

Codification et accessibilité du droit en Thaïlande*

Suppawat SINGSUWONG

Rapporteur au Conseil d'État de Thaïlande

Rapporteur adjoint de la sous-Commission de codification

La codification est étroitement liée à l'histoire de la modernisation du système juridique thaïlandais. En effet, le premier code juridique thaïlandais, le code pénal promulgué en 1908 avait pour objectif d'en finir avec les peines criminelles barbares prévues dans les lois pénales siamoises. De même, l'élaboration du code civil et commercial entreprise en 1908 et achevée en 1935 a été motivée par la volonté de remédier à l'insuffisance des législations siamoises qui ne régissaient qu'une infime partie des relations juridiques en matière civile et commerciale. Dispositif principal de la grande réforme de l'État sous le règne du roi Chulalongkorn, la codification constitue la fondation du droit thaïlandais moderne. À l'heure actuelle, la Thaïlande possède quatre grands codes : le code civil et commercial, le code de procédure civile, le code pénal et le code de procédure pénale. Notons que récemment il a été envisagé de scinder le code civil et commercial en deux pour en faire un code civil et un code de commerce. D'ailleurs cette réforme sera accompagnée de la création des juridictions commerciales autonomes.

Cela dit, la "codification" dont nous allons traiter aujourd'hui s'inscrit dans un contexte bien différent et relève d'une autre logique par rapport au processus de codifications qu'a connu le Siam au début du vingtième siècle. En effet, il ne s'agit pas d'une grande oeuvre réformatrice comme à l'époque du roi Chulalongkorn mais d'une "**codification formelle**" qui ne créent pas du droit nouveau mais consiste à réunir des textes législatifs et réglementaires en vigueur dans un domaine et les regrouper dans un document unique avec un classement ordonné, cela sans modification du contenu des dispositions codifiées. Cette méthode de codification a pour objectif de remédier au problème de l'inflation normative. Face à la prolifération et à la complexification des textes applicables dans différents domaines (plus de 628 lois et plusieurs dizaines de milliers de règlements d'application recensés en 2006), cette technique de codification constitue un moyen pour faciliter l'accès au droit pour les citoyens.

* *Intervention au Colloque régional "Les techniques de rédaction législative, la codification et la compilation des textes législatifs et réglementaires", Lao Plaza Hotel – Vientiane – Les 10 et 11 octobre 2006*

Force est de constater que la préoccupation de l'accessibilité du droit est commune aux bon nombre de pays qui tentent d'assurer l'accès au droit pour les citoyens chacun à sa façon. L'exemple le mieux connu est indéniablement la France qui entreprend depuis plusieurs décennies l'élaboration systématique des "*codes thématiques*" dans différents domaines selon le principe du droit constant. On retrouve une démarche comparable en Belgique où sont pratiquées la coordination et la codification des lois dont les principes sont fixés dans la loi du 13 juin 1961. Plus récemment, l'Italie a lancé un vaste programme de codification du droit dans plusieurs secteurs, un mouvement qui est encadré par la loi n° 229 du 29 juillet 2003 relative à la qualité de la réglementation, la réorganisation normative et la codification. Au Portugal, le Conseil des ministres a pris une résolution n°63/2006 du 4 mai 2006 déterminant les moyens de compilation, consolidation et codification des actes normatifs. Dans les pays de *common law*, la question de l'accessibilité du droit est également prise au sérieux comme en témoignent le *United States Code (USC)* aux États-Unis qui est la compilation officielle des lois fédérales selon un ordre thématique sans oublier la pratique britannique des "*Consolidation Acts*" dont le régime est fixé par la "*Consolidation of Enactments Act*" du 31 mai 1949. Ces "*Consolidation Acts*" sont les lois qui rassemblent différents textes législatifs intervenus successivement dans la même matière pour en faire un texte unique plus cohérent. De même, au Brésil, la loi organique n°95 du 26 février 1998 prévoit la consolidation des législations fédérales pour simplifier et d'unifier le droit dans différents secteurs.

Par rapport aux expériences étrangères, le projet de codification des textes législatifs et réglementaires en Thaïlande poursuit le même objectif d'amélioration de l'accessibilité du droit pour les citoyens. La codification du droit trouve son fondement dans le concept de "*l'intégration des législations*" (PARTIE I), une idée au départ empirique dont il convient de mesurer la mise en oeuvre concrète. (PARTIE II)

PARTIE I Le concept de "*l'intégration des législations*"

A. Origine du concept

C'est l'ancien Premier ministre, M. Thaksin SHINAWATRA qui est à l'origine du concept de "*l'intégration des législations*". Celle-ci ne serait que le dernier volet de la politique de **l'intégration de la gestion publique**. En effet, la gestion des affaires de l'État devrait baser sur "l'ordre du jour" (*agenda-based*) ou "**problématique**"

à traiter en privilégiant l'approche fonctionnelle plutôt que l'approche organique liée à la structure des administrations. Autrement dit, ce qui prime, c'est **la problématique à traiter** et les actions de toutes les administrations concernées doivent être intégrées, coordonnés de manière à créer une véritable synergie qui concourt au traitement de chaque problématique.

