

2022

CSC

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

RAPPORT ANNUEL 2022



COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

RAPPORT ANNUEL

2022



ISBN 978-2-11-157904-0
ISSN 0767-4538

SOMMAIRE

1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2022	5
1.1. L'état des travaux	6
1.2. Les perspectives	7
2. Quelques points de « doctrine ».....	10
2.1. La « doctrine » de la Commission supérieure de codification ..	11
2.1.1. Les pré-requis et attendus d'un travail de codification	11
2.1.2. Les questions de périmètre et de renvois	12
2.1.3. La codification des dispositions relatives à l'Alsace et à la Moselle	13
2.1.4. La codification des dispositions outre-mer	14
2.2. Eléments de doctrine des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification	15
2.2.1. Les corrections apportées par un projet de loi de ratification.....	15
2.2.2. Le droit constant et le respect de la hiérarchie des normes.....	16
2.2.3. Les règles d'identification du niveau des articles réglementaires	17
2.2.4. La codification des dispositions relatives à l'outre-mer	18

Annexe n° 1	
	Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification 19
Annexe n° 2	
	Composition de la Commission supérieure de codification (à la date du 1 ^{er} mars 2023) 25
Annexe n° 3	
	Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires 29
Annexe n° 4	
	Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires 33
Annexe n° 5	
	Avis émis par la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2022 37
Annexe n° 6	
	Avis rendus par les formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification 67
Annexe n° 7	
	Les conseils méthodologiques du Guide de légistique 71

1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2022

L'année 2022 a été particulièrement importante dans la vie de la Commission. En effet, après 16 ans et quatre mandats exercés comme vice-président de la Commission supérieure de codification, M. Daniel Labetoulle a souhaité ne pas poursuivre ses fonctions au sein de la Commission. Comme le précédent rapport s'en faisait l'écho, M. Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'Etat, membre de l'Institut, lui a succédé en mars 2022.

2022 a été également l'occasion d'un renouvellement partiel de la composition de la Commission. Le présent rapport permet de remercier les membres qui n'ont pas souhaité le renouvellement de leur mandat pour leur implication dans cette œuvre collective qu'est la codification mais aussi de saluer l'arrivée des nouveaux membres, ainsi que de Frédérique Agostini, conseillère à la Cour de cassation, qui a rejoint la Commission en qualité de rapporteure générale adjointe.

La fin de l'année 2022 a été marquée par le départ du secrétaire général de la Commission, M. Gabor Arany, appelé à d'autres fonctions. C'est l'occasion de souligner l'excellence du travail que celui-ci a fourni pendant plusieurs années.

Dans ce contexte de transition, la Commission a maintenu un niveau élevé d'activité. Elle a ainsi tenu 7 réunions plénières et rendu 11 avis.

Deux codes ont particulièrement mobilisé la Commission durant l'année 2022. Sur les 11 avis rendus, quatre ont ainsi porté sur le projet de refonte du code de l'artisanat et cinq sur le projet de code des impositions sur les biens et services. Les deux avis restants étaient relatifs à des dispositions visant à compléter la partie réglementaire de codes par l'adjonction de dispositions outre-mer, dans un cas – le code monétaire et financier – pour l'ensemble du code et dans l'autre – le code des transports – pour la seule partie concernant l'aviation civile.

Enfin, une séance en formation restreinte a eu lieu en vue d'un échange avec une délégation de Polynésie française sur le projet de code des finances publiques porté par cette collectivité d'outre-mer. Si la Commission n'est pas compétente pour connaître d'un tel code, cette réunion a permis de discuter de la préparation des parties outre-mer des codes nationaux et de donner des indications actualisées sur la méthodologie de la codification.

1.1. L'état des travaux

Comme les années précédentes, la proportion des dispositions codifiées parmi celles aujourd'hui en vigueur s'élève à 63,44% s'agissant des dispositions législatives et à 36,78% s'agissant des dispositions réglementaires¹.

En 2022, la Commission a mené à bien les travaux relatifs à la refonte du code de l'artisanat, issu du décret n° 52-849 du 16 juillet 1952. Deux précédentes tentatives de création d'un code des métiers et de l'artisanat n'avaient pas abouti. La seconde, à droit non constant, avait donné lieu à deux avis de la Commission les 1^{er} février et 21 juin 2011. Nourrie de cette expérience, une nouvelle habilitation, cette fois à droit constant, a été prévue par l'article 8 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante, dont le délai expirait le 14 avril 2023.

La brièveté de ce délai a conduit la Commission à resserrer son examen sur quelques mois. Malgré tout, elle a pu procéder à un examen approfondi s'agissant d'un chantier qui lui apparaissait indispensable face aux imperfections unanimement déplorées du code actuel : manque d'unité et de lisibilité, absence de distinction entre les dispositions législatives et réglementaires, non-prise en compte de nombreuses dispositions – y compris législatives – relatives à l'artisanat, non-respect des principes modernes de codification. Cette refonte avait, d'ailleurs, à plusieurs reprises, été appelée de ses vœux par la section des finances du Conseil d'Etat.

La Commission se félicite donc tout particulièrement de la publication de l'ordonnance n° 2023-208 du 28 mars 2023 portant partie législative du code de l'artisanat.

Les travaux relatifs au code des impositions sur les biens et services se sont poursuivis durant l'année 2022. Ce premier exercice de recodification du droit fiscal depuis la création du livre des procédures fiscales en 1981 a donné lieu à la publication de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. Centrée sur le régime général d'accise, les transports et la production industrielle, cette ordonnance constitue une première étape du chantier de consolidation, au sein d'un code unique, de dispositions fiscales auparavant intégrées dans de nombreux textes, codifiés ou non, et qui forment un ensemble cohérent.

La nouvelle habilitation, prévue par le II de l'article 128 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, permet d'étendre cet exercice à d'autres impositions sectorielles sur les biens et services mais aussi de procéder à la recodification d'impositions de portée générale, telle la taxe sur la valeur ajoutée. La Commission a approuvé le parti consistant, dans le cadre de cette habilitation courant jusqu'au 30 décembre 2023, à procéder, non plus par ordonnance unique au terme de la période d'habilitation, mais par ordonnances successives, bloc par bloc. Elle a posé les jalons des travaux à venir concernant une partie conséquente des dispositions encore à codifier dans le nouveau code, notamment en examinant le projet de plan du livre consacré à la taxe sur la valeur ajoutée.

Comme l'avait mentionné le rapport de la Commission l'an dernier, la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, qui procède à une nouvelle présentation et une réécriture de la quasi-totalité des articles relatifs à l'outre-mer, a donné lieu à une publication en deux temps, par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I^{er} et II du livre VII refondu, complétée par l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 pour les autres titres. Cet important travail vise à rendre ces dispositions plus accessibles, tant du point de vue de l'Etat que pour répondre aux besoins des usagers, en particulier ultramarins, et faciliter l'activité des opérateurs financiers et des entreprises.

L'année 2022 a permis de finaliser le travail de refonte du code monétaire et financier. La Commission a procédé à l'examen de la partie réglementaire du livre VII et a constaté avec satisfaction la publication du décret n° 2022-1456 du 23 novembre 2022 qui la porte.

Enfin, la Commission a terminé l'examen des dispositions réglementaires du code des transports relatives à l'aviation civile. Pour ne pas retarder davantage les travaux de codification de la partie réglementaire, alors que la partie législative du code des transports a été adoptée il y a plus de dix ans, la Commission s'était résignée à réserver l'examen des dispositions consacrées à l'outre-mer. Elle se félicite donc que ces dernières dispositions lui aient été soumises, marquant, pour ce qui la concerne, l'aboutissement d'un chantier au long cours.

1.2. Les perspectives

L'année 2022 a été mise à profit pour amorcer une réflexion d'ensemble sur les méthodes de la Commission et son programme.

A cet effet, le nouveau vice-président de la Commission, M. Bernard Stirn, a, à l'occasion de sa prise de fonction, pris différents contacts pour mieux appréhender les attentes et besoins à l'égard des travaux à venir. Une attention particulière a été portée aux échanges avec le secrétariat général du Gouvernement et avec les présidents des sections administratives du Conseil d'Etat compte tenu de leurs compétences respectives dans la conduite des travaux de codification. Des restitutions ont eu lieu en séance plénière de la Commission pour que les membres de la Commission puissent discuter utilement de ces questions.

Si les différentes personnes contactées ont exprimé leur attachement aux travaux de codification et le souci de maintenir des liens étroits avec la Commission, ainsi que leur satisfaction quant à la qualité des rapports entretenus avec elle ces dernières années, des pistes se dégagent.

En ce qui concerne les méthodes de travail, le souhait a été exprimé que la Commission, dont l'intervention est regardée comme apportant une véritable valeur ajoutée, puisse être saisie de tous les projets de code, même lorsque sa consultation n'est pas obligatoire comme c'est le cas pour la refonte de codes existants. A cet égard, l'usage retenu par le secrétariat général du Gouvernement et les sections administratives du Conseil d'Etat consistant, le plus souvent, à viser l'avis de la Commission lorsqu'il a été sollicité à titre facultatif pour la refonte d'un code existant doit être regardé non seulement comme la reconnaissance du rôle particulier de la Commission supérieure de codification mais aussi comme un signal quant à la très grande opportunité de faire appel à elle.

Par ailleurs, si les liens entre la Commission et les sections administratives du Conseil d'Etat sont étroits, il est apparu que des échanges plus systématiques méritaient d'être envisagés, notamment sur les calendriers et programmes de la Commission et, réciproquement, sur les enseignements à tirer de l'examen des projets de code par le Conseil d'Etat, ce qui est désormais régulièrement fait. De même, un échange chaque année sur les travaux accomplis et perspectives futures, par exemple à l'occasion de la parution du rapport annuel de la Commission, pourra être utilement organisé.

Enfin, l'idée d'un accompagnement méthodologique pour ceux qui sont amenés à participer à l'exercice de codification (ministères, nouveaux membres et rapporteurs particuliers de la Commission, rapporteurs d'un code en section administrative du Conseil d'Etat, Assemblées parlementaires, etc. a été évoquée tant cet exercice est singulier. Il est vrai que le guide de légistique comporte une fiche dédiée et qu'un guide de codification a été élaboré par la Commission en 2006. Mais ces outils méthodologiques sont insuffisamment connus et la question de

l'actualisation et d'une mise à jour régulière sous format numérique se pose. Un tel chantier, qui est fortement mobilisateur, devrait être prochainement engagé, en commençant par un recensement et une structuration des éléments de doctrine de la Commission.

S'agissant du programme de travail de la Commission, qui a fait l'objet en dernier lieu d'une circulaire du Premier ministre du 27 mars 2013, les travaux en cours ont évidemment vocation à aller à leur terme.

Ainsi, les travaux relatifs au code des impositions sur les biens et services vont se poursuivre, au moins jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 2024. Deux nouvelles ordonnances sont en cours de préparation, dont l'une devrait couvrir la TVA. Il est également prévu de commencer à soumettre à la Commission les dispositions réglementaires de ce code.

Par ailleurs, une priorité est donnée à la rédaction des parties réglementaires des codes qui n'ont pas été adoptées alors que la partie législative est en vigueur.

Il en va ainsi du code de la recherche. Le Conseil d'Etat (section de l'administration), à l'occasion d'un avis sur un projet de décret mettant en œuvre des dispositions législatives du code de la recherche, avait regretté de ne pouvoir codifier les dispositions du décret en raison de l'absence de partie réglementaire de ce code plus de dix-sept ans après l'adoption de la partie législative. Il avait été suggéré d'entreprendre une réflexion sur la possibilité de reprendre et de mener à bien ces travaux de codification, suggestion que la Commission avait également formulée dans son précédent rapport d'activité. Cet appel a été entendu. L'examen par la Commission de cette partie réglementaire est prévu au 1^{er} semestre 2023.

L'an dernier, la Commission s'était félicitée de la publication de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, marquant l'aboutissement de travaux de codification ayant donné lieu à cinq précédentes habilitations. L'élaboration de la partie réglementaire, qui suppose au préalable un recensement des textes réglementaires à codifier, a été lancée. En 2022, une séance plénière de la Commission a été consacrée à un échange avec les ministères principalement concernés pour discuter de l'organisation et du calendrier indicatif des travaux communs. L'examen des premiers livres de la partie réglementaire débutera courant 2023 et ce travail de codification devrait occuper la Commission au moins jusqu'à la fin de l'année 2024.

En outre, parmi les codes en vigueur, plusieurs auraient besoin d'une révision d'ensemble.

A cet égard, dans le cadre du plan d'action faisant suite aux Etats généraux de la justice, le garde des sceaux, ministre de la justice, a annoncé une refonte du code de procédure pénale, qu'avait d'ailleurs appelée de ses vœux la Commission en marge de ses travaux sur le code pénitentiaire. Cette refonte doit se faire à droit constant et suppose le vote d'une habilitation pour procéder par ordonnance. Une équipe projet se met en place pour ce chantier d'envergure.

Une réflexion est également en cours s'agissant du code des douanes.

D'autres codes, désormais vieillissants, pourraient être utilement concernés. La Commission, à ce titre, ne peut que reformuler ses regrets que la précédente tentative concernant le code électoral n'ait pas abouti.

Dans l'avenir, la Commission aura sans doute moins à préconiser de nouveaux codes. Si certains besoins mériteraient d'être considérés, comme la création d'un code de la communication audiovisuelle et numérique, ce sont surtout les préoccupations de maintenance des codes existants qui prennent de l'importance. Une méthodologie est à définir, en lien avec le Conseil d'Etat et les administrations, pour identifier les besoins de réécriture d'un code ou de parties d'un code et assurer les conditions d'une bonne maintenance.

2. Quelques points de « doctrine »

A partir des positions qu'elle a prises à la faveur de l'examen des projets de codification dont elle a été saisie et qui figurent dans les avis annexés au présent rapport, la Commission souhaite mettre l'accent sur certaines questions de codification qui ont particulièrement retenu son attention.

