

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Affaire n° 1996-0254-01

La défense, le 31 mars 1998

Avis du Conseil général des ponts et chaussées sur la faisabilité d'un Code général des transports

*Rapport d'étude et de propositions
présenté par Pierre DEBEUSSCHER et Alain GIRAUD
Inspecteurs généraux de l'équipement*

*Avis des Présidents des
2ème section « affaires juridiques et sociales »
4ème section « affaires économiques »*

Affaire n° 1996-0254-01

**NOTE pour
Monsieur le Ministre de l'équipement,
des transports et du logement**

Objet : Affaire n° 1996-0254-01 : Etude de faisabilité d'un code général des transports.

P.J. Rapport.

Avis des Présidents des 2ème et 4ème section du CGPC.

Projet de lettre au Premier Ministre.

Projet de lettre au Président de la Commission supérieure de codification.

Votre prédécesseur, sur instruction du Premier Ministre, m'avait demandé de faire étudier par le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), la faisabilité d'un Code général des transports rassemblant dans un code unique l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la matière.

La Mission d'étude, à laquelle ce travail a été confié, vient de me remettre son rapport. Il a été examiné par les Présidents des 2ème et 4ème sections du CGPC qui ont émis au nom du Conseil un avis favorable à la prise en considération du rapport et à la mise en oeuvre de ses propositions, que je partage.

Je vous prie de trouver ci-joint ces documents.

Je les transmets parallèlement au directeur des affaires financières et de l'administration générale qui a la charge des problèmes de codification pour l'ensemble du ministère ainsi qu'aux directeurs d'administration centrale.

Je me suis permis de communiquer officieusement le rapport au Président BRAIBANT. Nous avons pu ainsi tenir une réunion de travail qui a permis de constater le plein accord de celui-ci à la démarche proposée, à l'expresse condition que les missions de codification qui auront la charge de l'élaboration des codes, en particulier celle chargée du code des dispositions communes, engagent leurs travaux simultanément et les conduisent de front, ce qui correspond très précisément aux propositions des rapporteurs.

... / ...

Des propositions précises de mise en oeuvre élaborées en liaison avec la DAFAG vous seront soumises dans les prochains jours. Elles incluront les modalités de saisine du comité des directeurs transports.

Je vous propose, comme l'a suggéré le Président BRAIBANT, d'adresser dès à présent le rapport et l'avis du CGPC au Premier Ministre pour lui demander de faire figurer la codification générale du droit des transports à l'ordre du jour d'une commission de programmation de la codification du dernier trimestre 1998, ce qui permettra la désignation de rapporteurs par la Commission supérieure de codification. Un projet de lettre à cette fin est proposé à votre signature ainsi qu'un projet de note destiné à en informer le Président BRAIBANT.

Pierre MAYET

Le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement

Le Ministre de l'équipement, des transports et du logement

à

Monsieur le Premier Ministre

- Objet :** Affaire n° 1996-0254-01 : Etude de faisabilité d'un code général des transports.
Réf. : Réunion interministérielle présidée le 9 octobre 1996 par M. Jean BEUNARDEAU, conseiller technique au Cabinet du Premier Ministre, concernant le code des transports.
P.J. : Rapport d'étude et de propositions sur la faisabilité d'un code général des transports. Avis des présidents des 2ème et 4ème section du CGPC.

La codification des dispositions législatives et réglementaires qui régissent le droit des transports dans un code unique et exhaustif a été évoquée au cours d'une réunion qui s'est tenue au Cabinet du Premier Ministre le 9 octobre 1996.

Devant les difficultés possibles d'un projet de cette ambition, il avait été décidé de demander au Conseil général des ponts et chaussées d'effectuer une étude de faisabilité et de méthode d'un code général des transports ayant un champ aussi large que possible.

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport établi par MM. Pierre DEBEUSSCHER et Alain GIRAUD, inspecteurs généraux de l'équipement, accompagné de l'avis du Conseil général des ponts et chaussées émis par les Présidents des 2ème section « affaires juridiques et sociales » et 4ème section « affaires économiques ».

Le rapport propose de retenir une codification générale du droit des transports répartie en cinq codes :

- trois codes modaux : le code de l'aviation civile, le code de la marine civile et le code des transports terrestres ;
- un code spécifique, qui ne serait dans l'immédiat pas remis en cause : le code de la route ;
- et un code de dispositions communes et de coordination qui pourrait prendre le nom de code général des transports.

.../ ...

Le rapport préconise de conduire l'entreprise de codification simultanément sur l'ensemble du champ de sorte que le code des dispositions communes soit engagé dès le début des travaux.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'engage sans attendre la mise en oeuvre de ces recommandations.

Je vous serais obligé de bien vouloir faire inscrire le lancement de la codification générale du droit des transports à une prochaine réunion interministérielle de programmation de la codification.

Le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement

**Le Ministre de l'équipement,
des transports et du logement**

à

**Monsieur le Président de la
Commission Supérieure de Codification**

Objet : Etude de faisabilité d'un code général des transports.

P.J. : Copie de la lettre adressée ce jour au Premier Ministre et de ses pièces jointes :
- Rapport d'étude et de propositions sur la faisabilité d'un code général des transports.
- Avis des Présidents des 2ème et 4ème section du CGPC.

Comme suite à l'entretien que vous avez eu avec le Vice-Président du Conseil général des ponts et chaussées, je vous prie de trouver ci-joint copie de ma lettre de ce jour au Premier Ministre par laquelle je lui demande l'inscription de la codification générale du droit des transports au programme de codification.

Le Ministre de l'Équipement,
des Transports et du logement

Paris, le

Monsieur le Vice-Président,

Le Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) vient de me transmettre le rapport de la Mission d'étude, constituée à la demande du Premier Ministre, pour examiner la faisabilité d'un Code général des transports.

Ce rapport, dont vous trouverez ci-joint un exemplaire, a fait l'objet d'une diffusion interne et est soumis à la consultation des usagers du droit des transports par l'intermédiaire du Conseil national des transports, instance qui représente la très grande majorité d'entre eux.

L'avis du CGPC sera ensuite émis, sur la base du rapport et des réactions recueillies, par une commission habilitée à cet effet, qui est actuellement en cours de constitution.

Veillez agréer, Monsieur le Vice-Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Monsieur le Vice-Président de la
Commission supérieure de codification
72, rue de Varenne
75007 PARIS

Affaire n° 1996-0254-01

NOTE
à l'attention
Monsieur Philippe CEBE
Directeur des affaires financières et de l'administration générale

Objet : Etude de faisabilité d'un code général des transports.

P.J. Rapport.

Avis des Présidents des 2ème et 4 section du CGPC.

Copie de la lettre au Ministre.

Copie du projet de lettre au Premier Ministre.

Copie du projet de lettre au Président de la Commission supérieure de codification

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'étude et de propositions sur la faisabilité d'un code général des transports, ainsi que l'avis des Présidents des 2ème section « affaires juridiques et sociales » et 4ème section « affaires économiques ».

J'ajoute à cet envoi les projets de lettre au Premier Ministre et au Président de la Commission supérieure de codification.

Pierre MAYET

Affaire n° 1996-0254-01

N O T E

**à l'attention de
Messieurs les Directeurs et chefs de service d'administration centrale
(liste in fine)**

Objet : Etude de faisabilité d'un code général des transports.

P.J. Rapport.

Avis des Présidents des 2ème et 4 section du CGPC.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'étude et de propositions sur la faisabilité d'un code général des transports, ainsi que l'avis des Présidents des 2ème section « affaires juridiques et sociales » et 4ème section « affaires économiques ».

Pierre MAYET

Diffusion du rapport n° 1996-0254-01

- le premier ministre	2ex
- le président de la commission supérieure de codification	1ex
- le ministre de l'équipement, des transports et du logement	2ex
- le secrétaire d'Etat au logement	2ex
- le directeur des affaires financières et de l'administration générale	2ex
- le chef de l'inspection générale du travail et de la main-d'oeuvre des transports	1ex
- le chef de l'inspection générale des services des affaires maritimes	1ex
- le chef de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie	1ex
- le chef de l'inspection générale de l'enseignement maritime	1ex
- le chef de l'inspection générale des établissements administratifs et scolaires de la marine marchande	1ex
- le chef de l'inspection générale des travaux publics et des transports	1ex
- le directeur du personnel et des services	1ex
- le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques	1ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	1ex
- le directeur des routes	1ex
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières	1ex
- le directeur des transports terrestres	1ex
- le directeur général de l'aviation civile	1ex
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	1ex
- le directeur de l'établissement national des invalides de la marine	1ex
- le directeur des affaires maritimes et des gens de mer	1ex
- le directeur du tourisme	1ex
- le chef du service de l'information et de la communication	1ex
- le haut-fonctionnaire de défense	1ex
- le président de la 1ère section	1ex
- le président de la 2ème section	2ex
- le président de la 3ème section	1ex
- le président de la 4ème section	1ex
- le président de la 5ème section	1ex
- le coordonnateur du collège " Routes "	1ex
- le coordonnateur du collège " Construction et Réseaux "	1ex
- le coordonnateur du collège " Transports terrestres-défense-sécurité "	2ex
- le coordonnateur du collège " Maritime "	1ex
- le coordonnateur du collège " Aménagement-urbanisme-habitat "	1ex
- le coordonnateur du collège " Espaces protégés et architecture "	1ex
- le coordonnateur du collège " Eau et navigation "	1ex
- archives	1ex

Ministère de l'équipement, des transports et du logement

- 0 -

Conseil général des ponts et chaussées

RAPPORT
d'étude et de propositions
sur la faisabilité d'un Code général des transports

présenté par MM. Pierre DEBEUSSCHER et Alain GIRAUD

Inspecteurs généraux de l'équipement

Affaire n°96-254

mars 1998
ww803301

Résumé

*
* *

Le Conseil général des ponts et chaussées, à la demande du Cabinet du ministre, a chargé MM. Pierre DEBEUSSCHER et Alain GIRAUD, Inspecteurs généraux de l'équipement, d'étudier la faisabilité d'un code général des transports, conçu comme ayant un champ aussi large que possible, donc couvrant l'ensemble du droit des transports, à l'exception toutefois des dispositions du code de la route, dont le maintien et la refonte ont été préalablement décidés.

Dans leur étude, les inspecteurs généraux font ressortir la variété et l'étendue des domaines couverts par le droit des transports. Ils observent qu'un code général couvrant l'ensemble de ce droit serait le code le plus volumineux du droit français mais ne s'adresserait pour autant qu'à une clientèle restreinte, la plupart des usagers ou sujets de ce droit étant spécialisés dans un métier déterminé relevant d'une branche particulière du droit du transport, la pratique des dispositions de ce droit communes à plusieurs modes de transport, constituant même en ce sens une véritable spécialité.

Ils ajoutent que l'ampleur de la tâche, qui nécessite la refonte de codes existants, risque de mettre l'entreprise en péril.

Ils proposent en conséquence de préférer le projet d'une codification générale du droit des transports répartie entre trois codes modaux (code de l'aviation civile qui existe déjà, code de la marine civile et code des transports terrestres qui sont à établir) et un code non modal qui pourrait porter le nom de code général des transports, sans parler du code de la route dont la refonte, décidée par ailleurs, ne serait pas affectée.

Ils suggèrent que l'éventualité de la refonte de ces travaux au sein d'un code unique soit réexaminée dans un second temps lorsque les codes proposés auront été publiés.

Ils estiment qu'un délai de trois ans devrait être suffisant pour l'achèvement de l'entreprise, compte tenu de l'acquis constitué par les codes existants, par les travaux effectués dans le passé par M. Marc SUEL, Mme Marianne TANUGI et M. Jean GONFRERE, qui ont permis l'achèvement de trois projets de codes, dans le domaine des gens de mer, du navire et de la navigation maritime, du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, et de la perspective d'aboutissement de la collecte de textes en cours à la direction des transports terrestres.

Ils proposent à cet effet la mise en place d'un dispositif organisationnel et de moyens appropriés et notamment la création de missions de codification pour chacun des codes proposés dont les travaux seront coordonnés au sein du ministère par un comité ministériel de codification placé au sein du Conseil général des ponts et chaussées et dont le secrétariat sera assuré par la D.A.F.A.G..

Le rapport figure parmi les documents communicables au public dans les conditions prévues par loi du 11 juillet 1978 et peut être obtenu sur disquette informatique sur demande présentée au CGPC - Bureau B2A.

Mots clés

mots communs : code, codification, transports, aviation, aviation civile, marine, marine marchande, marine civile, transports terrestres, transport aérien, transport guidé, transport maritime, transport ferroviaire, transport fluvial, transport routier, navire, navigation,

noms propres cités : BERNHEIM, Bernadette BLAZY, Guy BRAIBANT, Catherine DAVID, Pierre DEBEUSSCHER, Alain GIRAUD, Jean GONFRERE, Marie HIRIGOYEN, ROUSSELIN, Christine SERVILLA-HUERTAS, Marc SUEL, Marianne TANUGI.

TABLE DES MATIERES

*
* *

Présentation de la mission	page 4
I. Les données à considérer	
I - 1. La matière	
I - 1 - 1. Un droit ancien au contenu complexe et évolutif	5
I - 1 - 2. Un droit construit dans un souci permanent de continuité	5
I - 1 - 3. Un droit précurseur d'interventionnisme économique	6
I - 1 - 4. Un droit abondant et fortement sectorisé	7
I - 2. Le droit des transports est déjà largement codifié	
I - 2 - 1. Une partie de ses dispositions figure dans des codes généraux	8
I - 2 - 2. Une partie figure dans des codifications spécifiques	9
I - 2 - 3. Des tentatives de codification complémentaires n'ont pas abouti	11
I - 2 - 4. Des champs considérables sont restés à l'écart de la codification	14
II. Les difficultés à surmonter	
II - 1. de nature matérielle : l'ampleur de la tâche	15
II - 2. de nature juridique	17
II - 3. de nature administrative ou politique	19
III - Propositions	
III - 1. L'objectif : une codification générale du droit des transports	22
III - 2. Les moyens et l'organisation	26
III - 3. La méthode	28
Annexes	
Lettres de mission et cahier des charges annexé	33
Lettres du Président de la Commission supérieure de codification (2)	38
Liste des personnalités rencontrées	40
Tableau : La codification sous l'empire de la Constitution de 1958	42
Tableau : répartition des codes postérieurs à 1958 en fonction de leur taille	47
Inventaire sommaire des textes à codifier en matière de transports terrestres et de droit non modal	49
Projet d'arrêté créant un Comité ministériel de codification	52

Présentation de la mission.

Par note du 3 décembre 1996, les directeurs de cabinet du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, et du secrétaire d'Etat aux transports, ont demandé au vice-président du Conseil général des ponts et chaussées de faire procéder à une étude de faisabilité et de méthode portant sur la réalisation d'un code général des transports.

Par note du 26 mars 1997, cette mission a été confiée à MM. Pierre DEBEUSSCHER et Alain GIRAUD, inspecteurs généraux de l'équipement, assistés de Mme Bernadette BLAZY, secrétaire de la sous-section « Droit et contentieux » du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Ils ont fait participer à leurs réflexions et à leurs auditions le bureau des études et synthèses juridiques de la direction des affaires financières et de l'administration générale, en la personne successivement de Mme SERVILLA-HUERTAS puis de Mme Marie HIRIGOYEN, Magistrat, chargée du bureau, et de Mme Catherine DAVID, chargée de mission.

Les documents précités sont joints en annexe.

L'affaire a été enregistrée sous le numéro 96-254 dans le système de gestion des affaires du C.G.P.C..

*
* *

Le cahier des charges de l'étude, joint à la note du 3 décembre 1996, rappelle que, lors du séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995, consacré à la réforme de l'Etat, il a été décidé d'achever la codification de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans.

La circulaire du premier ministre du 30 mai 1996 a défini les conditions de conduite de ce grand chantier et arrêté un programme pour la période 1996-2000 qui prévoit notamment l'élaboration d'un code des transports. Cette décision a été confirmée par une lettre du 2 février 1996 de M. Guy BRAIBANT, Président de la Commission supérieure de codification, au ministre de l'équipement, du logement des transports et du tourisme, puis par une lettre du Premier ministre du 29 juillet 1996.

Le code des transports évoqué par ces instructions est conçu comme ayant un champ aussi large que possible, donc couvrant l'ensemble du droit des transports, à l'exception toutefois des dispositions du code de la route, dont le maintien et la refonte ont été décidés par ailleurs. Ces conceptions ont été confirmées par des lettres, annexées au présent rapport, adressées à la mission d'étude et au Ministre par le Président de la Commission supérieure de codification.

La mise en œuvre des instructions rappelées ci-dessus suscita des réactions de réserve de la part des services concernés du ministère qui avaient cru pouvoir déduire des conclusions d'une réunion de la Commission supérieure de codification tenue le 11 septembre 1990 que la réalisation d'un code exhaustif des transports se heurtait à des obstacles pratiques trop considérables pour être retenue. C'est à la suite des discussions qui s'ensuivirent qu'il fut décidé, lors d'une réunion tenue au Cabinet du Premier ministre le 9 octobre 1996, de demander au Conseil général des ponts et chaussées d'étudier la faisabilité d'un code général unique des transports et la méthode à suivre pour son élaboration.

Le présent rapport rend compte des résultats de cette étude.

Il est articulé en trois parties qui présentent successivement les données à considérer, les contraintes à surmonter et les propositions.

I - LES DONNEES A CONSIDERER

I - 1. La matière.

I - 1 - 1. Un droit ancien, au contenu complexe et évolutif

Le droit des transports, qui constitue un des modes d'organisation majeur de l'exercice de deux libertés fondamentales - celle d'aller et venir et celle du commerce - est un droit complexe, car il consiste à établir et combiner ensemble les différents instruments et régimes juridiques, dont l'articulation commande la bonne réalisation des opérations de transports, qu'il s'agisse des outils, fixes ou mobiles, des opérateurs ou des objets du transport :

- les infrastructures de transports, dont la constitution, l'entretien et l'exploitation sont indispensables aux déplacements des individus et des biens,
- les moyens de transports, par hypothèse mobiles, et qui empruntent les infrastructures dans des conditions qui ne peuvent être laissées au libre arbitre de tout un chacun,
- les personnels chargés de réaliser les transports : conducteurs, pilotes ou machinistes, mais également toutes sortes de catégories d'agents qui les assistent,
- les personnes ou les biens transportés, ce qui emporte notamment l'obligation, pour celui qui organise ou qui réalise le transport, d'acheminer les uns ou les autres au point de destination assigné, dans le cadre d'une obligation contractuelle de résultat.

Les déplacements des personnes et des biens constituent en effet des enjeux de société essentiels. La résolution des multiples conflits d'intérêts privés et publics que fait naître l'organisation des transports et l'appui déterminant que le bon fonctionnement des transports apporte aux économies ont ouvert, de tout temps, et en tout cas depuis la constitution d'Etats organisés, un champ important à l'intervention des autorités publiques.

Cette dimension des transports a de longue date été reconnue en France où leur développement a été conçu comme un moyen privilégié de renforcement de la centralisation « bien de l'Assemblée Constituante, perfectionné par l'Empire, adopté par la Restauration et libéralisé par la Révolution de Juillet » (Comte Jaubert à la Chambre des Députés en 1837).

La nature particulière des transports, qui a été en dernier lieu reconnue dans le Traité instituant la Communauté économique européenne en mars 1957, par l'instauration d'une politique commune spécifique, destinée à assurer dans ce secteur la réalisation des objectifs de la Communauté, commande les caractéristiques principales du droit des transports, qu'il convient d'identifier pour organiser sa codification.

I - 1 - 2. Un droit construit dans un souci permanent de continuité

L'archéologie juridique fait apparaître l'ancienneté des règles visant à organiser les transports. Sans remonter au droit romain, ni à l'organisation du transport au Moyen-Age, on rappellera que l'élaboration d'un droit des transports a été une des grandes manifestations de l'autorité royale au cours du 17^{ème} et du 18^{ème} siècle :

- constitution de la voirie royale,
- ordonnances royales de 1668, 1672, 1673 et 1681 codifiant l'organisation du droit maritime,
- ordonnances royales sur les Eaux et Forêts et sur le commerce par terre et par voie d'eau.

C'est d'autre part, dès le début du 19^{ème} siècle, qu'on a été fixés les principes fondamentaux, toujours d'application, qui fondent le droit des transports applicable entre les agents économiques :

- contrats de transport par terre et par eau et contrats de courtage et de commission traités par le Code civil (articles 1782 à 1786) et par le Code de commerce (article 80 à 82 et 96 à 108),

- Livre II du Code de commerce sur le commerce maritime, aujourd'hui abrogé en presque totalité et remplacé par plusieurs lois non codifiées intervenues à la fin des années 1960, notamment la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritime, la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut du navire et autres bâtiments de mer et la loi n° 69-8 du 3 janvier 1969 relative à l'armement et aux ventes maritimes.

Le développement du droit des transports s'est poursuivi ensuite de manière organique, en relation avec l'évolution modale, la modernisation des moyens de transport et la mise en réseau des diverses infrastructures.

Peuvent être cités parmi les principaux textes adoptés :

- la loi sur la police des chemins de fer (1845),
- la loi sur la police du roulage et des messageries (1851),
- les lois de modernisation de la législation maritime (1852 - 1898 - 1926),
- la loi Freycinet (1879),
- le décret de 1899 sur la circulation routière (familièrement appelé « code de la route »),
- la loi de création de l'Office national de la navigation en 1912.

Les objectifs de coordination et de complémentarité des modes de transports, qui n'ont jamais été absents des préoccupations des pouvoirs publics, même s'ils n'étaient pas formulés explicitement, trouvent une première expression administrative dès le milieu du 19^{ème} siècle. Une circulaire du ministre des travaux publics aux inspecteurs divisionnaires des ponts et chaussées du 18 mai 1853 leur demande d'examiner « si, par suite de l'établissement des chemins de fer, la dotation affectée à l'entretien des routes ne devrait pas subir une réduction ». Une circulaire du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics du 21 juin 1855 adressée aux Préfets en commentaire du décret publiant le nouveau règlement de police de la navigation sur les canaux, qui intervient à un moment où la navigation fluviale est confrontée à l'essor des chemins de fer, engage ceux-ci à « encourager et rendre possible entre les voies navigables et les chemins de fer une concurrence profitable pour le commerce et pour les consommateurs ».