Pour traiter une problématique donnée, par exemple la gestion de l'eau ou la protection de l'enfant, il n'existe pas une seule et unique loi ou quelques textes applicables mais une multitude de textes, un grand nombre de dispositions dispersées dans différentes législations concernées de près ou de loin par la problématique. Le pire, c'est que dans certains cas, on ne sait même pas que ces dispositions existent. Le cas que M. Thaksin a cité en exemple, c'est la problématique concernant les stupéfiants que la police a l'habitude d'aborder en utilisant uniquement les dispositions de la loi sur les stupéfiants alors qu'en réalité, il existe des dispositions figurant dans d'autres lois qui peuvent être utilisées comme les textes relevant de la Direction des Impôts, la loi sur le blanchiment de l'argent ou les lois relevant du Ministère de la santé publique - en bref, tous les textes connexes qu'il faudrait "*intégrer*", incorporer dans nos réflexions. Ce raisonnement est également valable pour tant d'autres problématiques comme le règlement des violences dans les quatre provinces du Sud qui exige un arsenal juridique couvrant toutes les dispositions ayant trait à la question de la sécurité intérieure.

En résumé, le concept de "*l'intégration des législations*" participe du constat selon lequel il faut dépasser l'approche traditionnelle des lois appréhendées individuellement de façon cloisonnée et avoir une nouvelle manière de concevoir le droit applicable à une problématique en tant que "**systeme**". Ledit "*systeme*" devant englober aussi bien les principaux textes qui sont le "*noyau dur*" que d'autres textes connexes qui en constituent en quelque sorte la périphérie. Or, comme les dispositions juridiques nécessaires pour traiter chaque problématique sont éparpillés de manière diffuse dans différentes législations, il convient alors de les réunir et coordonner dans un seul document selon un ordre logique pour permettre aux agents publics d'avoir une vue globale sur l'ensemble des dispositions applicables dans un domaine et de choisir d'appliquer celle qui semble la plus appropriée.

B. Définition du concept

Par une résolution du 8 mars 2005, le Conseil des ministres a approuvé la proposition du Premier ministre de “*l’intégration des législations*”. Celle-ci a été définie comme “*la réunion des dispositions juridiques concernant la même matière mais dispersées dans plusieurs lois en un regroupement ordonné ou en une même loi unique, dans le but d’en simplifier l’application, la référence, la recherche ainsi que de faciliter le travail de l’administration*”.

Avec cette définition, “*L’intégration des législations*” peut ainsi s’opérer selon deux formules :

- D’une part, la réunion des dispositions juridiques en un “regroupement ordonné”. Il s’agit donc d’une **compilation** qui a un caractère officieux : le recueil de textes réalisé n’abroge pas les lois faisant l’objet de compilation mais sera un simple instrument de travail pour les administrations et un guide pour les citoyens.

- D’autre part, la réunion des dispositions juridiques en une même loi unique avec une nouvelle numérotation d’articles. Une fois promulgué, ce corpus juridique – appelé “code” ou désigné autrement – va entrer en vigueur et remplacer des dispositions des textes d’origine. Ce procédé officiel n’est pas sans rappeler les “*Consolidation Acts*” britanniques et la codification française.

Pour mener à bien le travail de l’intégration des législations , la Commission nationale de réforme juridique sous la présidence du Premier ministre a pris la résolution en date du 10 septembre 2004 créant **la Sous – Commission d’élaboration des codes juridiques pour faciliter l’accès au droit des citoyens** (“la Sous – Commission de codification”). Après avoir examiné différentes formules de systématisation du droit pratiquées à l’étranger, Elle s’est intéressée plus particulièrement au concept français de la codification à droit constant et a effectué de nombreux travaux et recherches sur les principes, la procédure et les méthodes de la codification française, souvent avec le concours d’expertise des membres de la Commission supérieure de codification.

PARTIE II Le processus de “*l’intégration des législations*”

La mise en oeuvre du concept de “*l’intégration des législations*” se fera en deux phases : d’abord la compilation des lois et règlements conçue comme un exercice d’essai qui préparerait la voie aux codifications officielles.

A. La compilation : une “précodification”

En attendant le démarrage de la codification, une opération complexe qui exige des réflexions approfondies et un cadre juridique bien établi, le Conseil des ministres a donc lancé un programme de “**compilation des lois et règlements**” dans 10 domaines :
1. Propriété foncière 2. Logistiques de transport 3. Usines 4. Propriété intellectuelle
5. Importation et exportation des marchandises 6. Promotions des investissements
7. Prévention et contrôle des pollutions 8. Prévention et répression de la corruption
9. Sécurité intérieure 10. Entrée, séjour et travail des étrangers. Ces compilations sont conçues comme une “précodification” qui serviront de base pour le travail de codification ultérieure.

Il est important de noter que ces compilations se distinguent des travaux faits par des éditeurs privés car il ne consiste pas à regrouper et mettre à la suite des textes couvrant une matière sous la forme d’un simple catalogue mais il s’agit d’une opération beaucoup plus sophistiquée. Les méthodes de la compilation sont expliquées dans “*Recommendations pour la compilation des lois et règlements*”, un guide rédigé par la Sous – Commission de codification et peuvent se résumer ainsi :

(1) faire l’inventaire complet des dispositions de différentes lois entrant dans le champs de la problématique de la compilation, ces dispositions devant être bien entendu mises à jour.

(2) arrêter un plan de matière avec des divisions et subdivisions thématiques et y insérer différentes dispositions de manière ordonnée et cohérente. A titre d’exemple, la compilation “Prévention et contrôle des pollutions” réunit des dispositions de plus de 65 lois réparties selon le plan suivant :

- Principes généraux
- Pollution de l’eau
- Pollution de l’air, nuisances sonores et vibrations
- Pollution due aux substances dangereuses
- Pollution causée par les déchets

D’ailleurs, de brèves introductions au début de chaque division et subdivision sont bienvenues pour en expliquer le contenu au grand public.

(3) élaborer des index thématiques avec des mots-clé de manière aussi fine que possible pour une consultation pratique et rapide.

En somme, une telle compilation serait à mi-chemin entre le simple recueil de textes et la codification officielle. A l'heure actuelle, les 10 projets de compilations sont achevés et approuvés par la Sous – Commission de codification.

Notons que de nombreuses administrations sont intéressées par l'idée de compilation des lois et règlements. Par exemple récemment le Ministère du développement social et de l'intégrité de la personne humaine a réalisé la compilation des textes législatifs et réglementaires dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adolescent. Cette compilation regroupe l'ensemble des dispositions traitant la matière dans tous ses aspects et ordonnées selon un plan cohérent avec des entrées thématiques pour faciliter la recherche. La compilation a rencontré un accueil favorable de la part de la fameuse Fondation pour la protection de l'enfant ainsi que des responsables publics (policiers, assistants sociaux, etc.) qui la considèrent comme un document utile pour leur travail.

B. La codification : un projet ambitieux mais incertain

La Sous – Commission de codification a engagé de nombreuses études sur la procédure et la méthodologie de la codification française. Elle a également fait traduire le plan de certains codes français, à savoir le code de la propriété intellectuelle et le code de la route et a réfléchi à la possibilité d'élaborer les codes équivalents en Thaïlande en s'inspirant de la structure des codes français.

Il est à signaler qu'au cours des travaux de la Sous – Commission, le principe du droit constant a fait l'objet d'un vif débat. Il faut dire que le choix du droit constant n'est pas acquis depuis le début. En effet, au départ, certains membres de la Sous – Commission ont proposé de profiter de la codification pour faire la réforme du droit. Selon eux, la codification serait une occasion propice pour faire de grandes réformes comme la simplification des formalités administratives, l'allègement des procédures d'autorisation et d'agrément prévues dans différentes législations ou encore la suppression d'un certain nombre de commissions consultatives. Cela dit, la majorité des membres de la Sous – Commission considéraient qu'une telle formule de "*codification-réforme*" à droit non constant serait la confusion des genres. D'ailleurs, un projet de code avec les modifications substantielles des dispositions en vigueur aboutirait à créer un risque de blocage dans la phase d'examen du projet de code au Parlement avec d'interminables amendements et débats, ce qui va retarder voire mettre à mal le processus de codification. C'est la raison pour laquelle la Sous – Commission a finalement opté pour la formule de codification à droit constant : la codification ne sera pas une

réforme de fond du droit mais contribuerait à souligner des carences ou incohérences du droit en vigueur pour préparer des réformes à venir.