Par ailleurs, ainsi qu'il le fait depuis 2013, le rapport annuel de la Commission supérieure de codification fait état des prises de position des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification, intervenues au cours de l'année 2022.

Enfin, les travaux de la Commission inspirant directement la fiche du Guide de légistique relative à la codification, il est apparu utile de rappeler, en annexe, les conseils méthodologiques que comporte la fiche 1.4.2 de ce guide.

2.1. La « doctrine » de la Commission supérieure de codification

2.1.1. Les pré-requis et attendus d'un travail de codification

L'expérience de l'année écoulée ne peut que conforter la Commission dans la conviction qu'il existe un pré-requis constant pour une bonne codification. Il s'agit de la combinaison d'une volonté politique matérialisée par un soutien effectif à haut niveau, même pour des travaux pouvant apparaître plus techniques, et de la capacité à dégager, au sein des administrations qui portent le projet, des moyens humains compétents et motivés. Ces préalables sont indispensables pour mener à bien des chantiers complexes, fruits d'un travail patient et déterminé.

Une attention particulière doit également être accordée aux délais d'habilitation. Lorsque les pouvoirs publics envisagent de créer ou de refondre un code, il convient de veiller à ce que la durée d'habilitation ne soit pas trop brève et soit calculée en intégrant les délais de consultation y compris celui d'examen par le Conseil d'Etat. En pratique, une durée de 18 mois constitue souvent un minimum. Il va de soi que ce délai peut être réduit pour des codes de faible ampleur, ou au contraire nettement augmenté pour des travaux d'envergure. En toute hypothèse, si l'on souhaite aller vite, une organisation appropriée doit être mise en place et des contacts préalables avec la Commission peuvent s'avérer très utiles.

S'agissant du plan du code, la Commission a constaté que, dans certains cas, il était envisagé de retenir neuf subdivisions. Or une telle approche expose à un risque de saturation de la subdivision concernée, rendant sa maintenance plus difficile. Dans cette hypothèse, la Commission invite le plus souvent à envisager soit un regroupement de certaines dispositions soit la scission de la partie concernée en deux pour répartir les dispositions selon une granularité moins éclatée. En sens inverse, comme c'était le cas pour le projet initial de l'administration s'agissant du code de l'artisanat, le nombre de livres envisagé peut être très faible, trois en l'occurrence, ce qui conduit à une certaine lourdeur et une rigidification de la structure. La Commission recommande alors une subdivision en un nombre de livres plus important afin de gagner en lisibilité et de faciliter la maintenance du code dans le temps.

Par ailleurs, la Commission a à nouveau rappelé sa doctrine en matière de symétrie de structure entre la partie législative et la partie réglementaire, question qui revient fréquemment, *a fortiori* quand les dispositions réglementaires sont adoptées après la publication de la partie législative et non concomitamment comme il est fortement recommandé. Elle a insisté, notamment lors de l'examen de la partie réglementaire du livre outre-mer du code monétaire et financier, sur la règle selon laquelle celles

des subdivisions d'un code (livres, titres, chapitres), qui commandent la numérotation des articles, doivent être les mêmes en partie législative et en partie réglementaire. On rappellera toutefois que cette symétrie ne s'impose pas pour les subdivisions internes aux chapitres sans incidence sur cette numérotation. Il est possible, à cette échelle, d'envisager une réorganisation des subdivisions et découpages si le nouveau plan permet de gagner en lisibilité et en intelligibilité.

Enfin, la Commission ne peut que rappeler le principe selon lequel un exercice de codification doit veiller au respect de la hiérarchie des normes. A ce titre, elle peut être amenée à s'interroger sur la possibilité de codifier des dispositions au regard de règles procédurales du droit de l'Union européenne, telle les obligations de notification des aides d'Etat (ce qui peut d'ailleurs la conduire à suggérer un encadrement *de minimis*), ou de règles de fond comme l'examen de proportionnalité requis pour l'encadrement des professions réglementées. Le travail de codification peut aussi permettre de sécuriser juridiquement certains dispositifs, notamment en leur donnant une accroche législative. Il en va, par exemple, ainsi, pour le code de l'artisanat, des dispositions permettant l'octroi de prêts bonifiés aux artisans ou de celles relatives au titre de maître artisan en métiers d'art, qui est le pendant, pour les métiers d'art, du titre de maître artisan qui est, lui, prévu par la loi.

2.1.2. Les questions de périmètre et de renvois

La création d'un nouveau code ou la refonte d'un code existant pose souvent avec acuité des questions de périmètre des dispositions à codifier ou de renvois pour gérer les interactions avec des codes préexistants. L'examen du code de l'artisanat a illustré la diversité des situations susceptibles de se présenter et l'approche pragmatique qu'il convient alors de privilégier.

Ainsi, la question s'est posée de la codification des dispositions des premiers articles de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, qui énoncent les fondements et les objectifs des activités commerciales et artisanales. Ces dispositions auraient pu trouver une place naturelle en ouverture du code refondu. Toutefois, la Commission a approuvé le choix consistant à ne pas les codifier, leur périmètre excédant celui des seules activités artisanales et un simple renvoi ne correspondant pas à leur valeur symbolique.

S'agissant des renvois aux dispositions de codes préexistants, dont le principe avait été admis en 2011, la Commission a retenu la grille d'analyse suivante. Dans la mesure où, pour des considérations de lisibilité, il convient de limiter leur nombre, les renvois à des dispositions très

générales, qui ne concernent pas seulement l'artisanat et que les artisans peuvent avoir à mettre en œuvre ou à connaître ni plus ou moins que d'autres acteurs ne relevant pas de l'artisanat, ne s'imposent pas. Il en va, en principe, autrement des renvois à des dispositions concernant plus directement l'artisanat (mais pas seulement) ou relevant une importance particulière pour ce secteur, telles les conditions d'accès à certaines professions artisanales figurant dans d'autres codes (par exemple, les taxis dans le code des transports ou les ambulanciers dans le code de la santé publique).

La même approche pragmatique gouverne la façon d'aborder les questions de frontière entre codes. Par exemple, les dispositions relatives à la batellerie artisanale, qui figurent actuellement dans le code des transports, portent uniquement sur une activité artisanale, ce qui rendait envisageable leur transfert vers le code de l'artisanat refondu. Toutefois, la Commission a pris acte du souhait exprimé par l'administration et les professionnels du secteur consultés de les maintenir dans le code des transports, et de procéder en conséquence à des simples renvois. Il s'agit ainsi de conserver le regroupement, dans un même code, de l'ensemble des dispositions relatives non seulement au statut d'entreprise de batellerie artisanale mais aussi à l'économie du secteur et à son fonctionnement.

2.1.3. La codification des dispositions relatives à l'Alsace et à la Moselle

L'examen du projet de refonte du code de l'artisanat a soulevé une difficulté particulière s'agissant de la codification des dispositions relatives à l'Alsace et à la Moselle. En général, cette codification suppose un travail conséquent de vérification de la conformité des dispositions en cause à des normes supérieures, notamment conventionnelles, mais aussi un travail important de recensement des dispositions encore applicables et de concertation au regard de leur grande spécificité et sensibilité.

S'agissant du code de l'artisanat, dans le calendrier relativement bref imparti par la loi d'habilitation, un tel chantier n'est pas apparu sérieusement réalisable. Dans ce contexte très particulier et pour laisser la place nécessaire au dialogue et à la concertation, la Commission s'est résignée à dissocier les deux exercices de codification et à réserver un livre pour accueillir, à l'occasion d'une codification ultérieure, les dispositions relatives à l'Alsace-Moselle.

De ce fait, se posait la question du traitement à réserver aux dispositions «d'adaptation» du droit national à ces territoires. La Commission a approuvé le parti consistant à les codifier dans le projet soumis à son examen au sein des articles ou subdivisions comportant les dispositions correspondantes pour le reste du territoire métropolitain. Il lui a semblé

que si la codification de ces dispositions contribuait indiscutablement à améliorer la lisibilité du droit, il était préférable de ne pas commencer à remplir le livre dédié à l'Alsace et à la Moselle, qui suppose une réflexion globale.

2.1.4. La codification des dispositions outre-mer

La Commission constate, pour le regretter, qu'encore trop souvent les dispositions relatives à l'outre-mer sont évoquées tardivement dans les chantiers de recodification. Elle ne peut que réitérer ses observations antérieures quant à l'importance d'intégrer cette dimension dès le début et d'associer à cet effet l'administration compétente le plus tôt possible.

En ce qui concerne l'ordre de présentation des articles portant extension, dans les collectivités d'outre-mer, de dispositions réglementaires de la partie métropolitaine du code, la Commission, à l'occasion de l'examen de la partie réglementaire du livre VII du code monétaire et financier, a fait une suggestion que le Conseil d'Etat (section des finances) a approuvé. Il est renvoyé au point 2.2.4 du présent rapport.

Lors de l'examen de ces mêmes dispositions, une difficulté est apparue concernant l'extension, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, des dispositions de droit commun faisant référence à des dispositions de droit européen dérivé, localement inapplicables. Une simple mention d'extension de l'article de droit commun à un texte de droit européen localement inapplicable risque de ne pas suffire pour rendre cet article applicable dans la collectivité concernée. Une adaptation de cette référence au droit européen est donc nécessaire. Dans la ligne de ce qui avait été fait dans le cadre de la refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il a été suggéré de remplacer la référence à l'acte de droit dérivé concerné par la référence aux « règles applicables en métropole en vertu » de cet acte dérivé.

Par ailleurs, par des considérations de lisibilité et d'accessibilité, le choix a été fait, dans le projet de code de l'artisanat refondu, de dupliquer dans la partie réglementaire les dispositions législatives de type « grille de lecture ». La Commission a constaté que les pratiques étaient hétérogènes selon les codes. A ce stade, elle n'a pas entendu remettre en cause le choix opéré, tout en relevant que cette duplication n'est pas nécessaire. Elle a toutefois attiré l'attention de l'administration sur les enjeux de maintenance du code et de cohérence dans le temps entre les dispositions législatives et réglementaires.

Enfin, au titre du nécessaire respect de la hiérarchie des normes, la codification des dispositions relatives à l'outre-mer appelle une attention particulière en raison de questions spécifiques qui peuvent se poser. Ainsi, le choix d'étendre ou d'appliquer une disposition dans une collectivité donnée peut dépendre de considérations tenant au principe d'égalité. De même, il convient de s'interroger, tout particulièrement pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, sur la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité. Par exemple, à l'occasion de l'examen des dispositions réglementaires outre-mer du code des transports, relatives à l'aviation civile, la Commission a relevé qu'il n'était pas possible de codifier les dispositions réglementaires procédant à l'extension en Nouvelle-Calédonie des dispositions métropolitaines relatives à la responsabilité des équipages et exploitants. En effet, si les dispositions législatives correspondantes ont été étendues à la Nouvelle-Calédonie, le transfert de la compétence en matière civile, intervenu depuis pour cette collectivité, y fait obstacle pour les dispositions réglementaires.

2.2. Eléments de doctrine des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification

2.2.1. Les corrections apportées par un projet de loi de ratification

Saisi d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, le Conseil d'Etat (section de l'administration) s'est trouvé dans la situation classique dans laquelle l'article 1^{er} du projet de loi, conformément à son objet, procède à la ratification de l'ordonnance de codification et les autres articles apportent des corrections ou des adaptations aux dispositions codifiées. Son avis illustre tout l'intérêt d'un tel vecteur législatif pour parfaire le travail de codification.

Le Conseil d'Etat a constaté que le projet du Gouvernement modifiait le code général de la fonction publique afin d'y insérer les dispositions issues de lois adoptées postérieurement à la publication de l'ordonnance, qui modifiaient les lois statutaires de 1983 et 1984 sans tenir compte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2022, du code et de l'abrogation corrélative de ces lois statutaires. Il a estimé nécessaire de compléter ces modifications par diverses autres corrections destinées à rétablir la rédaction de dispositions incorrectement codifiées. Il a également complété le projet de loi pour intégrer dans le code quelques dispositions dont le maintien dans des textes autonomes ne se justifiait pas et pour ajouter des dispositions

clarifiant le champ d'application de lois qui n'ont été codifiées qu'en tant qu'elles se rapportent aux agents et emplois relevant du code général de la fonction publique.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs apporté une précision importante sur l'entrée en vigueur des corrections apportées au code. Il a admis une entrée en vigueur rétroactive à la même date que celle du code corrigé, dès lors qu'il s'agit de rectifier des erreurs formelles et d'assurer la continuité du droit applicable tel que voulu par le législateur. Il en va en particulier ainsi des dispositions qui intègrent dans le code des modifications des lois statutaires intervenues postérieurement à l'ordonnance du 24 novembre 2021.

2.2.2. Le droit constant et le respect de la hiérarchie des normes

Par son avis sur le projet d'ordonnance portant partie législative du code pénitentiaire et du projet de décret portant partie réglementaire du même code, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a apporté des précisions et illustrations de la portée d'une habilitation à codifier à droit constant au regard de l'exigence du respect de la hiérarchie des normes.

L'habilitation donnée par l'article 24 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, sur la base de laquelle a été prise l'ordonnance portant code pénitentiaire, a imposé une codification à droit constant. Elle a toutefois, comme il est d'usage, invité les rédacteurs à assurer le respect de la hiérarchie des normes et de procéder aux adaptations nécessaires pour harmoniser l'état du droit, remédier aux erreurs et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet. Le Conseil d'Etat a donc naturellement fait porter son attention sur le respect de ces exigences, tout particulièrement celle du respect de la hiérarchie des normes, dans le cadre défini par la décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 24 février 2022 *Association des avocats pour la défense des droits des étrangers* (n° 450285, 450288).

