

# APPROCHE LÉGISITIVE ET SYSTÉMIQUE DE LA CODIFICATION

---

**AUTEURS:** Danièle BOURCIER  
**INSTITUT:** CNRS - UPRESA  
Goupe IDL Informatique Droit linguistique  
**DATE:** Juin 1998  
**PUBLICATION:** Ronéo. 167 pages

---

«Qu'est ce que la codification si ce n'est pas l'esprit de méthode appliqué à la législation?  
« F. Portalis

## **I- Introduction: l'évolution de l'écriture du droit à travers la codification**

Cette étude s'inscrit dans le projet général CODEX du CNRS qui s'est fixé pour objectif l'analyse de l'évolution de l'écriture du droit à travers les changements techniques. Elle en reprend les résultats pour les analyser du point de vue légistique et systémique. Elle a été menée à partir de l'expérience du ministère de l'intérieur, et de deux enquêtes, l'une menée auprès des codificateurs, l'autre auprès des "usagers" des codes.

Le chantier de la codification entrepris en 1989 s'inscrivait dans un double mouvement: rationalisation des processus de création et de gestion du droit et "performance" du service public de l'information juridique. La nécessité de prendre en compte les technologies de l'information -qui n'avaient pas été utilisées dans les politiques précédentes pour écrire le droit- s'est imposée rapidement comme aide méthodologique et conceptuelle indispensable.

La mise en place d'un atelier de codification assistée par ordinateur pour réaliser le Code général des Collectivités territoriales constitue à ce titre, une expérience unique pour observer les processus d'ingénierie de la codification et leurs impacts sur l'organisation du droit et des institutions. En effet, toutes les questions concernant l'écriture du texte, la structuration d'un domaine codifiable et les liaisons entre codes ont été abordées en vue de trouver des solutions pratiques juridiquement, et institutionnellement acceptables. Une réflexion méthodologique s'imposait: où en sont les méthodes et techniques actuelles de gestion de l'information juridique et de légistique face à l'informatique?

## **II- La problématique de l'étude: limites et chances du système de codification à droit constant**

Le thème de la codification a fait l'objet de beaucoup d'analyses depuis le début de cette étude. Nous avons réuni d'ailleurs une bibliographie, la plus complète possible, qui constitue un observatoire de cette évolution. De façon assez paradoxale, d'un côté on assiste à un regain d'intérêt doctrinal et une effervescence dans les projets de nouveaux codes mais de l'autre un blocage réel lors du vote des projets de codes au Parlement.

Il n'est donc pas opportun d'aborder la question du système de codification comme un projet linéaire qu'il aurait suffi de lancer et de perfectionner avec l'arrivée des technologies de l'information. Nous avons entendu tenir compte de ces contradictions dans notre analyse.

Les retombées de ce projet de codification systématique inscrit, et réinscrit, de

façon récurrente dans le programme de Réforme de l'État sont cependant tangibles dans plusieurs directions: intégration de la politique de codification dans l'écriture des nouvelles lois, affirmation d'un droit à l'accès au droit, modifications des modes de relations entre les acteurs, banalisation de l'informatisation du processus.

Cependant faire des codes s'inscrit dans un temps qui n'est ni celui de l'agenda politique (toujours dans l'urgence) ni celui de la loi. Sans doute même, trop de visibilité nuit à un projet qui veut s'inscrire dans un temps plus long. La méthode du droit constant adoptée par le gouvernement souffre souvent de critiques extrêmes, entre le dilemme du trop et du trop peu.

Quelle est la logique propre de la codification? Est-ce un projet désuet ou novateur? Comment en améliorer l'efficacité technique et son rôle politique lato sensu en réduisant délibérément son objet à l'évaluation d'un meilleur accès et une meilleure compréhension du droit? Mais de quel état du droit? La question est légitime. On ne peut la différer car elle est au cœur de la réflexion sur le sens des procédures démocratiques.

## **1- Une politique de codification dans le contexte technologique actuel: enjeu et évaluation**

<sup>1</sup> Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission supérieure de codification.

Un projet de codification exhaustive a été inscrit en 1986 dans le programme de réforme de l'Etat. Une politique de la codification a été mise en place en 1989 à travers la Commission supérieure de codification (désormais CSC)<sup>1</sup>. Dix ans après, quels sont les premiers enseignements de cette politique?

En termes de production, le bilan est simple: cinq codes ont été votés par le Parlement. Par rapport aux ambitions affichées - tout le droit français codifié en l'an 2000 - on pourrait dire que c'est peu. Mais cette politique a suscité une prise de conscience nouvelle sur la nécessité et l'urgence de repenser la structure et la dynamique de notre droit dans le contexte économique et technologique actuel. L'évaluation que nous proposons s'inscrit dans une évaluation qualitative de la codification.

Cette politique a été reprise par les différents gouvernements qui se sont succédé et réaffirmée dans les programmes électoraux des deux candidats à l'élection présidentielle de 1995. Autant dire que même s'il s'agit d'une codification administrative, l'enjeu en est devenu éminemment politique

<sup>2</sup> Voir notamment le Rapport d'information N°2172 de l'Assemblée nationale «L'insoutenable application de la loi» (21 juillet 1995) élaboré par la mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois (Office parlementaire chargé de contrôler et d'évaluer l'application des lois).

Il est politique car il est devenu urgent d'intervenir dans le cours de la production des normes dans un but d'évaluation et d'application, mais aussi pour en limiter la prolifération et pour en améliorer la qualité. De nombreux rapports émanant de l'administration, du Conseil d'état ou du Parlement ont fait des propositions en ce sens<sup>2</sup>. Cependant les méthodes pour aborder les problèmes de complexité sont, en droit comme ailleurs, à inventer. La logistique et l'informatique constituent sans aucun doute les deux angles sous lesquels des solutions peuvent être testées et validées mais d'autres paradigmes, celui des systèmes dynamiques ou des systèmes dits "chaotiques" qui intègrent "la flèche du temps" dans l'organisation, restent à explorer.

