

# A CODIFICAÇÃO EM FACE DO CONSELHO CONSTITUCIONAL<sup>NT</sup>

Michel Verpeaux\*

1 A codificação através da lei. 1.1 A competência principal do legislador. 1.2 A possibilidade de codificação por ordenações. 2 A codificação e a qualidade da lei. 2.1 Os fundamentos do objetivo constitucional de acessibilidade e de inteligibilidade da lei. 2.2 Os contornos do objetivo de inteligibilidade e de acessibilidade da lei.

## RESUMO

O presente artigo trata dos aspectos constitucionais do processo de Codificação partindo do exemplo da simplificação do Direito, analisa-se o desenvolvimento da exigência de acessibilidade da lei, aliada ao princípio de clareza e ao objetivo de valor constitucional de inteligibilidade, incorporados pela doutrina e pela jurisprudência francesas.

## PALAVRAS-CHAVE

Codificação. França. Direito. Simplificação. Acessibilidade. Inteligibilidade.

Em 1999, a oposição no Parlamento francês de 1999 impugnou a constitucionalidade da lei de habilitação<sup>NT</sup> do Poder Executivo a proceder, através de *ordonnances* (ordenações)<sup>NT</sup>, à adoção da parte legislativa de de-

\* Professor dos Cursos de Graduação e pós-graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade Paris I - Panthéon-Sorbonne, Doutor em Direito, autor de obras de Direito Constitucional e de Contencioso Constitucional [equivalente ao direito processual constitucional] e de incontáveis artigos publicados em revistas francesas e estrangeiras, além de conferencista renomado na França e em outros países.

<sup>NT</sup> Artigo publicado na Revista *Actualité Juridique de Droit Administratif* de 11 de outubro de 2004, p. 1849-1856. Traduzido por Valeschka e Silva Braga e revisado por Thales Moraes da Costa, ambos doutorandos em Direito da Universidade Paris I – Panthéon – Sorbonne.

<sup>NT</sup> (Nota da tradutora) A Constituição Francesa prevê, em seu art. 38, a possibilidade de autorização, através de um mecanismo denominado *habilitação*, conferida ao governo de expedir ordens jurídicas por meio de *ordonnances* ou ordenações. Cf. Nesse sentido, tradução do referido artigo, na nota que figura à p. 3\*.

<sup>NT</sup> Convém ressaltar que, além deste procedimento de delegação legislativa, na França existe uma vasta possibilidade de expedição de regulamentos autônomos com valor legislativo. É possível dizer que existe o domínio da lei (arts. 34 – cuja tradução se encontra expressa em nota da tradutora em trecho posterior deste artigo - e 37 da Constituição de 1958) e o domínio do regulamento. Em outras palavras, o que não foi previsto constitucionalmente como competência do legislador, pode ser objeto de regulamentos da administração pública. Entretanto, para manter a particularidade deste instituto francês, manteremos, ao longo do Convém salientar que existem vários dispositivos da Constituição que expressam a competência regulamentar autônoma, p. ex.:

Art. 13. O Presidente da República assina as ordenações e os decretos decididos pelo Conselho de Ministros. Art. 21. O Primeiro Ministro dirige a ação do governo. Ele é responsável pela Defesa Nacional. Ele assegura a execução das leis. Sobre reserva das disposições do artigo 13, ele exerce o poder regulamentar et nomeia aos postos públicos e militares.

terminados códigos<sup>1</sup> e, em decorrência desta impugnação, o Conselho Constitucional proferiu a decisão de 16 de dezembro de 1999.<sup>2</sup>

Esta decisão permitiu que os juristas e, mais especificamente, os constitucionalistas, se questionassem, finalmente, sobre os contornos de uma noção tão fundamental em direito como a codificação.<sup>NT</sup> Até esta decisão, o Conselho Constitucional Francês não tinha tido realmente a oportunidade de se pronunciar sobre a codificação, apesar desta última envolver questões fundamentais do Direito Constitucional.

A lei de 16 de dezembro de 1999 foi uma lei circunstancial visando a desembaraçar o Governo de uma situação difícil de produção, em um prazo razoável, de diversos códigos, dentro de um programa de codificação ambicioso.<sup>3</sup>

Nove códigos estavam, no ano de 1999, em vias de implementação e faltava tão-somente a intervenção do legislador para que as partes legislativas destes códigos pudessem ser promulgadas.<sup>4</sup> A única solução vislumbrada pelo Governo foi, então, valer-se do procedimento das ordenações previsto no artigo 38 da Constituição Francesa.<sup>NT5</sup>

Em seu comentário sobre a decisão 421 DC, J-E Schoettl se mostrou surpreso com a impugnação feita perante o Conselho Constitucional de uma lei que não deveria ter acarretado oposição política e que tinha sido adotada consensualmente no Senado.<sup>6</sup> Mas a resistência encontrada na Assembleia nacional explica porque somente os deputados julgaram conveniente fazer a impugnação de inconstitucionalidade da lei, justificada pela vontade de defender as prerrogativas do Parlamento no processo de codificação, que se fez totalmente sem a sua participação. Os deputados, então, fizeram com que o Conselho Constitucional tomasse posição, de forma clara, sobre o “direito constitucional de codificação”.

Depois da decisão n. 421 DC, duas outras trataram diretamente do problema da codificação. Na primeira, 2001-454 DC, a codificação aparece quase em sentido contrário ao da decisão e da lei referentes à revogação de certos artigos do Código de Urbanismo.<sup>7</sup>

A Lei n. 2003-591, de 2 de julho de 2003, que habilitou o governo a simplificar o direito, mas que compreendeu também um capítulo permitin-

---

<sup>NT</sup> Outra tradução possível e melhor adaptada à nomenclatura normalmente utilizada pelo sistema jurídico brasileiro é: consolidação. No entanto, para preservar o impacto da expressão francesa, que reforça a necessidade de um todo harmônico e coerente, mantivemos a tradução acima.

<sup>NT</sup> “Art. 38. O Governo pode, para a execução de seu programa, solicitar ao Parlamento a autorização de tomar, pela expedição de ordenações, durante um prazo limitado, medidas que são normalmente do domínio da lei.

As ordenações são adotadas pelo Conselho de Ministros, após parecer do Conselho de Estado. Elas entram em vigor desde a sua publicação, mas caducam se o projeto de lei de ratificação não for proposto perante o Parlamento antes da data fixadas pela lei de habilitação.

Após a expiração do prazo mencionado na primeira alínea do presente artigo, as ordenações somente podem ser modificadas pela lei, nas matérias que são do domínio legislativo.»

do-lhe proceder, por meio de *ordonnances*, à adoção da parte legislativa de quatro códigos<sup>8</sup>, ensejou a decisão n. 2003-473 DC, de 26 de junho de 2003.<sup>9</sup>

A similitude entre as leis de 1999 e 2003 explica as semelhanças de certas críticas contra as duas e das respostas dadas pelo Conselho Constitucional francês. A decisão n. 2003-473 DC aparece assim, antes de tudo, como uma confirmação de sua jurisprudência anterior, pois ela impõe, ao governo que obtém a habilitação, o respeito das exigências de valor constitucional, mas não o obriga a revelar o conteúdo das medidas que ele se propõe a tomar por meio de tais ordenações.

