

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1972.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi relatif à la codification des textes législatifs  
concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropria-  
tion pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le  
domaine public fluvial et la navigation intérieure,*

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Joseph Yvon, Paul Mistral, Michel Chauty, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Voyant, Fernand Chatelain, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Maurice Blin, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Albert Chavanac, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Marcel Gargar, Lucien Gautier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Alfred Isautier, Maxime Javelly, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Marcel Lucotte, Pierre Maille, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Louis Orvoen, Gaston Pams, Paul Pelleray, Albert Pen, Raoul Perpère, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, Raoul Vadepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 170 (1971-1972).

---

**Codification.** — Code de la construction et de l'habitation - Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure - Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique - Code de la route - Code de l'urbanisme - Code de la voirie routière.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages.</b>
I. — Présentation du projet de loi.....	3
II. — Examen des articles.....	7
III. — Amendements présentés par la commission.....	11
IV. — Texte du projet de loi.....	13

---

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui ne soulève pas de problèmes de fond dans les domaines qu'il concerne. Son objet est d'un caractère principalement formel et pratique. Il s'agit d'autoriser le Gouvernement à codifier les textes législatifs ou à refondre la codification existante dans un certain nombre de matières relevant, en tout ou en partie, du Ministère de l'Équipement et du Logement : urbanisme, construction, habitation, expropriation pour cause d'utilité publique, voirie routière, domaine public fluvial et navigation intérieure.

Nous examinerons successivement :

- la nécessité de recourir à une codification ;
- les problèmes juridiques que pose la codification.

\*

\* \*

## I. — La nécessité de la codification.

L'adage selon lequel : « Nul n'est censé ignorer la loi » est devenu de nos jours de plus en plus mythique, au fur et à mesure que proliféraient les législations et les réglementations, sans cesse plus nombreuses, sans cesse aussi modifiées et complétées. Quel est le citoyen, l'élue, le fonctionnaire, qui peut se dire entièrement et exactement au courant des règles qui régissent telle matière, tel secteur de la vie économique, technique ou sociale ?

S'il est un domaine — mais en est-il qui échappent au phénomène ? — où la fécondité normative entraîne la complexité pratique, c'est bien celui qui relève de la compétence du Ministère de l'Équipement et du Logement. Vaste compétence qui touche à des éléments essentiels divers de la vie nationale.

Des codes existent déjà en certaines des matières relevant en tout ou partie de ce Ministère :

- Code des ports maritimes ;
- Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Mais ces documents ne peuvent suivre le rythme de l'évolution législative. Ainsi, le Code de l'urbanisme et de l'habitation, établi par un décret de juillet 1954, n'englobe plus, aujourd'hui, qu'une petite partie de la législation afférente à ce secteur, parce que les nouveaux textes législatifs ont été extrêmement abondants au cours des années récentes et que tous ne se sont pas référés au code existant.

Au surplus, si cette codification des textes de nature législative est nécessaire, votre commission exprime le souhait qu'elle s'étende également aux textes de nature réglementaire, dont la prolifération est aujourd'hui fabuleuse, depuis que la Constitution de 1958, et notamment son article 34, ont étendu, d'une manière sans doute excessive, le champ du domaine réglementaire. Les Français se trouvent actuellement soumis à des règles de plus en plus nombreuses, mais dont certaines, malgré leur importance, ont parfois le caractère de simples circulaires, c'est-à-dire d'instructions internes à l'administration, qui ne sont même pas toujours publiées au *Journal officiel*. Comment, dans ces conditions, exiger des Français qu'ils n'ignorent pas bon nombre de ces « lois » ?

Devant une telle prolifération, des mesures de regroupement des textes existants ont été prises. Ainsi la Direction des Journaux officiels a pris l'heureuse initiative de réunir dans des brochures l'essentiel des textes intéressant un secteur donné de l'activité nationale. Il en est ainsi pour l'aménagement du territoire, la voirie et les loyers, par exemple. Mais de tels documents ne font que rassembler les principaux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Ils ne peuvent procéder à une véritable codification, qui suppose l'établissement d'un document d'ensemble, regroupant d'une manière cohérente la législation et la réglementation. Bien plus, si ces brochures citent en totalité les textes fondamentaux, elles ne font que mentionner pour référence les autres textes.

C'est pourquoi votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime que, notamment dans de nombreux secteurs de l'activité économique et technique, il est hautement souhaitable que la codification s'étende au domaine réglementaire.

## II. — Les problèmes juridiques de la codification.

Ces problèmes nous paraissent être de deux ordres :

— la procédure de codification offre-t-elle des garanties suffisantes quant au respect du fond des textes législatifs codifiés ?

— quelle est la valeur juridique des codes ainsi créés et de leurs mises à jour périodiques ?