Plus tard dans le siècle, ils seront repris dans le Plan Freycinet, dont on retient surtout aujourd'hui l'amélioration des voies navigables mais qui était en réalité un plan de développement coordonné du réseau ferroviaire, du réseau navigable et du réseau des routes campagnardes.

Ces objectifs seront ensuite développés et formalisés, dans le contexte particulier de crise des années 1930, avec les décrets-lois de 1934 et de 1938 sur la coordination des transports ferroviaires et routiers, de 1934 sur la navigation fluviale et complétés en 1940 par la législation sur les transports ferroviaires et fluviaux.

Ils seront enfin repris sur une base rationalisée dans la loi du 5 juillet 1949 dont l'article 7 pose le principe de la coordination et de l'harmonisation des transports par fer, par route, par navigation intérieure, par mer et par air, puis dans la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 dont le titre I développe et systématisé les finalités du système de transports intérieurs.

I - 1 - 3. Un droit précurseur d'interventionnisme économique

Le régime juridique des transports donne lieu à des interventions traditionnelles de l'Etat pour organiser le déplacement des personnes et des biens.

Les fondements traditionnels des interventions de l'Etat dans l'organisation des transports et le déplacement des personnes et des biens s'appuient sur trois fonctions essentielles.

a) des fonctions régaliennes et de souveraineté :

- création et entretien d'infrastructures de transport, aux fins d'organisation cohérente de l'espace national, de l'unité et de la solidarité nationales, de la défense, du développement économique et social et de l'aménagement du territoire et des échanges internationaux,

- mise en œuvre et organisation du principe de la liberté de circulation des personnes et des biens, en combinaison avec les exigences de l'ordre public.

b) des fonctions de police de la circulation destinées à assurer la sécurité des usagers des transports et appuyées sur :

- des réglementations de police adaptées à chaque mode ou technique de transport,

- des réglementations techniques de sécurité applicables aux infrastructures, aux moyens de transports et aux agents.

c) la fonction de législateur, par laquelle sont créés les instruments juridiques nécessaires à l'établissement de rapports de coopération entre les opérateurs de cette activité particulière.

Bien qu'il soit intégré dans un environnement juridique et économique libéral, le droit des transports présente en effet une série de spécificités remarquables.

La première, qui ne remet pas en cause le principe de liberté du commerce, est le particularisme du droit des contrats de transport et de commission :

- le Code civil (articles 1782 à 1786) et le Code de commerce (article 94 à 108) organisent en effet un régime de responsabilité particulière dans les relations entre expéditeur, commissionnaire de transport, voiturier et destinataire et les soumettent à des règles dérogeant sous divers aspects au régime de droit commun des contrats (présomption de responsabilité - prescriptions...),

- ce particularisme est traditionnellement plus accentué en matière maritime et se retrouve de façon plus récente en matière aérienne, compte tenu de la très forte pression exercée dans ces deux secteurs par l'application des règles de droit international.

La seconde a trait à la constitution d'une organisation économique du secteur à caractère dérogatoire. Les professions du transport constituent, très généralement et très tôt, des professions réglementées :

- la liberté du commerce et de l'industrie y est limitée par des conditions d'accès ou d'exercice particulières (autorisations requises pour exercer - attribution de droits exclusifs ou spéciaux à certains opérateurs),

- les règles de concurrence de droit commun, lorsqu'elles ont été instituées, ont été rendues inapplicables aux différentes catégories de transports (1949-1986).

On notera d'ailleurs que dans le Traité de Rome, l'application des règles générales de concurrence passe, pour les transports, par des procédures et des règles qui leur sont propres (cf notamment l'article 77 du traité).

La troisième tient à la reconnaissance du caractère de service public d'un certain nombre d'activités de transport qui justifie que celles-ci soient organisées dans des conditions qui répondent à des normes de continuité, de régularité, de capacité, d'adaptabilité, de qualité et de prix.

I - 1 - 4. Un droit abondant et fortement sectorisé

Du fait de la complexité et du caractère fondamentalement dérogatoire de la matière, de la diversité des acteurs impliqués et de la spécialisation des tâches, donc des métiers, qui en est résultée, ainsi que de la multiplicité des intérêts à concilier dans un cadre historique et économique, lui-même évolutif, le processus de développement du droit des transports a été marqué :

- par l'abondance des textes nécessaires à son encadrement,

- par sa forte propension à évoluer et à se modifier fréquemment (près d'une modification par an du décret de coordination et d'harmonisation des transports ferroviaires et routiers entre 1949 et 1982) ce qui en fait un droit sédimenté et difficilement accessible,

- par une sectorisation très marquée due pour l'essentiel à la spécialisation poussée de tous ceux qui avaient à l'élaborer et à en faire usage. A chaque activité de transport correspondent en effet :

- une spécialisation modale (mer-air-fer-route-navigation intérieure),

- une spécialisation fonctionnelle (infrastructure-exploitation),

- une spécialisation marchandises-voyageurs,

- par une grande autonomie de chacune des branches de ce droit, aussi bien par rapport aux autres branches du droit des transports que par rapport à l'environnement juridique général, y compris en matière de droit des contrats et de droit social.

Ces différents caractères ne sont pas propres à la période la plus récente, mais paraissent en réalité avoir, sur une très longue période, marqué l'évolution de ce droit complexe, foisonnant, en ajustement permanent.

Cette complexité même fait de la codification du droit des transports un défi que l'Etat se doit de relever, si cela est possible.

I - 2. Le droit des transports est déjà largement codifié

A l'heure actuelle, la présentation du droit des transports et de son organisation peut être faite à travers quelques grandes constatations :

- une partie du droit des transports qui couvre des champs importants, est codifiée, pour une part dans des codes généraux et pour une autre dans des codes sectoriels, et s'offre à une refonte éventuelle,

- plusieurs tentatives d'extension de la codification n'ont pas été couronnées de succès mais ont donné lieu à des projet aboutis qui constituent des acquis essentiels pour une relance de l'action de codification,

- des champs qui restent considérables ne sont pas codifiés, mais une partie fait actuellement l'objet d'une démarche de collecte de textes et d'une action d'édition sous forme thématique, ce qui constituera également à court terme un acquis aussi essentiel que les codes déjà rédigés.

I - 2 - 1. Des dispositions relatives aux transports figurent ou ont figuré dans différents codes généraux

Les principales sont incluses :

- dans le Code civil :

il s'agit notamment des articles 1782 à 1786 déjà cités relatifs aux contrats de louage d'ouvrage et d'industrie des voituriers par terre et par eau,

- dans le Code de commerce :

il s'agit notamment des articles 80 à 84 relatifs aux courtiers interprètes et conducteurs de navires et aux courtiers de transport par terre et par eau et des articles 96 à 108 relatifs aux commissionnaires de transports et aux voituriers,

ainsi que des dispositions du livre II - « Du commerce maritime », aujourd'hui abrogé, à l'exception de son titre XIII composé de deux articles, qui est remplacé par plusieurs lois et décrets non codifiés,

- dans le Code des assurances :

il s'agit notamment du livre I - titre VII « Règles applicables aux contrats d'assurance maritime (1) et d'assurance fluviale et lacustre ».

(1) anciennement traitées dans le livre II du Code de commerce

et du livre II « Assurances obligatoires » titre I « Assurance des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorques », et II « Assurances des engins de remontées mécaniques »,

- dans le Code des douanes :

il s'agit notamment du titre 9 « Navigation » dont les 4 chapitres traitent

- du régime administratif des navires (francisation, congés, passeports, hypothèques maritimes),
- de la navigation réservée,
- des relâches forcées,
- des marchandises sauvées des naufrages ainsi que des épaves,

Et au titre 10 « Taxes diverses perçues par les douanes » du chapitre IV bis « Taxes spéciales sur certains véhicules routiers »,

- dans le Code général des impôts :

il s'agit notamment des dispositions d'application relatives au timbre des contrats de transport (annexe III - article 313 -F-ai) en tant qu'elles déterminent les conditions d'émission et d'utilisation des lettres de voiture,

- dans le Code du travail :

Il s'agit notamment :

au livre VI « Contrôle de l'application de la législation et de la réglementation du travail », de l'article L.611-4 relatif aux établissements soumis aux contrôles techniques des ministères chargés des travaux publics, des transports et du tourisme,

au livre VII « Dispositions particulières à certaines professions » des chapitre I, II et III du titre IV intitulés respectivement « Travailleurs intermittents du transport », « Marins » et « Personnels des entreprises de manutention des ports ».

I - 2- 2. Certains champs sectoriels ont été codifiés dans des codes spécifiques

Ce sont par ordre chronologique :

- le Code du travail maritime et le Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (1926),
- le Code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale (1956),
- le Code de la route (1958),

- le Code de l'aviation civile (1967),
- le Code des pensions de retraite des marins (1968),
- le Code des ports maritimes (1956 refondu en 1978),
- le Code de la voirie routière (1989).

1) Le Code du travail maritime

Il a été adopté par une loi du 13 décembre 1926 et ne comporte donc pas de partie réglementaire. Les modifications qui lui ont été apportées depuis l'ont été par voie de codification directe. Il est donc à jour, pour ce qui concerne ses dispositions législatives.

Il comporte 83 articles (source Infocodes - mars 1997).

2) Le Code disciplinaire et pénal de la marine marchande

Il a été adopté par une loi du 17 décembre 1926, donc sans partie réglementaire. Les modifications qui lui ont été apportées depuis l'ont été par voie de codification directe. Il est donc à jour, pour ce qui concerne ses dispositions législatives.

Il comporte 144 articles (source Infocodes - mars 1997).

3) Le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

Le code des voies navigables et de la navigation intérieure a été publié par le décret n°56-1033 du 13 octobre 1956 (son nom a été changé par la suite en code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure par la loi sur l'eau n°64-1245 du 16 décembre 1964). Ce code, établi dans le respect de la répartition des compétences sous l'empire de la Constitution de 1946, n'a pas figuré parmi la quinzaine de codes validés par la loi du 3 avril 1958 parce qu'il avait été publié depuis moins d'un an lors de l'adoption de cette loi. La validation des codes publiés par décret était à l'époque subordonnée à une sorte de délai de mise à l'épreuve. La publication de la Constitution de 1958 a interdit qu'il soit validé postérieurement, son organisation ne répondant pas à la nouvelle répartition des compétences entre la loi et le règlement. Il ne possède naturellement pas de partie réglementaire et sa numérotation est continue.

Ce code comporte 214 articles (source Infocodes - mars 1997).

4) Le Code de la route

Le code de la route a été institué par l'ordonnance n°58-1216 du 15 décembre 1958 pour sa partie législative, et par le décret n°58-1217 de la même date pour sa partie réglementaire. Il s'agit donc d'un code établi conformément au partage de compétence résultant des articles 34 et 37 de la Constitution. Il comporte actuellement 539 articles dont 65 en partie L et 474 en partie R . Sa numérotation obéit aux pratiques antérieures à l'adoption de la numérotation décimale. Elle est continue à l'intérieur de chaque partie L et R..

Les nombreux changements ou ajouts qui lui ont été apportés au cours des trente années écoulées depuis sa création ont été introduits directement par des lois ou décrets modifiant respectivement la partie législative ou la partie réglementaire.

Jusqu'en 1958, et même si l'expression « code de la route » était employée dans le langage courant, il s'agissait d'un décret en Conseil d'Etat « portant règlement général sur la police de la circulation routière ». Le droit de la police de la circulation routière ne comportait pas de dispositions législatives.

5) Le Code de l'aviation civile

L'intégralité de la matière est traitée dans un code existant : le code de l'aviation civile.

La loi n° 53-515 du 28 mai 1953 a habilité le Gouvernement à codifier, à droit constant, sous le nom de Code de l'aviation civile et commerciale, les textes législatifs et réglementaires correspondants.

Les décrets n° 67-333, 67-334 et 67-335 du 30 mars 1967 ont publié respectivement la 1^{ère} partie (législative) la 2^{ème} partie (décret en CE) et la 3^{ème} partie (décrets), sous le nom de Code de l'aviation civile.

La partie législative du code a été validée sous le nom de code de l'aviation civile par la loi n° 72- 1090 du 8 décembre 1972, laquelle a en outre étendu ce code aux T.O.M..

Il traite l'ensemble des problèmes de transports par air, y compris les règles de droit du personnel, de la formation, du travail et de la sécurité sociale spécifiques au transport aérien.

Le Code de l'aviation civile comporte 175 articles en partie L et 666 en partie R (source Infocodes - octobre 1997). Sa numérotation est moderne, c'est à dire continue à l'intérieur de chaque chapitre.

6) Le Code des pensions de retraite des marins

Le Code des pensions de retraite des marins a été publié par le décret n° 68-292 du 21 mars 1968 (1^o partie : législative et 2^o partie : RAP et décrets en CE, à l'exclusion des décrets simples). Ce code n'a pas été validé.

Il comporte 51 articles en partie L et 27 articles en partie R (source Infocodes - mars 1997).

La numérotation obéit aux pratiques antérieures à l'adoption de la numérotation décimale. Elle est continue à l'intérieur de chaque partie L et R.

7) Le Code des ports maritimes

Le Code des ports maritimes a été publié par les décrets n° 78-487 et 78-488 du 22 mars 1978 (1^o et 2^o partie, décrets simples inclus).

Le projet de loi de validation de ce code a été déposé à l'Assemblée Nationale le 2 novembre 1989 et annexé au P.V de la séance du même jour (document n° 976). Il a été voté en première lecture début 1990 et transmis au Sénat où il demeure depuis en instance.

En son état actuel, ce code comporte 116 articles en partie L et 339 en partie R (source infocodes - octobre 1997). Sa numérotation est moderne.

8) Le Code de la voirie routière

La partie législative du Code de la voirie routière a été votée par le Parlement article par article et publiée par la loi n° 89-413 du 22 juin 1989. La partie réglementaire a été publiée par le décret n° 89-632 du 4 septembre 1989.

Ce code ne comporte qu'un seul livre de 125 articles en partie L et 119 articles en partie R (source infocodes - octobre 1997). Sa numérotation est moderne.

I - 2 - 3. Des tentatives de codification complémentaires n'ont pas abouti

Plusieurs tentatives ont cherché à étendre le champ des codifications du secteur des transports .

En matière de chemins de fer, un projet de code avait été approuvé par la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires

(C.S.C.E.C.S.T.L.R.), en 1958, et était sur le point d'être transmis au Conseil d'Etat lorsque la publication de la nouvelle Constitution a interrompu sa progression. Le travail n'a jamais été repris. Il semble que le dossier soit maintenant perdu.

En matière routière, un projet de code de la voirie routière et des transports par route, approuvé par la C.S.C. en 1958, a également échoué pour la même raison. Seul le secteur de la voirie routière de ce code a été repris depuis et publié sous le nom de code de la voirie routière (cf ci-dessus). Le surplus du dossier semble également perdu, sinon, il est probable que les codificateurs de l'époque se seraient attachés à reprendre l'ensemble du dossier, quitte à faire deux codes.

La loi n° 56-211 du 27 février 1956 avait prescrit la réalisation d'un code de la marine marchande comprenant les dispositions relatives aux gens de mer, au navire et à la navigation maritime, au domaine public maritime (...) et avait habilité le gouvernement à y procéder par décret et à droit constant. En 1981, il a été décidé de faire application de ces dispositions, un ministère de la mer venant d'être institué. Une décision du 2 novembre 1981 a constitué une commission à laquelle mission a été confiée d'élaborer un Code de la mer portant sur l'ensemble du droit relevant des attributions du nouveau département ministériel. Monsieur Marc SUEL, Inspecteur général de l'aviation Civile, a été mis à disposition du ministère de la mer pour la réalisation de ce travail. Il a été assisté par Mme Marianne TANUGI, agent contractuel de haut niveau. Dans ce cadre a été décidée la confection d'un code du navire et de la navigation maritime et d'un code des gens de mer.

Par ailleurs, en 1972, il avait été décidé de refondre le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

1) Le Code du navire et de la navigation maritime

Il a été mené à bien par M. SUEL, assisté de Mme TANUGI, tableaux et tables de concordances achevés. La Commission supérieure en a été saisie. Elle indique dans son rapport publié en novembre 1990 qu'elle a décidé d'en suspendre l'instruction et de surseoir à l'examen de tout nouveau code intéressant les transports, dans l'attente de l'approfondissement des réflexions de l'administration sur les questions que posent la codification des règles générales intéressant les transports, l'amélioration des codes existants et la création éventuelle de nouveaux codes.

La partie législative et la partie réglementaire du projet sont à jour respectivement des textes publiés au 10 avril 1989 et au 1^{er} février 1990.

Il comprend 6 livres intitulés dans l'ordre, statut du navire, règles de navigation, événements de mer, exploitation du navire, aide à l'armement naval, et dispositions applicables outre-mer.

Le projet comporte environ 1250 articles dont 500 législatifs, non compris les articles suiveurs au nombre d'une centaine.

2) Le Code des gens de mer

Egalement préparé par M. SUEL, assisté de Mme TANUGI, il devait comporter 5 livres : 4 portant respectivement sur la profession de marin, le travail maritime, le pilotage, la protection sociale des marins, et enfin un livre portant sur les dispositions pénales et disciplinaires.

Le dossier retrouvé à ce jour n'est que fragmentaire. On dispose des tableaux comparatifs texte proposé/texte d'origine, établis par M. SUEL pour les 3 premiers livres, faisant 210 articles environ, à jour au 1^{er} novembre 1983, et du projet de loi présenté à la commission permanente du conseil supérieur de la marine marchande - séance du 4 novembre 1986 - portant sur les seuls livres 1 et 2, soit 150 articles environ.

Les notes de transmission de M. SUEL figurant au dossier manifestent cependant que le projet a été mené à son terme pour les 2 parties législative et réglementaire, y compris les tables de concordance. Il est à souhaiter que les documents correspondants puissent être retrouvés.

On peut penser que le volume total de ce code était du même ordre que celui du code du navire, soit 1200 articles dont 4 ou 500 en partie L.

3) le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

Le Code des voies navigables et de la navigation intérieure avait été publié par le décret n° 56-1033 du 13 octobre 1956 (son nom a été changé par la suite en code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (D.P.F.N.I.) par la loi sur l'eau n° 64-1245 du 16 décembre 1964). Ce code du DPFNI n'a pas été validé sous l'empire de la constitution de 1946 et ne pouvait plus l'être après la publication de la Constitution de 1958.

La loi n° 72-535 du 30 juin 1972 en a prescrit la refonte et a habilité le gouvernement à y procéder par décret, donc à droit constant.

Une décision ministérielle du 2 janvier 1976 a créé un groupe de travail chargé de procéder aux travaux préparatoires à la refonte du code du DPFNI prévu par cette loi. Le groupe de travail a été successivement présidé par MM. BERNHEIM et ROUSSELIN, Ingénieurs généraux des ponts et chaussées. Les codificateurs ont été successivement M. SUEL puis M. GONFRERE, Administrateur civil hors classe.

Le travail a été ensuite poursuivi et il pouvait être considéré comme approuvé par la Commission supérieure et donc terminé en 1987. Il n'a pas été possible de déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas abouti. Lors de son départ en retraite, M. GONFRERE a remis le dossier de la codification à la DAFAG. Ce dossier a pu être retrouvé. Il est parfaitement ordonné. Il comporte des photocopies de tous les textes originaux utilisés pour la refonte. On y trouve des textes manuscrits du 19^e siècle, des textes de droit allemand et suisse, des données jurisprudentielles justifiant certains partis rédactionnels, etc.. Du fait sans doute de la pauvreté des moyens bureautiques consacrés à la codification, les notes de séance personnelles qui y figurent sont manuscrites et ne sont pas conçues pour d'autres usages que celui de leur rédacteur. Les comptes rendus des réunions du groupe de travail non plus que ceux de la commission supérieure, s'il y en a eu, ne figurent pas à ce dossier. Le dernier des textes qui figurent au dossier est le décret n° 88-228 du 7 mars 1988 relatif au service des bateaux de navigation intérieure destinés au transport de marchandises.

Le projet de code comporte environ 500 articles en partie législative et 730 articles en partie réglementaire répartis en 9 livres.

I - 2 - 4. Des champs considérables sont restés à l'écart de toute démarche de codification

Certains domaines du droit des transports n'ont, jusqu'à ce jour, fait l'objet d'aucune tentative de codification.

Deux de ces domaines sont assez bien identifiés.

Il s'agit d'une part :

- des transports routiers de marchandises et de voyageurs, dont la codification engagée avant 1958 n'a pas abouti, et qui constitue par l'ampleur et la diversité des dispositions qui leur sont applicables, un des grands champs de codification à organiser.
- des dispositions générales aux différents modes de transports ainsi que des dispositions communes à deux ou plusieurs modes de transport, qui constituent, pour leur part, un champ de développement relativement récent mais important du droit des transports.

Parallèlement, des dispositions relatives aux transports et qui pouvaient avoir vocation à entrer dans des codifications générales existantes n'y ont pas été incluses.

Parmi celles-ci on mentionnera notamment les réglementations particulières du travail dans les transports routiers et ferroviaires presque totalement absentes du Code du Travail.

D'autres restent à recenser . On pense notamment

- au régime particulier de l'organisation des transports pour la défense,

- aux outils communs à l'ensemble des travaux publics d'infrastructure et des activités d'exploitation dans les transports : cartographie, météorologie, etc.

II. UN OBJECTIF A ATTEINDRE AU PRIX DE DIFFICULTES A SURMONTER

Des consultations qu'elle a opérées, la mission retire le sentiment qu'une codification exhaustive du droit des transports est souhaitée par l'ensemble des administrations centrales concernées. La mission n'a pas effectué d'autres consultations, mais les administrations rencontrées ont cru pouvoir affirmer que leur position ne pouvait qu'être partagée par l'ensemble des usagers de ce droit.

Cet objectif étant donc admis, la mission s'est préoccupée de recenser les obstacles à sa réalisation.

II - 1. Les difficultés de nature matérielle : l'ampleur de la tâche

Lors d'une réunion tenue le 11 septembre 1990, M. Marc SUEL avait fait valoir devant la Commission supérieure de codification qu'un code général des transports représenterait 8000 articles environ, parties L et R confondues.

Ce volume, de l'ordre du double, si ce n'est du triple, de celui des plus gros des codes existant alors, lui paraissait constituer, à lui seul, une raison suffisante pour que l'on renonce à codifier l'ensemble de ce droit dans un seul code.