La Sous – Commission a confié à M. Niphon HAKIMI, conseiller législatif permanent du Conseil d'État, le soin d'élaborer **le projet de loi sur la codification du droit** et **le projet d'arrêté sur la méthodologie de la codification du droit**, deux textes qui vont fixer le cadre juridique pour le processus de codification.

Le projet de loi prévoit la création d'une Commission nationale de codification qui, à l'instar de la Commission supérieure de codification française, aura vocation à piloter la codification. Le texte traite également les différentes étapes de la procédure de codification ainsi que les principes de codification qui s'inspire en grande partie de la codification française à droit constant. En effet, les codificateurs doivent respecter le principe du droit constant, ce qui signifie qu'il est impossible de modifier le fond du droit. Cependant, on admet une série de modifications jugées nécessaires, à savoir la possibilité d'éliminer les termes et expressions obsolètes, redondants ou ambigus, de réécrire le texte pour le rendre plus lisible et plus cohérent ainsi que d'abroger des dispositions contraires à la Constitution, celles qui sont devenues caduques ou les dispositions des textes antérieurs qui se trouvent en contradiction avec les textes nouveaux. Ainsi même menée à droit constant, la codification permet d'assurer la systématisation, l'harmonisation et la simplification du droit existant.

Quant à l'arrêté sur la méthodologie de la codification du droit, il a emprunté pour l'essentiel les méthodes préconisées dans la circulaire française du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

Les deux textes ont été approuvés par la Sous – Commission de codification le 6 septembre 2006. Le projet de loi aurait pu être présenté au Conseil des ministres pour l'approbation de principe et soumis à l'examen du Conseil d'État au plus bref délai car le gouvernement envisageait de présenter le projet de loi au Parlement au début de la prochaine législature. Cela dit, avec le coup d'État du 19 septembre dernier, ce calendrier semble pour le moment différé. Désormais il faudrait compter sur la volonté du gouvernement provisoire pour donner une nouvelle impulsion au projet.

Parallèlement au travail de préparation de la codification piloté par la Sous – Commission de codification, le Ministère de l'Intérieur a pris l'initiative d'élaborer **le projet de code des collectivités locales** qui consiste à rassembler les dispositions des différentes lois en la matière (loi sur les districts, loi sur les départements, loi sur les

municipalités, loi sur les recettes des municipalités, etc.) en un seul code avec une structure plus cohérente. Il s'agit d'une **codification à droit non constant** car comportant des innovations sur plusieurs aspects : amélioration des procédures de fusions des collectivités locales, rationalisation des modes de coopération entre différentes collectivités, promotion de la participation des citoyens à l'administration locale, etc. En ce moment, le projet de code est examiné par la commission *ad hoc* du Conseil d'État.

À l'heure actuelle, il est encore trop tôt pour faire un pronostic sur l'avenir de la codification. Mais un constat s'impose déjà : avec le récent bouleversement politique, la perspective de codification est devenue tout d'un coup incertaine. Cela dit, en ce temps où les politiques sont dans la tourmente, "les techniciens du droit" dans différentes administrations continuent à réfléchir sur les modalités de favoriser l'accès au droit pour les citoyens. Dans son rôle d'organisme central qui assure la gestion des données juridiques au niveau national, l'Office du Conseil d'État est en train de mettre au point le projet dénommé "*Thailand Code Annotated*" (THCA), un logiciel servant de banque de données regroupant toutes les législations thaïlandaises avec classement thématiques et indexation, chaque disposition étant enrichie de résumés de jurisprudence (Cour de cassation, Cour administrative suprême, etc), d'avis du Conseil d'État ainsi que de notes bibliographiques. Cet outil informatique qui permet de recueillir rapidement des ressources juridiques peut très bien profiter au travail de codification. Mais selon certains, si ce logiciel est fiable et fonctionne avec efficacité, il peut paradoxalement finir par faire concurrence à la codification et risque de rendre celle-ci sans objet... **

** *En réaction à nos propos, un autre intervenant, M. Bernard Pignerol, membre du Conseil d'État français et rapporteur à la Commission supérieure de codification a fait une observation plus nuancée à laquelle nous nous souscrivons pleinement. Selon notre collègue français, l'accès au droit ne peut se réduire à une meilleure recherche de l'information juridique grâce à des outils informatiques mais elle suppose également la systématisation du droit qui faciliterait "l'accessibilité cognitive" ou la compréhension du droit, autrement dit, accessibilité conçue en terme d'intelligibilité. Ainsi, la codification, en tant qu'entreprise d'harmonisation et de simplification des règles de droit, constituerait le seul moyen pour rendre le droit à la fois plus accessible et plus intelligible.*