### A. — LA PROCÉDURE DE CODIFICATION ET SES GARANTIES

Il semble que la procédure prévue pour la codification de textes législatifs existants offre des garanties suffisantes pour que le fond de ces textes soit respecté. Il en est de même pour la refonte des codes déjà établis.

En effet, il est prévu que cette codification sera faite par décrets en Conseil d'Etat. L'intervention de la plus haute juridiction administrative du pays dans un tel domaine est une garantie de grande compétence et de réelle objectivité.

Il est également prévu que ces décrets ne pourront être pris qu'après avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. Cette intervention d'une instance administrative spécialisée apporte une garantie supplémentaire.

Enfin — et surtout — le projet de loi précise expressément que les décrets de codification ne pourront apporter aux textes en vigueur que les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toute modification de fond. Cette précision capitale interdit la possibilité d'apporter, par le biais de la codification, toute modification à la législation existante.

Les mêmes garanties sont prévues en ce qui concerne les mises à jour annuelles des codes.

## B. — LA VALEUR JURIDIQUE DES CODES

L'autre question fondamentale que pose la codification est celle de la valeur juridique des codes et de leurs mises à jour.

On peut se demander, en effet, s'il ne faut pas une manifestation de volonté expresse du Parlement pour leur donner force de loi. Comme l'indique d'ailleurs l'article 2 du présent projet de loi, le Code de l'urbanisme et de l'habitation, établi en exécution d'une loi de 1953, « a reçu force de loi en vertu de la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 ».

La codification n'abroge pas, par elle-même, les textes législatifs qui en font l'objet. Ces textes subsistent donc en tant que lois, en même temps que le code. Certains tribunaux ont pu ainsi considérer que les codes n'étaient que des outils de travail commodes, mais que le texte de référence était et demeurerait la loi antérieure. Dans les cas exceptionnels où il pourrait y avoir divergence d'interprétation entre le texte initial de la loi et le texte de codification, la jurisprudence semble avoir résolu le problème en prenant en considération le texte de la loi initiale.

On peut cependant se demander s'il ne faudra pas, après la codification, une autre loi pour éviter toute difficulté, en conférant aux codes valeur législative et en abrogeant les textes antérieurs.

\*  
\* \* \*

En conclusion, votre commission demande que ce travail de codification indispensable soit réalisé dans les meilleurs délais, afin de donner à tous ceux qui en ont besoin des instruments de travail plus commodes.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

*Observations de la commission.* — Cet article autorise le Gouvernement à procéder à la codification des textes de nature législative concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique et la voirie routière.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette codification viendra à son heure. En effet, c'est un décret du 23 juin 1956, devenu l'article premier du Code de l'urbanisme et de l'habitation, qui a prescrit la codification des dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Notons à ce sujet que ce texte de 1956 prévoyait deux mesures supplémentaires. La première était la codification des dispositions non seulement législatives mais aussi réglementaires en matière d'expropriation. La seconde était la codification des dispositions concernant la propriété foncière dans les agglomérations.

Votre commission exprime le souhait que les textes réglementaires concernant l'expropriation et les textes relatifs à la propriété foncière, fassent également l'objet d'une codification.

En effet, à notre époque d'urbanisation accélérée, il est indispensable que l'on puisse disposer de documents regroupant d'une manière complète et claire l'ensemble des dispositions régissant des matières aussi importantes actuellement que l'expropriation et la propriété foncière urbaine.

En ce qui concerne la voirie routière, la codification apparaît également indispensable, en raison de la multiplicité des textes, dont certains fort anciens. Mais là aussi, il faut souhaiter que cette codification s'applique également aux dispositions réglementaires.

Nous rappelons brièvement les garanties dans la procédure de codification qui sont prévues par cet article premier : décrets en Conseil d'Etat ; avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires ; interdiction formelle d'apporter, par les décrets de codification, toute modification de fond aux textes en vigueur. Il nous paraît que ces garanties sont suffisantes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 2.*

*Observations de la commission.* — Cet article prévoit à la fois la refonte et la scission en deux codes de l'actuel Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Ces deux opérations sont également indispensables.

L'abondance des textes relatifs à l'urbanisme et à l'habitation, et particulièrement leur prolifération au cours de ces dernières années, rendent souhaitable de scinder le code actuel en deux. On aura donc, d'une part, un Code de l'urbanisme, d'autre part, un Code de la construction et de l'habitation.

La refonte est également indispensable parce que le code actuel est aujourd'hui dépassé, notamment parce que de nombreuses lois ont régi les secteurs de l'urbanisme et de l'habitation, sans se référer expressément au code existant.

C'est pourquoi, la refonte prévue comportera également l'incorporation, dans l'un ou l'autre des deux nouveaux codes, des textes de nature législative ayant modifié ou complété le code actuel sans s'y référer expressément.

Cette refonte et cette incorporation se feront avec les garanties de procédure déterminées par l'article premier du présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'apporter deux modifications à cet article, en vue de rectifier deux erreurs matérielles dans l'identification des deux lois visées au premier alinéa :

Il faut, en effet, lire :

— loi du 23 *mai* 1953 et non du 23 mars 1953 ;

— loi n° 58-346 et non n° 58-1346.



### Article 3.

*Observations de la commission.* — Un décret du 13 octobre 1956 a porté codification, sous le nom de « Code des voies navigables et de la navigation intérieure », des textes législatifs concernant ces matières. Puis la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a décidé, en son article 28, de changer cette appellation en « Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ».

Dans ces matières également, il est devenu indispensable de procéder à la fois à une refonte de la codification et à l'incorporation dans le code des textes qui l'ont modifié ou complété sans s'y référer expressément. Ces opérations se feront naturellement avec les garanties de procédure déterminées par l'article premier.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 4.

*Observations de la commission.* — Si l'établissement et la refonte des codes sont indispensables pour donner à tous, citoyens, élus, fonctionnaires, etc., un instrument de travail commode et oomplet, il convient également que les codes existants soient mis fréquemment à jour, afin qu'ils demeurent utilisables.

C'est pourquoi, cet article prévoit que, tous les ans, on incorporera dans les codes, établis ou refondus en exécution de la présente loi, les textes de nature législative qui les auront modifiés sans s'y référer expressément.

Une mise à jour identique est prévue pour la partie législative du Code de la route.

Naturellement, ces mises à jour se feront avec les garanties de procédure déterminées par l'article premier du présent projet de loi.

Votre commission vous propose de modifier cet article sur deux points, afin d'en rendre la rédaction analogue à celle des articles précédents.

Il s'agit, d'abord, d'indiquer que la mise à jour des codes se fera non seulement dans les mêmes conditions, mais aussi *dans les mêmes limites* que celles prévues pour l'établissement et la refonte.

D'autre part, il convient de préciser que cette mise à jour devra comporter l'incorporation des textes de nature législative qui ont non seulement modifié mais aussi *complété* ces codes sans s'y référer expressément.

*Article 5.*

*Observations de la commission.* — Cet article n'appelle pas de remarques particulières de la part de votre commission. Afin d'éviter tout conflit de lois, il décide l'abrogation de toutes les dispositions contraires au présent projet de loi, notamment de l'article 3 de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953, qui visait déjà l'incorporation, chaque année, dans le Code de l'urbanisme et de l'habitation, des textes législatifs ayant modifié certaines dispositions de ce Code sans s'y référer expressément.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

\*  
\* \*

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le projet de loi présenté par le Gouvernement.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Art. 2.

**Amendement :** A la cinquième ligne du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... du 23 mars 1953,

par les mots :

... du 23 mai 1953.

**Amendement :** A la sixième ligne du premier alinéa de cet article, remplacer le numéro :

... 58-1346,

par le numéro :

... 58-346.

### Art. 4.

**Amendement :** A la première ligne de cet article, ajouter, après les mots :

... dans les mêmes conditions,

les mots :

... et limites.

**Amendement :** A la troisième ligne de cet article, ajouter, après le mot :

... modifiant,

les mots :

... ou complétant.

## PROJET DE LOI

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### Article premier.

Il sera procédé, sous les noms respectifs de Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de Code de la voirie routière, à la codification des textes de nature législative concernant ces matières, par des décrets en Conseil d'Etat, après avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.

Ces décrets apporteront aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toute modification de fond.

### Art. 2.

Il sera procédé, dans les conditions et dans les limites déterminées à l'article premier, sous les noms de Code de l'urbanisme et de Code de la construction et de l'habitation, à une refonte de la codification qui a été effectuée, en exécution de la loi n° 53-508 du 23 mars 1953, sous le nom de Code de l'urbanisme et de l'habitation et qui a reçu force de loi en vertu de la loi n° 58-1346 du 3 avril 1958.

Cette refonte comportera, le cas échéant, l'incorporation, dans l'un ou l'autre des nouveaux codes visés à l'alinéa précédent selon leur matière respective, des textes de nature législative ayant modifié ou complété le Code de l'urbanisme et de l'habitation sans s'y référer expressément.

### Art. 3.

Il sera procédé, dans les conditions et dans les limites déterminées à l'article premier à une refonte de la codification de textes de nature législative à laquelle l'article 28 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 a donné le nom de Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

Cette refonte comportera, le cas échéant, l'incorporation dans le code susmentionné des textes de nature législative l'ayant modifié ou complété sans s'y référer.

Art. 4.

Il sera procédé, tous les ans, dans les mêmes conditions, à l'incorporation dans les codes établis en vertu de l'article premier des textes de nature législative modifiant ces codes sans s'y référer expressément.

La même procédure de revision périodique sera applicable aux codes visés aux articles 2 et 3, ainsi qu'à la partie législative du Code de la route.

Art. 5.

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, notamment l'article 3 de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953.