De maneira mais recente, a decisão 2004-500, de 29 de julho de 2004, se interessou indiretamente sobre a codificação, constatando que o legislador orgânico<sup>NT</sup> poderia proceder a modificações da numeração dos artigos do Código Geral das Coletividades Territoriais<sup>NT</sup>, sem que isso enseje “qualquer questionamento acerca de constitucionalidade”.<sup>10</sup>

Foi necessário esperar, assim, varias décadas para que a codificação pudesse chegar às margens do direito constitucional. Mas as intervenções do Conselho Constitucional não estão todas previstas no artigo 61 da Constituição. É necessário, entretanto, que agradeçamos o serviço jurídico do Conselho Constitucional e, em particular M. Régis Fraisse, de nos ter ajudado, graças aos documentários próprios do Conselho, a reencontrar outras decisões, menos divulgadas e comentadas que as tomadas no controle de constitucionalidade, e que poderiam ter confrontado questões de codificação.

Foi, com efeito, nas ocasiões em que atuou como juiz eleitoral<sup>NT</sup> que o Conselho Constitucional foi conduzido, pela primeira vez, a se interessar de maneira expressa à questão codificadora, em várias decisões datadas de 17 de maio de 1978.<sup>11</sup>

A evolução da jurisprudência constitucional relativa à codificação seguiu um percurso relativamente clássico, pois inicialmente se interessou a respeito da competência do legislador para codificar, antes de se questionar como a codificação responde às exigências constitucionais. Do fato de existirem estas exigências, pode-se pensar que o legislador reencontrou uma competência “natural”.

## 1 A CODIFICAÇÃO ATRAVÉS DA LEI

Nada na Constituição invoca diretamente uma competência particular do legislador em matéria de codificação. Foi por ocasião das leis habili-

<sup>NT</sup> Equivalente à Lei complementar no ordenamento jurídico brasileiro.

<sup>NT</sup> A Constituição francesa define coletividades territoriais como: “as comunidades, os departamentos, as regiões e as coletividades de estatuto particular e de Além-mar regidas pelo artigo 74.” (Art. 72)

<sup>NT</sup> Segundo o disposto na Constituição, o Conselho Constitucional também vela pela regularidade das eleições presidenciais e parlamentares, bem como das consultas referendárias (arts. 58, 59 e 60).

tando o Governo a codificar através de ordenações que os limites à referida habilitação foram expostos. Estes limites são tais que é possível considerar que é da lei a competência de codificar as disposições legislativas anteriores, sem que, entretanto, o Conselho Constitucional exprimissem claramente o princípio de uma competência privativa do legislador.

### 1.1 A competência principal do legislador

A codificação não figura no título das competências reservadas ao legislador pelo artigo 34<sup>NT</sup> da Constituição Francesa, por exemplo, a anistia prevista na alínea 5. Não há razão para que esta última esteja prevista no artigo 34 e o mesmo não ocorra coma a codificação. Esta possui, na França, uma tal função simbólica e política que a competência legislativa poderia ser cristalizada na Constituição.

Poder-se-ia deduzir das outras alíneas deste mesmo artigo a afirmação que a codificação deve ser obra do legislador, por exemplo, por força da alínea 3, segundo a qual a lei fixa as regras “concernentes aos direitos cívicos e às garantias fundamentais atribuídas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas”, única alínea que permitiria ligar a obra codificadora à

---

<sup>NT</sup> Art. 34. A lei é votada pelo Parlamento.

A lei fixa as regras concernentes à(ao)s:

- direitos cívicos e às garantias fundamentais acordadas aos cidadãos para o exercício das liberdades publicas; às sujeições impostas pela defesa nacional aos cidadãos nas suas pessoas e em seus bens;
- nacionalidade, estado e capacidade das pessoas, regimes matrimoniais, sucessões e liberalidades;
- determinação dos crimes e delitos, assim como às penas aplicáveis; ao procedimento penal; à anistia; à criação de novas ordens de jurisdição e ao estatuto dos magistrados;
- bases de cálculos, taxas e às modalidades de cobertura das imposições de toda natureza; ao regime de emissão da moeda.

A lei fixa igualmente as regras concernentes à(ao)s:

- regime eleitoral das assembleias parlamentares e às assembleias locais;
- criação de categorias de estabelecimentos públicos;
- garantias fundamentais acordadas aos funcionários civis e militares do Estado;
- nacionalizações de empresas e às transferências de propriedade de empresas do setor publico ao setor privado.

A lei fixa os princípios fundamentais:

- da organização geral da Defesa Nacional;
- da libre administração das coletividades territoriais, de suas competências e de seus recursos;
- do ensino;
- do regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais;
- do direito do trabalho, do direito sindical e da seguridade social.

As leis de finanças determinam os recursos e as despesas do Estado nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica.

As leis de financiamento da seguridade social determinam as condições gerais de seu equilíbrio financeiro e, tendo em vista sua previsão de receitas, fixam seus objetivos de despesas, nas condições e reservas previstas por uma lei orgânica.

As leis de programação determinam os objetivos da ação econômica e social do Estado.

As disposições do presente artigo podem ser detalhadas e completadas por uma lei orgânica.

determinação de uma proteção particular dos cidadãos. Reconhece-se que a utilização desta alínea um tanto “abrangente” é bastante aleatória.

A questão da competência reservada ao legislador foi, sobretudo, levantada diante do Conselho de Estado, por ocasião de uma jurisprudência relativa à concorrência entre o texto codificado e o texto de codificação, pois, em um certo número de casos, os decretos de codificação nunca foram validados por uma lei. No domínio do direito das coletividades territoriais foi o caso, por exemplo, do Decreto de 22 de maio de 1957, criando o Código de Administração das Comunidades (CAC). O Conselho de Estado julgou, então, que “a *ordonnance* de 2 de novembro de 1945 [...] não autorizava o Governo a modificar o sentido e o alcance” dos textos codificados.<sup>12</sup>

Em outro caso, o Conselho de Estado se mostrou ainda mais explícito em formular uma posição de princípio: após ter lembrado que o decreto de 22 de maio de 1957 não tinha sido validado, ele explicitou que o artigo 630 do CAC (Código de Administração das Comunidades) tinha previsto uma substituição aos textos legislativos concernentes, mas este código “não pode nem revogar, nem modificar fundamentalmente qualquer das disposições legislativas em vigor no momento de sua intervenção”.<sup>13</sup> O simples valor regulamentar, todavia, não foi mais encontrado nas disposições modificadas do referido Código após 1957 pela via legislativa.