La mission s'est donc attachée à vérifier la validité de cette assertion, qui est conditionnée par deux éléments : la fiabilité de l'indicateur et le périmètre du code auquel on l'applique.

Sur le premier point, le nombre d'articles lui est apparu constituer un indicateur convenable pour la comparaison sommaire du volume de codes.

Sur le second point, la mission a été contrainte de se donner des hypothèses.

La première est que le périmètre des codes existants, qui sont considérés comme appartenant au domaine des transports, ne sera pas bouleversé en baisse, et qu'il en sera de même de la conception de ce périmètre qui a fondé l'établissement des projets de codes dont on dispose.

La grande autonomie du droit des transports dont il a été fait état supra ne va pas sans quelques zones de recouvrement ou de concurrence, dont il a fallu explorer les principales, celles qui peuvent avoir une influence significative sur le volume du code. Il reste naturellement que les choix à ce sujet ne peuvent être arrêtés dans le cadre d'une étude de faisabilité.

Pour limiter, autant que faire se peut, le volume global impliqué par le périmètre de codification, on a supposé que les codificateurs feront preuve d'une grande sobriété dans le recours à la formule du code pilote/code suiveur.

En revanche, on a supposé que les codificateurs arriveront à faire prévaloir l'idée, que la logique commande, que dans certains domaines couverts par des codes généraux, la déclinaison des principes déterminés par ces codes se fasse en droit des transports sans duplication dans le code général.

Le premier domaine dans lequel cette idée peut trouver application est celui du droit des contrats. Le projet de code de commerce, qui n'a pas repris les dispositions particulières au contrat de transport maritime qui y figuraient à l'origine et en ont été extraites par plusieurs lois non codifiées de la fin des années 60, en fait d'ailleurs d'ores et déjà application et, aux termes d'une lettre du Directeur des affaires civiles et du Sceau du 3 mars 1998, la Chancellerie n'envisage pas de remettre ce choix en cause.

La même conception a conduit par exemple à insérer au Code de la consommation plutôt qu'au Code civil certaines dispositions concernant le contrat de jouissance d'immeuble à temps partagé.

Le même parti devrait être consacré pour les dispositions de droit du travail et de droit social. Il en est d'ailleurs déjà ainsi à ce sujet en matière d'aviation civile et les projets de Code des gens de mer et de Code du navire et de la navigation maritime ont aussi été établis dans cet esprit.

Les autres problèmes posés par l'existence de zones de recouvrement ne paraissent pas, quel que soit leur degré de difficulté, devoir porter sur un volume de texte suffisamment significatif pour constituer un paramètre décisif pour les choix d'architecture.

Dans cette perspective les volumes globaux à traiter dans le cadre de la codification du droit des transports sont estimés au tableau ci-après.

Matière	Partie L	Partie R	total	Observations
I - Domaines correctement connus (textes collectés)				
code de l'aviation civile	175	666	841	code existant
code du travail maritime				code existant *
code disciplinaire et pénal de la M. M.				code existant *
code des pensions de retraites des marins				code existant *
code des ports maritimes	116	340	456	code existant
code des gens de mer	400	800	1200	selon projet SUEL
code du navire et de la navigation maritime	500	700	1200	selon projet SUEL
code de la voirie routière	125	119	244	code existant
code du domaine public fluvial et de la N.I.	493	736	1229	selon projet GONFRERE
total	1809	3361	5170	
II - domaines moins bien connus (textes non collectés)				
transport routier	30	380	410	estimation
transports guidés	90	520	610	estimation
autres modes	10	30	40	estimation
dispositions mixtes transports terrestres	10	130	140	estimation
dispositions non modales	70	230	300	estimation
total	210	1290	1500	
III - total général	2019	4651	6670	

** pour mémoire, codes repris dans le projet de code des gens de mer*

Malgré son caractère sommaire, il paraît possible de tirer de ce recensement, dont le détail figure dans un tableau annexe, deux enseignements au moins.

Tout d'abord, il est confirmé qu'un Code général des transports serait le plus gros code du droit français avant le Code du travail, le Code de la sécurité sociale et le code rural.

Il semble bien ensuite qu'un code des dispositions non modales, de coordination ou de caractère transversal, ne serait pas petit au point de faire douter de sa pertinence ou de son opportunité.

II - 2. Les difficultés de nature juridique

1) Le préciput du code de la route

La Commission supérieure de codification a admis et le Premier ministre a décidé la refonte du code de la route.

Il est difficile de ne pas considérer ce code comme traitant d'une composante du droit des transports.

Le travail de refonte n'a pas été subordonné à des contraintes d'insertion du code refondu dans la codification du droit des transports terrestres, dont la conception architecturale souffrira donc d'un handicap congénital.

2) Un droit chauve-souris

Certains interlocuteurs de la mission n'ont pas caché que les difficultés d'accès au droit actuel, ses imperfections voire ses contradictions n'ont pas que des inconvénients.

Dans de nombreux cas, ont-ils fait valoir, cette situation offre une marge de manoeuvre que l'administration est la mieux placée pour utiliser. Il ne serait pas rare dans ce contexte que l'administration des transports tienne des discours différents selon les époques et les interlocuteurs...

Cette situation n'est certes pas satisfaisante et ne saurait être approuvée, mais il est probable que certains accès de dépression du zèle codificateur ne s'expliquent pas autrement, notamment en période de tension sociale.

De ce point de vue, la probabilité que le processus de codification soit contrarié par des vents contraires est d'autant plus grande qu'il offrira une surface de voilure plus ambitieuse.

3) Un droit comportant des espaces frontaliers vulnérables, disputés ou au contraire inoccupés

L'une des grandes difficultés que rencontreront les codificateurs consistera à déterminer, pour de nombreux ordres de dispositions, s'ils sont éligibles au Code des transports.

Le transport doit en effet fréquemment être assujéti à des contraintes répondant à des objectifs divers et dont on peut se demander où elles doivent être classées.

On a évoqué ci-dessus les problèmes relevant du droit des contrats, du droit social et du droit du travail.

La mission n'a pas cherché à faire un inventaire exhaustif de ces sortes de règles mais n'a pas manqué d'en rencontrer :

- en matière pénale, l'espace de recouvrement est assez classique, et devrait pouvoir être traité selon le droit commun de la codification,

- en matière de taxis et de voitures de grande et petite remise, qui rendent à l'évidence un service de transport, des raisons historiques et techniques font que les activités correspondantes paraissent plus relever de la police de la circulation que de la police des transports, mais il n'est pas souhaitable, à supposer que ce soit possible, que la codification puisse en méconnaître la nature profonde,

- en matière fiscale, il est permis de se demander si les règles d'assiette de certains droits ou taxes ne relèvent pas d'un objectif d'organisation économique qui gagnerait à être inséré de façon lisible au code de l'activité correspondante, à savoir le ou les codes des transports, les règles de taux demeurant au Code général des impôts,

- en matière d'accessibilité des handicapés au transport, on se demandera s'il s'agit de dispositions relevant du droit des transports ou d'un autre ordre,

- en matière d'organisation locale du transport, les questions de frontières avec le Code général des collectivités territoriales auront une acuité particulière,

- en matière d'aménagement du territoire, on devra se demander si les règles d'organisation des transports qui répondent à cet objectif peuvent être dissociées du droit du transport, lequel comporte

explicitement une police des transports qui constitue à elle seule une base parfaitement suffisante, ou si elles doivent relever d'un autre ordre et , si oui, lequel,

- en matière d'organisation des transports pour la défense, il semble admis qu'il s'agit plus d'une composante du droit des transports que du droit de la défense, mais cette analyse devra être confirmée,

- en matière d'environnement, la question ne manquera pas de se poser de savoir auquel des deux codes revient le rôle de pilote ou de suiveur pour toutes les dispositions de droit des transports qui figurent au projet de Code de l'environnement,

- pour certains transports, c'est l'essence même de leur appartenance qui pourra ne pas être claire a priori :

. les téléphériques et remontes-pentes, relèvent clairement du droit des transports,

. pour les ascenseurs et trottoirs roulants publics, la relation d'appartenance est moins évidente mais ne se laisse pas aisément exclure,

. pour les bandes transporteuses de matériaux ou marchandises qui seraient l'objet d'une exploitation isolée au profit de tiers, il en est de même,

. pour les installations de transport de fluides pondéreux, aqueducs, oléoducs, gazoducs, etc au profit de tiers, la question sera probablement plus controversée,

. pour les installations de transport de fluides énergétiques, telles que canalisations de fluides caloporteurs de chauffage urbain, lignes électriques, etc, il en sera de même,

. et a fortiori pour les installations de télécommunications, qui, fondamentalement, ne sont que des installations de transport d'informations, ainsi que le revendiquent au demeurant les exploitants qui ne sont pas propriétaires de l'information transportée et ne veulent encourir aucune responsabilité du fait du contenu de celle-ci,

- le régime juridique de certains biens ou prestations intermédiaires, suscités par les activités du transport qui en sont selon le cas l'opérateur ou le principal client, telle la cartographie, la météorologie, les systèmes de positionnement spatial par des moyens électroniques, informatiques ou autres, l'exploitation et la diffusion de l'information sur la circulation fait aussi partie des champs qui seront à explorer.

Toutes ces incertitudes portent sur un volume de texte suffisamment restreint pour ne pas mettre en cause l'existence d'un droit des transports en tant qu'il est susceptible d'être l'objet d'une entreprise de codification. Mais elles sont importantes dans la mesure où elles commandent l'architecture du droit codifié.

4) Un droit dépendant pour une part notable des autorités européennes

Le cadre juridique dans lequel évoluent les acteurs est constitué pour une part grandissante par des règles fixées au niveau européen, directement lorsqu'il s'agit des règlements ou indirectement lorsqu'il s'agit des directives qui doivent être transposées en droit interne, mais qui semblent désormais tenues par le juge pour applicables de plein droit après l'expiration du délai de transposition.

Il convient cependant de rappeler que seule l'autorité compétente pour fixer la norme juridique est compétente pour décider de l'organiser sous forme de code. Il est donc clair que la codification des règles européennes du droit des transports ne pourra en aucun cas s'effectuer dans le cadre de la codification du droit français des transports.

5) Un droit constitué pour une part importante de règles techniques

L'une des particularités du droit des transports est sa prolixité en règles techniques, dont seule la « base légale » figure dans la loi ou le décret, la règle elle-même figurant dans des arrêtés ministériels, voire dans des textes de moindre autorité.

Cette considération, qui n'est pas en soi une difficulté, pourrait donner à penser que la codification de ces règles doit faire partie dès l'origine de l'entreprise de codification.

La Mission ne s'est pas arrêtée à cette proposition. Elle estime que le travail préalable de collecte de textes doit certes porter dès l'origine sur toutes les règles, y compris celles qui ne résultent ni de lois ni de décrets. La disposition de cette documentation permettra de nourrir les réflexions sur la définition de l'architecture du ou des codes et d'amorcer un projet éventuel de codification ultérieure en partie A, si cela apparaît possible et utile, des textes techniques normatifs dont le remaniement préalable à cette fin pourrait s'avérer indispensable.

Il n'est pas établi au demeurant que la codification soit la meilleure réponse à l'objectif de mise en ordre et de diffusion des prescriptions techniques. Les procédés informatiques, on pense notamment aux systèmes de gestion de bases de données ou aux éditions dites en « hypertexte », pourraient offrir des voies plus expédientes et moins coûteuses d'édition des règles techniques.

II - 3. Les difficultés de nature administrative ou politique

Il convient de se souvenir de l'échec des précédentes entreprises pour en tirer les leçons.

1) Le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

Une décision ministérielle du 2 janvier 1976 a créé un groupe de travail chargé de procéder aux travaux préparatoires à la refonte du code du D.P.F.N.I. prévue par la loi n° 72-535 du 30 juin 1972. Ce groupe de travail a été successivement présidé par MM. BERNHEIM et ROUSSELIN, Ingénieurs généraux des ponts et chaussées. Les codificateurs ont été successivement M. SUEL puis M. GONFRERE.

Le plan du code a été approuvé par la Commission supérieure début 1977 et dès le 23 septembre 1977 deux premiers projets de loi et de décret portant sur le livre I du code avaient été établis et transmis au Premier Ministre en vue d'être soumis à la Commission. Il faut rappeler que la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires créée en 1948 a été remplacée en 1989 par la Commission supérieure de codification. Dans le présent rapport, le terme « Commission » renvoie à l'une ou à l'autre selon la date du fait considéré.

Le travail a été ensuite poursuivi et il pouvait être considéré comme approuvé par la Commission et donc terminé en 1987. Il n'a pas été possible de déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas abouti.

2) - Le code des gens de mer

D'après les éléments figurant au dossier, l'historique des travaux peut être ainsi reconstitué.

Dès juin 1983, les trois premiers livres de la partie L du code, étaient adressés à la Commission par M. SUEL. Son président faisait savoir que les imperfections du droit existant lui paraissaient telles que la codification manquerait son objet si elle contribuait à perpétuer des ambiguïtés ou des incertitudes. Le Secrétaire d'Etat à la mer ne souhaitait pas pour sa part engager une réforme lourde, supposant notamment de longs délais en raison des consultations nécessaires, et le lui faisait savoir.

En 1985, le Secrétaire d'Etat décidait cependant de se ranger au point de vue de la Commission, et le projet de code était transformé en projet de loi.

La Chancellerie décidait alors de subordonner son accord au projet à la suppression des tribunaux maritimes commerciaux.

Décision était prise en conséquence de disjointre le livre correspondant (livre V « Sanctions »).

Le projet de livre II était soumis à la commission permanente du conseil supérieur de la marine marchande début novembre 1986 qui l'a approuvé, mais son parcours s'est arrêté là. Le dossier ne permet pas de savoir comment était à l'époque envisagée sa poursuite : publication d'un décret de codification sur la partie à droit constant et dépôt d'un projet de loi sur la partie à réformer ou toute autre formule.

3) - Le code des ports maritimes

Bien que non encore validé, il constitue depuis 1978 l'instrument de travail quotidien des acteurs du service public portuaire.

L'administration a cru pouvoir établir un projet de loi, comportant un double objet : d'une part valider le code publié par décret, et d'autre part apporter au code ainsi validé, diverses modifications (réforme du livre III « police des ports », incorporation des dispositions non codifiées des lois de décentralisation notamment).

La sensibilité exacerbée du secteur portuaire, en raison des réformes engagées par ailleurs, a entraîné la paralysie de l'ensemble du dossier, en sorte que le projet de loi de validation, voté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée Nationale en 1990, est toujours en instance au Sénat.

4) - Le code du navire et de la navigation maritime

Le projet de code est à jour des textes publiés au 10 avril 1989 et au 1^{er} février 1990.

La Commission supérieure de codification, qui a été saisie en son temps de ce projet, établi par M. SUEL et Mme TANUGI, indique dans son rapport publié en novembre 1990 qu'elle a décidé d'en suspendre l'instruction et de surseoir à l'examen de tout nouveau code intéressant les transports, dans l'attente de l'approfondissement des réflexions de l'administration sur les questions que posent la codification des règles générales intéressant les transports, l'amélioration des codes existants et la création éventuelle de nouveaux codes.

Cette riche expérience permet d'identifier les principales causes d'échec du processus de codification.

La première est le temps.

Plus l'entreprise dure longtemps et plus elle a de chances de s'enliser du fait de la vacance non pourvue d'un poste de codificateur, du fait d'un différend qui survient entre tel ou tel partenaire, du fait de changements d'optique au niveau des instances décisionnelles etc.

Pour prévenir le risque de dérapage dans le temps, l'entreprise de codification doit être dotée de moyens puissants et conduite dans le cadre d'une procédure garantissant la bonne fin dans un délai relativement court.

La seconde est l'atteinte à l'équilibre des rapports de forces entre les sujets de droit concernés.

De ce point de vue, la clarification du droit est une atteinte aux « droits acquis » grâce au flou, aussi belliqueuse que la réforme du droit.

La meilleure manière de prévenir le risque de voir se lever des oppositions au droit codifié susceptibles de mettre l'entreprise en péril, c'est de procéder à droit strictement constant, préservant ainsi les acquis de tous.

De ce point de vue, la procédure en vigueur avant 1989 offrait de meilleures garanties aux sujets du droit. Elle imposait en effet « juridiquement » le droit constant dans la mesure où le texte d'origine prévalait sur le texte codifié jusqu'à la validation du code par le législateur, laquelle n'intervenait, au mieux, qu'après un délai de mise à l'épreuve qui laissait au juge le temps de censurer les novations involontaires ou subreptices.

Le troisième est la pollution de l'entreprise de codification par la poursuite d'objectifs juridiques étrangers à la codification stricto sensu, tels que l'objectif d'amélioration du droit, voire non juridiques...

III - Propositions

Pour qu'une entreprise soit assurée de réussir, trois conditions doivent être réunies :

- un objectif réaliste,
- des moyens suffisants,
- une méthode appropriée.

En ce sens la mission propose donc

- une codification générale du droit des transports plutôt qu'un code général des transports,
- l'affectation à ce travail de moyens spécifiques dans le cadre d'une organisation structurée,
- des choix de méthode orientés vers l'efficacité.

III - 1. L'objectif : une codification générale du droit des transports

1) A l'issue de ses consultations, les réflexions menées par la Mission l'ont conduite à trois constatations :

a - la codification du droit des transports est un projet ancien, qui a déjà capitalisé de nombreuses réflexions, qui bénéficie d'un acquis et qui a, au fil du temps, connu des avancées et des reculs. Depuis plusieurs années, ce projet peine à trouver son expression. Les récentes orientations gouvernementales visant à relancer le processus de codification de notre droit devraient donner l'impulsion nécessaire pour ordonner et pour mettre en œuvre ce projet,

b - l'ampleur de la matière à codifier a conduit, par le passé à privilégier une démarche de codification particulièrement sectorisée conduisant souvent, quand elle était entreprise, à faire coïncider les périmètres des codes et ceux des services qui avaient la charge de leur préparation et de leur maintenance ultérieure,

c - du même coup, la codification du droit des transports s'est opérée par ajout d'éléments successifs, en fonction de considérations modales ou inframodales et en l'absence de toute vision d'ensemble.

Les principes de codification appliqués de ce fait ont abouti à une situation que la Commission Supérieure de Codification a pu qualifier en 1990 d'« insatisfaisante » et « comportant des faiblesses par excès et par défaut », l'excès consistant dans l'existence ou la préparation de codes « au champ d'application trop étroit » et le défaut par « l'absence totale de codification de certains secteurs et des dispositions générales qui intéressent les transports dans leur ensemble ».

Dès ce moment, la Commission supérieure de codification avait souhaité que « l'administration approfondisse ses réflexions sur les questions que pose la codification des règles générales intéressant les transports, l'amélioration des codes existants et la création éventuelle de nouveaux codes » (Rapport d'activité de la Commission novembre 1989-novembre 1990).

2) Face à ce questionnement qui correspond pleinement au champ de sa recherche, la Mission a examiné les trois principaux partis architecturaux concevables pour assurer une codification exhaustive du droit des transports, mais n'a retenu que le troisième, qui est, à son avis, le seul à fournir une réponse conforme aux orientations énoncées par la Commission Supérieure :

a - a été d'abord éliminée d'emblée une démarche de poursuite de nouvelles codifications sectorielles autonomes visant à généraliser la codification du droit des transports aux secteurs non

couverts et à opérer une codification résiduelle des dispositions générales ou communes à plusieurs modes de transport dans un code général.

Celle-ci maintiendrait en effet la segmentation du droit des transports et privilégierait une logique de codification propre à chaque mode, sans faire expressément du code général un cadre fédérateur de la totalité de l'exercice de codification. Elle justifierait les critiques déjà formulées par la Commission supérieure à l'encontre des modalités de codification retenues par le passé par ce Ministère.

b - a été également éliminée la constitution d'un code général unique, organisé selon un plan fondé sur des critères de classification thématique de premier niveau et incluant dans ce plan thématique les dispositions correspondantes propres à chaque mode de transport.

Plusieurs considérations l'ont amenée à ce sentiment.

La première est que la plus-value apportée par le rassemblement dans un seul code de l'ensemble des dispositions du droit des transports ne serait appréciable que si cette formule débouchait sur une architecture différente de celle impliquée par la réalisation de codes modaux.

La Mission s'est donc demandée si une répartition transversale des matières, applicable à tous les modes, était possible et si la qualité de la présentation du droit en serait améliorée.

Une telle organisation du code est très possible. Les codes ou projets de code modaux actuels sont effectivement découpés selon une logique assez homogène, pratiquement imposée par la matière. On observe ainsi 4 grands groupes de règles irréductibles les uns aux autres qui distinguent ce qui touche aux infrastructures, aux engins, aux personnels, à l'exploitation.

Il suffirait donc de remonter ces regroupements en premier niveau de table des matières et de faire redescendre la distinction modale en second niveau pour aboutir à une présentation plus synthétique et moins modale du droit.

Force est cependant de constater que les usagers du droit en seraient troublés. De fait, ils sont pour la plupart spécialisés par métier, donc par mode. Un technicien de la SNCF muté de la division des infrastructures ferroviaires à celle des engins aurait moins de difficultés d'adaptation que s'il était transféré dans un port maritime ou dans un aéroport. Les professeurs de droit eux-mêmes organisent les rares ouvrages généraux de droit des transports par mode et traitent en vérité par préférence ces questions dans des ouvrages distincts. Chacune de ces branches du droit a, de fait, sa propre clientèle. Dans ce contexte, le droit des dispositions transversales constitue pratiquement une spécialité.

On remarquera que l'accueil favorable réservé par les parlementaires, comme par les usagers de ce droit, à la démarche à la fois globalisante et sectorielle, qui a été celle du code général des collectivités territoriales, se situe dans un contexte très différent. On comprend que pour les milliers d'élus locaux, ce que sont également la plupart des parlementaires, qui cumulent très fréquemment des fonctions électives dans plusieurs natures ou niveaux de collectivités, le rassemblement dans un seul ouvrage, fut-il gros, des règles qui gouvernent ces collectivités et leurs établissements publics présente un avantage évident. Aussi bien, la Direction générale des collectivités locales elle-même n'est pas organisée en fonction des branches particulières du droit propres à chaque nature de collectivité territoriale dont elle a à connaître.

Le Président BRAIBANT a signalé qu'une expérience de plan horizontal avait été tentée pour l'élaboration du Code du patrimoine et qu'il y avait en définitive été renoncé.

On est ainsi amené à penser que la réalisation d'un code unique des transports ne pourrait que reposer sur la juxtaposition de subdivisions par mode, qui n'apporterait qu'une plus-value optique.