## **2- La logistique: anciennes pratiques et nouvelles technologies**

Un simple regard sur la bibliographie de la codification montre que les travaux sur les différents aspects historiques, politiques et juridiques de la codification sont nombreux. En revanche, l'approche logistique de la codification - parce qu'elle ne peut être observée que parallèlement à une mise en œuvre technique sur le terrain - est absente des problématiques développées<sup>3</sup>. La question de qui écrit le code, et comment est rarement abordée en tant que telle. Les produits (les codes) plus que la genèse (les processus et moyens) font l'objet de longs débats.

<sup>3</sup> Il a donc été nécessaire de se tourner vers des pays qui ont eu à la fois des politiques de codifications récentes pouvant impliquer une réflexion sur les technologies de l'information et un système juridique proche du système juridique français. Les travaux de légistique développés au Canada, en particulier au Québec et aux Pays Bas serviront de références.

La légistique qui se définit comme science et technique de la conception des systèmes normatifs et de l'écriture du droit regroupe à la fois ce que l'on appelait la méthode législative (étude du processus intellectuel d'élaboration des lois) et la technique législative (écriture des règles de droit). Compte tenu de la nature particulière du texte juridique, la représentation des opérations cognitives sur le droit ne peut pas être réduite à une simple manipulation de données.

Ces méthodes doivent être spécifiées pour la codification en tant que processus

particulier de traitement de l'information juridique. Mais que signifie «codifier» du point de vue du traitement formel du matériau textuel?

Un projet de codification se traduit en général par ce qu'on pourrait appeler une politique, au sens moderne du terme, en tant qu'il met en jeu des actions engagées par une autorité publique en vue de résoudre un problème dans un domaine de sa compétence et d'en évaluer les effets.

Quand on observe ces différentes orientations dans l'histoire du droit, on s'aperçoit que les politiques de codification ont pris des formes très différentes.

- la compilation, qui peut être publique ou privée et qui consiste à mettre ensemble et à la suite les textes juridiques.

- la consolidation qui consiste, à l'occasion d'une nouvelle loi, à y intégrer les lois antérieures. La finalité en est une meilleure compréhension d'un domaine du droit.

- la mise en ordre du droit existant, avec une répartition rationnelle des matières entre codes et une structuration par code: la codification dont parlons relève de ce modèle.

- la modification systémique du droit après une période révolutionnaire ou réformatrice.

La méthode de codification a intéressé beaucoup de législateurs passionnés par la «législation parfaite» (le zéro-défaut).

Autant dire que les projets de codification ont à des degrés divers porté en eux des visées politiques et techniques précises, analysables à partir de préoccupations d'ordre logistique et conceptuelle.

La politique actuelle a été définie par la circulaire de 1996 à par rapport aux autres codifications plusieurs contraintes et nécessite une architecture en termes de système général de codification:

- il s'agit de codifier tout le droit

- les textes de droit doivent être répartis entre codes et des périmètres doivent être définis

- l'ensemble doit être géré «à stock constant» (pas de normes nouvelles)

- le circuit institutionnel d'un projet de code se termine par une validation parlementaire

- une loi de codification, algorithmes de gestion globale et «externe» du code (le code figure en annexe de cette loi) abroge le droit antérieur.

### **3- De l'informatique à l'ingénierie de la codification**

La modernisation voire l'informatisation du processus de codification a été prévue plusieurs fois dans les différents rapports de la CSC.

La CSC dans une Note sur les méthodes de codification<sup>4</sup> signale d'abord que pour regrouper les textes «les outils informatiques doivent être utilisés». Puis dans le 2ème rapport annuel (1991) elle a poursuivi sa réflexion sur les nouvelles possibilités d'utilisation en liaison avec le Centre national d'Informatique juridique et le CIIBA (aujourd'hui disparus).

Cependant la notion de légistique assistée par ordinateur n'avait pas été abordée a priori. En général l'informatique est considérée comme un instrument périphérique par rapport aux opérations intellectuelles du domaine ou de la fonction concernées La création d'un atelier d'ingénierie correspond à une conception nouvelle de l'informatisation: il est susceptible de traiter en effet non seulement l'information (le matériau lui-même) mais d'analyser les opérations intellectuelles et procédurales nécessaires pour un traitement adapté de cette information. Cela signifie que les utilisateurs -les codificateurs- doivent intervenir dès le moment de la conceptualisation et même au moment de la modélisation des connaissances à informatiser.

L'environnement informatique est ainsi susceptible d'aider le processus de codification:

- en facilitant le recensement et la collecte des textes, y compris sur support numérisé (recensement des sources des supports)

- en permettant d'utiliser, sans conversion difficile, les données les logiciels ou les documents émanant des différents partenaires ou de sources documentaires variées

<sup>4</sup> Note du 19 février 1990.

- en créant un document de travail pour le codificateur susceptible d'être traité comme base de données
- en aidant et simulant la numérotation automatique, les renvois d'articles, la mise en place des index et des tables des matières et la création des tables de concordance et de références
- en préparant la loi de codification
- en mettant en forme, en vue de l'édition et de la maintenance, une base codifiée définitive.

Cet environnement informatique peut avoir une portée institutionnelle et théorique beaucoup plus large:

- en facilitant des processus de collaboration entre les intervenants dans un même ministère, de suivi des opérations comme l'acheminement du document de travail et l'enchaînement des procédures de consultation entre institutions
- en définissant des méthodes et logiciels d'ingénierie linguistique et logistique susceptibles de rechercher et lister des informations complexes (définitions, groupes de mots formant concepts, référenciations), de traiter les disparités ou les contradictions terminologiques ou signalétiques et de simuler des modifications législatives dans le but d'élaborer des index par codes et des index généraux
- en établissant des liaisons fonctionnelles entre la conception, l'écriture, la gestion, la maintenance et la communication du droit (base de données de codes en ligne, archivage des documents de travail, gestion des codes pilotes et des articles suiveurs, dictionnaires terminologiques, CD-Roms...)
- en utilisant les méthodes de l'intelligence artificielle (méthodologie systèmes-experts par exemple) pour formaliser des normes, les traiter dans un mécanisme d'inférence et vérifier leur compatibilité, leur indépendance ainsi que les lacunes ou les implications repérables entre elles.