A ce titre, le Conseil d'Etat a procédé à des reclassements, modifié certaines dispositions afin d'assurer leur conformité aux normes constitutionnelles ou conventionnelles, en particulier à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et écarté l'importation dans le code de dispositions dont la mise en conformité requiert la mise en œuvre de procédures excédant les compétences du codificateur, telles que définies dans l'habilitation. Mérite tout particulièrement attention le travail mené sur la reprise des dispositions du code de procédure pénale régissant des traitements de données ainsi nommés ou considérés, avec un examen minutieux de la

conformité des traitements de données destinés à figurer dans le code avec les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

2.2.3. Les règles d'identification du niveau des articles réglementaires

Saisi d'un projet de décret portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics, le Conseil d'Etat (section des finances) a rappelé les règles contemporaines d'identification du niveau des articles réglementaires. Ainsi, dans les codes récents, qui sont préalablement soumis à la Commission supérieure de codification, les articles de la partie réglementaire relevant d'un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres sont identifiés par un «R.*», tandis que ceux relevant d'un décret en conseil des ministres mais non pris en Conseil d'Etat le sont par un «D.*». Les articles relevant d'un décret en Conseil d'Etat sont signalés par la lettre «R» tandis que ceux qui relèvent du décret simple sont signalés par la lettre «D».

Toutefois, certains codes rédigés avant la mise en place de la Commission supérieure de codification, comme c'est le cas du livre des procédures fiscales, retiennent des règles différentes, en l'espèce une mention «R.**» pour les décrets en Conseil d'Etat délibérés en conseil des ministres, une mention «R.*» pour les décrets en Conseil d'Etat et une mention «R» pour les décrets simples. Dans un tel cas, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de mettre en œuvre, dès que possible, les règles contemporaines d'identification, le cas échéant en recourant à un décret en Conseil d'Etat «balai» remplaçant les références là où il y a lieu.

Dans le cas des nouveaux articles R. 276-1 à R. 276-4 du livre des procédures fiscales introduits par l'article 16 du projet de décret soumis à l'examen du Conseil d'Etat, la seule mention «R» dans le texte source devait permettre leur modification par décret simple, compte tenu des modalités d'écriture particulières du livre des procédures fiscales précédemment rappelées. Le Conseil d'Etat a estimé cependant préférable, faute pour ce code d'explicitier expressément le sens des mentions qu'il utilise, et pour éviter toute ambiguïté, de préciser, tant que le livre des procédures fiscales n'a pas été modifié par le Gouvernement, que les dispositions des articles R. 276-1 à R. 276-4 (nouveaux) de ce livre telles qu'elles résultent de l'article 16 du projet de décret peuvent être modifiées par décret simple. Enfin, pour éviter tout *a contrario* avec les autres articles en «R» du livre des procédures fiscales, pour lesquels une telle mention

n'a pas été prévue, le Conseil d'Etat a décidé d'insérer cette possibilité de modification de ces quatre articles par décret simple non pas dans le livre des procédures fiscales mais dans le projet de décret examiné.

2.2.4. La codification des dispositions relatives à l'outre-mer

Saisi du projet de décret relatif à la partie réglementaire du livre VII du code monétaire et financier, le Conseil d'Etat (section des finances) a approuvé le choix fait par le Gouvernement, sur la suggestion de la Commission supérieure de codification, d'un ordre de présentation des articles portant extension, dans les collectivités d'outre-mer, de dispositions réglementaires de la partie métropolitaine du code monétaire et financier qui suivent, au sein de chaque subdivision du code, l'ordre de présentation des articles étendus au sein de la subdivision dont ils sont issus. Pour des motifs d'accessibilité et de lisibilité du droit applicable outre-mer, cet ordre de présentation a été préféré à celui numérotant les articles d'un même chapitre selon la catégorie du décret et qui aurait ainsi fait précéder les dispositions relevant du décret en Conseil d'Etat ou du décret par celles relevant du décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres et du décret délibéré en conseil des ministres.

ANNEXE N° 1

Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification
modifié par le décret n° 2019-60 du 30 janvier 2019 relatif à la Commission supérieure de codification

Article 1^{er}

Il est institué une Commission supérieure de codification chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit qui prend la suite de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires créée par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948. Elle a pour mission de :

Procéder à la programmation des travaux de codification ;

Fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;

Susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées ;

Recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole ;

Adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que les projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants.

Elle peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants.

Enfin, la commission est saisie par la Direction des Journaux officiels des difficultés que soulève la mise à jour des textes mentionnés au 1^o de l'article 1^{er} du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet ainsi que de toute question liée à cette activité. Elle formule toute proposition utile dans ce domaine.

Article 2

La Commission supérieure de codification comprend sous la présidence du Premier ministre :

Un vice-président, président de section ou président de section honoraire au Conseil d'Etat.

Des membres permanents :

- un représentant du Conseil d'Etat ;
- un représentant de la Cour de cassation ;

-
- un représentant de la Cour des comptes ;
 - un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
 - un membre de la commission des lois du Sénat ;
 - deux professeurs agrégés des facultés de droit, en activité ou honoraires ;
 - le directeur des affaires civiles et du sceau ;
 - le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
 - le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
 - le directeur au secrétariat général du Gouvernement ;
 - le directeur de l'information légale et administrative ;
 - le délégué général à l'outre-mer.

Des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné :

- un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'Etat ;
- un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ;
- un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat ;
- le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné ;

Un rapporteur général.

Deux rapporteurs généraux adjoints.

Pour l'exercice de la mission définie au dernier alinéa de l'article 1^{er} du présent décret, la commission s'appuie sur les travaux d'un groupe d'experts constitué auprès d'elle, dont la composition est fixée par arrêté du Premier ministre.

Article 3

Le vice-président de la Commission supérieure de codification est nommé pour quatre ans par arrêté du Premier ministre.

Les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes sont désignés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans, sur proposition des institutions qu'ils représentent.

Les professeurs agrégés des facultés de droit sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président pour une durée de quatre ans.

En vue de la désignation et de la présence des membres non permanents, le vice-président sollicite les institutions ou les ministères concernés par le code examiné.

Le rapporteur général et les rapporteurs généraux adjoints sont désignés par arrêté du Premier ministre sur proposition du vice-président.

Article 4

Les membres de la Commission supérieure de codification peuvent être suppléés par des membres désignés dans les mêmes conditions. Les directeurs d'administration centrale peuvent être suppléés par un haut fonctionnaire ou magistrat placé sous leur autorité et désigné par le ministre.

Article 5

La commission peut entendre toute personnalité qualifiée par ses travaux antérieurs.

Article 6

Des rapporteurs particuliers et des personnalités qualifiées pour l'élaboration des codes peuvent être désignés par le vice-président pour participer aux groupes de travail chargés de la codification.

Des rapporteurs particuliers sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer.

Article 7

Le secrétariat de la Commission supérieure de codification est assuré sous l'autorité d'un secrétaire général par le secrétariat général du Gouvernement.

Article 8

Dans la limite des crédits ouverts au budget des services du Premier ministre au titre de la Commission supérieure de codification, des indemnités peuvent être allouées dans les conditions fixées aux articles ci-après :

- au vice-président ;
- au rapporteur général et aux rapporteurs généraux adjoints ;
- aux rapporteurs particuliers ainsi qu'aux personnalités qualifiées.

Article 9

Les indemnités allouées au vice-président, au rapporteur général et aux rapporteurs généraux adjoints ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget.

Article 10

Les indemnités allouées aux rapporteurs particuliers ont un caractère forfaitaire et mensuel. Leur montant est fixé par le Premier ministre sur proposition du vice-président dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du budget.

Article 11

Le montant des indemnités allouées aux personnalités qualifiées a un caractère forfaitaire. Il est fixé par le vice-président dans la limite d'un plafond établi par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives et du ministre chargé du budget. Cette indemnité est payée en deux versements.

Article 12

Les décrets n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, n° 61-652 du 20 juin 1961 relatif à la composition de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires et n° 73-246 du 7 mai 1973 relatif à l'attribution d'indemnités à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires sont abrogés.

Article 13

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

ANNEXE N° 2

*Composition de la Commission supérieure de codification
(à la date du 1^{er} mars 2023)*

Vice-président : M. Bernard STIRN

Président de section honoraire au Conseil d'Etat, membre de l'Institut

Membres permanents

Mme Christine MAUGÜÉ
Conseillère d'Etat, présidente adjointe
de la section du contentieux du Conseil
d'Etat

Suppléant :

M. Nicolas BOULOIS
Conseiller d'Etat, président de la
2^e chambre de la section du contentieux

M. Jean-Michel SOMMER
Président de chambre à la Cour
de cassation

Suppléant :

Mme Isabelle GOANVIC
Conseillère à la Cour de cassation

Mme Nathalie REULAND
Conseillère référendaire à la Cour des
comptes

Suppléante :

Mme Raphaëlle GODDET
Conseillère référendaire à la Cour des
comptes

Mme Marie-France LORHO
Députée de Vaucluse

Suppléant :

...

M. Alain RICHARD
Sénateur du Val-d'Oise

M. Philippe TERNEYRE
Professeur agrégé des facultés de droit

Mme Rozen NOGUELLOU
Professeure agrégée des facultés de droit

M. Rémi DECOUT-PAOLINI
Directeur des affaires civiles et du sceau

M. Olivier CHRISTEN
Directeur des affaires criminelles et des
grâces

Mme Nathalie COLIN
Directrice générale de l'administration
et de la fonction publique

Mme Aurélie BRETONNEAU
Directrice, adjointe à la secrétaire
générale du Gouvernement

Mme Anne DUCLOS-GRISIER
Directrice de l'information légale et
administrative

Mme Sophie BROCAS
Directrice générale des outre-mer

Rapporteuse générale

Mme Anne COURREGES
Conseillère d'Etat, assesseure à la
2^e chambre de la section du contentieux
au Conseil d'Etat

Rapporteuse générale adjointe

Mme Frédérique AGOSTINI
Conseillère à la Cour de cassation

Secrétaire générale

Mme Marianne HEQUET
Chef du département de la qualité
du droit au secrétariat général du
Gouvernement

Correspondants

M. Fabrice ROBERT

Directeur de la législation et du contrôle
du Sénat

...

Mme Solange LE BARTZ

Responsable du pôle de la diffusion
du droit par l'internet à la direction
de l'information légale et administrative

Mme Libera BAMBINI

Responsable de la consolidation des
textes normatifs à la direction de
l'information légale et administrative

ANNEXE N° 3

*Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification
des textes législatifs et réglementaires*

[...]

ANNEXE
Programme général de codification
1996-2000

1. Code civil.
2. Code pénal.

A. – VIE PUBLIQUE

a) Institutions politiques

3. Code des pouvoirs publics constitutionnels.
4. Code électoral.

b) Justice

5. Code de la magistrature.
6. Code de l'organisation judiciaire.
7. Code de la juridiction administrative.
8. Code de la procédure civile et des voies d'exécution.
9. Code des professions juridiques et judiciaires.

c) Administration

10. Code de l'administration.
11. Code de la fonction publique.
12. Code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général.
13. Code des propriétés publiques.

d) Finances

14. Code du droit budgétaire et de la comptabilité publique.
15. Code général des impôts.
16. Code des procédures fiscales.
17. Code des douanes.

e) Police

18. Code de la route.
19. Code de l'entrée, du séjour et du travail des étrangers.

f) Défense

20. Code de la défense.

B. – ACTIVITES ECONOMIQUES

21. Code de commerce.
22. Code monétaire et financier.
23. Code rural.
24. Code de l'environnement.
25. Code de l'urbanisme.
26. Code de la construction et de l'habitat.
27. Code de l'énergie et des mines.
28. Code des transports.
29. Code des postes et des télécommunications.
30. Code de l'artisanat.
31. Code des assurances.

C. – ACTIVITES SOCIALES

32. Code de la santé publique.
33. Code de l'action sociale.
34. Code social des professions maritimes.
35. Code de la sécurité industrielle.
36. Code des associations et fondations.
37. Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

D. – CULTURE

38. Code de la communication.
39. Code de l'éducation.
40. Code du patrimoine.
41. Code de la recherche.
42. Code du sport.

ANNEXE N° 4

*Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification
des textes législatifs et réglementaires*



Le Premier Ministre
n° 5643/SG

Paris, le 27 mars 2013

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués

La codification de textes législatifs et réglementaires, en permettant une présentation rationalisée, à la fois ordonnée et cohérente, de l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur, constitue un moyen essentiel d'améliorer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit. Elle représente un enjeu de simplification administrative important pour nos concitoyens, qui peuvent appréhender une réglementation, dans un code, plus commodément qu'en présence de textes épars. Elle est également un facteur significatif d'attractivité pour notre pays, dans la mesure où elle favorise la lisibilité du droit français, pour les entreprises comme pour les autres investisseurs.

Les ambitions fixées par la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, relayées par la loi du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes, sont aujourd'hui largement satisfaites. La tâche accomplie depuis la fin du siècle dernier est considérable :

- une vingtaine de nouveaux codes ont été créés, parmi lesquels, notamment, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des transports, le code de justice administrative ou le code général de la propriété des personnes publiques ;

- neuf codes ont été entièrement refondus, dont le code de commerce, le code du travail, le code de l'urbanisme ou le code rural et de la pêche maritime.

Environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvent aujourd'hui codifiés. De fait, alors que certaines lois, en raison de leur objet ou de leur dimension symbolique au sein de notre ordre juridique, n'ont pas vocation à faire l'objet d'une codification, le nombre de nouveaux codes à créer apparaît désormais limité.

Les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité du droit imposent toutefois de veiller à la bonne maintenance des codes existants, voire d'engager les travaux de refonte qu'impose l'ampleur des modifications qui ont affecté certains codes.

C'est dans cet esprit que j'ai fixé le programme de codification figurant en annexe de la présente circulaire qui, sans exclure d'autres travaux de codification ou de refonte de code dont la nécessité ou l'intérêt pourrait se faire jour, arrête les priorités du Gouvernement en ce domaine.

