œuvre de codification à proprement parler étant très coûteuse et ne constituant pas pour eux une priorité par rapport à celle de légiférer, compiler les textes et les consolider<sup>18</sup>. La codification qui permet l'unification du droit applicable dans un espace étatique déterminé, rassemble et classe l'ensemble des lois dans des codes thématiques, matière par matière. Ce procédé est en général le plus usité. Les pays d'Europe en général, la France en particulier, ont opté pour une codification par matière, non pour une codification d'ensemble, exception faite du code civil qui englobe aussi bien les questions relatives aux personnes et aux biens que celles liées au droit de la famille, le droit français étant un droit laïc.

L'Algérie qui n'a pas encore entamé officiellement l'opération de codification du droit ne semble pas elle aussi favorable pour un code

---

17- La codification du code civil français a influencé beaucoup de codes aussi bien ceux de l'Afrique du nord (code civil marocain, mis en place pour la première fois en 1906, code civil tunisien en 1907, code civil algérien en 1975) que ceux d'Afrique noire (code civil sénégalais, code civil du Togo et code civil du Gabon).

18- Jacques Mariel N'Zouankeu, Professeur à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar – Sénégal : « Faut-il codifier le droit en Afrique ? ». Revue française d'administration publique n° 82, avril-juin 1997, p. 323 à 329.



## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

---

Quant à la deuxième situation, elle se situe en dehors de la sphère de la responsabilité, l'article 140 ter se rattachant plutôt au système de l'indemnisation. Les deux dispositions confortent bien ainsi l'idée d'un droit disséminé<sup>15</sup>.

A cet égard, la codification intervient comme un remède à l'éparpillement des textes, deuxième axe de notre réflexion.

### **Deuxième partie : La codification, remède à l'éparpillement des textes**

La boulimie de textes épars constitue, à l'évidence, un danger à la sécurité juridique et par voie de conséquence un frein à l'accès au droit. Aussi, pour remédier à cette situation aux effets néfastes, il a paru impératif de procéder à l'unification du droit. Cette opération n'a pas toujours été aisée. En effet, à l'origine, le droit français était constitué d'une mosaïque de sources écrites et surtout non écrites, la coutume, souvent dispersées, ce qui rendait leur application aléatoire.

Néanmoins, dès le 17<sup>ème</sup> siècle, en Europe, des tentatives de codification des textes ont été entreprises et c'est Colbert, en France, qui le premier avait pris l'initiative de systématiser et d'unifier le droit. Il avait, pour cela, décidé de réduire en un seul corps d'ordonnances tout ce qui était nécessaire pour fixer et stabiliser la jurisprudence. Le Roi, Henri III avait déjà, auparavant, en 1579 ordonné à son conseiller d'Etat, le soin de recueillir les ordonnances royales et de les réduire en un seul volume « dans celles de leurs dispositions demeurées utiles et nécessaires »<sup>16</sup>. C'est d'ailleurs la première tentative de codification formelle du droit écrit français.

Dans les pays d'Afrique, la codification du droit a posé des problèmes du fait de la place très importante qu'occupait la coutume avant la colonisation.

Le droit africain traditionnel reposait en effet essentiellement sur la coutume locale et tribale qui ne pouvait faire l'objet ni de modification, ni d'abrogation. La loi n'ayant pas d'ailleurs sa place dans ces Etats, du fait

---

15- Ghenima Lahlou Khier : « Le droit civil algérien, cinquante ans après l'indépendance : un droit qui reste à construire, p. 233.

16- M. Suel : Essai sur la codification à droit constant, 2<sup>ème</sup> édition – Journal Officiel 1995, p. 29 et s.

A noter qu'auparavant, la loi n° 04-02 du 23 juin 2004 fixant les règles applicables aux pratiques commerciales s'était exprimée dans le même sens que la loi du 25 février 2009 précitée. Le consommateur, selon l'article 3 est « toute personne physique ou morale qui acquiert ou utilise à des fins excluant tout caractère professionnel, des biens ou des services mis en vente ou offerts.

Le concept de produit est également défini différemment puisque le décret du 30 janvier 1990 précédemment cité, considère, dans l'article 2, le produit comme « un bien meuble à l'exclusion des biens immeubles, alors que pour la loi du 25 février 2009, le produit est tout bien ou service susceptible de faire l'objet d'une cession à titre onéreux ou gratuit » (article 3).

Toujours en cette matière, certaines aberrations sont à signaler, tel le maintien en vigueur des décrets exécutifs n° 90-366 et 90-367 du 10 novembre 1990 relatifs respectivement à l'étiquetage et à la présentation des produits domestiques non alimentaires et à l'étiquetage et à la présentation des denrées alimentaires intervenus en application de la loi n° 89-02 du 07 février 1989 relative à la protection du consommateur alors que celle-ci a été abrogée par la loi n° 09-03 du 25 février 2009.

D'autres imperfections et incohérences sont à relever dans d'autres matières tel le droit civil, plus exactement le droit des obligations. Concernant le domaine des contrats, par exemple, toutes les dispositions de fond relatives à la capacité des personnes sont renvoyées au code de la famille (article 79 du code civil).

Certains articles du code civil, tels les articles 140 bis<sup>13</sup> et 140 ter<sup>14</sup>, introduits dans le code après les réformes entreprises le 20 juillet 2005 sont énoncés à tort dans la section III relative à la responsabilité du fait des choses.

Dans le premier cas, il est bien question de responsabilité du producteur du fait non du produit. S'agissant d'une question de responsabilité d'un genre spécial, il conviendrait peut être, de consacrer un autre emplacement à cette question dans le chapitre réservé à la responsabilité délictuelle.

---

13- Article 140 bis alinéa 1 : « Le producteur est responsable des dangers du fait du vice du produit, même en l'absence de toute relation contractuelle avec la victime ».

14- Article 140 ter : A défaut de responsable des dommages corporels et si la victime n'en n'est pas la cause, l'Etat prend en charge la réparation de ces dommages.

## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

---

inscrits dans leur programme respectif le projet ambitieux de simplification de normes ; ce système prévoit que chaque nouvelle norme créée par l'Etat devra être compensée par la suppression des normes existantes. Ce « choc de simplification » dont François Hollande a fait un élément central de sa politique de modernisation de l'Etat ne semble pas malheureusement avoir réussi en raison de certaines causes essentiellement politiques mais aussi celles liées à la mondialisation des échanges ; les normes permettent de commercer par delà les différences économiques<sup>12</sup>. Quoiqu'il en soit, la simplification du droit qui tend exactement à rendre accessible ce qui est compliqué ou complexe, doit se traduire obligatoirement par une cohérence des textes.

### **B) La cohérence des textes, un impératif**

La maîtrise de la productivité anarchique des textes qui caractérise notre droit, impose le respect d'une certaine cohérence de ces derniers qui doivent être harmonieux, en adéquation avec la réalité, loin de toute contradiction ou anomalie de nature à semer la confusion dans l'esprit du citoyen.

Quelques exemples édifiants ont été relevés dans nos recueils de textes qui font office de codes.

Dans le droit de la consommation qui a connu un foisonnement de textes tant législatifs que réglementaires, les notions de consommateur et de produit ont été définies de façon différente : en effet, alors que le décret exécutif n° 90-39 du 30 janvier 1990 modifié et complété, relatif au contrôle de la qualité et de la répression des fraudes (toujours en vigueur) donne un concept large du consommateur, en disposant en son article 2 : « Le consommateur est celui qui achète le produit pour son besoin personnel ou les besoins de sa profession », la nouvelle loi n° 09-03 du 25 février 2009 relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes qui a abrogé la première loi du 07 février 1989 a consacré une définition plus restrictive du consommateur. L'article 3 de ce texte considère le consommateur comme « toute personne physique ou morale qui acquiert à titre onéreux ou gratuit, un bien ou un service destiné à une utilisation finale, pour son besoin propre ou pour le besoin d'une autre personne ou d'un animal dont il a la charge ».

---

12- « Le choc des simplifications n'aura pas lieu ». Quotidien le monde : 15/11/2013.

adaptation permanente. La mutabilité fréquente des textes est cependant d'une influence certaine sur la stabilité des règles juridiques et soulève, par conséquent, le problème de la sécurité juridique du citoyen qui ne peut être assurée que par une productivité rationnelle des normes législatives.

### **A) Une maîtrise de la productivité des textes, une exigence**

L'accroissement des lois parfois très spécifiques et extrêmement techniques<sup>10</sup>, le chiffre très élevé des lois modificatives, complétives et rectificatives, peuvent effectivement constituer un écueil pour le citoyen, en situation de désarroi face à ces textes au jargon inaccessible. Ce dernier se trouve alors dans l'incapacité d'être à jour de toutes les lois promulguées. Une bonne maîtrise de la productivité des textes s'impose, par voie de conséquence, pour permettre un accès plus aisé au droit.

Pour concrétiser cet objectif, il est impérieux de rationaliser l'activité normative et simplifier le droit. Cette opération qui est d'ailleurs le but de la codification, ne consiste pas obligatoirement en la réduction des textes, surtout si l'on estime au contraire que le chemin de la connaissance passe par un mode développé de transmission pour être accessible.

Il s'agira pour le codificateur de repérer les normes inutiles et dépourvues de validité en vue de leur élimination pour des raisons de clarté et compréhension des textes. Pour alléger le processus législatif et réglementaire, il pourra supprimer les dispositions désuètes, abrogées.

Afin de remédier au problème posé par l'inflation législative, qui est encore d'actualité en France, certains dirigeants de ce pays dont Jacques Chirac<sup>11</sup>, Nicolas Sarkozy et l'actuel président François Hollande avaient

---

10- Les divers gouvernements français qui se sont succédés depuis 1999, se sont attelés à ralentir le foisonnement législatif. Selon la circulaire inaugurale du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de lois et de décrets en Conseil d'Etat, J.O 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566 « une des tâches prioritaires est d'endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires qui rend aujourd'hui le droit obscur, instable et finalement injuste ».

11- Le Président de la République Jacques Chirac, dès son premier message adressé au parlement le 19 mai 1995, mettant en cause le foisonnement des lois et règlements, a rappelé la formule selon laquelle « trop de lois tuent la loi ».

## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

---

Il y a lieu de souligner que la prolifération des textes a débuté au cours des années 1990 avec les réformes économiques. Les lois les plus importantes en raison de leur impact sur le droit économique sont surtout celles relatives aux hydrocarbures, la monnaie et le crédit et encore celles relatives à la concession, et la cession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat. Le mode de « législation » le plus usité est celui des ordonnances et des décrets présidentiels qui relèvent du pouvoir réglementaire autonome du Président de la République, ceci pour des raisons de célérité et efficacité<sup>8</sup>. L'on peut citer à cet égard, les marchés publics qui ont fait l'objet de 1967 à 2012 de près de 30 textes, en majorité des décrets présidentiels ; certains ont fait l'objet de plusieurs modifications, tel le décret exécutif de 1991 qui a été modifié 03 fois successivement (en 1994, 1996 et 1998). L'ordonnance du 17 juillet 1967, premier texte qui a institué les règles régissant les marchés publics, a été modifié 04 fois de suite : en 1971, 1972, 1974 et 1976. Plus proche encore, le décret exécutif de 2002 a été modifié en 2003 ; quant au décret présidentiel du 07 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics, il a subi 04 modifications, la dernière datant du 13 janvier 2013<sup>9</sup>.

Le même constat peut être établi dans le domaine des hydrocarbures, où la loi n° 05-07 du 28 avril 2005 a été amendée par l'ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006, c'est-à-dire quelques mois seulement après avoir été adoptée.

Ces modifications successives révèlent, certes, le dynamisme juridique suscité, par l'évolution rapide de la matière elle-même nécessitant une

---

8- Une analyse quantitative de la production législative de la législature allant de 2002 à 2007 fait d'ailleurs ressortir clairement que la législation d'origine présidentielle, est prépondérante sur la législation strictement et pleinement parlementaire.

Pour revenir à l'exemple précédemment cité en note 2, sur les 121 lois, 64 textes, ont été pris par le Président de la République (ce chiffre englobant 32 ordonnances présidentielles et 32 lois d'approbation des ordonnances présidentielles). Ils ont été soumis à procédure spéciale, à savoir le vote sans débat, excluant toute discussion, tout amendement par les membres du parlement, en vertu de l'article 8 de la loi organique régissant les relations entre le gouvernement et le parlement (J.O.R.A N° 15 de l'année 1999).

9- Décret présidentiel n° 13-03 du 13 janvier 2013 modifiant et complétant le décret présidentiel n° 10-236 du 07 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics (J.O.R.A du 13 janvier 2013 n° 02 p5).