La deuxième considération qui a animé la Mission est que cette plus-value optique risque d'être entamée par plusieurs éléments.

Elle pourrait tout d'abord n'être acquise qu'au prix d'un certain renoncement à l'exhaustivité, dans la mesure où plus un code est gros et plus les partenaires à son élaboration sont portés à apprécier restrictivement ce qu'il y a lieu d'y faire figurer. Il semble ainsi que la Commission supérieure de

codification ait accepté que le Code rural, qui approche les 5 000 articles, ne comprenne pas certaines dispositions adoptées par des décrets dits catégoriels qu'il n'est pas pour autant envisagé de « déclasser ». Il serait regrettable qu'en matière de droit des transports l'effort de mise à disposition et de mise en cohérence du droit soit ainsi amputé.

Elle est d'ores et déjà perturbée par le préalable constitué par le lancement de la refonte du code de la route qui ne permet plus une appréciation sereine de l'opportunité d'un tel code et de sa frontière avec le code ou la partie de code traitant du surplus des règles qui régissent le transport routier.

L'ampleur de l'ambition enfin qui accroît les nécessités de phasage de la réalisation risque de porter atteinte à la qualité de la réflexion sur l'organisation même du code. Elaborer séparément et préalablement la partie du code portant sur les dispositions générales et communes revient à opérer la synthèse avant d'avoir terminé l'analyse. En soi, phasage et délais accroissent les risques d'incidents de parcours et d'échec de l'entreprise.

On notera là aussi, que le Code général des collectivités territoriales, pour plus de la moitié, est constitué par la refonte de l'ancien Code des communes publié en 1977, qui aura donc vécu moins de 10 ans et qui était pourtant déjà lui même la refonte d'un code existant, l'ancien Code de l'administration communale.

c - a été en définitive retenue la troisième démarche qui vise à mettre en valeur une conception globale de la codification des transports, en cherchant à articuler de manière rationnelle et cohérente un code de dispositions générales ou communes et plusieurs codes contenant les dispositions sectorielles propres aux divers modes.

Ce parti repose sur l'idée que le Ministère chargé des transports, qui se trouve confronté à l'élaboration d'une œuvre de codification importante, doit retrouver une vue directrice des travaux à entreprendre pour réaliser celle-ci, en évitant les deux écueils antagonistes des multiples « minicodes » et celui d'un « maxicode » unique.

C'est cette démarche que la Mission a entendu privilégier en la désignant sous les termes de « codification générale des transports » pour la distinguer d'un « code général des transports » qui répondrait naturellement aux mêmes principes, mais qui constituerait un code unique comportant une première partie de dispositions générales et communes et plusieurs autres parties sectorielles.

Elle estime en effet que la réussite de l'entreprise de codification aura de meilleures chances de succès si la constitution d'un code unique du droit des transports est reporté dans un second temps du processus.

Ses motifs s'appuient sur trois raisons principales :

- tirer le meilleur parti possible de l'existant, pour limiter autant qu'il est possible les travaux de codification aux domaines actuellement non couverts.
- donner une impulsion administrative forte à l'entreprise de codification. De ce point de vue, le résultat différera très sensiblement selon que le Code sera préparé par une mission unique qui devra fonctionner pendant une longue période, en ne suscitant la collaboration des services qu'en fonction du calendrier de progression des travaux ou par plusieurs missions fonctionnant en étroite liaison et sur une période de temps limitée. Cette organisation est possible dès lors que des travaux préparatoires importants existent.
- tenir compte des demandes des usagers, désireux de disposer dans les meilleurs délais de codifications dans leurs différents domaines. De ce point de vue, une élaboration d'un code des transports par parties successives aura à l'évidence un impact très différent de celui qu'apporterait la décision d'entreprendre conjointement la codification des dispositions générales et sectorielles actuellement non codifiées avec un terme assigné et raisonnablement proche de l'exercice global de codification.

Compte tenu de ces considérations, la mission propose de se borner à traiter, dans un premier temps, le droit des transports en 5 codes :

- le Code de la route, d'un volume probable de 600 articles, dont 60 à 70 L et 500 R, en l'état actuel des travaux,
- le Code général des transports d'un volume probable de 250 articles, dont 70 L et 180 R,
- le Code de l'aviation civile, d'un volume actuel de l'ordre de 850 articles, dont 200 L et 650 R,
- le Code de la marine civile, d'un volume probable de 3000 articles, dont 1000 L et 2000 R
- le Code des transports terrestres, d'un volume probable de 2700 articles, dont 800 L et 1900 R

Ce parti permet d'économiser la refonte du Code de l'aviation civile qui donne satisfaction à ses utilisateurs.

Il permet de reporter à un second temps, l'engagement d'une seconde entreprise de remise en ordre qui, limitée à une opération de refonte, pourra faire l'objet d'une réflexion sereine sur l'articulation des concepts, sans que les choix d'organisation de la partie du droit qui est déjà codifiée puissent prétendre ni à être conservés ni à influencer l'architecture des branches non codifiées, donc exposées à être tenues pour plus malléables.

La mission s'est arrêtée à cette proposition notamment parce qu'elle estime possible de conduire simultanément l'élaboration des 3 codes nouveaux dont elle propose le lancement : un code de la marine civile, un code des transports terrestres, et un code général des transports rassemblant les dispositions non modales.

Ce travail est évalué au tableau ci-après

Codes à préparer	codification par refonte (RF) :			codification primaire (P):			total			ratios :	
	nombre d'articles estimés			nombre d'articles estimés			TL	TR	TLR	P/TL	P/TR
	L	R	total	L	R	total					
Code de la marine civile	1000	2000	3000				1000	2000	3000	0	0
Code des transports terrestres	620	850	1470	140	1060	1200	800	1900	2670	17	55
Code général des transports				70	230	300	70	230	300	100	100
Ensemble	1620	2850	4470	210	1290	1500	1870	4130	5970	11	30
global : P/TLR											25

L'existence de projets quasiment aboutis, qui ramène une partie importante du travail, près de 90 % en ce qui concerne la partie législative, à une opération de refonte, lui paraît en effet un acquis tout à fait essentiel dont il convient de tirer le plus rapidement possible, un parti maximal.

III - 2. Les moyens et l'organisation

III - 2 - 1. Données à considérer

III - 2 - 1 - 1. Données quantitatives

Les repères dont on dispose sont peu nombreux.

M. SUEL, I.G.A.C., assisté de Mme TANUGI, contractuel A, a travaillé à temps partiel près de 10 ans successivement sur 2 codes faisant ensemble près de 2 500 articles.

La mission de codification du Code de la route est composée de 3 personnes, un A+, un A et un B formé au maniement des logiciels de traitement de texte et de codification ainsi qu'à la documentation juridique.

La mission de codification du Code général des collectivités territoriales, dont la partie législative fait 1 800 articles, comprend 7 personnes (1A+, 3A et 3B). Elle travaille maintenant sur la partie réglementaire, estimée à 3 000 articles.

Le Code de la voirie routière, une centaine d'articles législatifs et autant d'articles réglementaires, soit 200 au total, a été conduit par un contractuel A qui a travaillé presque exclusivement sur ce code pendant plus de 3 ans. Il faut cependant signaler que cette personne a suivi ce dossier jusqu'à l'adoption de la partie législative de ce code votée article par article.

III - 2 - 1 - 2. Données qualitatives

Le bon sens suggère plusieurs principes d'organisation.

1) Il faut une équipe par code .

S'agissant à chaque fois d'un droit sectoriel, à la spécialisation du droit doit correspondre celle de l'équipe qui en est chargée.

Ceci ne dispense pas de mettre les équipes de codification, quand elles sont plusieurs, en synergie par des dispositions appropriées.

2) Cette équipe doit être affectée exclusivement à la codification.

La codification est une entreprise de long terme. L'expérience montre que lorsque l'on est chargé simultanément de tâches de court terme et de tâches de long terme, la pression du court terme s'exerce toujours au détriment du long terme.

L'échec des codes de la marine marchande et la perte de certains dossiers en fournissent une illustration.

3) Cette équipe doit être intégrée dans la direction compétente pour le code considéré, et son animateur doit faire partie du 1^{er} cercle de l'état major qui entoure le directeur. Il faut en effet qu'il soit imprégné du positionnement stratégique de la direction et informé en temps réel des réformes et des contentieux en cours et de leur évolution.

L'exemple du code de la construction et de l'habitation qui a dû incorporer la réforme du financement du logement de 1976, alors qu'il n'avait pas été conçu pour l'accueillir, bien qu'elle ait été élaborée parallèlement, montre qu'il n'est pas aisé d'insérer un corpus juridique dans un code qui ne l'a pas prévu, faute de bonne coordination entre les légistes.

4) Il faut un dispositif institutionnel qui assure, au ministre et à son cabinet une bonne qualité d'information sur le développement des travaux et une capacité d'action sur celui-ci.

III - 2 - 2. Le dispositif proposé

Compte tenu de ces considérations, et dans le respect des préconisations de la Commission supérieure de codification, on débouche assez naturellement sur la configuration suivante :

III - 2 - 2 - 1. Création de trois missions opérationnelles de codification

1) La mission de codification des dispositions non modales (Code général des transports)

Certains des principes énoncés ci-dessus ne peuvent trouver application en l'absence de direction ou service explicitement chargé des questions de transport non sectorielles. Comme le volume du code des dispositions non modales devrait être peu important et concerne plus les transports terrestres que les autres modes, la charge pourrait en être confiée à un chargé de mission ou conseiller technique

placé à temps partiel auprès du directeur de la D.A.F.A.G. et du directeur de la D.T.T., et qui bénéficierait pour cette tâche de l'appui d'un agent B à temps partiel.

2) La mission de codification du droit de la marine civile (Code de la marine civile)

Le travail de la mission qui en sera chargée sera assez comparable à celui de la mission de codification du code de la route. Partant de dispositions déjà codifiées en projet, il s'agit essentiellement d'un travail de refonte. Le volume de travail, en revanche, est beaucoup plus important, de l'ordre d'un facteur 5 environ.

Une équipe d'au moins 1A+, 2A, 1B est nécessaire. Le A+ pourrait être un magistrat, ou un agent de niveau A+ endogène.

Cette mission serait placée auprès des deux directeurs compétents, le directeur des affaires maritimes et des gens de mer le directeur de l'Etablissement national des invalides de la Marine et le directeur du transport maritime, des ports et du littoral.

3) La mission de codification du droit du transport terrestre (Code des transports terrestres)

Le travail de la mission qui en sera chargée portera sur un volume de textes législatifs et réglementaires à codifier sensiblement plus faible que celui du droit maritime mais il ne sera que pour une part minoritaire et faible assimilable à un travail de refonte.

Une équipe de même taille, soit 1 A+, 2A, 1B paraît donc nécessaire.

Cette mission serait placée auprès du directeur des transports terrestres.

Le succès de l'entreprise implique que malgré leur caractère temporaire, la stabilité de l'existence de ces missions soit consacrée de manière officielle par une modification des arrêtés d'organisation des directions.

Une des raisons de l'échec des codes de la mer tient certainement au caractère informel de la collaboration apportée par M. SUEL, qui n'a disposé d'aucuns moyens propres de dactylographie et qui n'a pas été remplacé lors de son départ à la retraite.

Au total il ne s'agit que d'affecter 9 personnes à titre permanent à l'œuvre de codification : 2,5 A+, 4 A et 2,5 B pendant une durée de 3 à 5 ans.

Il n'est pas besoin de souligner que la participation à une entreprise de codification de cette ampleur constituera pour les agents concernés une expérience juridique de haut niveau d'une qualité exceptionnelle qui sera précieuse pour eux comme pour l'Administration qui déplore souvent le manque de juristes qualifiés.

Il convient de noter par ailleurs que ces moyens n'incluent pas le personnel technique qui devra apporter une assistance épisodique pour l'utilisation du logiciel Magicode et celle des progiciels d'exécution des travaux (traitement de texte et tableur). Ils n'incluent pas non plus l'affectation indispensable de crédits d'études pour financer l'éventuelle adaptation de Magicode et la sous-traitance de certaines tâches, notamment de frappe au kilomètre.

III - 2 - 2 - 2. Création des groupes de travail correspondants

Conformément aux recommandations de la Commission supérieure de codification, il s'agit d'établir pour chaque code une structure de concertation et d'expertise composée de façon appropriée.

Une attention particulière devra être apportée au groupe de travail à placer auprès des directeurs de la D.A.F.A.G. et de la D.T.T., maître d'ouvrage du code des dispositions non modales, dans la mesure où il pourrait être jugé utile de le charger des questions d'intérêt commun aux trois codes en cours d'élaboration (notamment structure des subdivisions du plan).

III - 2 - 2 - 3. Création d'une structure d'animation institutionnelle

L'idée déjà avancée par le C.G.P.C. et la D.A.F.A.G., de la création d'un comité ministériel de codification mérite d'être retenue.

Ce comité serait composé des directeurs de l'administration centrale ou de leurs représentants et des chefs de mission codification et complété par des experts.

Il aurait à débattre des questions d'intérêt commun aux différents codes existants ou en projet sans toutefois constituer un point de passage obligé dans le déroulement des procédures.

Il aurait également à mettre en synergie les missions de codification, à suivre l'avancement des travaux et à en rendre compte par des notes de synthèse régulières au Ministre.

Présidé par le Président de la II^o section du C.G.P.C., son secrétariat serait assuré par le bureau compétent de la D.A.F.A.G..

La création de ce comité, par un arrêté ministériel, dont le projet figure en annexe, devrait être mise en œuvre sans attendre, indépendamment du lancement de la codification du droit des transports, dans la mesure où d'autres codes sont concernés.

III - 3. La méthode

III - 3 - 1. La conduite des réflexions

La Mission a pensé que la cohérence et la qualité du travail de codification seraient mieux assurées si celui-ci est conduit sur l'ensemble du front de codification de façon simultanée et coordonnée, dans un créneau de temps confortable mais court et sans changement de personnes, autant que faire se peut. On peut espérer qu'il en résultera une meilleure homogénéité du résultat des réflexions au niveau de l'architecture interne des codes, mais pas seulement, que l'on n'obtiendra pas si l'on adopte une démarche échelonnée impliquant inévitablement des changements de personnes en cours de processus, voire de structures, quelles que soient la fermeté des instructions et la pertinence des procédures destinées à assurer la cohérence de ce résultat.

En ce sens, à partir de l'instant où auront été mis en place les moyens logistiques proposés, le calendrier suivant peut être envisagé (M = mois) :

M1 à M6	collecte des textes sources et élaboration des plans des 3 codes (L et R)
M7 à M18	établissement des projets de codes (L et R) - phase administrative
M19 à M24	établissement des projets de codes (L et R) - phase C.S.C.
M24 à M30	passage en Conseil d'Etat et Conseil des ministres
M30 à M36	étude en Commission et adoption de la partie L par le Parlement adaptation concomitante de la partie R et publication

Ce calendrier donne 18 mois aux codificateurs, qui disposent des travaux antérieurs et contemporains évoqués supra, pour établir les projets de codes, et 18 mois aux autorités de coordination, de contrôle et de validation pour aboutir à leur promulgation. Il faut toutefois avoir présent à l'esprit que l'acquis des travaux antérieurs se dévalue avec le temps, au point de ne plus avoir qu'une valeur nulle lorsque les dossiers disparaissent ...

A l'issue des 3 ans, un redéploiement des moyens devra être opéré dans la mesure où il ne paraît guère concevable de laisser en place des missions de codification qui n'auraient plus d'autre chose à faire qu'à attendre l'inscription de leur code à l'ordre du jour du Parlement.

III - 3 - 2. La gestion bureautique

Trois points particulièrement importants doivent être soulignés.

1) Mémorisation des travaux et archivage

La pédagogie de la codification et la nécessité d'être en mesure de reconstituer la chaîne d'actions ou de décisions qui a abouti à un état donné d'un projet de code requièrent une gestion bureautique minutieuse des travaux suivie d'un archivage méticuleux.

Sur le premier point, il sera tout à fait essentiel de veiller à ce que les chefs de mission de codification disposent effectivement, à tous les instants du processus, du personnel de collaboration sur lequel reposera la rédaction des comptes rendus des réunions et leur conservation.

Sur le second point, il conviendra de déterminer clairement le service responsable de l'archivage du dossier de codification à l'achèvement du processus qui verra notamment disparaître la mission de codification correspondante.

En l'état de l'organisation du ministère, ce service ne paraît pouvoir être que la D.A.F.A.G.. Cette mission devra lui être confirmée et si possible être inscrite en clair dans le décret d'organisation du ministère à l'occasion de sa plus prochaine modification. Bien entendu cela ne dispensera pas les directions sectorielles compétentes pour tout ou partie d'un projet de code de disposer d'une duplication du dossier constitué par la mission de codification placée en leur sein, si cela leur semble utile, ce qui paraît au demeurant évident à l'observateur extérieur.

Il est rappelé à ce sujet, que la Commission supérieure de codification ne conservant pas d'archives, cette tâche de conservation est capitale.

La présentation des trois projets de code aboutis (gens de mer, navire et domaine public fluvial) et ce que l'on sait de l'époque où ils ont été réalisés donne à penser qu'il s'agit de documents réalisés à la D.A.F.A.G. sur micro-ordinateur avec le logiciel de traitement de texte TEXTOR. Ce logiciel avait été retenu pour la frappe des documents de codification parce qu'il disposait d'une fonction de multicolonnage particulièrement précieuse pour la réalisation des tableaux comparatifs demandés par la Commission supérieure. Il serait naturellement d'un grand intérêt que les fichiers informatiques qui constituent la version numérisée de ces documents puissent être retrouvés de manière à économiser une double saisie. Quoi qu'il en soit, l'attention doit être appelée sur l'importance qu'il convient d'attacher à l'archivage des documents informatiques.

L'attribution à la D.A.F.A.G. de la partie des archives concernant le Code général permettra d'esquiver, mais non de résoudre, le problème du service compétent pour connaître des questions traitées par ce code. Dans l'organisation actuelle du ministère, les questions de coordination des transports et plus généralement les questions de transport non modales, ne sont en effet attribuées à aucun service.

Il serait souhaitable que cette question soit étudiée et que l'organigramme du ministère soit revu pour combler ce que l'on peut considérer comme une carence organisationnelle.

2) Recours à l'informatique

L'outil micro-informatique est de nature à faciliter, alléger et fiabiliser considérablement la tâche des codificateurs. Il est suffisamment entré dans les moeurs au ministère de l'équipement et des transports pour que l'on puisse écarter l'hypothèse de difficultés à ce sujet. Il faudra toutefois veiller à ce que, qu'il s'agisse du personnel ou du matériel, il n'y ait pas d'exception qui ne vienne confirmer la règle...

Il doit être indiqué à ce sujet que la direction générale des collectivités locales (D.G.C.L.) a fait réaliser pour l'élaboration du code général des collectivités territoriales un logiciel d'assistance à la codification dénommé MAGICODE. La D.G.C.L. met gratuitement ce logiciel à la disposition des missions de codification. Les frais éventuels d'adaptation à la codification d'une matière particulière sont naturellement à la charge de l'utilisateur particulier. Réciproquement, il n'est que juste que ces adaptations soient également mises gratuitement à la disposition des autres missions de codification.

La numérisation, c'est à dire la mise sur traitement de texte, des textes à codifier est naturellement un préalable au démarrage des travaux de codification proprement dits.

Les textes récents peuvent être obtenus du Journal officiel, sur décision du Secrétariat général du gouvernement, sur disquette, donc déjà numérisés. Il n'est cependant pas assuré qu'il en résulte un bénéfice à moyen terme. La disposition de ces disquettes ne dispense pas en effet d'un collationnement scrupuleux, parfois plus long que la frappe au kilomètre. D'autre part, le Journal officiel ne permet l'utilisation de ces textes que pour, et seulement pour, le travail de codification. Il en résulte une limitation à la maîtrise par l'administration codificatrice des modes de diffusion du code et de ses textes sources dont les inconvénients doivent être mûrement pesés.

III - 3 - 3. La procédure

On sait que, depuis 1989, la procédure d'adoption des codes par validation directe, c'est à dire en un temps, s'est substituée à la procédure en trois temps, par habilitation - publication - validation (ex post), pratiquée depuis 1948.

Chacune des deux formules possède ses inconvénients, ceux de la validation directe ont été étudiés par la Commission supérieure de codification dans son rapport de 1996, en sorte qu'il s'agit moins de chercher à maximiser les avantages que de minimiser les inconvénients.

La formule actuellement en vigueur recueille un grand consensus de tous côtés, qu'il s'agisse du Parlement, des administrations ou de la doctrine.

Mais on ne peut encore dire qu'elle ait fait ses preuves.

Certains codes ont été votés article par article, tel le code de la voirie routière. Ils ont suivi la procédure législative ordinaire, laquelle est parfaitement éprouvée, et n'ont pas rencontré de difficultés. Mais l'utilisation de cette procédure pour l'adoption d'un code général, ou d'une codification générale, du droit des transports ne peut être envisagée car elle pourrait excéder en pratique la capacité de production du Parlement qui a voté en 1996, première session de 12 mois, un nombre d'articles notablement inférieur à celui du droit des transports qu'il s'agit de codifier, et qui n'est qu'une partie du programme général de codification (les lois promulguées au J.O. en 1996 représentent moins de 1500 articles, dont 200 en lois de finances, 100 en D.D.O.E.F. et 40 qui approuvent des accords diplomatiques).


Les 1800 articles du Code général des collectivités territoriales ont été approuvés globalement, les amendements au projet du Gouvernement ayant été adoptés sans vote spécifique en séance publique, ce qui est un succès remarquable. Il faut espérer que les autres projets de codes déposés, à la fin février 1998, sur les bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, qui représentent eux aussi un nombre d'articles supérieur à la production législative de 1996, connaîtront le même succès.

Si tel est le cas, la codification du droit des transports viendra s'insérer à son heure dans une action d'ordonnancement et de consolidation du droit menée par le Parlement par préférence à l'action de création de normes nouvelles dont l'excès est si fréquemment dénoncé.

Si tel n'est pas le cas, notamment si l'approbation législative des projets déposés devait tarder, l'action législative et réglementaire en sera considérablement gênée et l'obligation de redéployer les moyens matériels et humains des missions de codification mettra en péril la bonne fin de l'entreprise.