Il convient tout d'abord de mener à leur terme les travaux qui ont été engagés. L'état d'avancement actuel de plusieurs projets appelle un aboutissement avant la fin de l'année 2013.

La priorité reviendra ensuite à l'élaboration des nouveaux codes qui viendront parachever la codification du droit français.

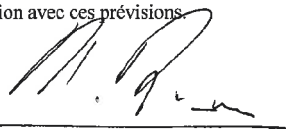
Le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a ainsi décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens. Ce code est appelé à constituer un véritable *vade-mecum* des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations avec les administrations. L'élaboration de ce code, dont la responsabilité est confiée au secrétariat général du Gouvernement, devra permettre d'harmoniser les procédures pour réduire les disparités qui ne sont pas objectivement justifiées, de simplifier les règles et les procédures en s'appuyant sur les potentialités ouvertes par les technologies de la communication et de développer la transparence de l'action administrative et la participation du public à l'élaboration des décisions.

Le code général de la fonction publique, dont un premier projet a déjà été élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, aura pour sa part vocation à rassembler dans un texte unique les règles applicables aux trois versants de la fonction publique. L'œuvre de codification s'inscrira ainsi dans le prolongement du statut général dont l'année 2013 marquera le trentième anniversaire.

Il conviendra par ailleurs d'engager les refontes dont la nécessité est avérée pour actualiser certains codes existants et pour en améliorer la lisibilité.

Pour conduire ces travaux, il revient aux services placés sous votre autorité de prendre l'attache, en temps utile, de la commission supérieure de codification qui pourra les orienter tout au long du processus d'élaboration des projets.

En vue de faciliter la programmation nécessaire en la matière, vous vous assurerez que les programmes de travail semestriels que vous me proposez font apparaître, de façon systématique, les opérations de codification que vous envisagez, ainsi que leurs échéances. Il appartiendra au secrétariat général du Gouvernement de veiller à la bonne articulation des travaux de la commission supérieure de codification avec ces prévisions.



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE

- 1) Nouveaux codes dont l'adoption est programmée :
 - code général de la fonction publique
 - code des relations entre l'administration et le public
- 2) Codes devant faire l'objet d'une refonte :
 - code de la consommation
 - code de la construction et de l'habitation
 - code électoral¹
 - code de l'expropriation pour cause d'utilité publique²
 - code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
 - code des postes et des communications électroniques
 - code de l'urbanisme (livre 1^{er})
 - code de la voirie routière
- 3) Codes dont la partie réglementaire doit être achevée:
 - code du cinéma et de l'image animée
 - code de la défense
 - code de l'éducation
 - code de l'énergie
 - code du patrimoine
 - code des transports
 - code rural et de la pêche maritime (livre 9)
 - code de la sécurité intérieure

¹ Un projet de code a été élaboré avec la commission supérieure de codification en 2011 mais n'a pu être adopté sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 28 de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique

² Le projet a déjà été examiné par la commission supérieure de codification et pourra être adopté dès qu'une nouvelle habilitation sera obtenue.

ANNEXE N° 5

*Avis émis par la Commission supérieure de codification
au cours de l'année 2022*

Avis sur le projet de code des impositions sur les biens et services

(SÉANCE DU 22 MARS 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet, porté par la Direction de la législation fiscale (DLF), de regrouper au sein d'un code les dispositions relatives aux impositions sur les biens et services. Au cours de sa séance plénière du 22 mars 2022, elle a examiné les chapitres I^{er} « Dispositions générales » et II « Utilisation finale des réseaux de communications électroniques » du titre IV « Communication, numérique et culture » du livre IV « Autres impositions sectorielles ». Elle a émis les observations suivantes.

- La Commission a tenu, au préalable, à saluer la publication de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services. Centrée sur le régime général d'accise, les transports et la production industrielle, elle constitue une première étape du chantier de consolidation, au sein d'un code unique, de dispositions fiscales auparavant intégrées dans de nombreux textes, codifiés ou non, et qui forment un ensemble cohérent.
- La nouvelle habilitation prévue par le II de l'article 128 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 permettra d'étendre cet exercice à d'autres impositions sectorielles sur les biens et services mais aussi de procéder à la recodification d'impositions de portée générale, telle la TVA. La Commission a approuvé le parti envisagé par la DLF consistant, dans le cadre de cette habilitation courant jusqu'au 30 décembre 2023, à procéder, non plus par ordonnance unique au terme de la période d'habilitation, mais par ordonnances successives, bloc par bloc.
- En ce qui concerne les dispositions qui lui étaient soumises, qui ne constituent qu'une partie du futur titre IV du livre IV, la Commission a admis l'intitulé proposé, à savoir « Communication, numérique et culture ». Même si d'autres choix étaient concevables, il a l'intérêt d'être immédiatement intelligible pour les contribuables concernés et d'identifier à part entière le secteur d'activité dit du numérique.
- S'agissant de la section 2 du chapitre 2, relative à la taxe sur les services de communications électroniques, la Commission a suivi ses rapporteurs particuliers qui, à l'article L. 442-6 définissant le territoire de taxation, proposaient de maintenir la disposition selon laquelle ce territoire comprend les territoires de la Guadeloupe, de

la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, sous réserve de la disparition des messages publicitaires dans les programmes de télévision de la société France Télévision. Il est vrai que la disposition en cause est dépourvue d'effet actuellement, faute pour la réserve d'avoir été levée. Mais la Commission a estimé que, dans le cadre d'une codification à droit constant, elle ne pouvait que prendre acte de ce que cette disposition législative existe. Il est loisible au Gouvernement, s'il était convaincu que la réserve n'aurait jamais vocation à être levée et donc que la disposition reste lettre morte à l'avenir, d'en proposer la suppression au législateur en introduisant une disposition en ce sens dans la loi de ratification de l'ordonnance de codification.

- Quant à l'absence d'extension à Mayotte de cette même taxe, la Commission a estimé que l'éloignement et l'étroitesse de marchés étaient de nature à justifier cette différence de traitement, sans qu'il en résulte une atteinte inconstitutionnelle au principe d'égalité.
- En ce qui concerne les sections 2 et 3 relatives aux taxes sur les services de télévision et sur les services de médias audiovisuels à la demande, la Commission a approuvé, au nom du nécessaire respect de la hiérarchie des normes, l'extension, prévue respectivement par les articles L. 442-15 et L. 442-26, de leur territorialité à certaines collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, en l'occurrence Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Dans la ligne de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (V. notamment sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007), elle a relevé que les dispositions donnant compétence à ces collectivités en matière fiscale ne sauraient être regardées comme privant l'Etat de sa propre compétence fiscale s'agissant de taxes finançant le CNC et portant sur des éléments d'assiette pour lesquels l'Etat demeure compétent dans les collectivités considérées, alors qu'il résulterait de l'absence d'extension une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.
- Enfin, s'agissant de la section 5 relative à la taxe sur certains services numériques, la Commission a observé que dans son avis rendu public sur le projet de loi relatif à la création d'une taxe sur les services numériques, délibéré le 28 février 2019, le Conseil d'Etat n'avait pas pu donner, en l'état, un avis favorable à l'exclusion générale du champ de la taxe des services d'intermédiation constituant des services financiers réglementés fournis par des prestataires de services financiers agréés. Il s'était notamment fondé sur la généralité de l'exclusion et sur l'imprécision des éléments de justification apportés.

La Commission a toutefois relevé que la rédaction codifiée, issue d'un amendement législatif faisant suite à cet avis, définit désormais avec davantage de précision les services financiers exclus et avait été justifiée par le fait que ceux-ci ne reposent pas sur un modèle économique dans lequel la valeur est tirée de l'activité des utilisateurs. Dans cette mesure, la Commission a estimé que la reprise de cette disposition était possible, sous réserve toutefois de l'examen du Conseil d'Etat, saisi du projet d'ordonnance de codification.

Avis sur le projet de code des impositions sur les biens et services

(SÉANCE DU 24 MAI 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet, porté par la Direction de la législation fiscale (DLF), de regrouper au sein d'un code les dispositions relatives aux impositions sur les biens et services. Au cours de sa séance plénière du 24 mai 2022, elle a examiné les dispositions relatives à la taxe sur la publicité télévisuelle et à la taxe sur la publicité diffusée sur les services de contenus audiovisuels à la demande, ayant vocation à figurer au sein du titre IV « Communication, numérique et culture » du livre IV « Autres impositions sectorielles ». Elle a émis les observations suivantes.

Question préalable

- La Commission a constaté que le projet de plan soumis à son examen prévoyait neuf titres pour le livre IV et s'exposait ainsi à un risque de saturation de ce livre dans un avenir proche, rendant plus difficile sa maintenance. Elle a donc invité la DLF à réfléchir d'ici la prochaine séance à d'éventuels regroupements au sein du livre concerné ou à une répartition des dispositions de ce livre en deux livres.
- Par ailleurs, la Commission a approuvé le choix de l'administration de déplacer le titre IV « Communication, numérique, culture » vers le titre V, le titre IV étant alors consacré aux impositions relatives à l'alimentation et à l'agriculture. Il s'agit d'assurer un enchaînement plus naturel avec le titre III relatif aux taxes sur l'environnement en évitant d'intercaler celles sur le numérique.
- Enfin, l'attention de la Commission a été appelée sur une décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux rendue le 31 mars dernier (n° 461058) et qui concerne la taxe sur les services numériques examinée lors de la séance de mars dernier. Le Conseil d'Etat a annulé le refus ministériel d'abroger certains paragraphes de la doctrine commentant cette taxe en ce qu'ils restreignaient le champ d'opérations exclues de la taxe, alors que le législateur n'avait pas entendu apporter de telles restrictions. La Commission a invité la DLF à tirer toutes les conséquences de l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat, ce qui suppose d'apporter les clarifications textuelles que l'habilitation permet et, sinon, d'ajuster les dispositions législatives dans un prochain texte financier.

Taxe sur la publicité audiovisuelle

- Les dispositions soumises à l'examen de la Commission constituent le volet « éditeurs » (TST-E) de la taxe sur les services de télévision, la composante « distributeurs » ayant été discutée lors de la séance de mars dernier.
- La Commission a observé que la TST-E comporte en réalité trois composantes distinctes, à savoir les sommes encaissées pour les messages publicitaires, la contribution à l'audiovisuel public et le produit de certains appels téléphoniques ou messages surtaxés. Toutefois, à l'instar de ses rapporteurs particuliers, elle n'a pas entendu remettre en cause le choix fait par l'administration de ne pas procéder à une scission en trois composantes, comme cela avait été admis pour la taxe sur les services numériques.
- La Commission a par ailleurs approuvé le parti consistant à légaliser la tolérance qui figurait au sein de la doctrine administrative selon laquelle l'éditeur de plusieurs services de télévision dont l'un d'entre eux n'avait diffusé aucune œuvre financée par le CNC pouvait ne pas soumettre à la taxe les montants se rapportant à ce service en particulier. Il lui a semblé que cette modification du champ d'application de la taxe pouvait être admise en ce qu'elle était de nature à rendre la taxe plus conforme au principe d'égalité devant l'impôt.
- La Commission a également admis la reprise de l'exclusion du champ de la taxe des services de télévision entièrement consacrés à l'information du public et dont les programmes sont intégralement produits et réalisés avec les moyens de production de l'éditeur. Cette disposition récente vise à soutenir le maintien de la gratuité des chaînes d'information en continu qui contribuent à l'information du public. La différence de traitement qui en résulte au profit des chaînes d'information en continu, alors même qu'elles peuvent diffuser certains programmes qui, à vocation documentaire, peuvent être subventionnés par le CNC, peut être regardée comme justifiée par un motif d'intérêt général.
- Enfin, à l'article définissant les services interactifs donnant lieu à perception de rémunération par les chaînes de télévision (jeux par téléphone ou SMS), la Commission a estimé qu'il convenait de reprendre l'exclusion qui s'applique aux services liés à la diffusion de programmes « servant une grande cause nationale ou d'intérêt général », tout en clarifiant le texte pour préciser que les recettes perçues doivent être affectées au financement de ces causes.

**Taxe sur la publicité diffusée sur les services de contenus audiovisuels
à la demande**

Les dispositions examinées n'ont pas appelé d'observations particulières.

Avis sur le projet de refonte du code de l'artisanat

(SÉANCE DU 24 MAI 2022)

La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code de l'artisanat. Au cours de sa séance plénière du 24 mai 2022, elle a examiné le projet de plan du code. Elle a émis les observations suivantes.

Observations liminaires

- La Commission s'est félicitée du projet de refonte du code de l'artisanat. En effet, une telle refonte lui est apparue indispensable face aux imperfections unanimement déplorées : absence de distinction entre les dispositions législatives et réglementaires, non-prise en compte de nombreuses dispositions – y compris législatives – relatives à l'artisanat, non-respect des principes modernes de codification. Cette refonte avait, d'ailleurs, à plusieurs reprises, été appelée de ses vœux par la section des finances du Conseil d'Etat.
- Deux précédentes tentatives de création d'un code des métiers et de l'artisanat n'ont pu être menées à leur terme. La seconde, à droit non constant, avait donné lieu à deux avis de la Commission les 1^{er} février et 21 juin 2011. Une nouvelle habilitation, cette fois à droit constant, figure à l'article 8 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante. La Commission a observé que le délai d'habilitation n'est que de 14 mois et expire le 14 avril 2023. Au regard de la brièveté de ce délai, elle a invité l'administration à établir un calendrier de travail prévisionnel intégrant les éventuelles consultations et le délai d'examen par le Conseil d'Etat.