A codificação estabelecida sob o nome de “Código das Comunidades” foi, ela também, editada por três decretos dos dias 27 de janeiro, 7 de março e 28 de março de 1977.<sup>14</sup> As mesmas dificuldades jurídicas que as constatadas no Código de Administração das Comunidades (CAC) foram reproduzidas e o Conselho de Estado, em uma decisão de 3 de janeiro de 1983, Mme. Vincent novamente considerou que o texto da codificação, que não tinha sido validado por uma lei<sup>15</sup>, não poderia ter por objeto revogar as disposições legislativas anteriores eventualmente contrárias aos artigos do Código das Comunidades.<sup>16</sup>

O Conselho Constitucional teve que conhecer de questões de semelhantes, em suas funções eleitorais, afirmando em várias oportunidades que o decreto portando codificação das disposições legislativas e regulamentares concernentes à legislação eleitoral somente poderia acarretar “aos textos em vigor as adaptações formais tidas como necessárias ao trabalho de codificação, sendo excluída toda modificação material [...] logo então o dispositivo (do artigo L. 348 do Código Eleitoral) não poderia ter tido por efeito a revogação do artigo 3º da ordenação de 24 de outubro de 1958<sup>17</sup> para o substituir nas disposições contrárias integradas ao Código Eleitoral pelo decreto de codificação.”<sup>18</sup>

Ressalvada esta jurisprudência, se a codificação somente apareceu tardiamente perante Conselho Constitucional é porque o essencial dos códigos modernos, elaborados após a Segunda Guerra mundial, foi realizado sob a forma de decretos.

Certos códigos requisitaram, todavia, a intervenção prévia do Conselho Constitucional, ao teor do artigo 37 e do procedimento de delegação. Foi assim que, por exemplo, a estruturação em duas partes, legislativa e regulamentar, do novo Código das Comunidades foi alvo de quatro decisões do Conselho Constitucional, a pedido do Primeiro Ministro, a fim de que a alta instância apreciase a natureza jurídica de um certo número de disposições referentes à Administração das Comunidades, notadamente tiradas do Código de Administração de Coletividades.<sup>19</sup>

Mas o Conselho constitucional somente se tinha pronunciado sobre o caráter legislativo ou regulamentar das disposições a serem codificadas. Ele não tinha tomado partido, no quadro do procedimento de deslegalização, sobre a necessidade ou não de intervenção do legislador para efetivar a codificação.

Os dois decretos de setembro de 1989, que reformaram os métodos de codificação criando a Comissão Superior da Codificação, e uma Comissão Superior adjunta encarregada de recensear a legislação aplicável nos territórios de Além-Mar<sup>NT20</sup>, nunca fizeram menção a uma intervenção do Parlamento, tendo o texto se contentado de prever que a Comissão deve “adotar e transmitir os projetos de códigos”.<sup>21</sup>

Ressaltando as dificuldades, notadamente jurídicas, daquilo que ela chamou de uma “codificação administrativa”, a Comissão sugeriu a intervenção do Parlamento, ao menos para a parte legislativa do Código, em respeito à separação das competências normativas, ou seja, finalmente, à separação dos poderes.<sup>22</sup> É, contudo, curioso constatar que o Parlamento deve seu lugar, no processo de codificação, somente a um desejo expresso por uma “simples” comissão administrativa.

A intervenção do Parlamento constitui, entretanto, a maior inovação na adoção dos novos códigos e “o Parlamento tem um papel essencial, pelo menos no estágio de adoção das partes legislativas dos códigos”<sup>23</sup>, mesmo se esta intervenção segue o procedimento legislativo habitual.<sup>24</sup>

Esta intervenção também pode ser uma fonte de atraso da codificação, pelo fato da demora característica do trabalho parlamentar.<sup>25</sup> Associado à evolução crescente do procedimento pela presença de [seus] representantes na Comissão, o Parlamento é chamado a aprovar a parte legislativa dos projetos de código. Mas esta intervenção é formal: tanto os trabalhos de redação dos textos escapam-lhe, como testemunha a leitura dos debates parlamentares, que são de uma grande pobreza. A intervenção do Parlamento

---

<sup>NT</sup> Pode-se dizer que os territórios de Além-mar são “coletividades territoriais (antigas colônias francesas) que fazem parte da República Francesa, mas submetidas a um regime particular, previsto no título XI da Constituição de 1958), segundo a definição sucinta contida no: CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. 3 ed. Paris: PUF, 2002, p. 873.

permite, apenas, dissipar as incertezas relativas ao valor jurídico das disposições contidas nos códigos.

A intervenção do legislador não se limita a classificar ou a comandar; ela gera também uma nova norma, de valor equivalente àquelas que ela substitui e que ela tem vocação de revogar. Ela é, portanto, obrigatoriamente criadora e o juiz não a pode ignorar, mesmo que ela contradiga potencialmente uma outra norma.

É necessário, então, relativizar as críticas proferidas em relação ao papel do Parlamento na codificação, que seria um novo “corpo de mudos”.<sup>26</sup> Mesmo limitada, a intervenção do Parlamento pode simplesmente alterar a perspectiva da codificação e esta última não se resume à «uma simples validação parlamentar».<sup>27</sup> No caso de redação imperfeita ou errônea, é doravante a norma procedente da nova intervenção do Parlamento que prima sobre qualquer outra disposição, mesmo quando a codificação ter-se-ia feito «sem modificação do conteúdo das normas».

## 1.2 A possibilidade de codificação por ordenações

A codificação através de *ordonnances* foi objeto da Lei de 16 de dezembro de 1999. Foi também o caso da Lei de 2 de julho de 2003. Indique-se, enfim, que este é o objetivo buscado pelo artigo 74-1 da Constituição, introduzido pela Lei constitucional<sup>NT</sup> n. 2003-276, de 28 de março de 2003, para facilitar a transposição, por meio de ordenações que possuem regime distinto previsto pelo artigo 38, do direito francês nas coletividades de Além-Mar e na Nova Caledônia.

Tratando-se das leis de 1999 e 2003, a idéia central desenvolvida pelos deputados requerentes era que o Parlamento tinha sido privado das suas atribuições em matéria de codificação, tendo o recurso à técnica das ordenações contribuído, ainda, a privar o legislador de qualquer possibilidade de intervenção.<sup>28</sup>

<sup>NT</sup> Equivalente às Emendas Constitucionais do nosso sistema. Vale observar que estas alterações constitucionais francesas, nos termos do art. 89 da respectiva Constituição, podem ser promovidas através da iniciativa do Presidente da República (mediante proposição do Primeiro Ministro) e aos membros do Parlamento. De qualquer forma, o projeto deve ser votado pela Assembléia Nacional e pelo Senado, tornando-se definitiva quando submetida a *referendum* popular, salvo se houver pedido do Presidente da República para deliberação em sessão conjunta do Congresso, hipótese que dispensa o *referendum*, mas que depende de quorum qualificado de 3/5 (três quintos) dos votos expressos pelos parlamentares.

Como limites *expressos* existem, apenas, no aspecto material, a forma republicana de governo e, no circunstancial, os períodos de atentados à integridade do território. A doutrina, no entanto, tem feito referência a limites implícitos, tais como os direitos e liberdades fundamentais contidos na Declaração dos direitos do homem e do cidadão e no preâmbulo da Constituição de 1946 (cf. consulta revisões e limites materiais).

Às críticas dirigidas contra a amplitude da habilitação, que violaria assim os direitos do Parlamento porque o impediria de medir precisamente a finalidade real e exata de todas as medidas que foram autorizadas ao Governo de tomar, o Conselho constitucional respondeu, em 1999 (considerando 8) e 2003 (considerando 26 e seguintes), que a amplitude das delegações autorizadas pelo legislador não é em si contrária à exigência de exatidão da habilitação legislativa.