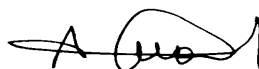
Il faudra alors être prêt à envisager de nouveau l'utilisation de la formule de la codification en trois temps, dont deux pourront aisément être simultanés, dans des conditions qui en limitent les inconvénients (telle qu'une publication du décret de codification de la partie L et dépôt du projet de loi de validation le même jour ou la même semaine)

Pour conserver la possibilité de recourir à cette formule le moment venu, il faudra que les codificateurs s'astreignent à travailler à droit constant absolu, seul compatible avec la procédure de codification par validation ex post.

Handwritten signature of Pierre DEBEUSSCHER in black ink, featuring a stylized 'P' and 'D'.

Pierre DEBEUSSCHER

Inspecteur général
de l'équipement

Handwritten signature of Alain GIRAUD in black ink, featuring a stylized 'A' and 'G'.

Alain GIRAUD

Inspecteur général
de l'équipement

ANNEXES



CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Vie SECTION-SECRETARIAT GENERAL

Le Président

Affaire n° 96-254

Paris la Défense, le

26 MARS 1997

NOTE à l'attention de
Monsieur DEBEUSSCHER
Inspecteur général de l'équipement
Monsieur Alain GIRAUD
Inspecteur général de l'équipement

Par note du 3 décembre 1996, dont vous trouverez ci-joint une copie, les directeurs du cabinet du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et du secrétaire d'Etat aux transports ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées de conduire une étude de faisabilité et de méthode pour l'élaboration d'un code général des transports ou, à tout le moins, d'une codification du droit des transports ayant un champ aussi large que possible.

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 96-254 dans le système de gestion des affaires du CGPC, SAPRISTI et pour laquelle vous serez assistés de Mme Bernadette BLAZY, secrétaire de la sous-section « droit et contentieux »,

Vous bénéficierez par ailleurs de l'appui de Mme Christine SERVELLA-HUERTAS, chef du bureau des études et synthèses juridiques à la direction des affaires financières et de l'administration générale.

Vous vous rapprocherez, ainsi que cela est demandé, des inspections générales spécialisées compétentes et de la commission supérieure de codification ainsi que des directions d'administration centrale concernées.

Vous me proposerez le moment venu la constitution d'un groupe de travail associant les directions, intérêts et personnalités concernées, auxquels vos premières conclusions pourraient être soumises, si vous le jugez utile.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport d'expertise aux présidents des 2ème et 4ème sections, auxquels cette affaire est rattachée, qui me le feront parvenir avec leur avis.


Hubert ROUX

copie : MM. les présidents des 2ème et 4ème sections

Localisation des bureaux : Tour Pascal B - Paris La Défense - Métro et RER : La Grande Arche.
Adresse Postale : 92065 LA DEFENSE CEDEX - Téléphone standard : 01 40 81 21 22 - Téléc 610 836 F

Le conseil général des ponts et chaussées est compétent en matière d'équipement, d'environnement, d'urbanisme, de logement, de transports, de génie civil et de bâtiment pour les questions qu'ont à traiter les services relevant des ministres chargés de l'équipement, des transports, de l'environnement et de la mer. Il assure l'inspection générale de l'équipement et de l'environnement.

3 DEC 1996

Ministère de l'Équipement, du logement,
des Transports et du Tourisme

Le Directeur du Cabinet du Ministre
Le Directeur du Cabinet du Secrétaire d'État
aux Transports

96 - 254

NOTE

à

Monsieur Pierre MAYET
Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

↓
2^{ème}/4^{ème}
p : attribution
et projet de repense *PM*

Objet : Code des Transports.

Dans le cadre du programme pluriannuel de codification 1996-2000, il avait été envisagé d'aborder la réalisation d'un Code des Transports par l'élaboration d'un code portant sur les transports routiers.

Or, le Premier ministre a donné instruction qu'un travail soit mené afin de mettre au point un Code des Transports qui ait un champ aussi large que possible, dépassant celui des seuls transports routiers.

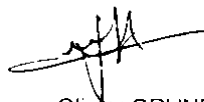
Ce changement de perspective soulève certaines difficultés tenant tant au nombre et à la diversité des secteurs concernés qu'à l'application, en l'espèce, du principe de codification à droit constant.

En conséquence, afin de mettre en place dans les meilleures conditions le dispositif de codification prévu par la circulaire du Premier ministre en date du 30 mai 1996, nous vous demandons de faire procéder par le Conseil Général des Ponts et Chaussées à une étude de faisabilité et de méthode dont vous trouverez le cahier des charges ci-joint.

Cette étude sera conduite en liaison avec les inspections générales spécialisées : aviation civile, affaires maritimes, travail et main d'oeuvre des transports. Elle bénéficiera de l'appui des directions d'administration centrale concernées. La commission supérieure de codification pourra y être associée, selon les modalités qui paraîtraient les plus appropriées.

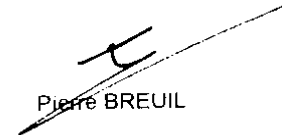
Le rapport réalisé à l'issue de cette étude devra être remis avant la fin du mois de mars 1997.

Le Directeur du Cabinet
du Secrétaire d'État aux Transports



Olivier GRUNBERG

Le Préfet, Directeur du Cabinet
du Ministre de l'Équipement, du logement,
des Transports et du Tourisme



Pierre BREUIL

**CAHIER DES CHARGES
RELATIF A L'ETUDE DE FAISABILITE
D'UN CODE GENERAL DES TRANSPORTS**

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS GENERAUX DE L'ETUDE

Les objectifs

Lors du séminaire consacré à la réforme de l'Etat qu'il a tenu le 14 septembre 1995, le Gouvernement a décidé d'achever la codification de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans.

Cette volonté a pour but de « permettre aux citoyens, aux élus, aux fonctionnaires et aux entreprises de mieux connaître leurs droits et obligations ».

La circulaire du premier Ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires en a indiqué les modalités et les méthodes.

Elle a rappelé notamment que la décision effective d'élaboration d'un code se prend lors d'une réunion interministérielle au cours de laquelle sont fixés les principes généraux de nature à permettre une délimitation aussi précise que possible du périmètre du code.

Figure en annexe le programme général de codification (1996-2000) adopté par la commission supérieure de codification dans sa séance du 4 décembre 1995. Ce programme comporte la création d'un code des transports.

Cet objectif a été rappelé par M. Guy BRAIBANT, Vice-président de la Commission supérieure de codification, dans une lettre du 2 février 1996 adressée à notre Ministre et confirmé dans le 6ème rapport annuel de la commission transmis en juillet 1996.

Par lettre adressée le 29 juillet 1996, au ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, le Premier ministre a rappelé que le programme de codification comprend la mise au point d'un code des transports ayant un champ aussi large que possible et donné instruction pour qu'il soit travaillé en ce sens.

A l'occasion d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 9 octobre 1996, le cabinet du Premier ministre a donné son accord à la réalisation préalable d'une étude de faisabilité.

...

Le contexte

Il existe d'ores et déjà des codes et des recueils de textes dans les domaines des transports. A titre d'exemple, il est possible de citer le code de l'aviation civile, le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, le code de la marine marchande (disciplinaire et pénal), le code des pensions de retraite des marins, le code des ports maritimes, le code de la route, le code du travail maritime, le code de la voirie routière, la brochure n° 1633 du journal officiel qui rassemble la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs et ses textes d'application, un recueil des textes relatifs aux conditions de travail dans les transports routiers publics et privés et à leur contrôle, un recueil de textes sur la SNCF Certains textes sont répartis dans différents codes. D'autres, en revanche ne sont pas réunis.

Les codes cités, notamment le code de l'aviation civile, ne comportent pas uniquement des textes relatifs aux transports. Ils peuvent inclure des dispositions d'ordre social ou spécifiques aux infrastructures.

Enfin, la refonte du code de la route, objectif considéré comme prioritaire, est en cours et devrait s'achever, pour sa partie législative, au début de l'année 1998.

2. LE CONTENU DE L'ETUDE

Délimitation du périmètre du code des transports

Il conviendra, dans un premier temps, de procéder au recensement exhaustif des dispositions traitant directement ou indirectement de chaque mode de transport.

Il y aura, ensuite, lieu d'identifier parmi ces textes, ceux qui pourraient faire partie d'un code des transports sur la base d'une proposition relative au regroupement (ou non) de ce qui concerne les infrastructures et les entreprises.

Il faudra, dans un troisième temps, rechercher s'il apparaît possible d'identifier une partie commune et, dans ce cas, en définir le contenu.

L'élaboration d'une partie commune doit être conciliée avec la règle de la codification à droit constant. L'étude devra montrer en quoi cette double contrainte pourrait risquer de poser problème, en particulier si cette partie commune devait intégrer les sanctions pénales qui ne sont pas actuellement harmonisées.

De même, l'éventuelle juxtaposition des statuts des personnels au sein d'un Code des Transports méritera un examen particulier.

En quatrième lieu, devra être délimité le champ de chacune des parties spéciales relatives aux divers modes de transports (routiers, ferroviaires, navigation fluviale, maritime, aviation civile).

.../...

Il s'agira également à cette occasion de s'interroger sur la pertinence d'une telle construction par rapport au maintien et à l'élaboration de codes spécifiques ou les textes concernant l'ensemble d'un secteur seraient regroupés.

De façon générale, il conviendra d'étudier les répercussions du lancement du code global des transports sur les autres textes en vigueur.

Organisation :

Les recommandations de l'étude en ce qui concerne le périmètre et la structure d'un code des transports, devraient être complétées par des propositions tendant à :

1°/ préciser l'organisation nécessaire en termes humain et matériel ;

2°/ présenter un calendrier permettant d'envisager son achèvement pour l'an 2000.

PREMIER MINISTRE

COMMISSION SUPÉRIEURE
DE CODIFICATION

LE VICE - PRÉSIDENT

PARIS , LE 15 décembre 1997

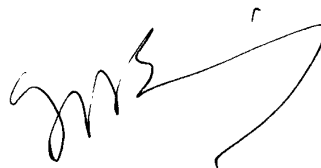
Monsieur l'Inspecteur général,

Vous m'avez fait parvenir un compte-rendu de notre réunion du 3 octobre dernier au sujet du projet de code général des transports et je vous en remercie vivement.

Cette réunion a, je crois, été très utile et a permis de lever certaines interrogations concernant la portée d'un code général des transports. Il reste me semble-t-il un point en débat qui touche à la démarche qui pourrait être suivie pour mener à bien cette codification générale. Je reste, pour ma part, convaincu de la nécessité de commencer par les dispositions communes avant d'aborder les différentes parties sectorielles, cet ordre me paraissant répondre à des exigences tant logiques que juridiques.

Je compte m'ouvrir de cette ultime difficulté à Monsieur Jean-Claude Gayssot mais compte tenu de l'excellence de nos rapports de travail, je tenais à vous en faire part sans plus attendre.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



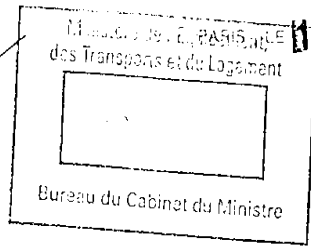
Guy BRAIBANT

Monsieur Alain GIRAUD
Inspecteur général
Conseil général des ponts et chaussées
Ministère de l'équipement, des transports
et du logement
Tour Pascal B - pièce 2613
92055 LA DEFENSE CEDEX

cc: B. Blaise et Robert

PREMIER MINISTRE
COMMISSION SUPERIEURE
DE CODIFICATION
LE VICE-PRESIDENT

Y. Salense
FRAT
in MS
6/20/97



Monsieur le Ministre,

Lors d'une réunion de travail en date du 3 octobre 1997, j'ai examiné avec les représentants de votre département ministériel les questions de méthodologie concernant la codification du droit des transports, sur le principe de laquelle j'ai pu m'entretenir avec vous durant l'audience que vous m'avez accordée le 20 octobre.

Cette réunion de travail s'est déroulée dans un excellent climat de coopération et a permis, me semble-t-il, de lever certaines ambiguïtés qui avaient pu exister dans le passé.

A cet égard j'ai confirmé à vos représentants que la notion de code général des transports n'avait jamais impliqué dans l'esprit de la Commission, le reclassement dans des dispositions communes horizontales, des différentes législations sectorielles (transports aériens, transports terrestres, transports maritimes) mais seulement la mise en valeur des grands principes fédérateurs régissant la matière et du caractère global de la politique des transports. De même il est apparu possible d'envisager une codification par bloc, avec des parties sectorielles, d'une part, et une partie regroupant les dispositions communes horizontales, d'autre part, sur le modèle du code général des collectivités territoriales et du futur code général de la fonction publique.

En revanche une ambiguïté demeure concernant le principe même d'un code général des transports. Ainsi qu'il ressort du compte-rendu de la réunion du 3 octobre 1997 établi par vos représentants, il apparaît que, selon eux, la question d'une éventuelle fusion, dans un code général, de ces quatre blocs serait renvoyée à l'extrême fin du processus. Cette façon de procéder me semble poser problème dans la mesure où elle priverait cette opération de l'impulsion politique nécessaire et de la lisibilité qu'elle requiert tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.

La meilleure formule, qui répondrait aux différentes préoccupations, serait de préparer et d'adopter successivement les quatre parties du code général, en commençant, comme il est logique, par la partie commune. C'est une procédure inhabituelle ; elle a toutefois été utilisée pour la refonte du code rural, qui comporte neuf livres et non pas seulement quatre parties ; si vous-même et le gouvernement le souhaitent, la Commission, pour sa part, n'y ferait pas obstacle.

Je me tiens à votre disposition afin de définir la démarche qui serait de nature à régler cette ultime difficulté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Guy BRAIBANT

Monsieur Jean-Claude GAYSSOT
Ministre de l'équipement, des transports
et du logement
48, Boulevard Saint-Germain
75000 PARIS

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

- o -

Au titre de la Commission Supérieure de Codification:

M. G. BRAIBANT, Président, assisté de M. PECHEUR et de Mme GOUEFFIC.
M. C. VIGOUROUX, ancien Rapporteur Général.

Au titre de l'Inspection Générale de l'Aviation Civile et de la Météorologie:

M. A. MONNIER, assisté de MM. GHERARDI, LEHUEROU-KERISEL, PROVOST et TOFFIN.

Au titre de l'Inspection Générale des Services des Affaires Maritimes:

M. J. RABOT.

Au titre de l'Inspection Générale des Etablissements Administratifs et Scolaires (Mer):

Mme M-F. SIMON-ROVETTO.

Au titre de l'Inspection Générale du Travail et de la Main-d'Oeuvre des Transports:

M. S-M. SAADIA, assisté de MM. CROS et de RICAUD.

Au titre de la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer:

M. C. SERRADJI, Directeur, assisté de MM. DOPPIA et GASC et de Mme GEFFRE.

Au titre de la Direction de l'Etablissement des Invalides de la Marine:

M. G. SYLVESTRE, Directeur, assisté de M. JOUFFRAY.

Au titre de la Direction Générale de l'Aviation Civile:

M. J-F. GRASSINEAU, Adjoint au Directeur Général, assisté de Mme GAZAGNES.

Au titre de la Direction des Pêches Maritimes et des Cultures Marines:

M. B. BOYER, Adjoint au Directeur.

Au titre de la Direction du Personnel et des Services:

M. A. LECOMTE, Directeur Adjoint.

Au titre de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques:

M. J-P. GIBLIN, Directeur, assisté de M. LEYGUE et de Mme MAJOU.

Au titre de la Direction des Routes:

M. F. DUVAL, Chef du bureau de la Réglementation et du Contentieux.

Au titre de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières:

M. A. BODON, Directeur, assisté de MM. IVALDY, PELISSIER et VIVIER.

Au titre de la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral:

M. M. MEYNET, Adjoint au Directeur,
MM.S. GARACHE et J-C. PARAVY, Sous-Directeurs, assistés de Mme TOXE.

Au titre de la Direction des Transports Terrestres:

M. H. du MESNIL, Directeur, assisté de M. FOURNIER.

Autres personnes rencontrées:

Mme E. CATTÀ, Chef de la mission de codification à la Direction générale des Collectivités Locales,
assistée de Mme TAUZIAC et de M. DIEBOLT.

M. O. DOUVRELEUR, Sous-Directeur à la Direction des Affaires Civiles et du Sceau;

M. M. SUEL, Inspecteur Général de l'Aviation Civile en retraite.

La codification sous l'empire de la Constitution de 1958

- 0 -

Sauf erreur ou omission

Nom du code	Nombre d'articles (1)			Adoption directe		Adoption par habilitation / validation			Observations
	Partie L	Partie R	Ratio R / L	référence	Vote (2)	Loi d'habilitation	Décrets de publication	Loi de validation	
Code de la route (3)	65	474		Partie L : Ord n°58-1216 du 15/12/1958	E	sans objet	Dt n°58-1217 du 15/12/1958	sans objet	
Code de procédure pénale (3)	1131	1138	1,0	Partie L : Ord n°58-1296 du 23/12/1958	E	sans objet	Dts n°59-318 et 322 des 23 et 25/12/1959	sans objet	
Code pénal (3)	477	55		Partie L : Ord n°58-1296 du 23/12/1958	E	sans objet	Dt n°58-1303 du 23/12/1958	sans objet	selon comptage
Code des débits de boissons (3)	106	24	0,2	Partie L. : Ord n° 59-071 du 10 juillet 1959	E	sans objet	Dt n°59-132 du 07/01/1959 (R seul)	sans objet	
Code des P. et T. (3)	161	550	3,4			Loi n°52-223 du 27/02/1962	Dts n°62-273 à 275 du 12/03/1962	non validé	
Code du domaine de l'Etat (3)	94	186	2,0			Art. L. 147 du CDE publié par le décret n°57-1336 du 28/12/1957 (L 93 du nouveau code)	Dts n°62-298 à 300 du 14/03/1962	non validé	
Code de la Légion d'Honneur et de la Médaille Militaire		172				sans objet	Dt n°62-1472 du 28/11/1962	sans objet	
Code des marchés publics		336					Dt n°64-729 du 17/07/1964 et 66-888 du 28/11/1966		
Code électoral	428	217	0,5				Dts n°64-1086 et 1087 du 27/03/1964		

(1) décompte repris d'Infocodes sauf mention particulière en rubrique observations

(2) A = vote par articles L = vote par livres E = vote global sur l'ensemble du texte

(3) numérotation continue

Nom du code	Nombre d'articles			Adoption directe		Adoption par habilitation / validation			Observations
	Partie L	Partie R	Ratio R / L	référence	Vote (1)	Loi d'habilitation	Décrets de publication	Loi de validation	
Code de la justice militaire	507			Loi n°65-542 du 08/07/1965		sans objet		sans objet	
Code de l'aviation civile (4)	175	666	4,0			Loi n°53-515 du 28 mai 1953	Dts n°67-333 à 335 du 30/03/1967	Loi n°72-1090 du 08/12/1972	
Code des marchés d'intérêt national	19			Ord n°67-808 du 27/11/1967 (?)					
Code des pensions de retraites des marins	51	29	5,7				Dts n°68-292 du 21/03/1968		
Code des pensions civiles et militaires de retraite	98	182	1,8	Partie L : Loi n°64-1339 du 26/12/1964		sans objet	Dts n°66-809 et 810 du 28/10/1968	sans objet	
Code du service national	188	311	1,6	Loi n°71-474 du 10/06/1971			Dt n°72-806 du 31/08/1972	sans objet	
Code de la nationalité				Loi n°73-42 du 09/01/1973				sans objet	n'est pas considérée comme un code
Code du travail	1708	3024	1,7	Loi n°73-4 du 02/01/1973			Dts n°73-1041 et 1048 du 15/11/1973	sans objet	
Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	36	283	7,8				Dts n°73-682 et 683 du 13/07/1973	Loi n°76-521 du 16 juin 1976	
Code de l'urbanisme	413	967	2,3			Partie L : Loi n°72-535 du 30/06/1972	Dts n°73-1022 à 1024 du 08/11/1973	Loi n°76-1285 du 31/12/1976, art. 80-1	
Nouveau Code de procédure civile	1553	44					Dt n°75-1223 du 05/12/1975		
Code des assurances	486	846	1,7				Dts n°76-666 et 667 du 16/07/1976		

(4) ainsi dénommé par la loi de validation ; le décret de codification portait sur un code de l'aviation civile et commerciale conformément à la loi d'habilitation

Nom du code	Nombre d'articles			Adoption directe		Adoption par habilitation / validation			Observations
	Partie L	Partie R	Ratio R / L	référence	Vote (1)	Loi d'habilitation	Décrets de publication	Loi de validation	
Code des communes	1029	1800	1,8			Loi n°70-1297 du 31/12/1970, art 15-V	L I, II et V : Dts n°77-90 et 91 du 27/01/1977 L III et V : Dts n°77-240 et 241 du 07/03/77 L IV et V : Dts n°77-372 et 373 du 28/05/1977		comptage sur l'édition de 1977
Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	79	158	2,0				Dts n°77-392 et 393 du 28/03/1977		
Code de l'organisation judiciaire	380	575	1,5			Loi n°72-626 du 05/07/1972 art.15	Dts n°78-329 et 330 du 16/03/1978		
Code de la construction et de l'habitation	447	1419	3,1			Partie L : Loi n°72-535 du 30/06/1972	Dts n°78-487 et 488 du 22/03/1978	Loi n°83-440 du 02/06/1983	
Code des ports maritimes	80	335	4,1			Dt n°55-601 du 20/05/1955	Dts n°78-621 et 622 du 31/05/1978	Projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale le 2/11/1989, voté et transmis au Sénat	
Code forestier	412	754	1,8				Dt n°79-113 et 114 du 25/01/1979		
Code rural	2016	2653	1,3				L VIII : Dt n°80-560 et 561 du 11/07/1980		
Livre des procédures fiscales							Dt n°81-859 du 15/07/1981		pour mémoire
Code de la mutualité	101	132		Loi n°85-773 du 25/07/1985			Dt n°86-384 du 13/03/1986		
Code de la sécurité sociale	1538	4947	3,2			Dt n°55-601 du 20/05/0955	Dt n°85-1353 (L et R) et 1354 (D) du 17/12/1985		
Code de la voirie routière	104	96	0,9	Loi n°89-413 du 22/06/1989	A	Partie L : Loi n°72-535 du 30/06/1972	Dt n°89-632 du 04/09/1989	sans objet	

Nom du code	Nombre d'articles			Adoption directe		Adoption par habilitation / validation			Observations
	Partie L	Partie R	Ratio R / L	référence	Vote (1)	Loi d'habilitation	Décrets de publication	Loi de validation	
Code de la propriété intellectuelle	401			Loi n°92-597 du 01/07/1992	A			sans objet	
Nouveau Code pénal	778	140	0,2	Lois n°92-683 à 686 du 22/07/1992 et n°92-1336 du 16/12/1992 (L. V)	A			sans objet	
Code des juridictions financières	355			Loi n°94-1040 du 02/12/1994 et Loi n°94-1132 du 27/12/1994				sans objet	
Code de la consommation	305			Loi n°96-142 du 21/02/1996				sans objet	
Code général des collectivités territoriales	1799			Loi n°96-142 du 21 février 1996	E			sans objet	

Nom du code	Nombre d'articles			Adoption directe		Adoption par habilitation / validation			Observations
	Partie L	Partie R	Ratio R / L	référence	Vote (1)	Loi d'habilitation	Décrets de publication	Loi de validation	
Code de commerce	1572			Projet voté par le Sénat en 1 ^{ère} lecture en 1992 et en instance à l'Assemblée Nationale depuis 1993					
Code de l'environnement	864			Projet déposé à l'Assemblée Nationale le 21/02/1996 puis retiré					
Code de l'éducation	678			Projet déposé à l'Assemblée Nationale le 30/08/1997 et en instance					
Code rural - Livre VI	213			Projet voté par le Sénat en 1 ^{ère} lecture le 18/09/97 et en instance à l'Assemblée Nationale					
Code rural - Livre VII	451			Projet déposé à l'Assemblée Nationale le 04/02/1998 et en instance					
Code des gens de mer	400	800	0,5			Partie L : Loi n°56-211 du 27/02/1956			Projet terminé depuis 1985
Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (5)	496	736	1,4			Partie L : Loi n°72-535 du 30/06/1972			Projet terminé depuis 1987
Code du navire et de la navigation maritime	500	750	1,5			Partie L : Loi n°56-211 du 27/02/1956			Projet terminé depuis 1990

(5) ainsi dénommé par la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964, art.28

Codes publiés sous l'empire de la Constitution de 1958

nom des codes	classes de taille en nombre d'articles législatifs					
	moins de 200	de 201 à 500	de 501 à 1000	de 1001 à 2000	de 2000 à 5000	plus de 5000
code de la route	65					
code de procédure pénale				1 131		
code pénal		477				
code des débits de boissons	106					
code des P et T	160					
code du domaine de l'Etat	94					
code électoral		428				
code de la justice militaire			507			
code de l'aviation civile	175					
code des marchés d'intérêt national	19					
code des pensions de retr. des marins	51					
code des pensions civiles et mil. de retr.	98					
code du service national	188					
code du travail				1 708		
code des T.A et des C.A.A.	36					
code de l'urbanisme		413				
nouveau code de procédure civile				1 553		
code des assurances		486				
code des communes				1 029		
code de l'expropriation pour cause d'U.P.	79					
code de l'organisation judiciaire		380				
code de la construction et de l'habitation		447				
code des ports maritimes	80					
code forestier		412				
code rural					2 016	
code de la mutualité	101					
code de la sécurité sociale				1 538		
code de la voirie routière	104					
code de la propriété intellectuelle		401				
nouveau code pénal			778			
code des juridictions financières		355				
code de la consommation		305				
code général des collectivités territoriales				1 799		
total	1 356	4 104	1 285	8 758	2 016	0
soit en % du nombre total d'articles	7,7	23,4	7,3	50,0	11,5	0,0
nombre de codes de la classe	14	10	2	6	1	0
soit en % du nombre total de codes	39,4	30,3	6,1	21,2	3,0	0,0

Codes publiés sous l'empire de la Constitution de 1958

nom des codes	classes de taille en nombre total d'articles					
	moins de 200	de 201 à 500	de 501 à 1000	de 1001 à 2000	de 2000 à 5000	plus de 5000
code de la route			539			
code de procédure pénale					2 269	
code pénal			532			
code des débits de boissons	130					
code des P et T			711			
code du domaine de l'Etat		280				
code de la Légion d'H et de la M.Mil. (2)	172					
code des marchés publics		336				
code électoral			645			
code de la justice militaire (1)			507			
code de l'aviation civile			841			
code des marchés d'intérêt national (1)	19					
code des pensions de retraite des marins	80					
code des pensions civiles et mil. de retraite		280				
code du service national		499				
code du travail					4 732	
code des T.A et des C.A.A.		319				
code de l'urbanisme				1 380		
nouveau code de procédure civile				1 597		
code des assurances				1 532		
code des communes					2 829	
code de l'expropriation pour cause d'U.P.		237				
code de l'organisation judiciaire			955			
code de la construction et de l'habitation				1 846		
code des ports maritimes		415				
code forestier				1 156		
code rural					4 669	
code de la sécurité sociale						6 485
code de la voirie routière	200					
code de la propriété intellectuelle (1)		401				
nouveau code pénal			918			
code des juridictions financières (1)		355				
code de la consommation (1)		305				
code général des collectivités territoriales (3)					4 800	
total	601	3 427	5 648	7 511	19 299	6 485
soit en % du nombre total d'articles	1,4	8,0	13,1	17,5	44,9	15,1
nombre de codes de la classe	5	10	8	5	5	1
soit en % du nombre total de codes	38,2	29,4	5,9	20,6	2,9	0,0

(1) chiffres faiblement significatifs, la partie réglementaire n'étant pas publiée

(2) chiffres faiblement significatifs, ce code étant dépourvu de partie législative

(3) le nombre probable d'articles de la partie réglementaire du C.G.C.T. est estimé à 3 000

Transports terrestres

Inventaire sommaire des textes à codifier

Textes réglementaires

textes	nombre d'articles par domaine					total
	guidé	route	fluvial	autres	mixte	
Décret du 22 mars 1942	80					80
Décret n°49-1473 du 14/11/1949 modifié					52	52
Décret n°52-917 du 25/07/1952		5				5
Décret n°59-157 du 07/01/1959	10					10
Décret n°59-1090 du 23/09/1959	17					17
Décret n°59-1091 du 23/09/1959	15					15
Décret du 29/11/1962	13					13
Décret n°63-94 du 08/02/1963 modifié		12				12
Décret n°63-528 du 25/05/1963 modifié					5	5
Décret n°69-174 du 15/02/1969					4	4
Décret n°71-710 du 30/08/1971	17					17
Décret n°73-462 du 4/05/1973		14				14
Décret n°77-864 du 22/07/1977						8
Décret n°75-470 du 04/06/1975	69					69
Décret n°79-222 du 6/03/1979 modifié		12				12
Décret n°81-883 du 14/8/1981		14				14
Décret n°82-830 du 27/09/1982	10					10
Décret n°83-3 du 05/01/1983	15					15
Décret n°83-38 du 24/01/1983	9					9
Décret n°83-40 du 26/01/1983		12				12
Décret n°83-109 du 18/02/1983	16					16
Décret n°83-110 du 18/02/1983	10					10
Décret n°83-816 du 13/09/1983	25					25
Décret n°83-817 du 13/09/1983	74					74
Décret n°84-139 du 24/02/1984					58	60
Décret n°84-276 du 13/04/1984	5					5
Décret n°84-322 du 3/05/1984		8				8
annexe au Décret n°84-322 du 3/05/1984						0
Décret n°84-323 du 3/05/1984		3				4
Décret n°84-324 du 3/05/1984 modifié						5
Décret n°84-365 du 14/05/1984			25			25
Décret n°84-473 du 18/06/1984						11
Décret n°84-478 du 19/06/1984						7
Décret n°84-617 du 17/07/1984						28
Décret n°85-636 du 25/06/1985						6
Décret n°85-637 du 25/06/1985					6	6
Décret n°85-891 du 16/08/1985	?					50
Décret n°85-1059 du 31/12/1985		2				2
Décret n°86-423 du 12/03/1986						7
Décret du 14/03/1986		1				1
annexe au Décret du 14/03/1986		54				54
Décret n°86-567 du 14/03/1986		7				7
Décret n°86-1044 du 18/09/1986		4				4
Décret n°86-1130 du 17/10/1986		7				7
Décret n°86-1400 du 31/12/1986		4				4

Décret n°87-45 du 29/01/1987	9						9
Décret n°87-242 du 07/04/1987		7					7
Décret n°87-538 du 16/07/1987					2		2
Décret n°87-815 du 05/10/1987	12						12
Décret du 07/04/1988 (n°1)		2					2
annexe au Décret du 07/04/1988 (n°1)		23					23
Décret du 07/04/1988 (n°2)		2					2
annexe au Décret du 07/04/1988 (n°2)		24					24
Décret du 07/04/1988 (n°3)		3					3
annexe au Décret du 07/04/1988 (n°3)		22					22
Décret du 07/04/1988 (n°4)		2					2
annexe au Décret du 07/04/1988 (n°4)		22					22
Décret du 04/5/1988		2					2
annexe au Décret du 04/5/1988		17					17
Décret n°88-635 du 06/05/1988	4						4
Décret n°89-162 du 09/03/1989	6						6
Décret n°89-169 du 13/03/1989							0
Décret n°90-193 du 01/03/1990		2					2
annexe au Décret n°90-193 du 01/03/1990		21					21
Décret n°90-200 du 05/03/1990					25		25
Décret n°90-207 du 05/03/1990		2					2
annexe au Décret n°90-207 du 05/03/1990		21					21
Décret n°91-57 du 16/01/1991					3		3
Décret n°92-607 du 30/06/1992		2					2
annexe au Décret n°92-607 du 30/06/1992		17					17
Décret n°92-608 du 03/07/1992					3		3
Décret n°92-699 du 23/07/1992		6					6
Décret du 27/11/1992	3						3
annexe au décret du 27/11/1992	10						10
Décret n°93-609 du 25/03/1993		6					6
décret n°93-824 du 18/05/1993		2					2
Décret n°94-898 du 12/10/1994	3						3
Décret n°95-541 du 02/05/1995		3					3
Décret n°95-601 du 05/05/1995		1					1
Décret n°95-1001 du 06/09/1995		7					7
Décret n°95-1285 du 13/12/1995					15		15
Décret n°96-228 du 15/03/1996		2					2
Décret n°97-444 du 05/05/1997	67						67
Décret n°97-445 du 05/05/1997	6						6
Décret n°97-446 du 05/05/1997	13						13

Total	518	377	25	0	131	228	1279
-------	-----	-----	----	---	-----	-----	------

nombre de textes: 85

Projet d'arrêté instituant un comité ministériel de codification

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement,

Vu le décret n° 97-712 du 11 juin 1997 relatif aux attributions du ministère de l'équipement, des transports et du logement,

Vu le décret n° 65-659 du 3 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, modifié notamment par les décrets n° 92-334 du 27 mars 1992, n° 97-164 du 24 février 1997, n° 97-6 03 du 30 mai 1997 et n° 98-141 du 6 mars 1998,

Sur la proposition du vice-président du CGPC et du directeur des affaires financières et de l'administration générale,

ARRÊTE,

Article 1.- En vue de favoriser la réalisation du programme pluriannuel de codification, il est créé un comité ministériel de codification ayant pour mission de coordonner les travaux de codification conduits au sein du ministère, d'en suivre la mise en œuvre et de proposer toute mesure nécessaire à l'adaptation des moyens.

Article 2.- Le comité ministériel de codification est présidé par le président de la 2^{ème} section du CGPC

Outre son président, ce comité comprend :

- le coordonnateur de la sous-section « droit et contentieux » du CGPC ainsi que trois coordonnateurs de sous-section ou collège du CGPC désignés par le président,
- le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques ou son représentant,
- le directeur de la sécurité et de la circulation routière ou son représentant,
- le directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme ou son représentant,
- le directeur des affaires économiques et internationales ou son représentant,
- le directeur des affaires financières et de l'administration générale ou son représentant,
- le directeur des routes ou son représentant,
- le directeur des transports terrestres ou son représentant,
- le directeur du personnel et des services ou son représentant,
- le directeur général de l'aviation civile ou son représentant,
- le directeur de l'établissement national des invalides de la marine ou son représentant,
- le directeur de l'habitat et de la construction ou son représentant,
- le directeur des affaires maritimes et des gens de mer ou son représentant,
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral ou son représentant,
- le directeur du tourisme ou son représentant,
- les responsables des missions de codification mises en place pour l'élaboration des codes dont le ministère de l'équipement, des transports et du logement a été désigné comme chef de file.

Le comité peut se faire assister, en tant que de besoin, d'experts choisis par le président en raison de leur compétence.

Article 3.- Le secrétariat permanent du comité ministériel de codification est assuré par la direction des affaires financières et de l'administration générale.

Article 4.- Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République Française.

Paris-La Défense, le 17 juillet 1997

**CONTRIBUTION A L'ETUDE DE FAISABILITE
D'UN CODE DES TRANSPORTS
(affaire 96-254)**

**ANALYSE DU RAPPORT DU 14 MARS 1996
DU SOUS-GROUPE DE TRAVAIL PRESIDE PAR GERARD FRANC
"VERS UNE CODIFICATION DES TEXTES RELATIFS AUX TRANSPORT ROUTIERS",
Henry-Bertrand THIBAUT, ingénieur en chef des ponts et chaussés**

Le rapport ci-dessus référencié constitue une première étude de la faisabilité d'un Code des Transports. Il a conclu à un code limité aux transports routiers pour des raisons essentiellement pragmatiques en précisant que ce code pourrait être éventuellement l'un des éléments d'un futur code des transports.

Cette intégration ne pourrait être possible que si une étude d'ensemble d'un Code des Transports est conduite au préalable ; elle est donc indispensable quels que soient les cas de figure dans lesquels on se met quant au choix du périmètre de la codification à retenir.

Même si on n'en partage pas les conclusions, la lecture de ce rapport et de ses annexes apporte un certain nombre d'informations ou de réflexions utiles.

- Réflexions sur le périmètre de codification

Le sous-groupe de travail a estimé qu'un code des transports serait trop volumineux pour être maniable et que l'on tomberait dans l'écueil que la commission supérieure de codification en accord avec le gouvernement s'efforce d'éviter comme l'écrit le 2 février 1996 M. BRAIBANT à M^{ME} IDRAC (Annexe IV).

Cette estimation du sous-groupe de travail est confortée par la note reproduite en annexe III, de Marc SUEL qui arrive (v.p. 2) dans son estimation à plus de 7500 articles nécessaires soit 7 à 8 volumes sans les transports pour la défense, ni les conventions internationales.

Cependant, contrairement à ce qu'une lecture trop rapide du rapport du sous-groupe de travail a pu laisser penser, M. BRAIBANT n'a pas porté de jugement sur l'ampleur d'un Code des transports..

Le précis DALLOZ 1996 Droit des transports terrestres et aériens de B. MERCADAL mentionne 16 lois et ordonnances et 38 décrets en incluant dans ces nombres les textes Réseau Ferré de France de 1997.

Il ne semble donc pas certain que la codification aboutirait à un code trop volumineux d'autant que les réglementations techniques tels le règlement des matières dangereuses ou le règlement de téléphériques n'ont pas vocation à être codifiées mais à rester en annexe comme le sont les règles de l'air qui constituent l'annexe I à l'article D 131-7 du code de l'Aviation Civile.

- Plan

L'annexe I au rapport du sous-groupe de travail n'a pas proposé de plan mais seulement un aide mémoire d'un certain nombre d'éléments de plan.

Ce qui est le plus important à retenir c'est la manière d'annexer in extenso les textes non codifiables (réglementation communautaire et conventions internationales) tout en donnant des indications sur leur existence, à leur place logique dans le code lui-même.

C'est ainsi qu'a été fait le code de l'Aviation Civile qui comporte 3 volumes :

- Volume 1 : Code de l'Aviation Civile, parties législative et réglementaires
- Volume 2 : Textes non codifiés et convention internationales
- Volume 3 : Textes communautaires

Par exemple : le chapitre III du titre III du Livre I : Police de la circulation des aéronefs ne comporte que la mention «néant» dans la partie législative après l'article L 132-1, alors qu'il y a les articles R 133-1 à R 133-12 dans la partie réglementaire et deux directives du Conseil pour ce même chapitre III police de la circulation des aéronefs dans le volume textes communautaires.

Cette présentation avec la même numérotation de chapitres permettant de faire les rapprochements qu'il convient répond précisément à la solution retenue par la Commission supérieure de codification dans son rapport d'activité 1990-1992 rappelé dans la partie II c du rapport du sous-groupe de travail.

La lecture du Code de l'Aviation Civile suggère des éléments importants pour le plan d'un futur Code des transports.

En effet il est bien sur que si l'on faisait un tel Code de tous les transports, ce Code devrait contenir le Code de l'Aviation Civile. Or le Code de l'Aviation Civile est composé de cinq livres dont les titres pourraient très bien être généralisés à tous les modes de transport suivant la correspondance suivante :

- | | |
|--|------------------------|
| - Livre 1 ^{er} Aéronefs | matériels de transport |
| - Livre II Aéroports | infrastructures |
| - Livre III Transport Aérien | transport |
| - Livre IV Personnel navigant | personnel |
| | |
| - Livre V Dispositions particulières à la formation aéronautique | formation |
| - Livre VI Dispositions diverses | dispositions diverses |

L'actuel Code de la route contient des dispositions qui ressortent de ce plan et qui pourraient donc à terme être versées dans un tel Code des transports

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| - Véhicules | Livre 1 ^{er} |
| - Règles de circulation | Livre III |
| - Auto-écoles | Livre V |

Cependant cette numérotation n'est pas compatible avec celle du plan proposé par la mission de réforme du Code de la route et qui a été jugée bonne par la Commission supérieure de codification le 28 janvier 1997 :

- | | |
|---|-----------------------------------|
| Le véhicule | livre III au lieu de I ci-dessus |
| L'usage des voies | livre IV au lieu de III ci-dessus |
| Enseignement de titre I du livre II au lieu du livre V la conduite et de la sécurité routière | |

D'autre part le Code de la Voirie Routière est l'analogue du Livre II infrastructures, il pourrait donc trouver sa place dans le livre II d'un Code des Transports.

Il serait donc souhaitable que le plan d'un Code des Transports soit arrêté le plus tôt possible dès lors qu'on aura montré qu'un tel code est faisable.

- Lois de bases communes à tous les modes

Le rapport du sous-groupe de travail ne dit pas grand chose des trois textes fondamentaux que sont :

- la législation de grande voirie
- le Code du Commerce
- la LOTI

qui sont communs à plusieurs modes de transports et donc appellent à une convergence de la codification.

La législation des contraventions de grande voirie, routière à l'origine (loi du 29 floréal an X) a été étendue au Chemin de Fer par la loi de 1845 et à l'Aviation Civile par l'article L 282-14 ainsi qu'aux ports. Elle n'est plus applicable à la route depuis l'ordonnance du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier qui a pris des dispositions spécifiques à la route qui ont été depuis codifiées dans les articles L 116-1 à L 116-8 du Code de la Voirie Routière.

Procéder donc à une convergence des dispositions de contraventions de grande voirie reviendrait donc à faire le processus inverse de celui de 1958 qui a institué une rédaction spécifique.

Ceci mérite donc mure réflexion.

Le Code du Commerce notamment dans ses articles 96 à 108 est applicable au transport routier, au transport par chemin de fer et aux transports aériens par l'article L 321-1 du Code de l'Aviation Civile moyennant des dispositions particulières énoncées aux articles L 321-1 et suivants.

Ici encore la convergence des législations des différents modes irait à l'encontre d'une spécification qui a été affirmée.

La LOTI est commune à tous les transports intérieurs transports aériens compris. Elle est elle-même structurée en

- Titre I : dispositions générales applicables aux différents modes de transport
- Titre II : dispositions particulières aux différents modes de transport

La codification de cette loi serait donc relativement aisée en gardant cette même ventilation des dispositions particulières à chaque modes.

- Parties A comme arrêtés et C comme circulaires

L'introduction d'une partie A comme arrêtés tel que cela a été fait dans le Code de l'Urbanisme permettrait d'insérer les arrêtés.

On peut être plus réservé sur la codification des circulaires en sachant toutefois que le Code de procédure pénal avait une 5^{ème} partie C comme circulaires, qui a pris le nom d'instruction générale.

- Méthode informatique

Le rapport du sous groupe de travail est particulièrement intéressant dans son annexe V dans laquelle est présentée la méthode informatique utilisée par le ministère de l'intérieur pour le Code général des collectivités territoriales.

- Référence aux codes existants

Le rapport du sous groupe de travail propose une méthode intéressante pour se référer aux codes existants en instituant des «articles suiveurs» précédés de la mention «ainsi qu'il est dit à l'article ... du code» (voir chapitre II § B p11 et indique que cette méthode a été reconnue par le rapport d'activité 1990-1994 de la

Commission supérieure de codification comme pouvant s'appliquer aux livres du Code Pénal spécialisés dans certaines infractions.

Cette méthode devrait s'appliquer à mon avis aux articles 96 à 108 du Code du Commerce traitant des commissionnaires pour les transports par terre et par eau et des voituriers et du contrat de transport, en sachant que ces articles ont été rendus applicables au transport par air sous réserves de dispositions figurant au Code de l'Aviation Civile comme cela a été dit ci-dessus.

L'importance de ces articles pour le transport a conduit les éditions DALLOZ à faire figurer les principales lois et décrets relatifs au transport (LOTI, loi du 1^{er} février 1995, décret du 2 mai 1995 et loi du 31 décembre 1992) à la suite de l'article 108 du Code du Commerce.

Les articles 88 et suivants du Code des débits de boisson peut être considéré comme la référence législative de base de la répression de la conduite en état d'ivresse, il est appliqué dans les chemins de fer mais il a été réécrit dans le Code de la route.

Le Code Rural et le Code des Postes et Télécommunications devraient aussi être rappelés pour rappeler qu'il est interdit de transporter du gibier pendant la fermeture de la chasse ou en tout temps de transporter des correspondances.

o

o o

La Direction des Transports Terrestres a entrepris l'édition d'un recueil de tous les textes concernant les transports routiers : loi, décrets, arrêtés, circulaires, notes, cartes et jurisprudence.