Observations sur la structure générale

- Le projet de l'administration comportait initialement trois livres. La Commission a rejoint sa rapporteure particulière pour privilégier une subdivision en un nombre de livres plus important, afin de gagner en lisibilité et de faciliter la maintenance du code dans le temps.
- La Commission a alors approuvé le projet de structuration en cinq livres : activités relevant du secteur des métiers et de l'artisanat, personnes relevant du secteur, institutions de l'artisanat, dispositions particulières aux départements d'Alsace-Moselle, dispositions relatives à l'outre-mer. Des ajustements pourront évidemment être faits par la suite en fonction du volume des dispositions à codifier et du travail sur les linéaires.

-
- La codification des dispositions relatives à l’Alsace et la Moselle a soulevé une difficulté particulière. Ainsi que l’avait souligné la Commission dans ses avis de 2011, elle suppose un travail conséquent de vérification de la conformité des dispositions en cause à des normes supérieures, notamment conventionnelles, mais aussi un travail important de recensement des dispositions encore applicables et de concertation au regard de leur grande spécificité et sensibilité. Dans le calendrier relativement bref imparti par la loi d’habilitation, un tel chantier n’apparaît pas sérieusement réalisable et risque de compromettre l’ensemble du projet. Dans ce contexte très particulier et pour laisser la place nécessaire au dialogue et à la concertation, la Commission s’est résignée à dissocier les deux exercices de codification et à réserver un livre pour accueillir, à l’occasion d’une codification ultérieure, les dispositions relatives à l’Alsace-Moselle.

Observations sur le périmètre

- La Commission a approuvé le choix de ne pas codifier les dispositions des premiers articles de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d’orientation du commerce et de l’artisanat. Ces dispositions, qui énoncent les fondements et les objectifs des activités commerciales et artisanales, auraient pu trouver une place naturelle en ouverture du code. Toutefois, leur périmètre excède celui des seules activités artisanales et procéder par simple renvoi n’aurait pas correspondu à leur valeur symbolique.
- La Commission a pris acte de ce qu’à ce stade, aucun transfert d’autres codes vers le code de l’artisanat n’est prévu. Toutefois, conformément à sa doctrine la plus récente, si un transfert était de nature à améliorer la lisibilité du code de l’artisanat pour ses utilisateurs sans dégrader la situation du code d’origine, il pourrait être ponctuellement envisagé dans la suite des travaux.
- Par ailleurs, la Commission a rappelé que dans son avis du 1^{er} février 2011, elle avait admis le principe de renvois aux dispositions d’autres codes. Toutefois, il convient de limiter leur nombre. Ainsi, les renvois à des dispositions très générales, qui ne concernent pas seulement l’artisanat et que les artisans peuvent avoir à mettre en œuvre ou à connaître ni plus ou moins que d’autres acteurs ne relevant pas de l’artisanat, ne s’imposent pas. Il en va, en principe, autrement des renvois à des dispositions concernant plus directement l’artisanat (mais pas seulement) ou relevant une importance particulière pour ce secteur.

-
- Une illustration de cette grille de lecture est fournie par le chapitre V du livre I^{er} relatif aux « Conditions d'accès particulières à certaines professions artisanales ». Des dispositions régissant de telles conditions d'accès figurent au sein d'autres codes (code des transports pour les taxis, code de la santé publique pour les ambulanciers, code du travail pour les coiffeurs, etc.). Elles ont un lien fort avec le contenu du chapitre et assurent la complétude de l'information qu'il contient. Il est donc cohérent de procéder à des renvois pédagogiques vers ces codes.
 - Enfin, de façon plus anecdotique, la Commission s'est montrée disposée à envisager, eu égard à son importance pour le secteur de l'artisanat, la codification d'une disposition sur le label « Entreprise du patrimoine vivant », alors même qu'elle consisterait en un simple renvoi à une disposition législative non codifiée. Toutefois, elle a émis une réserve : que cette disposition ne soit pas élevée au niveau du chapitre, avec l'impact associé sur la numérotation.

Avis sur le projet de code des impositions sur les biens et services

(SÉANCE DU 21 JUIN 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet, porté par la Direction de la législation fiscale (DLF), de regrouper au sein d'un code les dispositions relatives aux impositions sur les biens et services. Au cours de sa séance plénière du 21 juin 2022, elle a examiné les dispositions relatives à la taxe sur la publicité diffusée au moyen de documents imprimés et à la taxe sur la publicité extérieure, ayant vocation à figurer au sein du titre IV « Communication, numérique et culture » du livre IV « Autres impositions sectorielles ». Elle a émis les observations suivantes.

Taxe sur la publicité diffusée au moyen de documents imprimés

- La Commission a approuvé la reformulation qui lui était proposée du périmètre des éléments taxables. Elle a notamment estimé possible, au regard de l'objet de la taxe, de reprendre l'exclusion des messages à visée purement informative, et donc des imprimés n'ayant qu'un caractère publicitaire accessoire, comme le prévoit la doctrine administrative.
- Par ailleurs, s'agissant de l'exonération des catalogues adressés dans le cadre de la vente par correspondance ou à distance, la Commission s'est interrogée sur le caractère d'aide d'Etat de cette mesure. Elle a toutefois considéré que le traitement particulier réservé à la vente par correspondance pouvait être justifié par la nature et l'économie de la taxe en cause, qui vise à taxer les imprimés purement publicitaires, n'ayant pas d'autres fonctions que de contenir de la publicité.
- Enfin, la Commission a admis la restriction du champ d'application personnel de la taxe consistant à cibler les annonceurs, et non les prestataires de services de publicité. Alors qu'il était nécessaire de corriger le silence de la loi sur ce point, la disposition soumise à son examen, qui reprenait une précision explicitée par la doctrine, lui a semblé correspondre à l'objectif de la taxe.

Taxe sur la publicité extérieure

- Par souci d'harmonisation, la DLF avait envisagé de modifier l'intitulé de la taxe. Mais, finalement, en accord avec l'administration, la Commission a estimé préférable d'en rester à l'intitulé existant, qui a le mérite d'être bien identifié par les collectivités territoriales amenées à délibérer pour instaurer la taxe et d'être conforme à l'objet de celle-ci.

-
- En ce qui concerne l'exonération pour les supports faisant la promotion des spectacles, la Commission rejoint la DLF et ses rapporteurs particuliers pour retenir la qualification d'aide d'Etat. Elle a en conséquence approuvé la proposition de placer cette exonération sous encadrement *de minimis*.
 - Enfin, la Commission s'est interrogée sur la reprise de la faculté d'accorder des demi-tarifs ou une exonération totale pour les supports exploités en vertu d'une concession accordée par la municipalité, ou ceux apposés sur du mobilier urbain ou des kiosques à journaux. La question de la conformité de cette disposition au principe d'égalité devant l'impôt se pose sérieusement. Si l'avantage fiscal en faveur des kiosques à journaux pourrait se justifier par l'intérêt général lié à la préservation de ce type de commerce, qui participe de la diffusion de la presse, il en va autrement pour l'exonération en faveur des concessions municipales et du mobilier urbain.

*Avis sur les dispositions outre-mer de la partie réglementaire
du code monétaire et financier*

(SÉANCE DU 21 JUIN 2022)

Dans sa séance du 21 juin 2022, la Commission supérieure de codification a examiné les dispositions du livre VII, portant dispositions relatives à l'outre-mer, de la partie réglementaire du code monétaire et financier (CMF). Elle a émis les observations suivantes.

1. La Commission supérieure de codification s'est félicitée du progrès que constitue la réécriture proposée dans le cadre de la refonte globale du livre VII. Elle a également souligné tout l'intérêt d'adopter le plus rapidement possible les dispositions réglementaires soumises à son examen, compte tenu du décalage actuel avec les dispositions législatives qui ont fait l'objet d'ordonnances du 15 septembre 2021 et du 15 février 2022.

2. A la suite de son rapporteur particulier, la Commission a rappelé la nécessité de respecter, jusqu'au niveau des chapitres, une stricte identité entre la structure de la partie législative et celle de la partie réglementaire. Si le projet initial ne répondait qu'imparfaitement à cette exigence, il a été modifié pour en tenir compte.

3. S'agissant du titre II, consacré à des dispositifs monétaires et financiers spécifiques à l'outre-mer, la plupart des dispositions examinées n'appelle pas d'observations particulières. Toutefois, une difficulté est apparue pour l'Institut d'émission d'outre-mer, auquel des dispositions réglementaires attribuent d'autres compétences que celles mentionnées par le législateur. Il en va en particulier ainsi de celle confiant à l'Institut la mission relative au droit au compte, exercée pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France. La Commission a recommandé à l'administration d'introduire dans un projet de loi de ratification une disposition visant à clarifier ce point. La difficulté rencontrée témoigne, en tout cas, de l'intérêt de pouvoir, pour autant que ce soit possible, examiner simultanément les dispositions législatives et réglementaires d'un même code.

4. En ce qui concerne les titres III à VIII, le projet soumis à l'examen de la Commission comporte des dispositions en R (décrets en Conseil d'Etat) et en D (décrets simples) ainsi que quelques dispositions en D.* et R.*, traduisant un examen en conseil des ministres. Le projet initial faisait le choix, dans certains cas, de numéroter les articles d'un même chapitre en fonction du type de décret et non selon la numérotation des dispositions du code que ces articles avaient pour objet d'étendre ou

d'adapter. La Commission a approuvé le parti suggéré par son rapporteur particulier, consistant à respecter dans tous les cas la numérotation de la partie métropolitaine du code. Au sein d'une même subdivision de la partie outre-mer, une disposition de niveau inférieur (par exemple D) pourra ainsi précéder une disposition de niveau supérieur (R ou R.* par exemple) si la numérotation des dispositions métropolitaines qu'elle étend ou adapte le justifie. Cette façon de procéder permet, pour ce code, de gagner en lisibilité et en facilité d'emploi pour l'utilisateur.

5. Une difficulté est apparue concernant l'extension, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, des dispositions de droit commun faisant référence à des dispositions de droit européen dérivé localement inapplicables. Une simple mention d'extension de l'article de droit commun, par le biais d'un compteur ou d'un tableau « Lifou », à un texte de droit européen localement inapplicable risque de ne pas suffire pour rendre cet article applicable dans la collectivité concernée. Une adaptation de cette référence au droit européen est donc nécessaire. Dans la ligne de ce qui avait été fait à l'occasion de l'extension dans les collectivités du Pacifique des dispositions de la loi CNIL, telles que refondues à la suite du RGPD, ou dans le cadre de la refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le rapporteur particulier a proposé de remplacer la référence à l'acte de droit dérivé concerné par la référence aux « règles applicables en métropole en vertu » de cet acte dérivé. En l'état de ses réflexions, la Commission a retenu cette proposition, qui vise à éviter de figer l'acte de droit dérivé dans sa rédaction à la date de l'extension, sans prendre en compte ses évolutions ultérieures, et donc de créer un risque de décalage involontaire avec le droit métropolitain, auquel les modifications de l'acte de droit dérivé seront immédiatement rendues applicables. Toutefois, elle a souhaité attirer l'attention du Conseil d'Etat sur le fait que cette façon de procéder, qui revient à accepter par anticipation l'extension de modifications d'un texte de droit dérivé, pose une question d'articulation avec la jurisprudence Lifou.

6. Enfin, la Commission a pris acte de la rédaction retenue par son rapporteur particulier, consistant à ne pas rédiger de tableaux « Lifou » ne comportant qu'une ligne et à se borner alors à employer une simple phrase ainsi rédigée : « Les dispositions des articles (...) sont applicables en (...) dans leur rédaction issue du décret (...) ». L'insertion d'un tableau sera en effet possible lorsque l'évolution de l'application outre-mer le justifiera. Toutefois, la Commission note qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de se prononcer sur ce parti de rédaction.

Avis sur les dispositions relatives à l'aviation civile de la partie réglementaire du code des transports

(SÉANCE DU 21 JUIN 2022)

Au cours de sa séance plénière du 21 juin 2022, la Commission supérieure de codification a terminé l'examen des dispositions relatives à l'aviation civile de la sixième partie de la partie réglementaire du code des transports, en procédant à celui des dispositions relatives à l'outre-mer. Lors de sa séance du 15 juin 2021, elle avait en effet dû se résigner, pour ne pas retarder les travaux, à réserver l'examen de ces dispositions. Elle a émis les observations suivantes.

- Comme elle l'avait déjà relevé dans son avis du 15 juin 2021, la Commission s'est à nouveau heurtée à la difficulté tenant à la contrainte que fait peser la partie législative du code des transports, adoptée il y a plus de dix ans, sur le plan, l'intitulé et le positionnement de certaines dispositions de la partie réglementaire. Ce constat, et la situation inconfortable qui en découle pour l'administration et la Commission, milite pour une codification simultanée des parties législative et réglementaire. En l'état, la Commission a appelé l'attention de l'administration sur l'intérêt de prendre à l'avenir des dispositions législatives rendant possibles les nécessaires ajustements de la partie réglementaire, tels que constatés en séance.
- La Commission a constaté que le projet soumis à son examen faisait le choix de mentionner d'abord les extensions et adaptations des articles en R (décrets en Conseil d'Etat) puis celles des articles en D (décrets simples), en les regroupant ensuite dans des articles distincts. Si cette façon de procéder permet de limiter la multiplication des articles, elle a pour inconvénient de rendre plus difficile l'orientation de l'utilisateur du code. Dans un souci de lisibilité, la Commission a estimé préférable de s'en tenir à la numérotation des dispositions du code que les articles examinés avaient pour objet d'étendre ou d'adapter, indépendamment de leur position dans la hiérarchie des actes réglementaires.
- En raison de l'intrication des compétences de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française, en particulier en matière aéroportuaire, il n'est pas toujours possible de se borner à prévoir l'extension de certaines dispositions dans le cadre d'un tableau « Lifou ». Il convient de faire apparaître la restriction de leur champ d'application découlant de la coexistence avec des

compétences dévolues à la collectivité. A titre exceptionnel, en raison des incertitudes persistantes dans ce domaine, la Commission s'est résignée à retenir l'option de rédaction qui lui était proposée, consistant à introduire, dans chaque article « Lifou », une réserve relative aux compétences de la collectivité concernée.