Mas as delegações atribuídas em 1999 autorizavam apenas o Governo a proceder a uma codificação sem modificação e do conteúdo, ou seja, os deputados estavam em condições de conhecer o conteúdo dos futuros códigos, bem como dispersá-los em numerosas leis.<sup>29</sup>

Ora, na lei de 2003, não é tão somente caso de codificação de regras já existentes, como também, mais genericamente, de simplificação do direito. Mas, em primeiro lugar, o Conselho constitucional já reconheceu conformes à Constituição as leis de habilitação que operam delegações ainda mais largas e menos enquadradas que aquela submetida aqui ao seu controle.<sup>30</sup> Em seguida, o Conselho pareceu considerar que a simplificação do direito importa em mais renúncia do Parlamento que a codificação.<sup>31</sup>

Mas esta liberdade deixada ao Governo-legislador é acompanhada de condições, mencionadas nas duas decisões, de 1999 e 2003, e indicadas no que diz respeito à codificação. O Conselho constitucional considera, em primeiro lugar, tradicionalmente, que o legislador deve determinar com exatidão a finalidade das medidas a serem tomadas por *ordenações*<sup>32</sup>, mas que não lhe é imposto indicar o teor das *ordenações* que o governo tomará em virtude desta habilitação (considerando 12 da decisão de 1999 e considerando de 4 da de 2003).<sup>33</sup>

A segunda condição é relativa à urgência que o Governo pode invocar para recorrer ao artigo 38 da Constituição: “na espécie, a obstrução da ordem do dia parlamentar faz obstáculo à realização, em prazos razoáveis, do programa do Governo tendente a simplificar o direito e a prosseguir à sua codificação” (considerando 5 da decisão de 2003). Enquanto o Conselho acentuou, na decisão de 1999 (considerando 13) sobre “o interesse geral que se une à realização dos nove códigos mencionados”, ele só fez referência, em 2003, aos únicos prazos razoáveis ignorados pela obstrução parlamentar. A exigência de tempo corresponde, sem dúvida, ao interesse geral mencionado anteriormente, mas foi formulada de maneira menos solene.

A urgência invocada aqui é, no entanto, uma condição, em certa medida, endógena. É o legislador que decide, com efeito, codificar, sem que a urgência da codificação seja demonstrada realmente, e é à própria obstrução do legislador que ela pretende remediar, enquanto que o Parlamento é em parte responsável desta situação.

Os deputados consideraram também, em 1999, que o conteúdo destes códigos não era conhecido do Parlamento no momento da votação da lei de



habilitação e que as matérias tratadas por estes códigos eram extremamente vastas e escapavam assim às condições postas pela jurisprudência do Conselho quanto à utilização do artigo 38. Teria havido, assim, uma verdadeira apropriação das atribuições do Parlamento.

Esta crítica foi rejeitada pelo Conselho Constitucional tendo em vista que, a codificação se fazendo “sobre regras já existentes”, o Parlamento já ciente do conteúdo dos futuros códigos, o qual corresponde ao conjunto das disposições legislativas em vigor ao momento da publicação das ordenações (considerando 14 da Decisão 421 DC).

Recordar-se-á que foi uma “simples” circular, datada de 30 de Maio de 1996, relativa à codificação dos textos legislativos e regulamentares, que fixou as regras relativas ao procedimento de codificação. Ainda é necessário precisar que esta circular apenas retomou os “métodos de trabalho” sugeridos pela Comissão Superior de Codificação instituída pelo Decreto de 12 de setembro de 1989.

Entre estes métodos, figurava a codificação de regras já existentes. Pela primeira vez, na Decisão n. 421 DC, o princípio da codificação sobre estas regras já existentes foi, então, reconhecido e validado pelo Conselho constitucional, sem ter obtido, no entanto, um valor constitucional. Ela recebeu, de resto, uma consagração legislativa apenas alguns meses mais tarde, dado que a Lei n. 2000-321 do 12 de abril de 2000, relativa aos direitos dos cidadãos nas suas relações com as administrações, firmou no artigo 3º o princípio segundo o qual “a codificação legislativa reúne e classifica em códigos temáticos o conjunto das leis em vigor à data de adoção destes códigos”.

Esta codificação faz-se acerca de regras pré-existentes, sob reserva das modificações necessárias para melhorar a coerência redacional dos textos reunidos, assegurar o respeito da hierarquia das normas e harmonizar o estado do direito.<sup>34</sup> A inscrição deste princípio, escrito esta vez em todas as letras numa lei, atribui-lhe certamente um valor simbólico muito grande em relação às fontes anteriores, sob a reserva de que aquilo que uma lei fez, outra, inclusive uma de codificação, poderia desfazer.

O princípio da codificação sobre regras já existentes foi invocado no requerimento de inconstitucionalidade dirigido contra a Lei de 2003, que habilitou o Governo a simplificar o direito, apoiando-se sobre a jurisprudência de 1999. Foi alegado que a lei ignorava o artigo 38, pois ela derogava o referido princípio, porque autorizava o Governo não somente a codificar, mas também “a alterar, completar e codificar diversas legislações” (art. 34 da Lei), o que a impugnação chamou de maneira figurada de “uma codificação a direito flexível”.<sup>35</sup>

O Conselho constitucional respondeu que o artigo 38 não proibia o legislador de habilitar o Governo a alterar os códigos existentes, dado que era fixada a finalidade das medidas a serem tomadas (considerando 28 da

Decisão 473 DC). Mas ele tomou o cuidado de constatar que estas modificações “não perturbavam a economia geral dos códigos e contentavam-se em adaptar os textos anteriores à evolução das circunstâncias de direito”, e a “alterar as disposições cuja prática teria revelado o caráter inadequado” (considerando 29).

Foi, por conseguinte, porque se tratava apenas de uma codificação de regras já existentes, mesmo abrandada, que o procedimento das *ordenações* não foi considerado inconstitucional, não tendo sido o Parlamento privado do seu poder de legislar e o Governo não tendo podido introduzir alterações de fundo às disposições em vigor.

A única harmonização do direito que pode operar o codificador – ou seja, o Governo - consiste em remediar as incompatibilidades entre as disposições sujeitas à codificação, de acordo com o limite posto pelo próprio Conselho Constitucional. É também porque as alterações introduzidas pelo Governo serão apenas pontuais que o recurso ao artigo 38 é possível.

Consagrando a codificação como uma das justificações do recurso ao artigo 38, o Conselho Constitucional reconhece à esta um valor ainda maior pois ela contribui para reforçar um novo objectivo de valor constitucional.