Cette mise en place a suivi une démarche pragmatique. Elle a donné lieu à des réflexions, positions et arbitrages au sein des administrations qui n'ont peut être pas été assez étudiés et discutés avec les parties prenantes extérieures au projet. Le problème fondamental de la codification est qu'elle est traversée par des positions de principe qui ne concourent pas à clarifier les enjeux réels. Notre rôle en tant que chercheur a donc été nous le verrons plus tard dans la partie méthodologique - de relever les questions nouvelles qui ont été posées à cette occasion.

#### **4- Notre site d'observation: un atelier de codification (CODEX)**

L'atelier de codification de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) que nous avons observé est un observatoire privilégié pour évaluer les rapports entre codification et ingénierie du droit. Il s'est inscrit dès 1993 dans le cadre général d'une action de modernisation de l'administration dans le domaine de l'informatique et des communications (Circulaire Bl.B16 du 24 février 1993) action à laquelle avait aussi participé le laboratoire Informatique Droit linguistique du CNRS.

La mission de codification, créée au sein de la DGCL avait pour objectif d'élaborer le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Le projet de Code qui comprenait près de 10.000 articles (L et R) posait des questions générales et spécifiques sur l'opération de codification. La partie législative a été rédigée et votée entre temps et la partie réglementaire est en train d'être élaborée suivant les mêmes principes. Des moyens logistiques importants ont été confiés à cette mission pour améliorer la qualité et l'efficacité de son travail: les volumes de textes à manipuler, la complexité des flux d'informations à gérer et la nécessité d'une action coopérative l'ont conduit notamment à privilégier une approche informatique -globale, appelée "Gestion électronique de documents" (GED). Cette approche tendait à supprimer le "document-papier" comme support essentiel de l'information en prenant en charge par des outils informatiques toute (ou presque) l'information à traiter. Mais comme on l'a constaté dans la plupart des projets de ce type, le papier est loin d'avoir disparu devenant la garantie de chaque nouvelle version électronique (qui sont nombreuses car d'autant plus faciles à créer).

Cependant, la "rupture technologique" impliquée par cette approche ne pouvait

être menée qu'après avoir identifié précisément les opérations intellectuelles et procédurales de la codification, les acteurs et les besoins en traitement et en circulation d'informations.

C'est ce qui a été fait tout au long du processus de rédaction de la partie Législative du Code (partie votée au Parlement en février 1996) et qui se prolonge actuellement par la préparation de la partie Réglementaire. Notre ambition était de ramener la question technique aux contraintes du texte juridique et aux besoins spécifiques du domaine administratif.

Certes les enseignements de cet atelier sont loin d'avoir été tirés. Une série de techniques et logiciels propres à la «codistique» tels MAGICODE ont été élaborés et sont utilisés actuellement: d'autres projets de logiciels (MAGILEX, TOPOCODE, MAJA) sont en train de «penser» l'auto-mise à jour des grands corpus de données. Cela pourrait signifier que le système juridique pourrait auto-gérer (ou simuler tout au moins dans un premier temps) sa propre évolution à la demande du politique... Ces sont ces approches pragmatiques que nous avons essayé de théoriser dans le dernier chapitre de cette étude. Nous disposons désormais d'une base de connaissances sur les différentes étapes de la codification. Les connaissances, données et outils statistiques peuvent être utilisés de façon systématique pour vérifier des hypothèses sur les modifications induites par la codification au niveau des textes passés mais aussi des textes à venir...

### **5- Les objectifs de la recherche: analyser les transformations induites par la codification actuelle**

L'opération de codification, et particulièrement celle de la codification à droit constant pose paradoxalement la question du changement. Peut-on codifier sans modifier? Pourquoi codifier si on ne modifie rien? Si le droit passé n'est pas modifié, comment penser les lois futures? Quels vont être les rapports entre codes, entre lois et codes dans les prochaines années au fur et à mesure de la réalisation des codifications.

Les changements - inévitables, volontaires ou induits - que nous avons observés au cours du processus de codification sont d'ordre linguistique, structurel et institutionnel.

#### *Variations linguistiques: inconstances et inconsistances du droit constant*

Est-il réellement possible de refondre des sources du droit, de réutiliser des lois, de leur faire perdre leur titre, c'est-à-dire leur identité, mais aussi leur structure et leur contexte et de parler de droit constant? Est-il possible de "toiletter" les textes et de les harmoniser dans une nouvelle structure sans induire de modifications?

La linguistique - et en particulier la pragmatique qui rend compte non seulement de l'énoncé produit mais des conditions de l'énonciation - a depuis longtemps établi l'importance de la "co-textualisation" dans l'interprétation des textes. Isoler une disposition normative de son environnement immédiat (les unités la précédant ou la suivant) voire de sa source (le texte législatif ou réglementaire d'où elle est issue) et de son auteur (le législateur hic et nunc au moment du vote) constitue pour certains une véritable "transgression"<sup>5</sup> et peut consacrer un pouvoir normatif "de fait" du codificateur au moment de la réécriture du droit.

D'autre part, en confiant le projet de codification à l'administration, la CSC présuppose que ne seront touchés que les éléments extérieurs du message et que le sens sera préservé. Nous nous sommes attardés sur cette conception dans le chapitre sur le langage.

En effet, de nombreux travaux ont montré l'importance de l'orientation téléologique dans les modes d'enchaînement des phrases et de l'utilisation de marqueurs a priori non porteurs de sens, dans l'interprétation des intentions de l'énonciateur. L'utilisation de ces éléments (disparition ou création) à l'occasion de la réécriture du code ne doit donc pas être négligée dans l'observation des changements sémantiques. La scission d'articles ou leur fusion peuvent voir des effets sur l'interprétation que peuvent en faire le juge ou l'administrateur. Comment le juge peut alors percevoir les modifications de sa mission d'interprète dans la codification à droit constant?