- La Commission a relevé qu'il n'était pas possible de codifier les dispositions réglementaires procédant à l'extension en Nouvelle-Calédonie des dispositions du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} relatives à la responsabilité des équipages et exploitants. En effet, si les dispositions législatives de ce même chapitre ont été étendues à la Nouvelle-Calédonie, le transfert de la compétence en matière civile, intervenu depuis pour cette collectivité, y fait obstacle pour les dispositions réglementaires. Toutefois, il convient de rappeler que les dispositions réglementaires que le transfert de compétence interdit de codifier demeurent applicables tant que les autorités aujourd'hui compétentes de NC ne les ont pas modifiées ou abrogées.
- Si le code de l'aviation civile écarte actuellement l'application outre-mer, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, de l'essentiel des sanctions administratives, la Commission a observé qu'il était possible de se servir du présent exercice de codification, dès lors qu'il s'agit de la partie réglementaire, pour procéder à une telle extension, du moins pour les dispositions qui peuvent l'être eu égard aux compétences de l'Etat et, le cas échéant, au cadre législatif applicable. Elle a alors approuvé le parti consistant à rendre applicables les sanctions administratives relatives à la sécurité, dans leur ensemble. Elle n'a en revanche pas estimé pouvoir remettre en cause le choix fait en opportunité de ne pas étendre d'autres sanctions administratives.
- Enfin, comme pour les dispositions relatives à l'outre-mer de la partie réglementaire du code monétaire et financier examinées à la même séance, une difficulté est apparue concernant l'extension, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, des dispositions de droit commun faisant référence à des dispositions de droit européen dérivé localement inapplicables. Une simple mention d'extension de l'article de droit commun, par le biais d'un compteur ou d'un tableau « Lifou », à un texte de droit européen localement inapplicable risque de ne pas suffire pour rendre cet article applicable dans la collectivité concernée. Une adaptation de cette référence au droit européen est donc nécessaire. Dans la ligne de ce qui avait été fait à l'occasion de l'extension dans les collectivités du Pacifique des dispositions de la loi CNIL, telles que refondues à la suite du RGPD,

ou dans le cadre de la refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est proposé de remplacer la référence à l'acte de droit dérivé concerné par la référence aux « règles applicables en métropole en vertu » de cet acte dérivé. En l'état de ses réflexions, la Commission a retenu cette proposition, qui vise à éviter de figer l'acte de droit dérivé dans sa rédaction à la date de l'extension, sans prendre en compte ses évolutions ultérieures, et donc de créer un risque de décalage involontaire avec le droit métropolitain, auquel les modifications de l'acte de droit dérivé seront immédiatement rendues applicables. Toutefois, elle a souhaité attirer l'attention du Conseil d'Etat sur le fait que cette façon de procéder, qui revient à accepter par anticipation l'extension de modifications d'un texte de droit dérivé, pose une question d'articulation avec la jurisprudence Lifou.

Avis sur le projet de code des impositions sur les biens et services

(SÉANCE DU 20 SEPTEMBRE 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet, porté par la Direction de la législation fiscale (DLF), de regrouper au sein d'un code les dispositions relatives aux impositions sur les biens et services. Au cours de sa séance plénière du 20 septembre 2022, elle a achevé l'examen du titre V « Communication, numérique et culture » du livre IV « Autres impositions sectorielles ».

- La Commission a, au préalable, eu à se prononcer sur des compléments proposés au livre I^{er} « Dispositions générales », qu'elle a approuvés. En particulier, il est prévu d'intégrer dans le titre III, consacré au montant de l'impôt, un article additionnel selon lequel toute mention d'un prix ou d'une contrepartie au sein du code s'entend, sauf disposition contraire, « hors TVA ». Cet ajout correspond bien à la généralité des cas et permet de supprimer des redites devenues inutiles. Il en va de même des modifications apportées au titre VI, consacré à la constatation de l'impôt, afin de tenir davantage compte de ce que quelques taxes codifiées ne sont pas auto-liquidées.
- La Commission a ensuite arrêté le plan définitif du titre V du livre IV, les intitulés des chapitres et l'enchaînement de ceux-ci. Elle a estimé que le texte soumis à son examen ne présentait pas de difficultés particulières, sous réserve des quelques observations qui suivent.
- En ce qui concerne la taxe sur les spectacles cinématographiques, la Commission s'est interrogée sur la rédaction des dispositions relatives à la majoration pour les représentations de contenus à caractère pornographique ou d'incitation à la violence. Si l'administration souhaitait, désormais, faire figurer le taux applicable, résultant de la formule de calcul, la Commission a suivi ses rapporteurs particuliers qui suggéraient de maintenir la rédaction actuelle, fondée sur un coefficient multiplicateur. Cette rédaction lui a semblé plus lisible et faisant davantage ressortir l'objectif de majoration à raison des contenus voulu par le législateur.
- S'agissant de la taxe sur les spectacles vivants, la disposition exonérant les représentations pour financement public a retenu l'attention de la Commission. Celle-ci a constaté que le dispositif prévu par la loi était complexe et mobilisait des critères multiples. Toutefois, elle n'a pas estimé qu'il en résultait une difficulté constitutionnelle évidente. De même, si la différence de régime d'imposition de spectacles identiques

selon un critère tiré de la représentation ou non dans des théâtres adhérant à l'Association pour le soutien du théâtre privé interrogé, la Commission a été sensible aux missions confiées par la loi à cette association.

- Enfin, de façon générale, la Commission a approuvé le parti consistant à étendre à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon les taxes qui financent des politiques publiques relevant de la compétence de l'Etat dans ces territoires. Cette solution lui a paru justifiée au regard de l'égalité devant les charges publiques.

Avis sur le projet de refonte du code de l'artisanat

(SÉANCE DU 20 SEPTEMBRE 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet de refonte du code de l'artisanat. Au cours de sa séance plénière du 20 septembre 2022, elle a examiné les projets de parties législative et réglementaire des livres I (Activités relevant du secteur des métiers et de l'artisanat et conditions de leurs exercices) et II (Personnes relevant du secteur des métiers et de l'artisanat). Elle a émis les observations suivantes.

Observations transversales

- Lors de sa séance du 24 mai 2022, la Commission avait pris acte de la nécessité de différer la codification des dispositions relatives à l'Alsace et à la Moselle, tout en prévoyant de réserver un livre destiné à accueillir ultérieurement ces dispositions. Dans ce cadre, se posait la question du traitement à réserver aux dispositions « d'adaptation » du droit national à ces territoires. La Commission a approuvé le parti consistant à les codifier dans le présent projet au sein des articles ou subdivisions comportant les dispositions correspondantes pour le reste du territoire métropolitain. Il lui a semblé que si la codification de ces dispositions contribuait indiscutablement à améliorer la lisibilité du droit, il était préférable de ne pas commencer à remplir le livre dédié à l'Alsace et à la Moselle, qui suppose une réflexion globale.
- Les dispositions relatives à la batellerie artisanale ont soulevé une question de frontière entre codes. Ces dispositions, qui figurent actuellement dans le code des transports, portent uniquement sur une activité artisanale, ce qui rendait envisageable leur transfert vers le nouveau code. Toutefois, la Commission a pris acte du souhait exprimé par l'administration et les professionnels du secteur consultés de les maintenir dans le code des transports, et de procéder en conséquence à des simples renvois. Il s'agit ainsi de conserver le regroupement, dans un même code, de l'ensemble des dispositions relatives non seulement au statut d'entreprise de batellerie artisanale mais aussi à l'économie du secteur et à son fonctionnement.

Observations sur le livre I

- Le projet présenté à la Commission mentionne, au titre des activités soumises à une exigence de qualification professionnelle, l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie. Le questionnement sur les raisons de l'absence de prise, à ce jour, des mesures réglementaires d'application a fait apparaître le besoin d'une expertise plus poussée de questions juridiques, notamment au regard du droit de l'Union européenne, qui a justifié que l'examen de cette disposition soit réservé pour l'instant et donne lieu à un échange complémentaire lors d'une prochaine séance.
- La Commission a approuvé le choix de ne pas codifier dans le présent projet les dispositions réglementaires d'application des articles L. 134-12 (valeur minimale des parts sociales des sociétés coopératives artisanales) et L. 134-16 (organisation de sections), dès lors qu'elles ne concernent pas les seules sociétés coopératives artisanales mais également les sociétés coopératives de transport et maritimes. En revanche, elle a insisté sur la nécessité de prévoir dans la partie réglementaire du code de l'artisanat une disposition de renvoi au décret comportant ces dispositions d'application.
- Une difficulté est apparue en ce qui concerne les dispositions réglementaires d'application de l'article L. 134-22 imposant aux sociétés coopératives artisanales de fournir aux services du ministère chargé de l'artisanat toutes justifications nécessaires pour vérifier la régularité de leurs conditions de fonctionnement. Le décret correspondant, qui s'appliquait également aux sociétés coopératives de transport avec des adaptations, a été abrogé et codifié dans le code des transports. Le parti retenu par la Commission consiste à transférer ces dispositions du code des transports vers le code de l'artisanat, tout en insérant dans le code des transports un renvoi exprès et en y conservant les dispositions d'adaptation.

Observations sur le livre II

- La Commission a observé avec satisfaction que le travail de codification était l'occasion de donner une accroche législative à certaines dispositions, ce qui permet un meilleur respect de la hiérarchie des normes et une sécurisation juridique des dispositifs concernés. Il en va, par exemple, ainsi, des dispositions permettant l'octroi de prêts bonifiés aux artisans ou de celles relatives au titre de maître artisan en métiers d'art, qui est le pendant, pour les métiers d'art, du titre de maître artisan qui est, lui, prévu par la loi.

-
- La Commission a admis l'extension au titre de maître artisan en métiers d'arts de dispositions en vigueur pour le titre de maître artisan, en particulier la possibilité de l'attribuer aux ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, ce qui semble plus conforme au droit de l'Union européenne. Il en va de même, dans un souci de cohérence et d'harmonisation, de celles sur l'honorariat et sur la reconnaissance accordée aux conjoints et associés, sous réserve toutefois des éventuels retours sur les consultations en cours.

Avis sur le projet de refonte du code de l'artisanat

(SÉANCE DU 18 OCTOBRE 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet de refonte du code de l'artisanat. Au cours de sa séance plénière du 18 octobre 2022, elle a examiné les dispositions législatives et réglementaires du livre III relatif aux institutions de l'artisanat. Elle a émis les observations suivantes.

- Au préalable, la Commission est revenue sur la question, réservée lors de sa précédente séance, de la conformité au droit de l'Union européenne de l'exigence de qualification professionnelle pour l'exercice de l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie. Cette exigence a été introduite par une récente disposition législative mais reste en attente des dispositions réglementaires permettant son application. Après de nouveaux échanges, la Commission a estimé que le risque de contrariété n'était pas suffisamment manifeste, à ce stade, pour exclure la codification de la disposition législative, tout en estimant nécessaire d'attirer l'attention de la section des finances du Conseil d'Etat sur cette question dans la perspective de son examen des textes de codification. La Commission a, dans cette optique, insisté sur deux points : d'une part, l'obligation de procéder à l'examen de proportionnalité requis par le droit de l'Union européenne avant l'adoption des mesures réglementaires d'application ; d'autre part, la nécessité de prévoir des dispositions mettant en œuvre la libre prestation de service et la liberté d'établissement reconnues aux ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne. Afin de sécuriser le dispositif d'ensemble, la Commission a enfin recommandé au Gouvernement de saisir le Conseil d'Etat du projet de décret nécessaire à son entrée en vigueur.
- La Commission a ensuite procédé à l'examen du livre III. Elle en a approuvé le plan en trois titres, un premier titre portant présentation générale du réseau et les deux suivants traitant des chambres de métiers et de l'artisanat en région et de l'établissement public tête de réseau (« CMA France »).
- La Commission a, de façon générale, salué le travail accompli pour assurer une meilleure répartition des dispositions entre niveau législatif et niveau réglementaire. Elle a toutefois invité l'administration à

poursuivre l'effort entrepris, notamment pour mieux faire la part, dans les dispositions réglementaires, entre celles relevant d'un décret en Conseil d'Etat et celles pouvant être adoptées par décret simple.

- Les dispositions soumises à l'examen de la Commission appelaient peu d'observations. La Commission a toutefois recommandé de faire expressément apparaître, dans la structuration des échelons territoriaux du réseau, à côté des régions, la collectivité de Corse. Elle a également estimé utile d'explicitier l'absence de soumission des chambres des métiers et de l'artisanat de région au décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, par parallélisme avec les dispositions relatives à CMA France. Elle a enfin approuvé le transfert, dans le code de l'artisanat refondu, des dispositions de l'article 1601 du code général des impôts ayant trait non pas à la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat mais à l'usage qui en est fait et aux principes concernant sa répartition au sein du réseau. Elle a cependant suggéré des subdivisions en articles pour gagner en lisibilité.
- Enfin, la Commission a renvoyé à sa prochaine séance l'examen des dispositions relatives aux attributions en matière d'évaluation des conditions d'aptitude professionnelle en vue de la délivrance de la carte professionnelle nécessaire à l'exercice des professions de conducteur de taxis et de conducteur de voitures de transport avec chauffeur. En effet, certaines des dispositions réglementaires en cause font l'objet d'un recours pour excès de pouvoir sur lequel le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, s'apprête à se prononcer.