En effet, il a été enregistré de 1963 à 2012, un chiffre approximatif<sup>6</sup> de trois cent cinquante (350) lois et ordonnances<sup>7</sup> avec une moyenne de 23.500 articles et 2030 actes réglementaires composés de décrets présidentiels, décrets exécutifs et décrets législatifs.

6- Il n'existe pas, à vrai dire à ce jour, de bases de données permettant de suivre, l'évolution du volume des textes législatifs promulgués, ni le secrétariat général du gouvernement, ni le secrétariat général des assemblées parlementaires, ni le ministère chargé des relations avec le parlement, ni la direction du journal officiel ne disposent de statistiques officielles, accessibles et fiables indiquant soit le nombre de pages, soit le nombre d'articles, soit encore le nombre des lois promulguées chaque année.

La donnée la plus généralement utilisée pour mesurer le volume de la production législative est le nombre de pages du journal officiel ; son avantage est d'être directement accessible.

7- Etat des textes de lois de l'indépendance à 2001.

- Du 1<sup>er</sup> janvier 1963 au 20 septembre 1964 ⇒ 27 lois et 514 décrets.
- Du 02 octobre 1964 au 19 juin 1965 ⇒ 30 lois.
  - Première législature : 1977 à 1982 ⇒ 39 lois comportant 2898 articles.
  - Deuxième législature : mars 1982 à février 1987 ⇒ 62 lois comportant 3748 articles.
  - Troisième législature : février 1987 à la fin de l'année 1992 ⇒ 86 lois comportant 5289 articles.
  - Il a été en outre enregistré du mois de juillet 1997 au mois de mai 1999, 32 lois composées de 8 lois organiques et 24 lois ordinaires.
  - Pour la même période, concernant les actes réglementaires, il a été relevé, 182 décrets présidentiels, 525 décrets exécutifs et 51 décrets d'approbation d'accords internationaux.
  - Pour 2001 : 758 actes réglementaires et 06 lois ordinaires et ordonnancés portant sur les entreprises publiques économiques, l'orientation des petites et moyennes entreprises, sur les mines, le crédit et la monnaie, l'institution d'une nouvelle taxe douanière ainsi que les finances.

Ces dernières données figurent dans le mémoire de magistère : Lounis Boudjema, la production législative parlementaire à compter de 1997 « 2005/2006 ». Filière : l'Etat et les entreprises publiques.

- Concernant la législature allant de 2002 à 2007, le Président de l'A.P.N de l'époque, Amar Saâdani a, dans son discours de clôture de la session d'automne de 2007, avancé les chiffres suivants : 89 lois, représentant 4384 articles. Le dépouillement du journal officiel relève, cependant, le chiffre de 121 textes législatifs dont : 32 ordonnances présidentielles, 32 lois d'approbation des ordonnances présidentielles et 02 lois d'approbation des accords et traités internationaux.

### **Première partie : La codification, remède à la prolifération des textes**

La surproduction normative, l'inflation des prescriptions et des règles de toute nature tant législative que réglementaire, ne sont pas des chimères mais une réalité décriée jusqu'à nos jours par les gouvernements de tous les Etats, à l'exception de certains qui ont su juguler ce phénomène, comme le Canada, les Etats Unis ou encore la Grande Bretagne. En France, par exemple, il a été relevé dans un rapport public du Conseil d'Etat français en 1991<sup>4</sup>, entre les années 1980 à 1990, un stock législatif de 7500 lois applicables, passé à 8000 en 1995, sans compter les lois de codification, les lois purement modificatives et les lois portant approbation de traités et conventions internationales lesquelles font entrer des centaines d'articles dans le droit interne. Quant au stock réglementaire, il a été évalué en 1990 à un chiffre d'environ 80 à 90.000 textes réglementaires. Le nombre des circulaires émises chaque année par les autorités centrales est de l'ordre de 10 à 15.000 environ.

Les différents gouvernements qui se sont succédé de 1980 à nos jours, sont conscients de cette situation et ont dénoncé avec force l'accroissement continu de leur ordonnancement juridique<sup>5</sup>.

L'Algérie, à l'instar de certains pays d'Europe, dont la France précisément, n'a pas échappé à ce problème.

---

4- Cette évaluation semble corroborée par une étude réalisée à la demande du Conseil d'Etat sur la base « LEX » du Secrétariat Général du gouvernement.