Cette étude a pu apporter une réponse à cette question "linguistique". Le juge entérinera désormais la dernière version codifiée (le droit positif...) et refusera toute interprétation "historique" à partir des états précédents du code. Une première décision va dans ce sens (T. Adm. Dijon 13 janvier 1998, Préfet du département de la Côte d'or / SIVOM en pays beaunois, req. 971288). Mais ce sont surtout les modifications terminologiques nécessitées

<sup>5</sup> G. TMSIT, La codification, transcription ou transgression de la loi? in Le droit saisi par l'ordinateur (C THOMASSET, R. COTE, D. BOURCIER éd.), Edit. Yvon Blais, 1993.

par la recombinaison de textes à l'intérieur d'une même frontière qui ont retenu notre attention. Nous avons proposé de faire un hyper index et des index par codes, pour rendre cohérents les actes "terminologiques" des codificateurs successifs. A l'heure de la remise de l'étude, la Commission de codification est en train d'adopter un nouveau projet: la confection d'index par codes. Ces index relèveraient de la responsabilité du codificateur et pourraient être diffusés par l'intermédiaire des Journaux Officiels. L'atelier CODEX devra y réfléchir au niveau de la méthode d'assistance, en termes de technologie et de compétences.

Notre étude consistait aussi à étudier comment s'effectuait le passage des textes isolés au texte codifié. Quelles sont les modifications sous couvert de simplification qui ont été opérées au niveau du texte? Nous avons analysé ces questions dans un chapitre sur la simplification du droit et la codification.

### *Changements structurels: réorganiser et réutiliser*

Par hypothèse, un article codifié provient d'un article issu d'un texte de loi ou d'un autre code. L'article d'origine est lui-même intégré dans une structure soit sous les subdivisions d'une loi soit dans le plan de l'ancien code. On peut se demander ce que deviennent les anciennes subdivisions par exemple... En quoi le sens du nouvel article peut être modifié par cette nouvel environnement?

De même, par le jeu des liens entre articles des champs d'application peuvent être étendus ou au restreints.

Prenons le Code général des collectivités territoriales. Les dispositions de l'article L. 121-34 du Code des communes, insérées dans l'article L. 2131-9 CGCT ont fait l'objet d'une "réécriture", limitée mais fondamentale puisque son champ d'application en est étendu: les actes en cause dans l'article L. 2131-9 CGCT sont devenus les actes des autorités communales et non les actes du seul conseil municipal que visait l'article L. 121-34 du Code des communes.

L'élaboration du plan est aussi une étape décisive dans la fabrication du code. La plupart des questions de frontières et même celles ayant trait au fond même du droit sont évoquées à cette occasion. Le classement des articles dans le plan constitue l'autre versant des changements structurels induits. L'informatique peut être l'instrument privilégié pour évaluer et simuler des plans.

Quand on observe les plans proposés ou votés (CGCT et projet de code de la route par exemple), on s'aperçoit que les conceptions sont très diverses. Le code de la Route<sup>6</sup> par exemple est passé d'un plan "historique" (accumulatif) où l'on retrouve pêle mêle les dispositions sur les différents types de véhicules (voitures à bras, quadricycles ... ) et les différents types de voies à un plan plus centré sur le conducteur (responsabilité civile, pénale, enseignement...). Mais on trouve y compris dans les ouvrages consacrés à la légistique peu d'éléments sur la notion de plan.

Le travail de présentation du droit peut être comparé à celui d'un architecte car la différence est grande "entre la vue d'un tas confus de matériaux destinés pour l'édifice et la vue de l'édifice élevé dans sa symétrie" (Domat). L'ordre que propose le grand juriste est le suivant. Il faut partir du tout, et le tout consiste en la présentation de principes. Ensuite il faut distinguer les matières, les assembler suivant leur rang, diviser chaque matière suivant les parties et ranger dans chaque partie le détail de ses définitions de ses principes et de ses règles. Pour SPARER et SCHWAB (1980)<sup>7</sup>, le plan en tant que tel n'est pas évoqué. Seules les questions ayant trait à la démarche de présentation précisent de quelle façon peut être répartie la matière législative: l'approche privilégiée est celle du général au particulier. Nous avons donc tenté d'élaborer une réflexion plus systématique sur les plans de code en termes d'architecture de systèmes d'information. Cette première recherche aura pour conséquence un projet pédagogique de visite du code sous forme d'images 3D.

Le plan suit en général une "Préoccupation fonctionnelle" de la part des codificateurs - comment classer sous des intitulés cohérents une matière qui a pu se développer de façon "anarchique". La valeur législative de l'ensemble des intitulés est contestée par certains... mais ils peuvent jouer au moins un rôle "d'argument topographique": au moment de l'interprétation du texte, l'interprète pourra éclairer le sens de l'article en faisant

<sup>6</sup> voir en Annexe les deux plans successifs.

<sup>7</sup> M. SPARER, W. SCHWAB, Rédaction des lois, rendez-vous du droit et de la culture, Dossiers du conseil de la langue française, 1980.

appel au niveau supérieur de la structure.

Le plan a aussi une valeur symbolique car il est considéré par les codificateurs comme la définition d'une politique. Pour le Code du patrimoine par exemple, il s'agit d'instaurer une cohérence dans le patrimoine public.

Le plan peut alors devenir le moyen de construire un objet: c'est le plan de l'architecte.

Dans la codification, le plan va permettre de préparer le code en identifiant les éléments et en les classant; c'est un outil de conception. Il délimite (en largeur), de hiérarchie (en hauteur) et précise (en profondeur). Mais il va aussi donner une perspective différente aux éléments qui vont rationaliser l'organisation. Il va mettre en relief les niveaux incomplets, homogénéiser la formulation des niveaux et permettre un repérage dans la matière.

Le plan permet d'utiliser un espace: c'est le plan du piéton dans la ville. En effet le plan d'un code peut être conçu comme moyen ultérieur de repérage et d'accès. Le plan est alors l'organisation de l'œuvre construite telle qu'elle peut apparaître sur cette représentation ou être ressentie par les usagers.

Le plan sert enfin à faire évoluer un objet: c'est le plan de l'économiste. Dans ce cas, il est projet, projection, prévision.