## 2 A CODIFICAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI

Não é suficiente considerar que a codificação deve fazer-se pela via legislativa, ainda que a Constituição não pareça exigí-lo. É necessário também se interrogar se a codificação responde à uma necessidade constitucional. O progresso notável realizado pelas duas decisões do Conselho constitucional de 1999 e 2003 permite afirmar que a codificação melhora a lei, mas que não pode chegar, sozinha, a este objetivo de valor constitucional.<sup>NT</sup>

### 2.1 Os fundamentos do objetivo constitucional de acessibilidade e de inteligibilidade da lei

Afirmando que o interesse geral ligado à implementação dos códigos é uma finalidade que “responde ao objetivo de valor constitucional de acessibilidade e de inteligibilidade da lei; e que, com efeito, a igualdade perante a lei enunciada pelo artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e ‘garantia dos direitos’ exigida pelo seu artigo 16 poderiam não ser

---

<sup>NT</sup> Proveniente de construção jurisprudencial (cf. Decisão n. 80-127 DC, de 19 e 20 de janeiro de 1981; 84-181 DC, de 10 e 11 de outubro de 1984; n. 86-210 DC, de 26 de julho de 1986; n. 88-248 DC, de 17 de janeiro de 1987, dentre inúmeras outras), o “objetivo de valor constitucional” visa a proteger determinados interesses constitucionalmente defendidos. Cf., ainda, FAURE, Bertrand. Os objetivos de valor constitucional: uma nova categoria jurídica? *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 21, 1995, p. 47-77.

efetivadas se os cidadãos não dispusessem de um conhecimento suficiente das normas que lhes são aplicáveis” (considerando 13 da decisão n. 421 DC), o Conselho Constitucional estabeleceu, no Direito Francês, um dos aspectos do princípio discutido, dito de segurança jurídica, fundando-o no artigo 16 da Declaração de 1789.<sup>36</sup>

O reconhecimento deste princípio é, contudo, ainda, implícito porque o termo *segurança jurídica* não aparece expressamente na decisão, mas a “coisa” existe inegavelmente. Mas, o que não é implícito, e sob reserva de uma rotulagem específica, são os dois imperativos postos adiante pelo Conselho, a previsibilidade e a qualidade do direito.

Na Decisão n. 473 DC, o Conselho alterou ligeiramente a justificação do recurso às ordenações, afirmando que a dupla finalidade da simplificação e da codificação do direito “responde ao objectivo de valor constitucional de acessibilidade e inteligibilidade da lei; que, com efeito, a igualdade diante da lei [...] e ‘a garantia dos direitos’ exigida pelo seu artigo 16 não poderiam ser efetivas se os cidadãos não dispusessem de um conhecimento suficiente das regras que lhes são aplicáveis e se estas regras apresentassem uma complexidade inútil”. A exigência da *qualidade da lei*, por conseguinte, é reforçada pela condenação de uma legislação inutilmente complexa. É particularmente relevante que o objetivo de acessibilidade e inteligibilidade da lei, estas mesmas associadas à ideia de simplicidade da lei, seja reconhecido por ocasião do exame de leis relativas à codificação.<sup>37</sup>

Por uma motivação, incidente em 1999 - e cujo o alcance foi reforçado pelo fato de que ela não respondia diretamente à uma argumentação levantada nos recursos, mas que se apoiava indiretamente sobre as exigências de segurança jurídica assinaladas no memorial de defesa do governo -, mas principal em 2003, o Conselho determina o fundamento da exigência constitucional que ele destaca. O que se aparentava, na redação da decisão de 1999 (considerando 13), a uma forma de *obiter dictum*, porque não era absolutamente necessário que o Conselho fizesse este “rodeio” através deste novo objetivo constitucional para validar o procedimento seguido pela lei de habilitação, torna-se, em 2003, a justificação profunda do recurso às ordenações e à codificação.

A confirmação do valor constitucional do objetivo de acessibilidade e inteligibilidade da lei pela decisão n. 473 DC é ainda mais notável, pois o Conselho Constitucional entendeu valer a pena recordar o seu quádruplo fundamento constitucional, a saber, os artigos 4º, 5º, 6º e 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. São, mais precisamente, o princípio de igualdade enunciado no art. 6º desta Declaração, bem como a noção de garantia dos direitos situada no seu artigo 16, que parecem, principalmente, fundar este objetivo constitucional.

Assim, o art. 16 da Declaração de 1789 é finalmente reconhecido como um texto de direito positivo, cuja eficácia deve ser assegurada, a exemplo

de toda disposição inscrita num texto de valor constitucional. Já utilizado para fundar o direito ao recurso (Decisão n. 335 DC) e o princípio de separação dos poderes (Decisão n. 404 DC), o referido artigo reencontra o lugar central que lhe cabe.

Nos termos deste artigo, “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição”. Esta é, em direito francês, a expressão mais precisa do Estado de Direito.

É assim, de maneira perfeitamente coerente que o Conselho Constitucional traduz este imperativo em objetivo de valor constitucional. Neste sentido, se a exigência constitucional relativa à qualidade da lei não constitui um direito subjetivo, cujo respeito os indivíduos poderiam reivindicar perante um juiz, ela traduz um imperativo ao qual o legislador, mas também provavelmente qualquer autoridade normativa, é submetido, e cujo respeito deve ser assegurado pelo juiz no âmbito de um contencioso objetivo.

A referência ao artigo 16 foi associada, em 1999 e 2003, ao princípio da igualdade diante da lei, enunciado no art. 6º da mesma Declaração de direitos. Porque se a lei deve ser acessível, deve sê-lo igualmente a todos. Para que os cidadãos sejam realmente iguais diante da lei, é necessário que eles a conheçam de maneira simples e acessível. A fim de que possam defender os seus direitos, é necessário que tenham uma compreensão inteligível da norma.

O Conselho Constitucional francês foi mais preciso na decisão de 2003 porque as exigências postas pelos artigos 6º e 16 da Declaração “poderiam não ser efetivas se os cidadãos não dispusessem de um conhecimento suficiente das normas” (considerando 13 da decisão 421 DC). A certeza é maior em 2003 porque as mesmas exigências “não seriam efetivas” (considerando 5 da decisão 473 DC). É expressa, desta maneira, toda a diferença entre uma decisão que podia ser apresentada como um “balão de ensaio” e uma jurisprudência firmemente instalada.

O Conselho Constitucional francês acrescentou, em 1999, que “tal conhecimento (das normas aplicáveis) era, além disso, necessário ao exercício de direitos e de liberdades garantidos tanto pelo artigo 4º da Declaração, em virtude do qual este exercício tem limites apenas determinados pela lei, que pelo seu artigo 5º, aos termos do qual ‘tudo o que não é proibido pela lei, não pode ser impedido e ninguém pode ser obrigado a fazer o que a lei não ordena’”. A referência ao art. 5º da Declaração não foi tão frequente de modo que ela não fosse notada.<sup>38</sup> A expressão «além disso» mostrou, então, que a lógica das referências aos artigos 4º e 5º parecia distinta da relativa à garantia dos direitos e à igualdade diante da lei, ainda que estivessem articuladas uma com a outra.

A relação entre estas normas constitucionais fica mais clara na decisão 473 DC. Com efeito, o exercício dos direitos e das liberdades ao qual

fazem referência estes dois artigos 4º e 5º, seria ignorado se a lei não fosse nem compreensível nem acessível. É o que exprime o considerando 5, que dispõe que é “na falta” de um conhecimento acessível e compreensível das normas que este exercício dos direitos seria restrito. Definitivamente, o objetivo constitucional, realizado em especial pela codificação, é apenas um meio para atingir o objetivo derradeiro da proteção dos direitos e liberdades, o que está da mesma forma em conformidade com os preceitos do artigo 2º da Declaração Francesa de 1789 e com os artigos 4º e 5º desta mesma Declaração, cuja utilização torna-se cada vez mais ampla, sob risco de perda da sua substância.<sup>39</sup>

Além disso, é também a lógica do artigo 16 da Declaração francesa de Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) que é, desta forma, perfeitamente reencontrada. A acessibilidade e a inteligibilidade da lei são exigências constitucionais, pois visam a garantir direitos constitucionais substanciais.

Nestas duas decisões, o Conselho Constitucional não utilizou o conceito, relativamente novo, da *clareza da lei*, a propósito da codificação. Esta noção, às vezes de uma “obscura clareza”, nunca foi utilizada diretamente pelo Conselho Constitucional a propósito da codificação. Ela é fundada sobre o art. 34 e, se a compreende bem, ela significa que uma lei, para merecer este nome e esta qualidade, baseada precisamente deste artigo, deve ser suficientemente completa e comportar todos os elementos necessários para ser aplicável, sem enviar inutilmente a outras autoridades o cuidado de definir aquilo que ela mesma deve regular ou determinar.<sup>40</sup>

A incerteza reside, sem dúvida, nos contornos que, às vezes, o Conselho Constitucional dá à exigência de “clareza”, porque aquilo que é “compreensível e acessível” é também, em princípio, “claro”. A distinção entre estas duas normas constitucionais é ainda mais delicada, freqüentemente, pois o Conselho constitucional faz um uso concomitante da clareza e do objetivo de valor constitucional de inteligibilidade e acessibilidade da lei.<sup>41</sup> Isto ocorre salvo em matéria de codificação, para a qual só este objetivo deve ser perseguido, sem que o Conselho tenha recorrido à noção de clareza da lei.

## 2.2 Os contornos do objetivo de inteligibilidade e de acessibilidade da lei

Pode-se perguntar a que ponto a codificação torna a lei mais acessível e mais inteligível. Na decisão n. 473 DC, o apego da simplificação do direito a este objetivo de valor constitucional não foi necessário para o reconhecimento do valor também constitucional da habilitação legislativa contestada. A única condição de urgência seria suficiente, segundo a interpretação dada ao art. 38 da Constituição Francesa pelo Conselho Constitucional, para o efeito de constitucionalidade da utilização das ordenações.

O objetivo de valor constitucional de acessibilidade e inteligibilidade da lei pode ser aliado à exigência mais geral de qualidade da lei, que impli-

ca clareza e previsibilidade do direito. Este liame do empreendimento de simplificação do direito, feito pela lei e pela decisão de 2003, ao referido objetivo de valor constitucional amplia a solução adotada pela Decisão n. 99-421 DC, que promoveu o princípio da codificação sobre direito certo ou preestabelecido, já que o ligou ao dito objetivo.

Pode-se pensar, com efeito, que a referência à complexidade responde primeiramente ao objetivo de simplificação, mas não é proibido se pensar que a codificação é também um meio de obter um direito “simples”, o que corresponde à busca de inteligibilidade. Parece, efetivamente, que não é apenas a codificação sobre regras já em vigor que é o vetor do objetivo de acessibilidade e de inteligibilidade, ao contrário do que poderia parecer da leitura da decisão de 1999<sup>42</sup>, como também a codificação em geral.

Com efeito, o art. 34 da lei que habilita o Governo a simplificar o direito faz exceção ao princípio da codificação de regras já em vigor. Ora, como foi mencionado, o Conselho Constitucional afirmou que o artigo 38 da Constituição francesa “não se opõe a que o legislador habilite o Governo a alterar ou completar um código existente, desde que esta habilitação fixe a finalidade das medidas a tomar”. Em seguida, é a simplificação do direito que é considerada, em 2003, como um vetor do objetivo de acessibilidade e inteligibilidade da lei. Ora, a simplificação inclui a codificação, mas não se reduz a ela.<sup>43</sup>

A preocupação, exposta em 2003, de uma lei desembaraçada de qualquer “complexidade inútil” encontrou uma ilustração significativa na censura de disposições da lei orgânica relativa à autonomia financeira das colectividades territoriais pela decisão n. 2004-500 DC, de 29 de julho de 2004, pelo motivo que a Constituição impõe ao legislador “que adote disposições suficientemente precisas e fórmulas não equívocas a fim de premunir os assuntos de direito contra uma interpretação contrária à Constituição ou contra o risco de arbitrariedade” (considerando 13).<sup>44</sup>

Observar-se-á, com interesse, que a nova formulação desta exigência de uma lei privada de ambiguidade, reside notadamente no objetivo de inteligibilidade e acessibilidade da lei. No entanto, a vontade do Conselho constitucional, reforçada ao longo das suas decisões, de uma “boa lei” ultrapassa o campo da codificação, porque esta última, sobretudo quando trata de regras em vigor, não pode, ela apenas, garantir que a lei será simples e precisa. É necessário, então, considerar que a codificação é apenas um meio para chegar a este objetivo.

É, assim, indiferente que o legislador codifique disposições num código no lugar de outro. Na decisão n. 454 DC, a propósito da lei de 22 de Janeiro de 2002 relativa à Córsega, o Conselho Constitucional considerou que o legislador, tendo decidido revogar certos artigos do Código do Urbanismo e substituí-los por novas disposições inseridas no Código Geral das

Coletividades Territoriais, não implicaria em poder ser censurado, pela não observância do objetivo de inteligibilidade e acessibilidade da lei.

A escolha, operada pela lei, de codificar no Código Geral das Coletividades Territoriais as disposições relativas ao Direito do Urbanismo em Córsega, que se substituem a artigos inseridos no Código de Urbanismo, é uma escolha de pura oportunidade e sobre a qual o Conselho não se deve pronunciar.<sup>45</sup> É porque, de acordo com J-E Schoettl, o Conselho não tem um poder de apreciação da «mesma natureza» que o Parlamento, de acordo com a fórmula utilizada pelo Conselho a partir da decisão n. 2001-444 DC.<sup>46</sup> NT

Teria sido interessante que o Conselho deliberasse sobre o desaparecimento puro e simples de disposições codificadas, para saber se a abrogação pura e simples correria o risco de levar à ofensa ao objetivo constitucional de inteligibilidade e acessibilidade da lei, o que poderia implicar que qualquer codificação é um movimento contínuo irreversível. A codificação, que fez a sua entrada tardia, mas real, no Direito Constitucional, não terminou de interessar esta disciplina.

<sup>1</sup> A lei n. 99-1071, de 16 de dezembro de 1999, que trata da habilitação para que o governo proceda, por ordenações, à adoção da parte legislativa de certos códigos, foi publicada no Jornal Oficial de 22 de dezembro de 1999, p. 19040 e a decisão do Conselho Constitucional foi publicada na mesma fonte, p. 19041.

<sup>2</sup> A decisão n. 99-421 D.C., de 16 de dezembro de 1999 (Rec. p. 136 ; D. 2000, Crônicas, p. 361), foi alvo de vários comentários (Comment. FRISON-ROCHE, Marie-Anne e BARANES, William; *Dalloz* 2000, n. 4, *Point de vue*, p. VII, com. MATHIEU, Bertrand; *Petites Affiches*, 28 de julho de 2000, n. 150, p. 15, crôn. MATHIEU, Bertrand e VERPEAUX, Michel; *Revue trimestrielle de droit civil*, 2000, p. 186, Comment. MOLFESSIS, Nicolas; *Revue française de droit constitutionnel* n. 41, 2000, p. 120, com. RIBES, Didier; *Actualité juridique de droit administratif* 2000, p. 31, com. SCHOETTL, Jean-Éric).

<sup>3</sup> Assim, através deste programa, a partir de 1989, foram adotados o Código da Propriedade Intelectual, o Código da Consumação [NT - equivalente ao código do consumidor brasileiro], vários livros do Código Rural, o Código das Jurisdições Financeiras e o Código Geral das Coletividades Territoriais. Entretanto, depois de 1996, nenhum código foi adotado pelo Parlamento. O programa da Comissão Superior de Codificação previa que fossem adotados, entre 1996 e 2000, vinte e dois novos códigos!

<sup>4</sup> Trata-se, na ordem de apresentação do artigo primeiro da lei de habilitação, dos Livros VII e IX do Código Rural, do Código da Educação, do Código da Saúde Pública, do Código do Comércio, do Código do Meio-ambiente, do Código da Justiça Administrativa, do Código de Trânsito, do Código da Ação e do Código Monetário e de Finanças. A ordem não é indiferente, pois o artigo segundo da lei estabelece uma espécie de prioridade na edição dos diferentes regulamentos em função do lugar dos códigos nesta enumeração.

<sup>5</sup> A lei previa também um prazo para o depósito da lei de ratificação: dois meses a contar da publicação e, no mais tardar, no último dia do décimo quarto mês seguinte à publicação da lei de habilitação.

<sup>6</sup> Decisões do Conselho Constitucional, comentários publicados na *Revista Actualité juridique de droit administratif*, 2000, p. 33.

<sup>7</sup> Decisão 2001-454 DC, de 17 de janeiro de 2002, *Lei relativa à Córsega*, JO de 23 de janeiro de 2002, p. 1527.

<sup>NT</sup> Cf. considerando de princípio na DC 2001-444

<sup>8</sup> Trata-se do Código do Patrimônio, do Código da Pesquisa, do Código de Turismo e do Código da Organização Judiciária (art. 33 da Lei de 2 de julho de 2003). Esta lei comporta também a ratificação de diversas ordenações codificadoras das partes legislativas dos códigos posteriores à 1999 (art. 31).

<sup>9</sup> Publicada no J.O de 3 de julho de 2003, p. 11205.

<sup>10</sup> JO de 30 de julho de 2004, p. 13562, Lei orgânica n. 2004-758 de 29 de julho de 2004, adotada em aplicação do artigo 72-2 da Constituição, relativo à autonomia financeira das coletividades territoriais. *Loc. cit. ibidem*, p. 13561. Para uma primeira análise desta decisão, cf. Jean-Eric-Schoettl, *Revista Petites affiches*, n.162, 13 de agosto de 2004, p. 12.

<sup>11</sup> Repertório das decisões do Conselho Constitucional, 1978, p. 88 e ss.

<sup>12</sup> Conselho de Estado, 3 de janeiro de 1962, *Ville d'Aix en Provence, Mouret et autres, Recueil*, p. 2.

<sup>13</sup> Conselho de Estado, 1º de outubro de 1971, *Consorts Vitrin, Recueil*, p. 574.

<sup>14</sup> Decretos n. 77-90 e 77-91, de 27 de janeiro de 1977, respectivamente consagrados à parte legislativa e à parte regulamentar, publicados JO de 3 fevereiro de 1977, p. 371 ; Decretos n. 77-240 e 77-241, de 7 de março de 1977, repartidos da mesma maneira, publicando o Livro III, JO de 18 de março de 1977, p. 1467 ; e Decretos n. 77-372 e 77-373, de 28 de março de 1977, sobre os Livros IV e V, JO de 5 de abril de 1977, p. 1933. As «disposições finais» já estavam previstas nos dois primeiros decretos, tendo o de 28 de março de 1977 substituído as antigas por novas disposições. Os dois decretos de 28 de março de 1977, por sua vez, obedeceram à mesma partilha entre a parte legislativa e a parte regulamentar.

<sup>15</sup> Diferentemente do Código dos Tribunais Administrativos, validado pela Lei n. 76-521, de 16 de junho de 1976, alterando certas disposições do referido código e dando força de lei à parte legislativa do mesmo (cf. JO de 17 de junho 1976, p. 3635)

<sup>16</sup> Conselho de Estado, 3 de junho de 1983, *Mme Vincent, Recueil*, p. 227.

<sup>17</sup> Trata-se da ordenações n. 58-998, de 24 de outubro de 1958, versando sobre a lei orgânica relativa às condições de elegibilidade e às incompatibilidades parlamentares.

<sup>18</sup> Decisões n. 78-858/78-885, de 17 de maio de 1978, A.N. *Puy-de-Dôme*, (1ª circ. *Recueil*, p. 92); n. 78-863, *Bouches-du-Rhône*, (9ª circ. *Recueil*, p. 94) ; n. 78-878, *Côte d'Or* (1ª circ. *Recueil*, p. 96); e n. 78-879, *Loiret* (2ª circ. *Recueil*, p. 98).

<sup>19</sup> Decisões n. 64-29 L, de 12 de maio de 1964, *Administration départementale et communale*, cf. FAVOREU, Louis (dir.) *Recueil de jurisprudence constitutionnelle* (RJC). Paris : Litec, p. 16 ; n. 67-49 L, de 12 de dezembro de 1967, cf. *ibidem*, p. 32; n. 69-52 L, de 27 de fevereiro de 1969, cf. *ibidem*, p. 34; n. 70-63 L, de 9 de julho de 1970, cf. *ibidem*, p. 41; n. 71-70 L, de 23 de abril de 1971, cf. *ibidem*, p. 46; n. 75-84 L, de 19 de novembro de 1975, cf. *ibidem*, p. 61; n. 76-89 L, de 2 de junho de 1976, cf. *ibidem*, p. 66; n. 76-89 L, de 6 de outubro de 1976, cf. *ibidem*, p. 70.

<sup>20</sup> Decreto n. 89-647 de 12 de Setembro de 1989, relativo à composição e o funcionamento da Comissão Superior de Codificação, publicado no JO de 13 de Setembro de 1989, p. 11560; e Decreto n. 89-704 de 28 de Setembro de 1989, que leva criação de uma comissão associada à Comissão Superior de Codificação, JO do 29 de Setembro de 1989, p. 12239. O primeiro decreto revoga o decreto de 1948 e a Comissão que este último tinha criado.

<sup>21</sup> Sobre o trabalho da Comissão Superior de Codificação relativamente a este Código, veja o estudo de: BRAIBANT, G. e CATTÀ, E. *Le Code Général des Coletividades Territoriais*, p. 132.

<sup>22</sup> O único lugar resguardado ao Parlamento resume-se, à presença, na qualidade de membros permanentes, de um deputado e de um senador, designados pelas Comissões Legislativas das duas Assembléias, e de representantes da ou das comissões competentes, em função dos textos estudados, das duas Assembléias. Sobre o lugar do Parlamento no processo de codificação, ver ALBERTINI, P. *La codification et le Parlement*, AJDA, 1997, p. 660.