5- Dans une circulaire du 15 juin 1987, le premier ministre de l'époque constatait : « Le volume des textes normatifs composant notre ordonnancement juridique connaît un accroissement continu. Ce phénomène dont les conséquences négatives sont bien connues doit être maîtrisé et l'excès de réglementation combattu ».

l'on n'a pas pu réussir en France à codifier le droit administratif, pas plus également en Algérie où l'action administrative, dans son ensemble n'a pas connu de codification. Les codes qui existent dans ce domaine, sont ceux de la Wilaya, la commune et les marchés publics.

Malgré toutes ces diversités de données que l'on vient d'évoquer, on a essayé de définir la codification en la rapprochant de ce qui lui ressemble : la compilation des textes juridiques d'origine et de nature différente, législative et réglementaire, mis bout à bout dans un ordre quelconque, comme le pratiquent aujourd'hui dans notre pays, certains éditeurs privés. La codification ne répond pas à ce processus, comme elle ne consiste pas non plus en une opération de rassemblement et de recensement des sources du droit. Elle est plutôt considérée comme un effort en vue de produire un texte, le code qui rassemblerait les principes et les règles de droit sur une matière donnée, d'une manière uniforme, ordonnée, compréhensible et systématique<sup>3</sup>.

La codification, de par l'importance qu'elle revêt est devenue un impératif pour un Etat moderne qui s'impose à notre pays.

L'état des lieux met cependant en évidence les grandes difficultés pour la mise en œuvre de ce processus qui constitue une des facettes de la sécurité juridique.

Ceci nous amène à poser la problématique suivante : Quel serait l'intérêt de la codification des textes juridiques en Algérie, sachant que celle-ci serait un remède aux aspects négatifs de notre droit, la prolifération des textes, d'une part et d'autre part l'éparpillement des sources du droit qui rendent de ce fait la règle juridique inaccessible aux citoyens.

Ces deux idées phares, à savoir les modes d'expression de la prolifération des textes et ceux de l'éparpillement des sources du droit vont constituer les axes principaux de notre étude.

---

3- Le Vice-président du Conseil d'Etat français, Renaud Denoix de Saint Marc a déclaré au cours d'un colloque organisé en France en 1992 sur la codification : « L'œuvre de codification consiste à rassembler des pans du droit épars pour les présenter sous une forme organisée et complète ».



## **La codification, pour une meilleure connaissance du droit**

**Salima OUARAB**

Maître de conférence

Université d'Alger 1

Faculté de Droit

La codification, aux origines lointaines<sup>1</sup>, considérée comme l'instrument indispensable à la construction d'un Etat de droit, se présente comme un « phénomène » difficile à appréhender. La complexité de ce concept réside en premier lieu, dans sa définition. Il ressort des nombreuses études effectuées à ce sujet<sup>2</sup>, qu'il n'existe pas une définition précise de la codification, celle-ci étant tout d'abord, liée à l'histoire. On ne codifie pas, en effet, de la même manière au VI<sup>e</sup> siècle avec Justinien, au XVIII<sup>e</sup> siècle, à la fin de la révolution française avec Napoléon, au 19<sup>e</sup> siècle ou à une période beaucoup plus récente, en 1997, avec les codifications à droit constant. La codification est également liée à un pays et à une culture. Il est évident qu'on ne codifie pas de la même manière dans les pays anglo-saxons, en France, en Allemagne ou bien dans les sociétés traditionnelles africaines.

La codification est également dépendante d'une matière, ce qui constitue, d'ailleurs, le deuxième point de sa complexité. On ne codifie pas de la même manière le droit civil et le droit administratif. Si le problème ne se pose pas dans le premier cas, il n'en n'est pas de même dans le deuxième cas. Ainsi,

---

1- La codification aurait vu le jour en Orient dans le domaine religieux avec Hammourabi à Babylone au 18<sup>ème</sup> siècle avant l'Ere chrétienne où un code dit d'Hammourabi a été élaboré. Dans le monde arabe, le droit musulman a fait l'objet de codification entre 644 et 656 après Jésus – Chris. Elle s'est concrétisée par la transcription du Coran et la Sunna. Une seconde œuvre codificatrice est intervenue plus tard par des théologiens. Parmi les œuvres les plus célèbres, on compte le Kitab al sahih d'Al Boukhari (الكتاب الصحيح البخاري).

2- Voir à ce sujet, les articles publiés dans la revue française d'administration publique d'avril à juin 1997 n° 82, p. 177 et s.