Le plan peut servir de guide à l'évolution du droit. On peut pour les mêmes raisons lui reprocher de figer cette évolution dans un certain cadre et d'être un facteur de stagnation. Mais aussi d'avoir une vision trop prométhéenne du temps. En effet, il ne se contente pas de fixer l'interprétation du texte (par le plan, par le titre etc.) pour le passé, il en trace l'évolution.

Nous avons donc analysé le rôle du plan dans différents codes en liaison avec les codificateurs eux mêmes qui avaient vécu les différents choix. L'exemple du code de l'environnement est à ce titre significatif.

Enfin toute structure pose aussi la question du temps: quel est le statut des dispositions transitoires dans une structure faite pour durer? Plus généralement, on peut se demander: combien de temps sera nécessaire pour une codification exhaustive? Comment l'agenda politique (le flux du droit) va-t-il intervenir dans la codification (le stock du droit)? L'informatisation inclut une meilleure gestion des procédures. Pour cette raison, le temps a été un des thèmes centraux du colloque qui a eu lieu à Amiens sur le thème "Codification et production du droit" (2 avril 1998). Un des aspects des rapports entre temps de production du droit et, numérisation des textes a été abordé. Comment les capacités de réactivité et d'intégration de l'ordinateur gênera-t-il les va-et-vient entre projets de lois et projets de codes?

Une autre question qu'il convient de se poser est le lien entre les codes. Qui va gérer le code des codes? Nous avons d'autre part les enjeux de ce que l'on a appelé les codes pilotes et les codes suiveurs. Faudra-t-il réécrire les textes plusieurs fois ou faire des renvois? La solution du cybercode que nous proposons intègre avantagement ces nouvelles contraintes.

### *Évolution institutionnelle: le choc de deux rationalités*

La loi de codification qui promulgue mais aussi modifie le droit en conséquence est-elle une loi particulière qui échappe aux catégorisations constitutionnelles? Pour la CSC, elle "donne lieu au Parlement à un débat d'ordre technique et à l'adoption à l'unanimité, car elle est dépourvue d'enjeux politiques" (Rapport CSC 1993). Cependant, on peut se demander sur quel fondement, autre qu'un consensus institutionnel, le Parlement pourrait renoncer à un tel débat politique et à son droit d'amendement. Rien ne peut empêcher un Parlementaire de rouvrir le débat. Les Assemblées gardent malgré leur participation à la préparation du projet, la possibilité de contester la distinction faite entre technique et fond et de modifier le plan et les intitulés. Lorsqu'on regarde les débats parlementaires, mais aussi lorsqu'on examine les propositions d'amendements (corrections ou interprétations différentes) élaborées par les commissions, on s'aperçoit que le Parlement intervient de plus en plus dans le processus et est loin de considérer que cette codification pourrait rester un projet de l'administration. Cette observation est d'autant plus évidente que depuis 1995<sup>8</sup>, un nouvel instrument légistique, les études d'impact, viennent compléter l'arsenal des

<sup>8</sup> Circulaire du Premier Ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une Etude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

moyens impliqués dans le processus de rationalisation de l'écriture et de la portée des textes législatifs. Quelle seront les nouvelles formes d'écriture des textes juridiques? Hyper-rationalisées? Plus gérables en termes d'intégration systémique? Ou au contraire plus floues, plus indéterminées pour échapper à la codification?

Enfin notre analyse montre - au niveau du passage entre codification administrative et codification législative - les limites de l'intégration de deux rationalités: la rationalité technico-administrative, légitime dans ses visées démocratiques puisqu'elle se situe du côté de l'usager du droit (qu'il soit fonctionnaire, ou administré) avec les visées de sécurité et de transparence que soutient et la rationalité politico-médiatique, porteuse d'une légitimité plus traditionnelle (le débat parlementaire, la séparation des institutions, la méfiance vis à vis de l'exécutif) mais soumise à des critiques de plus en plus fortes sur son efficacité à long terme et son indépendance par rapport aux lobbies dans la prise de décision.

Mais la codification interroge aussi les nouveaux types de rapport qui se dessinent entre les institutions qui préparent le texte. Le traitement de l'information implique que lorsque l'information est créée, elle a vocation à circuler librement. La création d'une base source implique que le même document soit communiqué aux différents partenaires voire au Parlement. Quels peuvent être les effets de l'informatisation sur la séparation des pouvoirs? De même, l'appel à la volonté du législateur était un mode d'interprétation du juge. Comment interpréter cette volonté lorsque le texte "perd" la référence à son auteur (un ministre?) et en particulier ses articles pédagogiques au moment de l'intégration dans le code? Quelle est la "ratio codicis" par rapport à la ratio legis ?

La codification, dix ans après son lancement, a répondu aux besoins de mise en ordre du droit malgré toutes les vicissitudes qui ont jalonné l'élaboration et la transmission du projet au Parlement. Cependant personne ne peut plus ignorer depuis le renvoi du projet de code de l'éducation (mis en route il y a plus de 7 ans) en juin 1998 que la codification souffre d'un "déficit d'image" dans le débat démocratique dont le Parlement est encore le principal porteur. Tant que le Parlement (et son administration sans doute) ne trouvera pas les avantages que ce vote peut apporter en termes de modernisation de la procédure de décision et de rationalisation du travail législatif en général, les stratégies d'échec seront utilisées à des fins diverses lors du passage des projets.

Si l'analyse systémique permet de voir l'intérêt de la codification en termes d'efficacité de communication entre les différents partenaires, la dimension politique de la codification résiste à une analyse événementielle. Comment "vendre le projet", le modifier - voire l'abandonner... au temps - est donc la prochaine étape qu'auront à résoudre leurs promoteurs. Plusieurs solutions ont émergé de cette étude qui concerne soit la méthode de codification elle-même de façon à tenir compte des critiques et des besoins soit de la mise en œuvre de nouvelles procédures qui "débloquent" les résistances au niveau institutionnel. Nous voyons dès à présent les limites d'une rationalité technique qui ne tiendrait pas assez compte de la stratégie des acteurs et qui ne repenserait pas dans son programme la "modernisation" instrumentale de l'exercice de la démocratie.