<sup>23</sup> 5º Relatório anual da Comissão Superior de Codificação, adotado em 1995. Cf. *Revue administrative*, 1995, p. 313.

<sup>24</sup> A Circular do Primeiro Ministro de 30 de Maio de 1996, relativa à codificação dos textos legislativos e regulamentares recorda, no entanto, que as fases de adoção da parte legislativa seguem o direito comum (ver DRAGO, G. *De la codification à l'évaluation, premiers commentaires de la circulaire du Premier*



ministre du 30 mai 1996 et de La loi n. 96-516 du 14 juin 1996. [Da codificação à avaliação, primeiros comentários da circular de Primeiro ministro de 30 de Maio de 1996 e a Lei n. 96-516, de 14 de junho de 1996], *JCP Edições gerais*, 24 de julho de 1996, Doutrina, n. 3953).

<sup>25</sup> Ver Jornal *Le Monde* de 23 de julho de 1996, que apresentou o relatório anual da Comissão Superior de Codificação, que lamentava os atrasos devidos a estas delongas.

<sup>26</sup> Segundo o nome dado ao Corpo Legislativo previsto no artigo 34 da Constituição do 22 *frimaire* VIII (13 de dezembro de 1799).

<sup>27</sup> Segundo a expressão bastante acertada de G. Koubi (*Petites Affiches*, op cit, p. 12). Cf. também ALBERTINI, P. A codificação e o Parlamento, op. cit, p. 663. Para um exemplo das consequências desta nova codificação legislativa, veja o julgamento do Tribunal Administrativo de Dijon de 13 de janeiro de 1998, publicado na *RFDA* 1999, p. 965, nota M. VERPEAUX.

<sup>28</sup> Estes parlamentares poderiam ter sido inspirados, segundo, selon D. Ribes (op. cit), por um artigo de François Terré publicado no *Figaro* de 23 novembro de 1999 e intitulado “Le Parlement démissionnaire”.

<sup>29</sup> Recordem, com efeito, que a codificação a direito constante consiste em agrupar textos existentes de acordo com uma ordem lógica e num documento único sem, no entanto, alterá-lo ou reformá-lo; modificações menores podem, contudo, ser toleradas desde que sejam necessárias para assegurar o respeito da hierarquia das normas e a coerência redacional dos textos assim reunidos, e harmonizar o estado de direito. Distingue-se da codificação, utilizada, por exemplo, para elaborar os cinco grandes códigos napoleônicos, que consiste em conceber um texto novo e criador, que ordena e que sistematiza o conjunto de uma matéria (BRAIBANT, Guy. La codification française. *Revue Administrative*, 1994, p. 172).

<sup>30</sup> Conselho Constitucional, Decisão n. 81-134 DC, de 5 de janeiro de 1982, *Lei de orientação autorizando o Governo, por aplicação do art. 38 da Constituição, a tomar medidas de ordem social*, Rec. p. 15.

<sup>31</sup> É, em todo caso, que afirma o seu secretário geral de acordo com que «a simplificação do direito vai para além da codificação à direito constante mas não afeta mais que este último a ossada das legislações em causa» (SCHOETTL, Jean-Éric. Simplification du droit et Constitution. *AJDA* 2003, p. 1393).

<sup>32</sup> Conselho Constitucional, Decisão n. 76-72 DC, de 12 de janeiro de 1977, “*Território de Affars e de Issas*”, Rec. p. 31.

<sup>33</sup> Conselho Constitucional, Decisão n. 99-421 DC, de 16 de dezembro de 1999, pré-citada.

<sup>34</sup> JO de 13 de abril de 2000, p. 5646.

<sup>35</sup> Texto do requerimento dos senadores, publicado no JO de 3 de julho de 2003, p. 11211.

<sup>36</sup> Sobre este princípio e no sentido do seu reconhecimento, cf. VALEMBOSIS, Anne-Laure. *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français* (A constitucionalização da exigência de segurança jurídica em direito francês). Tese, Dijon, 17 de dezembro de 2003, e a bibliografia citada. Veja, principalmente, MATHIEU, B. La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient. (A segurança jurídica: um princípio constitucional clandestino, mas eficiente). In: *Mélanges Patrice Gélard*, Paris Montchrestien, 2000.

<sup>37</sup> Cf. MATHIEU, Bertrand. *La loi* (A lei). 2 ed. Col. Connaissance du droit. Paris : Dalloz, 2004.

<sup>38</sup> Neste sentido, ver VERPEAUX, M. La liberté. *Número especial da Actualité juridique du droit administratif*] consagrado aos direitos fundamentais, 1998, p.144.

<sup>39</sup> *Loc. cit*

<sup>40</sup> É a decisão n. 2001-455 DC de 12 de janeiro de 2002, Lei sobre a de modernização social que, de maneira mais precisa, distinguiu a clareza da lei, fundada no artigo 34, e objetivo de valor constitucional de inteligibilidade e acessibilidade da lei (considerando 9), *Recueil* das decisões do Conselho constitucional, *Dalloz*, p. 53, *Petites Affiches*, 24 de setembro de 2002, n. 191, p. 15, crôn. MATHIEU, Bertrand.

<sup>41</sup> Para uma ilustração do conjunto destas duas noções, ver a decisão 2003-475 DC, de 24 de Julho de 2003, Lei tratando da reforma da eleição dos senadores (*Recueil Dalloz décisions*, Dalloz, p. 400, considerando 20) e decisão n. 2004-500 DC, de 29 de julho de 2004, Lei orgânica relativa à autonomia financeira das coletividades territoriais (JO de 30 de julho de 2004, p. 13562, considerando 13).

<sup>42</sup> Cf. Crônica da jurisprudência constitucional, *Petites Affiches*, 28 de julho de 2000, n. 150.

<sup>43</sup> GONOD, Pascale. La simplification du droit par ordonnance, *AJDA* 2003, p. 1653.

<sup>44</sup> Lei orgânica n. 2004-758 e decisões pré-citadas, *JO* de 30 de julho de 2004, p. 13561 e 13562.

<sup>45</sup> Decisão n. 2001-454 DC, de 17 de janeiro de 2002, *Recueil* das decisões do Conselho Constitucional, *Dalloz*, p. 70, considerandos 26 e 27.

<sup>46</sup> SCHOETTL, J-Eric, crônica pré-citada, p. 104.

## CODIFICATION FACING THE CONSTITUTIONAL COUNCIL

### ABSTRACT

The present article treats the constitutional processes of codification departing from the example of the simplification of Law. There is an analysis of the development of the accessibility exigencies to the Law linked with the principle of clarity and with the objective constitutional value of intelligibility, as regarded by the French doctrine and jurisprudence.

### KEYWORDS

Codification. France. Law. Simplification. Accessibility. Intelligibility.

## LA CODIFICATION DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

### RÉSUMÉ

Il s'agit d'un article sur la codification en France, permettant une analyse de cet exemple, dans le but de simplification du droit, notamment en vertu du développement de l'exigence d'accessibilité de la loi, liée au principe de clarté et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité, incorporés par la doctrine et jurisprudence françaises.

### MOTS-CLÉS

Codification. France. Droit. Simplification. Accessibilité. Intelligibilité.