Avis sur le projet de code des impositions sur les biens et services

(SÉANCE DU 15 NOVEMBRE 2022)

La Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen du projet, porté par la Direction de la législation fiscale (DLF), de regrouper au sein d'un code les dispositions relatives aux impositions sur les biens et services. Au cours de sa séance plénière du 15 novembre 2022, elle a examiné le plan du livre II consacré à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Sur le projet de plan en général :

- Le projet de plan soumis à l'examen de la Commission, qui diffère sensiblement du plan actuel retenu par le code général des impôts (CGI), comporte quatre titres, consacrés respectivement au régime général, au régime simplifié de déclaration, aux régimes sectoriels régissant certains échanges dans l'Union européenne et échanges internationaux, enfin aux autres régimes sectoriels. Le titre I^{er} proposé, intitulé « Régime général », ne se contente pas de comporter des dispositions générales qui devraient se lire en combinaison avec les dispositions suivantes. Il s'agit au contraire d'y codifier toute la TVA « de droit commun », de façon autosuffisante, de sorte que l'opérateur économique n'ayant pas à gérer d'opérations internationales ou à intervenir dans un secteur soumis à une règle dérogatoire pourra se contenter des règles y figurant. Le reste du plan reflète un parti pris consistant à traiter à part les principaux régimes sectoriels (que l'on retrouvait pour la plupart dans la section IX « Régimes spéciaux » de l'actuelle codification au CGI), plutôt que de les injecter au sein du plan général en neuf parties.
- La Commission a approuvé ce projet de plan, tout en se réservant la possibilité d'y revenir ponctuellement si une évolution s'avérait, à l'usage, nécessaire. Elle a estimé qu'il répondait aux objectifs de lisibilité, de clarification et d'accessibilité qui gouvernent les travaux de codification.

Sur le titre I^{er}, relatif au « Régime général » :

- La Commission a attiré l'attention de la DLF sur l'intitulé du chapitre 1^{er} « Eléments taxables et territoires », qu'elle a trouvé peu parlant. La DLF s'est engagée à réfléchir à un intitulé plus signifiant en vue de l'examen du linéaire.

-
- Au sein de ce même chapitre 1^{er}, il est proposé d’intercaler entre la liste des opérations imposables et la définition des opérations imposables les dispositions relatives aux assujettis. La Commission a observé que cette notion d’assujetti était indissociable du champ d’application de la taxe et a donc admis que les règles correspondantes figurent dans le chapitre consacré aux éléments taxables, plutôt qu’à celui consacré aux « Personnes soumises à obligation fiscale ».
 - Dans la section consacrée aux principes généraux du chapitre 3 relatif au montant de la taxe, il est proposé d’intégrer un certain nombre de dispositifs ayant pour point commun de chercher à assurer une neutralité du traitement fiscal d’une opération (importation, acquisition intracommunautaire) par rapport à la même opération qui serait réalisée en France. Il peut s’agir d’appliquer une exonération quand l’opération en France serait exonérée, ou d’appliquer un taux identique. Enfin, cette section regrouperait diverses exonérations dans le cadre d’échanges intracommunautaires ou l’exonération des exportations. La Commission a relevé que certaines rubriques pourraient être rattachées aux éléments matériels qui leur sont liés (exonérations, taux réduits). Elle a toutefois validé cette façon de procéder en considérant que les dispositifs en cause participent de la mécanique générale de la taxe et que cela permet de fixer, dans cette section, des mécanismes qui, bien que dérogatoires, n’en ont pas moins vocation à s’appliquer potentiellement à tous les secteurs économiques.
 - Dans ce même chapitre 3, il a été indiqué à la Commission qu’il était envisagé de reclasser au niveau législatif certaines exclusions du droit à déduction qui relèvent aujourd’hui du décret en Conseil d’Etat. Il en irait de même pour le traitement du droit à déduction en présence de certaines opérations placées partiellement hors du champ d’application de la taxe. La Commission en a approuvé le principe.
 - Enfin, s’agissant du chapitre 5 relatif aux personnes soumises aux obligations fiscales, la Commission a attiré l’attention de la DLF sur l’intérêt de trouver un intitulé plus parlant pour la dernière subdivision, intitulée en l’état « Autres personnes soumises à obligation fiscale ».

Sur les titres II, III et IV, relatifs aux régimes spéciaux :

- Afin de ne pas encombrer excessivement le régime général, le choix a été fait de détourner le plus possible de règles « particulières » vers les « régimes particuliers », ce qui correspond au parti pris de la directive TVA. Il est proposé une répartition des dix-sept régimes spécifiques

en trois titres. Le titre II couvrirait une première catégorie de régimes particuliers qui sont en réalité les régimes dits « simplifiés » et qui sont pour l'essentiel des régimes optionnels, mais pas seulement déclaratifs. Le titre III aurait trait aux régimes sectoriels liés aux échanges internationaux. Enfin, le titre IV concernerait les régimes véritablement sectoriels, non harmonisés au niveau européen, strictement nationaux, et qui sont propres à certains secteurs d'activités (immobilier, tabacs, produits pétroliers, etc.).

- Sans doute que certains choix pourraient se discuter, par exemple la scission entre deux titres des trois régimes de « TVA à la marge ». Pour autant, il a semblé à la Commission, comme à ses rapporteurs particuliers, que la structuration en trois titres devait être approuvée.
- A cet égard, la cohérence d'ensemble des six régimes simplifiés du titre II ne paraît guère discutable. Pour les onze régimes restants, la ligne de partage entre les régimes dont le fondement est lié aux échanges internationaux et ceux qui obéissent à une pure logique sectorielle interne est apparue pertinente, en particulier si on garde à l'esprit que cette entreprise de codification tend aussi à assurer une meilleure adéquation des règles de taxation avec la directive TVA.
- Enfin, la Commission s'est interrogée sur l'intitulé du titre IV tel que proposé, en l'occurrence « Autres régimes sectoriels ». Il est suggéré de retenir un intitulé plus signifiant, notamment pour faire ressortir le caractère national des dispositifs sectoriels qui y sont traités.

Avis sur le projet de refonte du code de l'artisanat

(SÉANCE DU 15 NOVEMBRE 2022)

Lors de sa séance plénière du 15 novembre 2022, la Commission supérieure de codification a achevé l'examen du projet de refonte du code de l'artisanat. Elle a émis les observations suivantes.

Compléments concernant les parties déjà examinées :

- En ce qui concerne le livre I^{er}, et plus particulièrement l'exigence de qualification professionnelle pour l'exercice de l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie, l'administration a informé la Commission de ce que l'Autorité de la concurrence avait rendu, sur le projet de décret nécessaire à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif législatif, un avis défavorable sous réserve de la prise en compte de ses recommandations. La Commission a estimé que cet élément ne remettait pas en cause les précédentes observations qu'elle avait formulées.
- La Commission avait, à l'occasion de l'examen du livre III, réservé celui des dispositions relatives aux attributions en matière d'évaluation des conditions d'aptitude professionnelle en vue de la délivrance de la carte professionnelle nécessaire à l'exercice des professions de conducteur de taxis et de conducteur de voitures de transport avec chauffeur. Elle était dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, sur le recours pour excès de pouvoir dirigé contre certaines des dispositions réglementaires en cause. Ce recours a été finalement rejeté. Les dispositions contestées peuvent donc être codifiées.
- La Commission a pris acte des ajustements opérés pour tenir compte de la spécificité de la Corse, à la suite de l'observation faite lors de sa précédente séance.
- Enfin, la Commission a approuvé le choix de ne pas codifier les articles 17 et 18 de la loi n° 2010-853 du 23 décembre 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Le premier article est une disposition temporaire ayant épuisé ses effets et n'ayant donc pas vocation à être codifié. Il est possible d'hésiter pour le second article. Mais la disposition en cause concerne aussi bien les CCI que les CMA et sa portée réelle prête à discussion.

Livre V relatif aux dispositions particulières à l'outre-mer :

- Le choix a été fait de dupliquer dans la partie réglementaire les dispositions législatives de type « grille de lecture ». Ce choix a été justifié par des considérations de lisibilité et d'accessibilité. La Commission a constaté que les pratiques étaient hétérogènes selon les codes. A ce stade, elle n'a pas entendu remettre en cause le choix opéré, tout en relevant que cette duplication n'est pas nécessaire. Elle a toutefois attiré l'attention de l'administration sur les enjeux de maintenance du code et de cohérence dans le temps entre les dispositions législatives et réglementaires.
- Des observations ponctuelles ont été faites au fil de l'examen des dispositions de ce livre V. En particulier, en ce qui concerne le titre II comportant notamment les dispositions particulières à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, il est à noter qu'il n'existe pas dans ces deux collectivités de chambre de métiers et de l'artisanat. En revanche, il existe une « chambre économique multiprofessionnelle », créée par la collectivité. La Commission n'a pas estimé possible de maintenir les dispositions législatives ayant pour objet de prévoir que les conditions de participation de ces chambres économiques multiprofessionnelles au réseau des CMA sont fixées par une convention entre la collectivité et CMA France. En effet, elles excèdent le droit constant, dès lors qu'il n'existe aujourd'hui dans les textes aucune mention d'une telle convention. En outre, la Commission a observé que s'il s'agissait de rendre obligatoire cette contractualisation, imposer aux collectivités de conclure une telle convention nécessiterait une disposition organique.

ANNEXE N° 6

*Avis rendus par les formations administratives du Conseil d'Etat
en matière de codification*

CONSEIL D'ÉTAT

Séance du 16 février 2022

Section de l'administration

N° 404929
Mme Catherine de SALINS,
rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

NOTE

Saisi d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, le Conseil d'Etat (section de l'administration) lui donne un avis favorable sous réserve de modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes et des observations suivantes.

Outre la ratification de cette ordonnance, à laquelle procède son article 1^{er}, le projet du Gouvernement modifie, par son article 2, le code général de la fonction publique afin d'y insérer les dispositions issues de cinq lois adoptées postérieurement à la publication de l'ordonnance, qui modifient les lois statutaires de 1983 et 1984 sans tenir compte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2022, du code et de l'abrogation corrélative de ces lois statutaires.

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter ces modifications par diverses autres corrections destinées à rétablir la rédaction de dispositions incorrectement codifiées (articles L. 261-6 et L. 512-11) et à intégrer dans le code quelques dispositions dont le maintien dans des textes autonomes ne se justifie pas, telles que celles relatives aux cotisations de retraite des fonctionnaires détachés et celles relatives aux deux fonds de compensation de la fonction publique territoriale. Il ajoute également des dispositions clarifiant le champ d'application de lois qui n'ont été codifiées qu'en tant qu'elles se rapportent aux agents et emplois relevant du code général de la fonction publique.

Le Conseil d'Etat considère que la fixation au 1^{er} mars 2022, date d'entrée en vigueur du nouveau code, de l'entrée en vigueur de certaines des dispositions du projet de loi, en particulier celles qui intègrent dans le code des modifications des lois statutaires intervenues postérieurement à l'ordonnance du 24 novembre 2021, ne se heurte à aucun obstacle

constitutionnel ou conventionnel, dans la mesure où ces dispositions n'ont pas d'autre objet que de corriger des erreurs formelles et d'assurer la continuité du droit applicable tel que voulu par le législateur.

Cette note a été délibérée et adoptée par le Conseil d'Etat (section de l'administration) dans sa séance du 16 février 2022.

SIGNÉ : *Rémi Bouchez*, président ;
Catherine de Salins, rapporteure ;
Solenne Margage, secrétaire de séance.

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME :
La secrétaire de la section,

Signé S. Margage
Solenne MARGAGE

ANNEXE N° 7

Les conseils méthodologiques du Guide de légistique

Fruit d'un travail commun entre le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'Etat, le Guide de légistique constitue l'ouvrage de référence pour tous ceux qui participent à la rédaction des textes normatifs. Accessible sur le site Légifrance et régulièrement mis à jour, il vise à doter les administrations d'un outil efficace d'amélioration de la qualité du droit. La fiche 1.4.2 relative à la codification formalise les règles applicables à la procédure, aux méthodes de codification ainsi qu'à la vie et la maintenance des codes.

1. *Procédure*

La Commission supérieure de codification désigne un ou plusieurs rapporteurs particuliers pour élaborer le projet de code, de la décision de lancement des travaux de codification jusqu'à sa publication.

L'entreprise de codification ne peut réussir qu'à condition que le ministère chargé de la réalisation du code dégage des moyens humains et matériels proportionnés à l'ampleur, aux difficultés et au calendrier prévisibles du projet.

En lien étroit avec le ou les rapporteur(s) particulier(s) désigné(s) par la Commission supérieure de codification, un plan détaillé est soumis à celle-ci lors d'une réunion plénière avant que le code lui-même ne soit élaboré, puis examiné par la commission. L'élaboration de ce plan nécessite un recensement aussi exhaustif que possible des dispositions législatives et réglementaires qui doivent pouvoir être accueillies au sein du code.

Si l'on recourt à l'article 38 de la Constitution, un effort de délimitation du périmètre du code doit permettre d'ajuster au mieux la rédaction de l'habilitation. Il convient de formuler celle-ci avec le plus grand soin, de façon à couvrir l'ensemble des dispositions à codifier et rendre possibles toutes les opérations envisagées, y compris les modifications de conséquence ou de coordination requises par la codification. Il est recommandé de recueillir l'avis de la Commission supérieure de codification sur le projet d'habilitation dès sa rédaction. Cette habilitation doit intervenir à un stade auquel les travaux de codification sont suffisamment avancés et ont, si nécessaire, fait l'objet d'arbitrages. On veillera à fixer un délai d'habilitation raisonnable, en prenant soin de le rendre compatible avec les exigences de l'examen du projet de code par la Commission supérieure de codification, puis par le Conseil d'Etat : pour l'édiction d'un nouveau code ou la refonte complète d'un code existant, ce délai ne saurait être inférieur à dix-huit mois. Un tableau de suivi des échéances d'habilitation à codifier est consultable sur le Portail de la qualité et de la simplification du droit (<https://extraqual.pm.ader.gouv.fr>).

2. Plan et méthodes de codification

Le classement des textes législatifs et réglementaires dans un plan unique est l'occasion de vérifier la qualité et la nature de ces dispositions et d'opérer les reclassements nécessaires. L'article 3 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations assigne en effet comme objectif à la codification à droit constant d'« *assurer le respect de la hiérarchie des normes et d'harmoniser l'état du droit* ». Il importe à ce titre de vérifier notamment, au regard des règles de répartition résultant des articles 34 et 37 de la Constitution telles qu'éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel si des dispositions législatives ne sont pas, en réalité, de nature réglementaire et si des dispositions de forme réglementaire ne relèvent pas du domaine réservé au législateur. Il est donc particulièrement utile que les parties législative et réglementaire soient élaborées en même temps ou à échéance très rapprochée.

Jusqu'en 1989, la codification par voie réglementaire imposait de procéder au déclassement des textes législatifs intervenus dans le domaine du règlement par le biais du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, qui exige une décision du Conseil constitutionnel pour les textes postérieurs à la Constitution de 1958. Depuis que les parties législatives des codes sont adoptées soit par loi, soit par ordonnance, il est possible de confier aux lois ou aux ordonnances le soin d'abroger elles-mêmes les textes à déclasser, avec effet à la publication de la partie réglementaire du code, ce qui permet de les reprendre directement dans celle-ci.

La partie réglementaire du travail de codification appelle généralement la confection de deux projets distincts, l'un étant un décret en Conseil d'Etat et l'autre, généralement plus court, un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres établi pour codifier les textes réglementaires pris en conseil des ministres. Chacun de ces deux décrets est accompagné de sa propre annexe.

La sélection et l'organisation des dispositions regroupées dans un code doivent reposer sur des choix cohérents et aboutir à un instrument à la fois utile et maniable. Sont donc à éviter les codes rassemblant des dispositions qui n'ont pas véritablement de liens entre elles, ceux dont l'intitulé serait trompeur au regard de leur contenu, ainsi que ceux dont le volume serait excessif ou au contraire trop limité. Une fois le code réalisé, le périmètre et l'économie générale qui ont été initialement retenus doivent être respectés dans l'intérêt même des praticiens et, pour ne pas encourir de reproches justifiés, la codification ne doit pas conduire à un bouleversement permanent de la classification du droit et donc des codes. Aussi est-il nécessaire de ne procéder qu'avec circonspection à la

modification des périmètres respectifs de codes existants, sauf lorsque les déplacements envisagés ont été antérieurement prévus. De même, il est déconseillé de renuméroter des articles pour en insérer d'autres.

Le plan du code traduit une organisation du droit adaptée au projet et à l'utilisateur, mettant en valeur les lignes de force de la matière en cause. Sont généralement regroupés en début de code les grands principes généraux qui inspirent la législation en cause, les règles relatives à l'organisation et aux institutions, ainsi que les dispositions communes aux régimes faisant l'objet des livres suivants. En pratique, on s'efforcera d'aller du général au particulier pour faciliter ultérieurement la gestion des exceptions et des dispositions particulières.

La division habituelle est en livres, titres et chapitres, au maximum neuf en raison de la numérotation décimale. Cette organisation commande la numérotation des articles : un article figurant dans le chapitre III du titre II du livre I^{er} est nécessairement un article commençant par L. 123 (ou R. ou D.), suivi d'un tiret et d'une numérotation séquentielle.

Certains codes particulièrement volumineux, tels que le code général des collectivités territoriales, comportent une division initiale en parties. Cette solution peut être utile car elle offre ultérieurement une plus grande souplesse de structure et facilite la maintenance du code ; de surcroît, elle permet de répondre aux développements parfois plus volumineux de la partie réglementaire. Certains codes, comme le code de l'éducation, ont utilisé la division en parties sans que celle-ci ait un impact sur la numérotation. Elle présente toutefois l'inconvénient de conduire à des numérotations difficilement mémorisables. Les subdivisions, telles que les sections, sous-sections et paragraphes, suivent les règles habituelles de l'écriture des textes législatifs. Ces subdivisions n'ont pas d'impact sur la numérotation des articles mais facilitent la consultation et l'intelligibilité du texte.

La numérotation des codes modernes, dans lesquels les numéros des articles donnent la place de l'article dans les livres, les titres et les chapitres, exclut l'utilisation de lettres dans la désignation des articles, de même que l'utilisation des suffixes « *bis* » ou « *ter* ».

Les intitulés des parties, livres, titres ou chapitres n'ont pas de portée juridique, mais ils peuvent être utilisés pour interpréter une disposition selon sa place dans un code. Ils doivent donc être soigneusement formulés, pour que le contenu d'une division corresponde à son intitulé et qu'à l'inverse l'inclusion d'une disposition dans une division n'ait pas pour effet d'en modifier la portée.

Le parallélisme entre les parties législative et réglementaire(s) est la règle. Le plan, dans toutes ses divisions et subdivisions, se construit en partant des dispositions législatives de manière à ce qu'une numérotation homogène entre les parties législative et réglementaire(s) soit conservée. Ainsi, le plan doit être strictement identique entre les parties législative et réglementaire(s) pour ce qui concerne les niveaux commandant la numérotation – donc à l'exclusion des divisions inférieures au chapitre. Néanmoins l'homothétie peut ne pas être parfaite ; aussi en l'absence de dispositions législatives, il conviendra par exemple d'indiquer : « le présent chapitre ne comprend pas de dispositions législatives » (et inversement).

La désignation des articles permet de déterminer le niveau du texte dont ils sont issus.

On prendra soin de n'énoncer qu'une règle par article. Mieux vaut recourir à plusieurs articles qu'à des articles trop longs ou risquant de devoir, à raison de l'évolution ultérieure du droit, comporter de nombreuses subdivisions.

Pour la partie législative, les codes distinguent les articles de lois ordinaires (L.) des articles de lois organiques (LO).

Le cas échéant, les articles de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale sont codifiés en « L. ». S'agissant des dispositions relevant du domaine exclusif des lois de finances, qui sont soumises par la Constitution et par la loi organique relative aux lois de finances à des règles particulières de discussion et d'adoption, il est de bonne méthode de préférer la technique du renvoi à celle de la codification directe.

EXEMPLE :

Article L. 221-7 du code monétaire et financier : « *V. – La garantie de l'Etat dont bénéficient les sommes déposées par les épargnants sur les livrets dont les dépôts sont centralisés en tout ou partie dans le fonds d'épargne ainsi que celle dont bénéficient les créances détenues sur le fonds d'épargne par les établissements distribuant ces livrets sont régies par l'article 120 de la loi no 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.* »

Pour la partie réglementaire, la codification distingue selon les différents niveaux de décrets :

- décrets en Conseil d'Etat : R, ou R.* s'il est pris en conseil des ministres ;
- autres décrets : D, ou D.* s'il est pris en conseil des ministres.

Il convient de veiller à ne pas faire remonter au niveau du décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres des dispositions dont le contenu ne justifie pas un tel niveau normatif.

Dans la présentation du code, l'usage actuel est que les articles «LO» et «L.», pour la partie législative, et les articles «R.*», «R», «D.*» et «D», pour la partie réglementaire, ne sont pas regroupés mais suivent une numérotation continue.

Il doit être signalé que certains codes réalisés avant la mise en place de la Commission supérieure de codification retiennent des règles différentes, par exemple une mention R.** pour les décrets en Conseil d'Etat délibérés en conseil des ministres, ou encore une séparation des parties R et D. Toute modification substantielle de ces codes doit être l'occasion de mettre en œuvre les règles contemporaines d'identification du niveau de l'article et, dans toute la mesure du possible, de procéder à une mise à jour générale du code à cet égard.

Ne sont codifiés ni les textes constitutionnels, ni les textes internationaux et de l'Union européenne (qui font parfois l'objet d'une codification au niveau de l'Union européenne).

Il peut s'avérer nécessaire dans le souci d'une bonne information de l'usager de procéder à la codification des arrêtés ministériels ou interministériels, identifiés sous des articles en «A» (voir, par exemple, le code de commerce). Cette partie peut alors être jointe au code selon la matière. Le projet n'est pas soumis à la Commission supérieure de codification. La codification des arrêtés relève de la compétence du ministre et s'opère par arrêté ministériel ou interministériel.

Le codificateur est souvent conduit à procéder à des renvois soit au sein d'un même code, soit entre des codes différents, soit à des lois non codifiées, soit à des textes internationaux, traités ou conventions.

La technique dite du code pilote et du code suiveur était autrefois appliquée lorsqu'il apparaissait nécessaire de reproduire le même texte dans deux codes. Le code suiveur reproduisait la disposition du code pilote en la faisant précéder d'une mention ainsi rédigée : « *Les règles relatives à... sont fixées par les articles L... du code... ci-après reproduits.* » Suivait le texte du code pilote en caractères italiques. La modification de l'article suiveur n'était pas nécessaire en cas de modification de l'article pilote, dès lors que le texte de codification d'origine avait prévu cet ajustement automatique.

Dans la pratique, l'utilisation de ce dispositif s'est toutefois avérée lourde, difficile à maîtriser et à tenir à jour, et donc source d'erreurs. Par conséquent, sauf cas exceptionnels, il convient d'éviter le recours à cette technique.

Il est de loin préférable, en règle générale, de veiller à une juste répartition des textes entre les codes et, au besoin, de recourir à la technique plus simple du renvoi, sans citation, à un titre, à un chapitre ou à des articles d'un autre code.

EXEMPLE :

Article L. 322-9 du code du sport, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 : « *Les règles d'hygiène et de sécurité relatives à l'installation, l'aménagement et l'exploitation des baignades et piscines sont définies aux articles L. 1332-1 à L. 1332-4 et L. 1337-1 du code de la santé publique.* »

Le droit local d'Alsace-Moselle nécessite une attention particulière.

Les collectivités d'outre-mer connaissent des régimes législatifs particuliers qui ont des effets sur le contenu, les méthodes et le calendrier de la codification. Outre la participation du directeur général des outre-mer, qui est membre de droit de la commission, le vice-président de la Commission supérieure de codification peut nommer des rapporteurs particuliers, chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les collectivités d'outre-mer. Il convient par ailleurs d'associer aux travaux de codification, dès le lancement du projet, le ministère chargé de l'outre-mer.

3. *Vie et maintenance des codes*

En vertu du décret n° 2008-188 du 27 février 2008 modifiant le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, il entre dans les missions de la Commission supérieure de codification d'examiner les projets de refonte de codes existants. On veillera à ce titre à lui soumettre tout projet comportant des modifications de la structure d'un code impliquant des changements de numérotation. Cette consultation est particulièrement nécessaire lorsque la refonte prévue entraîne des modifications concernant tous les livres d'un code et que l'examen de la commission peut être l'occasion d'évaluer, voire de reconsidérer, certains des partis adoptés lors de la codification initiale, laquelle peut être ancienne.

La cohérence, la structure, voire le périmètre d'un code peuvent être rapidement mis en péril si les auteurs de ces modifications méconnaissent les règles techniques de la codification, par exemple en donnant à un nouveau chapitre dans le code une numérotation non orthodoxe, ce qui introduit un désordre dans la numérotation des articles.

Lorsque la matière initialement codifiée s'enrichit, il est préférable d'essayer d'ajouter un nouveau chapitre à la fin du titre ou de créer une section nouvelle dans un chapitre existant, tout en respectant la structure du plan et la cohérence logique du chapitre. Cette méthode évite la dénumérotation des chapitres suivants et, par suite, celle des articles qu'ils contiennent. De même, lorsque l'on introduit un article au sein d'un chapitre, il est expédient de « surnuméroté », c'est-à-dire d'insérer par exemple un article R. 4412-3-1 entre l'article R. 4412-3 et l'article R. 4412-4 plutôt que de modifier la numérotation des articles qui suivent.

La pratique dite de la renumérotation, qui consiste à changer le numéro d'un article pour lui en attribuer un autre parce que l'on a inséré plus haut des dispositions nouvelles, est en effet à bannir autant que possible car elle déstabilise les usagers et présente un certain danger en raison des références qui peuvent être faites dans d'autres textes à certains articles du code.

Le souci d'éviter la déstabilisation de l'usager des codes doit conduire aussi à ne pas chercher systématiquement à combler le vide laissé par l'abrogation d'articles en renumérotant les suivants. C'est une question de mesure et le perfectionnisme qui conduirait à multiplier les numérotations « glissantes » serait une gêne considérable pour le lecteur.

Certaines souplesses s'offrent au demeurant au codificateur dans le cadre du plan initial de chaque code. Ainsi, s'il convient de respecter en partie réglementaire le plan de la partie législative du code :

- il est possible, dans un souci de lisibilité, d'étoffer à ce niveau le plan retenu en partie législative par l'introduction de subdivisions supplémentaires de rang inférieur aux livres, titres et chapitres, sachant que ces subdivisions (sections, sous-sections, paragraphes) sont sans perturbation pour la numérotation des articles ;
- le respect d'une stricte identité de plan entre parties législatives et réglementaires n'interdit pas d'adopter des subdivisions différentes entre ces deux parties, mais seulement pour celles de rang inférieur au chapitre (sections, sous-sections, paragraphes).

En toute hypothèse, la maintenance des codes implique une veille permanente qui incombe généralement à la mission de codification du ministère. Cette dernière doit notamment veiller à l'actualisation des jeux de renvois organisés entre les textes.

Une attention particulière doit être portée aux parties outre-mer des codes, qui rendent applicables aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité les dispositions des autres parties du code, sachant notamment qu'un texte modifiant un texte lui-même applicable à une collectivité d'outre-mer régie par le principe de spécialité n'est applicable à cette collectivité que s'il contient des dispositions expresses le prévoyant (CE, Ass., 9 février 1990, *Elections municipales de Lifou*, n° 107400).



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*

N° 4519
ISSN 0767-4538
<https://www.vie-publique.fr/>



Numéro de série : 345190000-000723