## **6- Vers une approche systémique de la codification: interactions et rétroactions**

On a vu que la codification avait adopté une démarche pragmatique; cela signifie qu'elle a évité les schémas directeurs, et les visées programmatiques à moyen terme. L'horizon du projet global - qui se rapproche - vise de façon symbolique le début du troisième millénaire.

Le souci de pragmatisme n'évite pas une réflexion continue sur les effets en retour de la codification, qu'il s'agisse de l'élaboration des autres codes ou de l'évolution de la méthode. Naviguer à vue peut permettre de profiter de nouvelles opportunités inattendues, ce qui est sage en matière technologique (voir l'évolution d'Internet et des nouvelles conditions d'accès au droit). On s'aperçoit aussi que ce type d'attitude correspond de plus en plus au modèle d'auto-organisation du management (l'auto-poïèse) qui prône un retour à la notion d'émergence et de conception de projets par le bas (informatique bottom up). Le management du droit n'échappe pas à ces tendances qui paraissent efficaces pour gérer la complexité.



Les “effets en retour” sont multiples et il convient de les repérer pour alimenter les études d’impact. Mais on a besoin de modèles pour penser cette évolution entre systèmes et acteurs. C’est pourquoi que nous avons voulu examiner les solutions émergentes en termes systémiques.

Nous avons donc besoin d’examiner de façon quantitative et qualitative l’après-codification. Autrement dit, que se passe-t-il dans le domaine du droit qui a été codifié? La codification rétro agit sur la forme, le nombre et le contenu des lois à venir? Le comptage systématique des articles codifiés (par rapport à des articles non codifiés) sur la banques de données du Journal officiel depuis l’entrée en vigueur des premiers codes de la codification de 1989 nous a permis de tirer quelques enseignements sur l’impact relatif de la codification en termes de remède à l’inflation normative.

La systémique peut aussi être utile pour penser les relations textuelles. Comment reconstituer le texte d’origine? Comment relier les codes suiveurs et les codes pilotes? On peut en effet prévoir la mémorisation de liens entre les articles et un développement de l’hypertextualisation qui est devenue une notion clé de l’ingénierie documentaire. Mais un effet pervers de cette opération (l’hypertexte) est de modifier l’intérêt porté à la structuration initiale du texte. Ainsi l’hypertexte est un des éléments importants de notre approche systémique. Mais comment utiliser les liens hypertextuels? Faut-il les inscrire en version cachée ou prolongent-ils les “citations” actuelles?

Les modes d’écriture et de lecture de la loi vont donc être modifiés par l’informatisation. Nous proposons par rapport aux travaux menés dans le laboratoire de réfléchir aux notions d’**hypercodes** (point d’entrée au dessus des codes) ou des **cybercodes** (codes consultables par liens transversaux). Quels seraient les nœuds à créer? Serait-ce une solution (parce que non-hiérarchique) aux problèmes de liens entre codes pilotes et codes suiveurs? Le débat n’est pas seulement technique, il est scientifique car la demande de concevoir des modèles abstraits pertinents par rapport à la théorie du droit et de l’administration.

Le cybercode n’est pas seulement un code numérisé. Le cybercode renvoie à la *structuration* virtuelle d’un ensemble d’informations reliées les unes aux autres par différents types de liens pour une certaine finalité de gestion (intelligente, interactive) de l’information. Le cybercode peut être la base de textes (avec leurs liens), à la fois générale et dynamique, à la disposition de la Commission supérieure de codification pour l’aider dans sa tâche de pilotage. Mais le concept de cybercode peut être décliné autrement: il peut devenir la base de textes de l’usager du code avec les différentes versions, l’index etc. Il suffira de définir une structure qui délimite le hors code et le relie à la source du code lui-même.

La théorie des systèmes a permis de **décrire** l’action administrative, la machine judiciaire, les systèmes administratifs. En revanche, elle n’a pas été utilisée, à notre connaissance, pour gérer le droit.

Comme elle vise à représenter ou à modéliser, dans sa globalité, l’ensemble auquel on s’intéresse sous la forme d’un système, elle pourrait être d’une grande utilité pour tester comment chaque disposition nouvelle viendrait s’insérer dans un ordre et en modifier la physionomie. Compte tenu de ces nouvelles possibilités de modélisation, deux attitudes sont possibles: soit on passe outre ces considérations et on légifère sans souci de cohérence interne, en tenant compte au mieux de l’environnement juridique immédiat, soit l’on part du principe qu’une altération locale peut altérer une structure globale, et l’on fait alors en sorte que l’insertion soit aussi harmonieuse que possible.

Cette dernière attitude a de multiples conséquences. D’une part, le système conserve même en cas de modification profonde, sa simplicité initiale, et partant son efficacité, alors que ne tenir compte que de l’environnement proche fait tendre le système vers une complexité croissante. D’autre part, cette méthode se révèle lourde consommatrice de connaissance et d’analyse, donc de temps. Ces raisons expliquent la tendance actuelle des systèmes juridiques modernes à tendre vers le détail factuel et la précision technique, *localement définis*.

*La codification, traitement de la complexité par la simplicité*

Il est courant de traiter linéairement les problèmes c'est-à-dire le simple par le simple, le complexe par le complexe. En droit, le code civil est le premier à avoir franchi cette barrière. Il ne fut pas que le résultat d'une simple compilation, il intégrait une volonté de représenter les lois sous forme de principes, aisés d'accès et de compréhension. Ces caractéristiques répondaient à un réel souci d'accessibilité et d'universalité.

La codification napoléonienne est donc bien plus qu'une simple loi, c'est une véritable entreprise de communication. Il est vrai qu'une véritable volonté d'universalité et de temporalité longue dominait. Rares furent les réformes profondes du code civil initial, ce qui atteste de sa qualité, garante de sa pérennité. Cette qualité a cependant un prix: analyse, généralisation, parfaite connaissance des attentes et réactions des destinataires. Ce prix, élevé peut cependant se trouver minoré grâce à *l'appui des technologies de l'information mais aussi des modèles de la physique ou de la cybernétique*.