Ce recueil comprendra 7 volumes :

- 1^{er} volume à paraître fin juin 1997 : réglementation sociale
- 2^{ème} volume terminé en minute : transport routier de marchandises
- 3^{ème} volume en cours : transport routier de voyageurs
- 4^{ème} volume : commissionnaires de transport
- 5^{ème} volume : Code de la route, poids lourds,
autocars, dispositions fiscales
- 6^{ème} volume : transport routier de matières
dangereuses
- 7^{ème} volume : sommaire et index

La constitution de ce recueil devrait être finie fin 1998 et peut être considérée comme la première phase de la codification des transports routiers, celle du rassemblement des textes existants.

Les travaux déjà effectués notamment le volume concernant le transport des marchandises a mis en lumière un certain nombre de problèmes qui vont nécessiter de faire un certain ménage dans les textes.

En conclusion l'examen de la faisabilité d'un Code de Transports devrait être fait dans la perspective d'une convergence des législations et réglementations des différents modes de transport. Les textes actuels sont trop différents pour s'appliquer tels quels à plusieurs modes de transport et donc la codification à droit constant serait très peu consistante dans sa partie intermodale.

Un plan général pourrait être arrêté et une réforme des différentes législations et réglementations pourrait être entreprise avec l'objectif d'une convergence à terme.

Mais il est bien difficile de dire à ce stade des réflexions jusqu'où cette convergence pourrait aller.

4 avril 1996

n° 96-50 /VdVM

**VERS UNE CODIFICATION DES TEXTES
RELATIFS AUX TRANSPORTS ROUTIERS**

*Rapport
du sous-groupe de travail
présenté par*

*Gérard FRANC
Administrateur Civil Hors Classe*

Chargé de mission d'inspection générale

TABLE DES MATIERES

Introduction	page 3
Chapitre I : Elaborer une codification des transports routiers, une « ardente obligation »	page 5
Chapitre II : Le périmètre	page 11
Chapitre III : Les conditions du succès	page 17
Conclusion	page 21
Liste des annexes	page 23
Résumé du rapport	page 25

INTRODUCTION

Par note en date du 19 juillet dernier adressée au Vice-président du C.G.P.C., le Directeur des Transports Terrestres a demandé que *"soit engagée une réflexion générale et approfondie sur les conditions dans lesquelles s'exerce la mission de contrôle des transports routiers"*.

Le coordonnateur du collège "transports terrestres - défense - sécurité" du C.G.P.C. a été désigné pour mener cette mission mais a souhaité qu'une formation spécifique soit chargée d'élaborer la réflexion relative à l'un des trois thèmes majeurs spécifiquement identifié, à savoir :

"élaborer une codification des dispositifs législatifs et réglementaires relatifs aux infractions et à leurs sanctions à l'usage tant des administrations (services de contrôle et Parquets en particulier) et assurer un meilleur dialogue avec les Parquets".

Les Parquets étant cités deux fois en quatre lignes, l'objectif de l'action sollicitée est claire : Il s'agit de rendre l'activité des contrôleurs de transports terrestres plus efficace en facilitant la tâche des autorités judiciaires.

Il convient de vérifier cependant, avant de s'engager dans une démarche lourde, si au-delà de cet objectif immédiat et hautement nécessaire le champ prescrit est le plus pertinent.

a) L'idée d'une codification des textes relatifs aux contrôles routiers peut paraître séduisante. Le code des contrôles routiers pourrait être le complément de la L.O.T.I. qui ne contient aucune disposition répressive. Ce code posséderait cependant, à notre sens, l'inconvénient inverse de la L.O.T.I. car la règle de fond et la sanction de sa non application sont indissociables. Ce sont les deux aspects d'une même politique. A titre d'exemple, il est possible de citer le code de l'urbanisme qui contient toutes les dispositions pénales nécessaires pour faire appliquer la règle de fond.

D'autre part, la L.O.T.I. ne concerne que les transports intérieurs et beaucoup de textes ont d'autres origines. La notion même de transports intérieurs dans le transport routier est amené à évoluer. La généralisation du cabotage va modifier profondément un certain nombre de règles. Il faut donc changer la forme même de la règle de fond.

Par ailleurs, le vote par le Parlement et la publication d'un code des contrôles des transports routiers pourraient être interprété par les transporteurs et surtout par les conducteurs comme étant une accentuation de la répression à leur égard.

b) Le Directeur des Transports terrestres demande au Conseil Général des Ponts et Chaussées « d'élaborer une codification des dispositifs législatifs et réglementaires... ».

Le C.G.P.C. n'a pas vocation à mener une opération de codification. L'organisation à mettre en place pour mener à bien cette tâche sera examinée plus loin.

Ainsi les compétences de la formation de codification sont à la fois plus larges et plus restreintes que celles définies par le Directeur des Transports Terrestres dans sa lettre de mission. Plus larges car elles ne se limiteraient pas au contrôle des transports routiers, plus étroites car le processus de codification ne sera pas engagé au fond.

c) La réflexion générale engagée par le C.G.P.C. à la demande du Directeur des Transports terrestres répond à une demande formulée par les différentes organisations de contrôleurs qui souhaiteraient que soient examinés cinq sujets de revendication, à savoir :

- mise à niveau des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des contrôleurs avec celles des secrétaires administratifs
- actualisation de la formation initiale et continue des contrôleurs
- disposer de nouveaux moyens légaux d'investigation dans le cadre des contrôles en entreprise
- création dans le cadre d'une filière transport d'un corps d'inspection de catégorie A accessible aux contrôleurs
- disposer d'effectifs en rapport avec le développement des tâches de contrôle.

Il serait facile d'ironiser en se posant la question de savoir si l'élaboration d'un code des transports routiers représente une réponse appropriée à la plupart des revendications.

Toutefois, la « mise à plat » de la réglementation, en faisant apparaître ses contradictions et ses lacunes, permettra plus aisément des réformes notamment en ce qui concerne les points 2 et 3.

Il est apparu au cours des travaux du sous groupe que les contrôleurs étaient soucieux de posséder une documentation pratique et facile à mettre à jour. Un code des transports routiers peut certes être utile mais reste une solution à moyen terme.

D'ores et déjà, deux conclusions peuvent être tirées de cette constatation :

- Dans l'attente de la mise au point et de la publication d'un code qui risquent de nécessiter un délai de 3 à 4 ans, il apparaît nécessaire d'élaborer un manuel à l'usage des corps de contrôle. Ce sera par la même occasion un outil de travail indispensable pour les services administratifs et pour les parquets.

- Si les préoccupations des contrôleurs ont concouru à faire émerger la nécessité d'une codification, il s'agit là cependant de deux logiques différentes. Sans méconnaître l'utilité que pourra présenter la présence des représentants des corps de contrôle lors des opérations de codification, il conviendra que ces dernières se déroulent indépendamment de tout autres travaux.

CHAPITRE PREMIER

ELABORER UNE CODIFICATION DES TRANSPORTS ROUTIERS :

UNE « ARDENTE OBLIGATION »

Il n'existe actuellement aucun document rassemblant l'ensemble des textes relatifs aux transports routiers.

L'ouvrage qui a longtemps servi de référence était le « recueil COLLET ». Il peut certes rendre encore quelques services mais il n'a pas été mis à jour depuis 1981.

Le recueil de textes le plus important, en volume, est la brochure n° 1633 du journal officiel qui regroupe les textes issus de la Loi d'orientation des transports intérieurs. Mais la L.O.T.I. ne contenant aucune disposition répressive, les textes pénaux n'y figurent pas. N'y figurent pas non plus la réglementation européenne et en particulier celle relative à la durée des temps de conduite et de repos.

Afin de combler cette lacune, le bureau TS 2 de la D.T.T. a édité un "recueil des textes relatifs aux conditions de travail dans les transports routiers publics et privés et à leur contrôle".

L'ouvrage le plus complet est le "Lamy transport", mais il s'agit là d'un manuel à l'usage des professionnels qui contient des dispositions concernant la douane, les assurances, le droit privé, etc. qui dépassent de loin, à la fois, le cadre réglementaire de la compétence de l'administration de l'équipement et la sphère du transport routier stricto sensu.

Cette situation n'est pas sans inconvénient pour un certain nombre d'acteurs du transport routier :

- les Parquets, certes, ainsi que le souligne la lettre de mission du Directeur des transports terrestres ;
- la Direction des transports terrestres qui doit gérer des textes épars sans qu'une concordance immédiate puisse être établie entre les textes de nature législative et ceux de nature réglementaire, et sans que l'état du Droit apparaisse clairement ;
- tous les praticiens du Droit des transports routiers (Services déconcentrés du Ministère, professionnels, auxiliaires de justice, étudiants) qui ont besoin d'un outil aisé à consulter et moderne.

Enfin, une documentation moderne doit pouvoir être consultée au travers des outils informatiques : Minitel, Internet, CD ROM.

A - LA CODIFICATION : UNE PREOCCUPATION DES POUVOIRS PUBLICS

1) Il convient de citer la circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 "*relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics*" :

...

3. Changer l'Etat central

3.3. L'Etat légifère et réglemente trop et souvent mal : la sécurité juridique des citoyens est menacée et les entreprises pénalisées.

Le Gouvernement devra par ailleurs se fixer, en pleine cohérence avec les efforts que le Parlement compte engager dans cette voie, des objectifs très ambitieux en matière de codification pour les trois ans à venir.

..."

Ce point a été repris dans le plan triennal du Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, rendu public le 7 mars dernier.

2) Le rapport récent de l'Assemblée Nationale, intitulé "l'insoutenable application des lois" contient 45 propositions.

La proposition n° 33 est intitulée : "*Remédier régulièrement aux incohérences de l'ordre juridique*". Cela milite, y lit-on, pour un réexamen périodique des dispositions anciennes, en vue de faire disparaître du "corpus normatif" les dispositions implicitement abrogées ou celles qui sont contraires aux accords internationaux. Les instruments privilégiés de ce réexamen sont la codification et les exercices apparentés (refonte d'une législation qui, par son ampleur, constitue l'équivalent d'un code).

La proposition n° 41 fait l'éloge des travaux de codification qui permettent grâce à la diffusion télématique de transmettre une version actualisée des textes aux services administratifs chargés de leur application.

3) La codification des transports a toujours figuré dans les programmes à moyen terme de la Commission supérieure de codification.

4) Le rapport (document de travail) intitulé « Réflexion préparatoire à la réforme de l'Etat » a été diffusé par note de la Direction du personnel et des services du ministère le 8 mars dernier.

Au chapitre IV : « Mieux décider et mieux gérer », il est possible de lire :

« I - Légiférer mieux et moins

.....

..... *quatre réformes doivent être engagées dès 1996.*

.....

2) L'ensemble des textes législatifs et réglementaires sera codifié, en liaison avec le Parlement, dans un délai de cinq ans. A cette fin un programme général de codification a été arrêté le 4 décembre 1995 par la commission supérieure de codification et examiné par le conseil des ministres du 21 février 1996. Une quarantaine de codes seront élaborés ou rénovés d'ici à la fin du siècle : ils concerneront l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, le droit des sols et des biens, le droit des affaires et des professions ainsi que le droit des personnes. Si l'on tient compte des codes existants qui seront maintenus, l'intégralité de notre droit sera ainsi codifié, pour la première fois depuis deux siècles, en une cinquantaine de grands codes qui seront rendus accessibles au public notamment grâce aux nouvelles technologies.

3) Dès 1996, chaque ministre fera au Premier ministre, au fur et à mesure des travaux de codification, des propositions de **simplification des textes** qui relèvent de son domaine de compétence.

..... »

B - LA CODIFICATION : UNE PREOCCUPATION DU MINISTRE CHARGE DES TRANSPORTS

1) En février 1939, M. Anatole de MONZIE préfaçait le code de la « coordination des transports ferroviaires et routiers ». Cet ouvrage édité par une entreprise privée n'était qu'un simple recueil de textes. Il est intéressant de noter que le Ministre soulignait dans sa préface que la connaissance de ce recueil était « *indispensable aux usagers de la route longtemps victimes d'une réglementation incertaine, vacillante et tracassière à cause de sa multiplicité* ».

2) Monsieur VIGOUROUX a rédigé le 18 novembre 1992 un rapport relatif à la mission sur la fonction juridique du ministère. On y lit notamment :

« B.3* Les initiatives de fond :

3.1) mener une politique de codification progressive et méthodique en commençant par les transports : Sur ce plan, il faut * à la fois que le ministère soit présent dans les débats interministériels sur les codes qui l'intéressent comme ceux des marchés publics, de l'environnement, du patrimoine et qui ne saurait se réaliser contre lui ou même sans lui.

* qu'il se fixe une ligne de conduite dans le domaine de la codification des transports mentionnée par la commission de codification dès son premier rapport (p. 15) : « la codification dans le domaine des transports présente, en effet un caractère très fragmenté, critiquable à une époque où les divers modes de transport sont de plus en plus associés les uns aux autres. Elle comporte des faiblesses par excès ou par défaut.

Par excès dans la mesure où certains secteurs, fortement réglementés, font l'objet d'un code au champ d'application trop étroit, limité parfois à un groupe de professions (gens de mer), parfois à un type de transports (ports maritimes). Par défaut aussi : d'une part certains domaines ne connaissent aucun code (chemin de fer, circulation routière) ; d'autre part, les dispositions de caractère général qui intéressent les transports dans leur ensemble ne sont pas du tout codifiées ... Avant qu'un véritable travail de codification soit entrepris, il a semblé nécessaire à la commission que l'administration approfondisse ses réflexions sur les questions que posent la codification des règles générales intéressant les transports, l'amélioration des codes existants et la création éventuelle de nouveaux codes ».

Deux ans après la rédaction de ces lignes, le ministère doit préciser ces intentions sur la codification des transports. C'est un chantier attendu et utile. »

et aussi :

« Codes à établir (?) :

...

- code des transports (terrestres ?) cf. 2ème rapport de la commission de codification p. 13 « un ou plusieurs codes des transports » ...

3) Un certain nombre de rapports d'inspection générale et, en particulier, ceux de l'inspecteur général de l'équipement, Pierre MONGE, ne manque pas de rappeler la nécessité d'une codification dans le domaine des transports.

4) A la suite de la circulaire du Premier Ministre cité plus haut, un séminaire gouvernemental sur la réforme de l'Etat s'est tenu le 14 septembre dernier. Il y a lieu de citer le point 3.3 de la contribution du Ministre chargé de l'équipement :

« 3.3 Afin d'améliorer la sécurité juridique des citoyens dans les secteurs dont le ministère est en charge, une réforme du code la route sera proposée au Premier Ministre, tendant à réduire l'hétérogénéité, voire la confusion, qui règne actuellement dans ce code, modifié à de très nombreuses reprises, et à y intégrer les infractions relatives au transport routier. Une étude de faisabilité et d'opportunité sur l'intérêt d'élaborer un code général des transports sera également engagée ».

C - L'INFLUENCE DE LA CONSTITUTION D'UN VÉRITABLE MARCHÉ

EUROPEEN

La libéralisation du cabotage routier en 1998 va favoriser la constitution du grand marché européen. Pour harmoniser les conditions de concurrence, deux scénarios étaient envisageables.

Dans le premier, l'harmonisation se limitait aux domaines régaliens de la puissance publique, notamment la sécurité et la fiscalité. Ce serait les entreprises qui pratiqueraient les prix les plus bas qui domineraient le marché et la régulation se fera par l'intermédiaire des tribunaux judiciaires.

La mise en oeuvre du « contrat de progrès » et, notamment la « réactivation » des commissions des sanctions administratives montre, au contraire, que c'est un autre scénario qui a été choisi. La régulation future ne s'effectuera pas seulement autour des aspects sécuritaires, mais aussi des aspects financiers, sociaux et de compétence des acteurs. Les règles juridiques prennent toute leur importance ; elles deviennent plus nombreuses, plus complexes et donc difficiles à appréhender.

D - RÔLE DU SOUS GROUPE DE TRAVAIL

La procédure de codification est décrite dans l'article de M. Guy BRAIBANT, joint en annexe II. Elle ne sera donc pas reprise dans le corps du présent rapport.

Nous nous situons bien entendu tout à fait au début du processus. M. BRAIBANT précise : « *A l'origine d'un code, se trouve soit une proposition de la commission (supérieure de codification), soit une initiative du Premier Ministre, soit une demande d'un ministre* ».

Bien que, on l'a vu, la codification des transports soit souhaitée par la Commission supérieure de codification, il est possible de déduire de la combinaison de la lettre de mission du Directeur des transports terrestres et de la contribution du Ministère au séminaire gouvernemental du 14 septembre que le groupe de travail est chargé d'une étude de faisabilité et d'opportunité sur l'intérêt d'élaborer une codification dans le domaine des transports. Cette étude devra être, le cas échéant, jointe à la demande du Ministre au Président de la Commission supérieure de codification.

Dans un souci d'efficacité et afin d'éviter ultérieurement toutes pertes de temps, le présent rapport sera aussi pragmatique que possible. Sans empiéter sur les compétences des futurs codificateurs, il a pour ambition de leur faciliter au maximum les tâches. En particulier, et bien que cela ne s'impose pas au stade actuel du processus, des éléments de plan » seront joints. Nous estimons en effet que c'est la meilleure façon de démontrer l'utilité de la codification envisagée.

Enfin, le sous groupe n'a pas cherché à effectuer un recensement systématique de tous les textes existants. Toutefois des membres ont envoyé spontanément un certain nombre de documents. Dans la mesure où ces documents ne sont pas trop volumineux, ils ont été joints en annexe. Dans le cas contraire, ils ont été cités à l'annexe n° VIII avec mention de leur origine. Il sera donc aisé aux futurs codificateurs de se les procurer.

CHAPITRE II

LE PERIMETRE

A - QUELLE CODIFICATION CONVIENT-IL D'ETABLIR ?

Il a été exposé dans l'introduction les raisons pour lesquelles il ne paraissait pas opportun de codifier uniquement les textes relatifs aux contrôles routiers.

La Commission supérieure de codification et le Ministre évoquent pour leur part la possibilité séduisante d'élaborer un code des transports ou un code général des transports. Le sous-groupe a estimé qu'il s'agissait là d'une tâche, pour le moment, trop ambitieuse et que l'on risquait de se trouver, selon l'expression du Président Guy BRAIBANT, devant « *un maxicode trop volumineux pour être maniable* ».

Un code de « la réglementation générale des transports » avait été expressément prévu par la première Commission supérieure de codification en 1948. Il semble que l'on y ait renoncé par suite de l'incertitude de son contenu. La partie législative se serait limitée à quelques articles concernant les divers modes de transport et à quelques règles posant le principe de coordination, les mesures d'application étant réglementaires et n'étant intervenues que pour les transports ferroviaires et routiers.

Plus tardivement, M. Marc SUEL, inspecteur général honoraire des transports, dans une note datant, semble-t-il, de 1991 - à l'attention de la Commission supérieure de codification - a rejeté l'idée d'un code des transports.

Cette note - introuvable au Ministère - mais encore d'actualité a été jointe en annexe pour la « réactiver » (annexe n° III).

L'hypothèse d'une codification générale des transports étant écartée, il convient de dresser l'inventaire, par ordre alphabétique, des codes existants dans le domaine :

- Aviation civile
- Domaine public fluvial et navigation intérieure
- Marine marchande (disciplinaire et pénal)
- Pension de retraite des marins
- Ports maritimes
- Route
- Travail maritime
- Voirie routière

Mis à part le transport par voie d'eau (qui ne représente, en France, que 5 % du trafic marchandises), la Direction des transports terrestres est peu concernée par la codification existante.

L'idée est donc née d'élaborer un Code des transports terrestres qui présenterait deux avantages :

- Il correspondrait à l'activité d'une Direction entière et aurait un effet mobilisateur pour les agents.

- Il permettrait de codifier les articles de la LOTI communs à plusieurs modes.

Ce n'est cependant pas cette solution qui a été retenue.

D'une part, il a paru plus sage au sous-groupe de se limiter, dans un premier temps, à une codification concernant les transports routiers.

D'autre part et, alors que le rapport intérimaire avait été élaboré, le sous-groupe a eu connaissance des conclusions d'une réunion du 28 septembre 1995 au Cabinet du Secrétaire d'Etat. Il a été décidé de refondre le code de la route « et de le compléter par un certain nombre de dispositions relatives aux transports routiers ».

Dans le cadre de cette décision, le sous-groupe a été tenté de proposer l'élaboration d'un code de la route élargi qui aurait porté sur l'infrastructure (l'actuel Code de la voirie routière), l'utilisation (l'actuel Code de la route refondu), et l'activité (les textes relatifs aux transports routiers). Cette solution, intellectuellement attractive, avait par ailleurs pour intérêt de constituer une partie législative consistante alors que celle des composantes est très réduite. Elle avait cependant pour inconvénient de compliquer la procédure de codification en y engageant une autre Direction, celle des Routes, alors même qu'elle possède un code récent et moderne.

Dans ces conditions, le sous-groupe lors de sa réunion du 7 février 1996 s'en est tenu à la décision du Cabinet du 28 septembre et a proposé l'élaboration d'un « Code de la circulation routière et des transports routiers » ou « Code de la circulation et des transports sur route ».

Or, par lettre du 2 février 1996 parvenue à la connaissance du Président du sous-groupe le 19 mars, le Vice-Président de la Commission supérieure de codification a adressé au Secrétaire d'Etat aux transports le programme général de codification 1996-2000 (annexe n° 4). Ce programme comporte d'une part la refonte du Code de la route et d'autre part l'élaboration d'un Code des transports. Il est encore « susceptible de recevoir quelques ajustements avant d'être rendu public . »

Nous utiliserons cette possibilité d'amendement et **proposerons donc, conformément d'ailleurs aux conclusions du rapport intérimaire, l'élaboration d'un Code des transports routiers**. Ce code pourra être éventuellement l'un des éléments d'un futur Code général des transports.

B - INTERFERENCES D'UNE CODIFICATION DES TRANSPORTS ROUTIERS AVEC D'AUTRES CODES

L'intérêt d'un code est de contenir toutes les dispositions dont le praticien a besoin. Or certaines de ces dispositions peuvent se trouver dans d'autres codes.

Pour résoudre le problème, il conviendra d'utiliser, en liaison avec la Commission supérieure de codification, la méthode qui consiste à hiérarchiser les dispositions en « articles pilotes » et « articles suiveurs ». Ces derniers se reconnaissent au fait qu'ils sont précédés de la mention : « *Ainsi qu'il est dit à l'article ... du code ...* ». La qualification d'article suiveur n'implique, bien entendu, aucune infériorité ni subordination des règles qui y figurent et des administrations qui en ont la gestion par rapport à celles de l'article pilote.

La Chancellerie élabore actuellement le volet législatif du livre V du Code pénal. Le titre concernant les transports n'est pas encore rédigé. Une coordination entre les activités des futurs codificateurs et la chancellerie s'avèrera donc nécessaire. Mais la codification moderne implique l'usage d'outils informatiques qui permettent, quasiment en temps réel, de tenir compte des modifications d'un code par rapport à un autre.

Il est à noter que la Commission supérieure de codification a convenu que, si le nouveau Code pénal était pilote dans ses quatre premiers livres, il avait au contraire le caractère de code suiveur pour les livres suivants spécialisés dans certains types d'infractions¹. Ce n'est pourtant pas la voie suivie jusqu'à présent par le législateur, les articles actuels du Livre V du Code pénal étant pilotes.

Le danger cependant à éviter, et dénoncé dans l'introduction du présent rapport, est de continuer à faire du Code de la route refondu une annexe du Code pénal en ne codifiant que les dispositions répressives du transport routier. La codification des transports routiers doit être véritablement novatrice, elle doit intégrer les règles de fond.

Le Code de la route devant faire l'objet d'une refonte, l'occasion est donnée de délimiter son champ par rapport à celui des transports routiers.

Le groupe a estimé que le Code de la route devait, en principe, contenir les règles de circulation communes à toutes les catégories de véhicules. Le Code des transports routiers devait pour sa part contenir les textes régissant l'activité du transport routier. Toutefois, les débats au sein du sous groupe ont montré que la frontière entre les deux Codes serait délicate à déterminer. S'il a été estimé que la réglementation relative aux transports exceptionnels devait être incluse dans la codification des transports routiers, la place d'autres règles notamment celles concernant les poids et dimensions des véhicules ou la circulation des tracteurs routiers n'a pu être tranchée.

Il convient de préciser que la codification des transports routiers devra contenir des textes du Code du travail et du Code général des collectivités territoriales (transports urbains, départementaux et régionaux).

¹ Rapports d'activité 1990-1992 de la Commission Supérieure de Codification page 9.

C - LES ACTES INTERNATIONAUX ET LES TEXTES COMMUNAUTAIRES

Le transport, par essence même, a un champ d'activité qui dépasse les limites de l'Hexagone. Il a déjà été dit que la notion de transport intérieur avait tendance à s'estomper au profit de la notion de transport intra communautaire. Des réglementations aussi importantes que celles concernant l'entrée dans la profession, les temps de conduite et de repos des conducteurs, le cabotage sont d'origine communautaire.

Dans un souci d'exhaustivité et de maniabilité, il serait souhaitable que toutes ces réglementations puissent être incluses à leur place logique dans une codification des transports routiers.

Mettons tout de suite à part **le cas des directives communautaires**. Ces directives, pour être applicables en droit interne, doivent être transposées. Certes, la Cour de justice des communautés européennes a jugé que, passé le délai de transposition imparti, les directives pouvaient être directement applicables si les textes internes n'avaient pas été publiés. Mais, dans l'immense majorité des cas, ce seront donc les textes de transposition qui seront codifiés.

Il conviendrait cependant que les articles du code qui correspondent à des textes de transposition de directives comportent un repère qui permette de s'assurer que les éventuelles modifications du code demeureront conformes à la « directive mère ».

Reste le **problème des actes internationaux bilatéraux et multilatéraux et les règlements de l'Union Européenne**.

1) La partie législative des codes est soumise au vote des assemblées parlementaires qui ont la possibilité, à cette occasion, de la modifier. Il ne saurait donc être question en principe d'y inclure des textes émanant de traités régulièrement signés et promulgués. Bien qu'elle ne soit pas satisfaisante, une solution consisterait à mettre les traités, conventions et règlements communautaires **en annexe**.

Le plan du code pourrait être établi en tenant compte du droit international et communautaire, mais chaque rubrique correspondant à ce droit pourrait être suivie de la mention « Pour ordre - textes non codifiés ». Ainsi, il serait facile dans les éditions non officielles de mentionner à leur place dans le code lui-même les références à l'annexe correspondante.

C'est la solution que retient la Commission Supérieure de Codification dans son rapport d'activité 1990-1992 :

« La commission est d'avis de publier *in extenso* et dans leur version originale, sans codification particulière mais avec, dans la mesure du possible, une présentation et une numérotation rappelant celles des parties nationales, les règlements intéressant une matière codifiée et publiés en caractère gras au *Journal officiel des Communautés européennes*. Une exception serait toutefois à faire dans les cas où les règlements correspondant au champ d'application d'un code seraient trop nombreux et volumineux : un choix pourrait être fait, en accord avec le SGCI, pour ne reproduire que les règlements les plus importants, les autres règlements étant de toute façon mentionnés, avec leur référence au *Journal officiel des Communautés européennes*.

La solution consistant à présenter les règlements dans une partie communautaire a le mérite de permettre une connaissance par les utilisateurs de l'existence des règlements éventuellement applicables au domaine concerné par le code. Elle répond donc principalement à une exigence d'accessibilité du droit communautaire et contribue par là même à une plus grande sécurité juridique pour les usagers... »

2) La politique européenne des transports est mentionnée expressément dans la note du Vice-président de la Commission supérieure de codification du 2 février 1996. **Le code des transports routiers pourrait être l'occasion d'élaborer un concept nouveau**. La technique des articles « pilotes » et « suiveurs » pourrait être appliquée. Le Code reprendrait « in extenso » la réglementation supra nationale en indiquant expressément son origine.

D - LES CIRCULAIRES

Les circulaires importantes à caractère permanent devront figurer en annexes au code. Il convient de citer notamment les circulaires relatives à la consignation, à l'immobilisation, au bulletin de contrôle, etc...

Ainsi, les annexes pourraient comprendre des catégories de textes totalement opposés dans la hiérarchie des normes juridiques : les traités internationaux et les circulaires !!

E - LES CONVENTIONS DU DROIT DU TRAVAIL

En principe, la codification ne porte que sur les textes relevant du Droit public. Mais il serait peut être souhaitable que certains accords importants comme ceux conclus dans le cadre du « contrat de progrès » relatif au temps de travail des conducteurs figurent en annexe.

F - LES MATIERES DANGEREUSES

Le sous groupe a évoqué le problème de l'arrêté volumineux (950 pages) relatif aux matières dangereuses. Après débat, il a été décidé de l'intégrer au Code, mais pour des raisons de maniabilité, il pourra faire l'objet d'un tome spécifique.

Beaucoup de textes concernant les matières dangereuses sont multimodaux. En attendant l'élaboration d'un Code général des transports, il conviendra d'effectuer un tri par mode.

G - LE CHAMPS GEOGRAPHIQUE

Dès le début des travaux de codification, il convient de réfléchir à l'application du Code aux territoires d'Outre-Mer et associer en amont le Ministère chargé des départements et territoires d'Outre-Mer.

La Direction des transports terrestres a d'ores et déjà élaboré une note à ce sujet (annexe n° VII).

CHAPITRE III

LES CONDITIONS DU SUCCES

Codifier les textes relatifs aux transports routiers est une tâche lourde, difficile et semée d'obstacles. Nous estimons que pour parvenir à l'objectif poursuivi deux conditions principales doivent être réunies :

- une volonté politique sans faille
- une organisation efficace.

A - UNE VOLONTE POLITIQUE SANS FAILLE

Il fut un temps où la profession du transport routier était peu favorable à tout ce qui touchait à la réglementation et plus particulièrement aux contrôles. Fort heureusement, ces temps ont changé et les transporteurs admettent maintenant que les contrôles sont nécessaires pour assurer une concurrence loyale et pour sanctionner les entreprises qui ne survivent que par la fraude.

Il y a tout lieu de penser que la profession accueillera favorablement un code qui améliorera son confort et la sécurité juridique.

De son côté, le Ministère chargé des transports et, plus particulièrement la Direction des transports terrestres, doit faire face périodiquement à des situations de crise. Les problèmes à résoudre sont cruciaux pour l'économie française et la vie quotidienne de la Nation.

Dans ces conditions et malgré les bonnes intentions affichées, il ne faudrait pas qu'au moment de passer à l'action la codification des transports routiers soit considérée comme une tâche secondaire, peu urgente ou comme une « manie de juriste ». Cette tâche va mobiliser une partie des cadres de la D.T.T. pendant un certain temps et il sera nécessaire d'y consacrer des moyens humains importants.

B - L'ORGANISATION A METTRE EN PLACE POUR PARVENIR A UNE LEGISTIQUE **PERFORMANTE**

La légistique est l'ensemble des techniques et méthodes qui participent à l'élaboration, la rédaction, la production et la gestion des textes juridiques.

Le Ministère doit prendre conscience que la mise en place de la légistique et son fonctionnement comporte un coût et qu'il convient de dégager les moyens nécessaires.

a) Les moyens humains

La décision du 28 septembre 1995 du cabinet du Secrétaire d'Etat désigne la D.S.C.R. comme chef de file de la refonte du Code de la route. Elle donne ensuite quelques indications pratiques en vue de constituer l'équipe de codification.

Le sous-groupe a estimé qu'une équipe de codification devait être constituée au sein de la Direction des affaires financières et de l'administration générale (D.A.F.A.G.) pour les raisons suivantes :

- la D.A.F.A.G. est une direction transversale. Une même équipe peut réaliser les deux codes prévus au programme de codification 1996-2000 et qui relèvent de deux directions techniques différentes. Elle sera tout à fait apte à effectuer la délimitation de la frontière entre les deux codes qui s'avère particulièrement délicate ;

- la D.A.F.A.G. comporte un bureau (A.F. J6) dirigé par un magistrat et compétent en matière de « Conseils et assistance aux services en matière de codification ».

- Elle comporte une sous-direction entière chargée de l'organisation et de la maintenance des systèmes d'informations de l'Administration Centrale.

- Une fois le programme 1996-2000 réalisé, l'équipe devenue expérimentée, pourra se voir confier d'autres tâches de codification.

Pour réaliser le nouveau Code des collectivités territoriales, la Direction générale des collectivités locales disposait d'une mission de six personnes : 3 juristes dont 2 juristes informaticiens et 3 secrétaires formées en informatique et codification.

Il semble, tout au moins dans un premier stade, que l'équipe de trois personnes préconisée lors de la réunion du 28 septembre soit suffisante sous réserve :

- de tenir compte au maximum de l'expérience acquise par le Ministère de l'intérieur et en particulier d'utiliser le logiciel mis au point et qui a fait l'objet d'un communiqué au Conseil des Ministres du 21 février 1996 ;

- que la fonction documentation soit assurée par des chargés de mission nommément désignés dans les directions techniques concernées.

b) La bureautique

Il sera certes nécessaire, pour abroger certains textes très anciens², de faire appel à des sources papiers et notamment la « Grande encyclopédie DALLOZ ».

Mais la codification moderne, et en particulier celle qui a abouti à la publication en février du Code général des collectivités locales, s'appuie sur des techniques informatiques.

² Notamment le règlement général sur le roulage qui date de Louis XIV.

Il y a lieu de noter, qu'après accord préalable du Secrétariat général du Gouvernement, la Direction des Journaux Officiels transmet gratuitement les données de la base LEGI aux groupes de travail chargés de la préparation d'un code.

Lors de sa réunion du 18 janvier 1996, le sous-groupe de travail a procédé à l'audition de la mission de la D.G.C.L. qui a mis au point et utilisé la légistique du Code des collectivités territoriales.

Il est ressorti de l'audit que pour le Ministère de l'équipement et sur la base d'une équipe de trois personnes la configuration à mettre en place est la suivante :

- 1 scanner pour éviter la saisie de textes anciens ou d'origine internationale qui n'ont fait l'objet d'aucune transcription sur base de données ;

- 3 micro-ordinateurs à base de micro-processeur 486, avec un minimum de 20 Mo de mémoire vive, de grands écrans 20 pouces et des disques durs de 200 Mo ;

- un serveur avec une capacité de stockage de 2 giga-octets avec 64 Mo de mémoire vive ;

- un micro-ordinateur portable afin d'obtenir des informations en temps réel lors des réunions à l'extérieur (Commission supérieure de codification - Conseil d'Etat - Commissions parlementaires, etc...);

- le logiciel FOLIOVIEWS. Quant au logiciel WORD 6, il est maintenant couramment utilisé dans les services du Ministère ;

c) Une méthode rationnelle

La méthode utilisée par la D.G.C.L. est détaillée dans l'annexe n° V du présent rapport intitulé : « Méthode de codification assistée par ordinateur. La bureautique au service du droit ».

Cette méthode appelée « MAGICODE » a été considérée comme pilote par les services du Premier ministre. Elle repose sur la confection d'un document de travail par article codifié. Chaque document de travail comporte cinq colonnes. La méthode contient aussi des liens hypertextes, qui permettent à l'occasion de renvois de « circuler » à l'intérieur du code.

L'annexe n° VI donne des indications sur le contenu du document de travail et sur les liens hypertextes.

CONCLUSION

Le présent rapport correspond à une démarche qui se veut résolument pragmatique.

Les objectifs de codification fixés par le gouvernement dans le cadre de la « réforme de l'Etat » nécessitent qu'une nouvelle impulsion, dans ce domaine, soit donnée au sein de notre administration centrale.

Plus de six mois après la réunion au Cabinet du 28 septembre 1995 qui avait décidé la refonte du Code de la route, l'équipe de la D.S.C.R. qui devait être constituée n'est toujours pas opérationnelle.

Il y a lieu toutefois de saisir ce qu'il convient d'appeler cette « chance » et profiter du retard ainsi pris pour que notre ministère s'organise afin de réaliser le programme de codification 1996 - 2000.

La perception traditionnellement austère de la démarche de codification doit dorénavant s'effacer. L'utilisation de techniques informatiques modernes doit aider les acteurs à se mobiliser pour participer à une tâche régaliennne, indispensable dans un Etat de droit et intellectuellement stimulante.

Ce n'est pas un hasard si les « grands codificateurs » HAMMOURABI, Henri III, Napoléon 1er ont laissé, à ce titre, des traces dans l'histoire. Puissent les codificateurs des transports routiers, au-delà de leurs préoccupations quotidiennes, songer qu'ils participent à la constitution d'un élément de « l'identité française ».

Gérard FRANC

Administrateur Civil Hors Classe

LISTE DES ANNEXES

- I. Elément de plan pour une codification des transports routiers

- II. Article de Guy BRAIBANT, Président de section au Conseil d'Etat - Vice-Président de la Commission supérieure de codification : La codification française

- III. Note de M. Marc SUEL sur un projet de code des transports

- IV. Note du Vice-Président de la Commission Supérieure de codification au Secrétaire d'Etat aux transports relative au programme de codification 1996-2000.

- V. Note de la mission de codification de la D.G.C.L. : Méthode de codification assistée par ordinateur. La bureautique au service du droit.

- VI. Exemple de « document de travail » informatisé

- VII. Note de la D.T.T. sur l'application des réglementations du transport aux départements et territoires d'outre-mer.

- VIII. Documents indispensables au futur groupe de travail chargé de la codification.

- IX. Bibliographie

RESUME DU RAPPORT

Commandé par la DTT afin, principalement, de renforcer l'efficacité du contrôle des transports routiers, son enjeu dépasse largement l'objectif initial.

Depuis près de 60 ans, la nécessité s'est faite sentir, au sein du ministère, de posséder une codification des transports. La montée du droit communautaire, particulièrement forte dans le secteur, n'a fait qu'accentuer ce besoin.

Les objectifs de codification fixés par le Gouvernement dans le cadre de la « réforme de l'Etat » et qui se sont traduits par le programme de codification 1996-2000 nécessite qu'un nouvel effort soit fourni par notre administration dans ce domaine.

Se fondant sur ce programme, la Commission supérieure de codification a demandé au Secrétaire d'Etat que soit élaboré un Code général des transports mais le sous-groupe a estimé qu'il était plus opportun, dans un premier temps du moins, d'élaborer un code des transports routiers.

Compte tenu de l'importance quantitative des règles supra-nationales, il est proposé d'élaborer un concept nouveau de code qui utiliserait la méthode : « réglementation pilote - code suiveur ».

Il est estimé qu'il convenait de placer l'équipe chargée de réaliser la « part équipement » du programme gouvernemental à la Direction des affaires financières et de l'administration générale où elle trouverait l'environnement juridique et informatique le plus favorable et où elle se trouverait le mieux à même de délimiter les frontières entre codes.

Enfin, le rapport détaille, la configuration et le matériel informatiques qu'il convient d'utiliser en s'inspirant de l'expérience récente de la D.G.C.L. qui vient de faire publier le Code général des collectivités territoriales.

Le rapport comprend 9 annexes destinées à faciliter la tâche de la future équipe de codification. La première contient des éléments du plan du futur code des transports routiers. »

Annexe I

CODIFICATION DES TRANSPORTS ROUTIERS

ELEMENTS DE PLAN

Avertissements

- Le présent document ne constitue pas un avant-projet de plan mais un simple aide mémoire destiné à « capitaliser » les travaux du sous-groupe.

- Pour tenir compte de la position de la Commission supérieure de codification mentionnée au chapitre II C du rapport, les textes non codifiables annexés pourraient faire l'objet d'une rubrique « vide » dans les parties législatives et réglementaires.

I. Dispositions communes

A. Règles générales

- 1) Réglementation nationale
- 2) Réglementation communautaire (textes non codifiés)

B. Organismes consultatifs

- 1) Conseil National des Transports
- 2) Comités régionaux des transports
- 3) Comités départementaux des transports
- 4) Commission des sanctions administratives
- 5) Dispositions spécifiques à la Région Ile de France

C. Conditions sociales et sécurité

- 1) Règles générales
- 2) Réglementation nationale du travail

Il conviendra de codifier notamment :

- La loi de 1942 sur les transports
- L'arrêté de 1942 sur les transports publics urbains
- L'article L 231.1.1 du Code du travail et les décrets d'application relatifs à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail dans les entreprises de transport
- Les articles L 521.2 à L 521.6 relatif aux dispositions concernant la grève dans le secteur public
- L'article L 611.4 relatif à l'inspection du travail dans le domaine du transport
- L'article R 237.1 sur la sécurité
- L'arrêté du 11.01.1977 pris en application de l'article R 241.50.

Cet arrêté fixe la liste des travaux nécessitant une surveillance médicale spéciale. Il inclut la collecte des ordures.

- L'article R 233.83.1 IV relatif à l'exclusion des véhicules de transport et leurs remorques du champ d'application de l'article R 233.83 définissant des obligations de sécurité relatives à certains équipements de travail.

- Le décret n° 83-40

- 3) Réglementation communautaire des temps de conduite et de repos - Appareil de contrôle (textes non codifiés)
- 4) Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (textes non codifiés)
- 5) C.A.M.R.
- 6) C.A.R.C.E.P.T.
- 7) Formation professionnelle

D. Fiscalité

Devront être notamment codifiés les textes relatifs à la taxe à l'essieu, la taxe parafiscale et le versement transport.

II. Transports de marchandises

Dispositions communes

A. Textes généraux

- 1) Réglementation nationale
- 2) Réglementation communautaire (pour mémoire - textes non codifiés)

B. Transports publics de marchandises

- 1) Accès à la profession et inscription au registre
- 2) Contrat de transport public de marchandises
- 3) Sous-traitance
- 4) Autorisations de transport
- 5) Groupements professionnels (Les coopératives d'entreprises de transports)

C. Louage de véhicule

- 1) Accès à la profession et inscription au registre
- 2) Contrat de location de véhicules utilitaires

D. Auxiliaires de transport

Accès à la profession et inscription au registre

E. Transports internationaux

Convention T.I.R. à joindre en annexe

III. Dispositions spécifiques à certaines catégories de transports de marchandises

A. Matières dangereuses

- 1) Réglementation internationale - textes non codifiés
- 2) Particularités nationales

B. Déchets

C. Animaux vivants

D. Transports combinés

E. Températures dirigées

F. Transports exceptionnels (Code de la route actuel)

IV. Transports de personnes

A. Dispositions communes

- 1) Règles générales
- 2) Organisation des transports publics réguliers
- 3) Financement et tarifs

B. Transports urbains de personnes

- 1) Périmètre de transports urbains
- 2) Plan de déplacements urbains

C. Transports routiers non urbains de personnes

- 1) Règles générales
- 2) Services réguliers publics
- 3) Services à la demande
- 4) Services privés
- 5) Services occasionnels publics

D. Transports internationaux de voyageurs

E. Transports scolaires

V. Contrôles et sanctions

A. Agents chargés du contrôle

B. L'organisation du contrôle sur route et en entreprise (Textes non codifiés)

- 1) Plan régional de contrôle
- 2) Statistiques
- 3) Bulletin de contrôle

C. Infractions - Sanctions

- 1) Sanctions administratives
- 2) Sanctions pénales
- 3) Consignation
- 4) Immobilisation du véhicule

VI. Organisation des transports routiers pour la défense

Devraient être notamment codifiés :

- l'article 13 du décret n° 65-1103 du 15 décembre 1965 relatif à l'organisation des transports pour la défense,

- l'arrêté du 21 septembre 1992 relatif au concours des organismes professionnels de transport routier pour la défense,

- l'arrêté du 5 août 1994 relatif à l'organisation des transports routiers pour la défense.

Annexes à une codification des transports routiers

Dans la mesure où les textes correspondants ne seront pas codifiés, les annexes seront classées selon le plan du Code et comprendront :

- les actes internationaux multinationaux y compris ceux conclus sous l'égide de la C.E.M.T. et de la commission C.E.E., O.N.U.

- les actes internationaux bilatéraux

- les règlements communautaires

- les circulaires

Annexe VIII

Documents indispensables au futur groupe de travail chargé de la codification :

- Brochure n° 1633 du Journal Officiel
- Contrôle des Transports routiers D.T.T. TS 2/cc mai 1987
- Recueil des textes relatifs aux conditions de travail dans les transports routiers publics et privés et à leur contrôle D.T.T. TS 2
- Réglementation du transport des matières dangereuses par route ...
D.T.T. / MTD avril 1995
- Codification NATINF des infractions

BIBLIOGRAPHIE

- Article relatif à la codification rédigée par Guy BRAIBANT pour'Encyclopedia Universalis octobre 1993 ;

- Rapports d'activité de la Commission Supérieure de la codification ;

. 1990 - 1992
. 1993
. 1994

- Essai sur la codification à droit constant. Marc SUEL, inspecteur général honoraire des transports. Brochure n° 4259 du Journal Officiel.