Comment simplifier le droit? Alors que les décideurs publics et les institutions posent cet objectif fondamental à l'appui de toutes les réformes de l'État, nous nous sommes demandé quelle était la signification de cette question en terme de système. La réflexion menée au sein du projet CODEX a été élaborée au cours de plusieurs articles dont nous exposerons les lignes principales. Un chapitre sur la simplification et l'accès au droit traite une partie de ces questions en liaison avec les termes des circulaires sur la réforme de l'état.

Qu'il s'agisse de simulation par des systèmes complexes ou d'évaluation d'impacts mathématiques, les différents modèles proposés par les sciences exactes et du vivant donnent à la codification un nouvel aspect: le code est un être vivant, qui co-évolue avec le milieu qui l'entoure. Comment l'améliorer, comment préserver son ordre interne en maximisant son efficacité externe, voici quelques questions que ces différentes disciplines se proposent de nous aider à résoudre. L'allié indispensable pour cette entreprise restera l'ordinateur qui par sa puissance de calcul et sa capacité à envisager exhaustivement tous les cas de figure s'avère être un outil indispensable pour une gestion simple des problèmes complexes. D'autant que des modèles existent qui n'attendent que d'être appliqués.

#### *Le code, gestion du chaos par l'ordre*

Les principaux défis de la codification sont: conceptualisation, communication, gestion.

Le code comme tout objet cognitif actif (doté des flux entrants et sortants) se diversifie à mesure de son évolution, ce qui fait que sa structure induite est elle-même un produit de l'action inductrice de son créateur, lui-même déterminé par une autre structure juridique préalablement induite...

Cette action perpétuelle et rétroactive s'analyse comme celle de l'ordre sur le chaos, via le semi-formalisme du langage. Le code, objet structuré par excellence (donc ordonné) se présente donc comme l'outil le plus efficace pour gérer le désordre. Mais il importe de veiller à ce que cet ordre soit le plus "ordonné" possible. Une telle gestion, rendue de plus en plus problématique par des phénomènes exogènes de plus en plus complexes, ne peut être efficace sans l'aide, là encore, de la machine appuyée par une méthodologie rigoureuse de formalisation et de classification. De tels outils permettraient au droit de concilier qualité interne et finalité sociale.

Ces différents modèles peuvent nous aider à comprendre comment se complexifié un ensemble de normes et surtout un ensemble structuré comme un code.

La complexité peut aussi naître non seulement des ensembles d'informations à combiner mais aussi de la multiplicité des acteurs qui interviennent parallèlement et rétroactivement dans son élaboration. Mais la complexité peut aussi venir du fait que les systèmes évoluent parallèlement sans interagir les uns avec les autres. On a donc montré comment la codification totale doit s'accompagner d'un système de pilotage central tout en permettant l'accès à des informations en réseau. Le niveau de la codification européenne a été exploré. Une recherche dans les autres systèmes de codification étrangers (Canadien) a complété nos réflexions. Plusieurs séminaires portant sur les mêmes sujets dans ces différents pays ont montré que nos questions sont partagées par la plupart des sociétés modernes.

La modélisation qui a été discutée notamment au colloque de fin de contrat à la Faculté de Droit de Picardie en avril 1995 prend en compte les premières chaînes de procédures qui ont été élaborées à partir de CODEX et en proposera une généralisation. Les possibilités d'outils comme l'hypertexte largement pris en compte dans les développements des programmes de la DGCL (MAGICODE) commencent à être explorées pour concevoir un mode de gestion macro-systémique au niveau du codificateur et un mode d'accès intrasystémique au niveau de l'utilisateur.

### III- Conclusion et propositions

Cette étude a entendu faire un bilan de la modernisation des procédures de codification et en tirer des conséquences sur l'évolution de la lecture et de l'écriture du droit.

Ce faisant la codification est devenue en soi une problématique ouverte et évolutive sur laquelle nous pouvons énoncer quelques réflexions.

L'exploitation des données et l'analyse des enseignements issus de cette expérience ont constitué l'objet principal de la recherche. Le paradoxe d'un code qui doit stabiliser le passé mais aussi prévoir de nouvelles normes et de nouvelles méthodes implique de penser autrement le travail du législateur. En particulier, nous avons exploré l'hypothèse suivante: comment s'écarter d'une vision statique traditionnelle de la codification et concevoir celle-ci comme un *système d'information dynamique et ouvert*, évoluant en univers mouvant et susceptible de communiquer avec un réseau institutionnel plus large notamment *européen*. Des recherches plus théoriques intégrant les dernières avancées des théories systémiques ont été explorées et appliquées à l'étude du réseau conceptuel et institutionnel qui sous-tend la codification: il est apparu que la technique de l'*hypertexte* comme mise en réseau de liens actifs au sein d'un Cybercode était un des moyens les plus efficaces pour gérer la complexité du système de la codification. Enfin l'arrivée d'Internet, par exemple, est susceptible de poser autrement à la fois la procédure de consultation et de communication du droit. La codification loin de rigidifier le droit peut être une structure *souple* suffisamment ouverte voire provisoire pour gérer le droit ancien et accueillir le droit futur.

Les retombées de cette étude sont dès à présent nombreuses: publication du colloque sur «La Codification du droit: l'écriture et le temps», une exposition sur les supports de l'écriture du Code à la Bibliothèque Nationale de France, un séminaire de DEA sur la Production de la norme.

Plusieurs propositions pratiques ont été élaborées à la suite des échanges de vues que nous avons eus avec les codificateurs et avec le vice-président Braibant:

#### *En ce qui concerne la poursuite de la codification:*

La procédure actuelle de codification est née de l'insuffisance des politiques administratives antérieures: il s'agissait de faire valider par le Parlement les projets de codification. Cependant le Parlement ne suit pas la logique qui était proposée au moment du vote (amendements, débats politiques sans fin, etc.) . Dans ces conditions :

soit le Parlement discute du bien fondé de la codification en général et fait un contrat de "codification" (l'occasion serait le vote de la loi Zucarelli);

soit il faut renoncer à la codification

soit il faut faire passer les codes par ordonnances ou par décret, voire les proposer en termes de "code expérimentaux" validables par un loi postérieure.

#### *En ce qui concerne la légistique et la démocratie électronique:*

Le résultat de l'enquête menée auprès des usagers de code (comme le Code général des Collectivités territoriales) montre l'intérêt d'une version hypertextualisée, reliée à différents outils de "lecture" comme par exemple un index terminologique par code. L'élaboration d'une version intégrée du vocabulaire juridique, une sorte d'Hyperindex du droit devrait dans ces conditions être construit (semi automatiquement) au cours de la codification. Cet index général permettrait d'homogénéiser certains termes juridiques, de mettre en relation les termes nouveaux avec les terminologies antérieures et de fournir un dernier état de la langue utilisée. Cette mémoire pourrait en outre constituer, pour les besoins de l'ingénierie multilingue ou de la francophonie, une source de recherches lexicologiques indispensable.

Enfin, la société civile devrait être impliquée de façon plus radicale au cours de l'élaboration du code. Entre autres solutions, nous avons proposé de généraliser l'accès interactif aux projets de code sur Internet pendant leur préparation.

## **SOMMAIRE**

### **CHAPITRE 1 - LA PROBLEMATIQUE EVOLUTIVE DE L'ETUDE**

- 1 - UNE POLITIQUE DE CODIFICATION DANS LE CONTEXTE TECHNOLOGIQUE ACTUEL: ENJEUX ET EVALUATION
- 2- LA LEGISTIQUE: ANCIENNE PRATIQUE ET NOUVELLE TECHNIQUE
- 3- DE L'INFORMATIQUE A L'INGENIERIE DE LA CODIFICATION
- 4- NOTRE SITE D'OBSERVATION: UN ATELIER DE CODIFICATION (CODEX)
- 5- LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE: ANALYSER LES TRANSFORMATIONS INDUITES PAR LA CODIFICATION ACTUELLE
- 6- VERS UNE APPROCHE SYSTEMIQUE DE LA CODIFICATION: INTERACTIONS ET RETROACTIONS

### **CHAPITRE 2 - ETAPES DE LA REFLEXION ET METHODES DE TRAVAIL**

- PUBLICATIONS
- COLLOQUES
- MISSIONS SUR LE TERRAIN
- ENQUETES

### **CHAPITRE 3 - VERS DE NOUVEAUX MODELES DE LECTURE ECRITURE DU DROIT: LA NOTION DE CYBER-CODE**

- 1- L'OBJECTIF: PROPOSER DES NOUVEAUX MODELES DE LECTURE ET ECRITURE DU DROIT
- 2- LE CONTEXTE ACTUEL DE LA CODIFICATION
- 3- LES DEBATS AUTOUR DE LA CODIFICATION
- 4- ETATS DES TRAVAUX D'INGENIERIE DE LA CODIFICATION
- 5- ETATS DES TRAVAUX METHODOLOGIQUES EN LEGISTIQUE ET INGENIERIE DOCUMENTAIRE
- 6- ETAT DES RECHERCHES SUR LA SYSTEMIQUE: LA CODIFICATION COMME REMEDE A LA COMPLEXITE DU DROIT
- 7- UNE ETUDE SUR LA RETROACTION DE LA CODIFICATION SUR LA PRODUCTION DU DROIT
- 8- L'UTILISATEUR DU CYBER-CODE: UNE ETUDE SUR LES ATTENTES ET CRITIQUES
- 9- DU CODE AU CYBERCODE

### **CHAPITRE 4 - CODIFICATION ET PRODUCTION DU DROIT: LES RESULTATS D'UNE RENCONTRE**

- PRESENTATION DU THEME DU COLLOQUE
- 2- ORGANISATION DE LA JOURNEE
- 3- RESUME DE LA JOURNEE
- 4- DEBAT: LA CODIFICATION EN PROCES

### **CHAPITRE 5 - CODIFICATION ET LANGAGE**

- 1- LANGAGE ET CODIFICATION: UN MEILLEUR ACCES AU DROIT?
- 2- CODIFIER LE LANGAGE " SENS CONSTANT"
- 3- CODE ET TERMINOLOGIE: L'EXEMPLE DE L'EDUCATION

### **CHAPITRE 6 - CODIFICATION ET SYSTEMES D'INFORMATION**

- 1- L'EVOLUTION DE L'ECRITURE DES CODES
- 2- L'ECRITURE DIGITALE DU DROIT
- 3- DU CODE - LIVRE AU SYSTEME - CODE

### **CHAPITRE 7 - CODIFICATION ET SIMPLIFICATION DU DROIT**

- 1 - SIMPLIFIER LE DROIT
- 2- UNE NOUVELLE ETAPE VERS LA SIMPLIFICATION DU DROIT PAR L'INFORMATISATION
- 3- DE L'INFORMATISATION A LA SIMPLIFICATION DE L'ECRITURE DU DROIT
- 4- PARADOXES DE LA SEMPLIFICATION: LES AUTRES RATIONALITES EN JEU
- 5- PROSPECTIVE SUR SIMPLIFICATION DU DROIT, COMPLEXITE ET INFORMATIQUE

#### **CHAPITRE 8 - LE TEXTE ET L'HYPERTEXTE: LES ENJEUX D'UNE COMMUNICATION DYNAMIQUE DU CODE**

- 1- LE CODE LIVRE OU LES INSUFFISANCES D'UN OUTIL STATIQUE
- 2- DU SUPPORT AU CONTENU: REFLEXION SUR LES ENJEUX D'UNE COMMUNICATION DYNAMIQUE

#### **CHAPITRE 9 - CODIFICATION ET INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : DES MODELES THEORIQUES A EXPLORER**

- 1- LA DECISION JURIDIQUE: RECHERCHE DE MODELE
- 2- DE LA MECANISATION DE LA DECISION A SA MODELISATION
- 3- MODELISATION DU DROIT EN INTELLIGENCE ARTIFICIELLE
- 4- VERS DES REPRESENTATIONS DE SYSTEMES NORMATIFS COMPLEXES INTEGRANT LA DYNAMIQUE DU TEMPS ET DE L'AUTO-ORGANISATION: REFLEXIONS SUR LA CODIFICATION

#### **CHAPITRE 10 - CONCLUSION ET PROPOSITIONS**

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES