

2025



COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

# RAPPORT ANNUEL 2025



*Les éditions des*  
Journaux officiels



COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

# **RAPPORT ANNUEL**

## **2025**

ISBN : 978-2-11-174475-2  
ISSN : 0767-4538

---

## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2025 .....</b>                                                                                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>1.1. L'achèvement des travaux sur le code de procédure pénale<br/>        et le code des douanes .....</b>                                                                                                                 | <b>5</b>  |
| 1.1.1. La réécriture du code de procédure pénale .....                                                                                                                                                                        | 5         |
| 1.1.2. La refonte du code des douanes.....                                                                                                                                                                                    | 7         |
| <b>1.2. La poursuite des travaux sur le code général de la fonction<br/>        publique et le code des impositions sur les biens et services .....</b>                                                                       | <b>8</b>  |
| 1.2.1. L'élaboration de la partie réglementaire<br>du code général de la fonction publique .....                                                                                                                              | 8         |
| 1.2.2. Le code des impositions sur les biens et services .....                                                                                                                                                                | 9         |
| <b>1.3. Les nouveaux chantiers et les perspectives .....</b>                                                                                                                                                                  | <b>11</b> |
| 1.3.1. Les deux nouveaux chantiers engagés en 2025 :<br>la refonte du code des postes et des communications<br>électroniques et l'élaboration de la partie<br>réglementaire du code minier .....                              | 11        |
| 1.3.2. Les perspectives à plus long terme .....                                                                                                                                                                               | 13        |
| <b>2. Les principes et bonnes pratiques en matière de codification :<br/>principales positions prises par la Commission supérieure<br/>de codification et les formations consultatives<br/>du Conseil d'Etat en 2025.....</b> | <b>14</b> |
| <b>2.1. Le périmètre et la structure des codes .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>15</b> |
| 2.1.1. Le périmètre des codes et le choix des dispositions<br>à codifier .....                                                                                                                                                | 15        |
| 2.1.2. La structure des codes et l'articulation entre partie<br>législative et partie réglementaire .....                                                                                                                     | 17        |
| <b>2.2. La remise en ordre normative .....</b>                                                                                                                                                                                | <b>18</b> |
| 2.2.1. Le respect de la hiérarchie des normes.....                                                                                                                                                                            | 18        |
| 2.2.2. La bonne répartition des dispositions à codifier<br>entre les différents niveaux de norme .....                                                                                                                        | 20        |

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2.3. L’accessibilité et l’intelligibilité du droit</b> .....                                                                                  | 23  |
| 2.3.1. Le toilettage des dispositions obsolètes<br>ou dépourvues de caractère normatif<br>et l’amélioration de la cohérence rédactionnelle ..... | 23  |
| 2.3.2. La codification de la jurisprudence.....                                                                                                  | 24  |
| 2.3.3. L’harmonisation de l’état du droit<br>et la réparation des erreurs et omissions.....                                                      | 27  |
| <b>2.4. La codification des dispositions relatives à l’outre-mer</b> .....                                                                       | 29  |
| <b>2.5. Après la codification : l’appropriation<br/>et la maintenance des codes</b> .....                                                        | 32  |
| <br>Annexe n° 1                                                                                                                                  |     |
| Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989<br>relatif à la composition et au fonctionnement<br>de la Commission supérieure de codification .....      | 35  |
| <br>Annexe n° 2                                                                                                                                  |     |
| Composition de la Commission supérieure<br>de codification (à la date du 22 mars 2026) .....                                                     | 41  |
| <br>Annexe n° 3                                                                                                                                  |     |
| Annexe de la circulaire du 30 mai 1996<br>relative à la codification des textes législatifs et<br>réglementaires.....                            | 45  |
| <br>Annexe n° 4                                                                                                                                  |     |
| Annexe de la circulaire du 27 mars 2013<br>relative à la codification des textes législatifs<br>et réglementaires .....                          | 49  |
| <br>Annexe n° 5                                                                                                                                  |     |
| Circulaire du 29 avril 2024 relative à la codification<br>des textes législatifs et réglementaires .....                                         | 51  |
| <br>Annexe n° 6                                                                                                                                  |     |
| Avis émis par la Commission supérieure<br>de codification<br>au cours de l’année 2025 .....                                                      | 57  |
| <br>Annexe n° 7                                                                                                                                  |     |
| Les conseils méthodologiques<br>du Guide de légistique.....                                                                                      | 105 |

---

## **1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2025**

L'activité de la Commission supérieure de codification est restée soutenue en 2025, avec douze séances plénières et quatorze avis rendus.

Cette année 2025 a permis l'achèvement des travaux sur la refonte de deux codes ayant fortement mobilisé la Commission, le code de procédure pénale et le code des douanes, marquant une avancée majeure en termes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme. Elle a également vu se poursuivre les travaux sur les chantiers de longue haleine que constituent l'élaboration de la partie réglementaire du code général de la fonction publique et celle du code des impositions sur les biens et services. Elle a, enfin, été l'occasion de lancer deux nouveaux chantiers : la refonte du code des postes et des communications électroniques, d'une part, et l'élaboration de la partie réglementaire du code minier, d'autre part.

A l'issue de cette année, la part des dispositions législatives codifiées parmi celles en vigueur, qui, mesurée en nombre d'articles, est stable depuis une quinzaine d'années, s'établit à 62,2%. Elle reste nettement moindre s'agissant des dispositions réglementaires, dont seulement 37,47% sont codifiées, une proportion également stable dans la durée<sup>1</sup>.

Enfin, l'année 2025 a également été marquée par le départ d'Anne Courrèges, conseillère d'Etat, qui a assuré les fonctions de rapporteure générale de la Commission du 22 juin 2020 au 1<sup>er</sup> septembre 2025, date à laquelle lui a succédé Julien Boucher. La Commission lui a rendu un hommage appuyé pour la contribution essentielle qu'elle a apportée, tout au long de ces années, à l'accomplissement de ses missions.

### **1.1. L'achèvement des travaux sur le code de procédure pénale et le code des douanes**

#### **1.1.1. La réécriture du code de procédure pénale**

La refonte du code de procédure pénale est un projet ambitieux dont la mise en œuvre a été rendue possible par l'adoption de l'article 2 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, qui a habilité le Gouvernement à réécrire à droit constant la partie législative de ce code par voie d'ordonnance dans un délai de deux ans.

---

<sup>1</sup> Ces données sont issues des indicateurs de suivi de l'activité normative établis par le secrétariat général du gouvernement, dont la dernière édition est accessible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme/indicateurs-de-suivi-de-l-activite-normative-2026.pdf>

---

Ce projet a fortement mobilisé la Commission au cours des années 2024 et 2025, avec pas moins de six avis rendus en 2024 et encore cinq en 2025. Ce rythme soutenu, conjugué à l'engagement de l'ensemble des acteurs du projet, a contribué à permettre l'adoption, dans le délai imparti par l'habilitation, pourtant relativement bref au regard de l'importance des travaux à mener à bien, de l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture du code de procédure pénale (partie législative).

La Commission se félicite de cet aboutissement et estime que l'entrée en vigueur du nouveau code constituera un progrès majeur, en termes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, pour l'ensemble des praticiens de la procédure pénale.

Elle souligne l'intérêt de la méthode de travail qui a été adoptée, reposant sur la mise en place d'un comité scientifique composé de professionnels du droit et d'une direction de projet au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, qui a travaillé en étroite collaboration, par itérations successives, non seulement avec la Commission mais aussi, dès l'origine, avec le Conseil d'Etat – qui a notamment été saisi, à l'orée des travaux, d'une demande d'avis par le Gouvernement pour éclairer certains choix fondamentaux de l'entreprise de recodification –, ainsi qu'avec la Cour de cassation.

L'intérêt de cette approche a également été reconnu par le Conseil d'Etat qui, dans son avis sur le projet dont est issue l'ordonnance du 19 novembre 2025<sup>2</sup>, a relevé avoir été conduit, au regard du volume du projet de code, de l'ampleur et la complexité de la recodification à laquelle il procède, des conditions de sa saisine et des délais fixés par la disposition d'habilitation, à mettre en place une méthode d'examen particulière. En particulier, sans attendre la saisine officielle par le secrétariat général du Gouvernement, intervenue le 23 septembre 2025, il a commencé en février 2024 l'analyse et l'examen du projet au fur et à mesure de son élaboration, en liaison étroite avec la Chancellerie, notamment la direction des affaires criminelles et des grâces et en son sein avec la direction de projet constituée à cette fin, le comité scientifique placé auprès d'elle, la Commission supérieure de codification, mais aussi les différentes parties prenantes dont notamment la Cour de cassation, et plus particulièrement sa chambre criminelle.

La Commission relève néanmoins que l'ordonnance du 19 novembre 2025 a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2029 la date d'entrée en vigueur de la refonte du code de procédure pénale et que le projet de loi de ratification de

---

cette ordonnance, déposé au Sénat le 6 mai 2026 (n° 604), comporte des dispositions ouvrant une nouvelle possibilité de report de cette entrée en vigueur, par décret, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2030.

Tout en reconnaissant la nécessité de mesures transitoires substantielles, notamment pour des raisons tenant aux délais d'adaptation des systèmes informatiques et de formation des différentes catégories d'utilisateurs du code, la Commission ne peut que souligner les difficultés inhérentes à une période transitoire aussi longue et inviter à la vigilance pour les prévenir autant que possible. Dans son avis précité sur le projet dont est issu l'ordonnance du 19 novembre 2025, le Conseil d'Etat avait, lui aussi, appelé l'attention du Gouvernement sur le fait que les modifications très fréquentes dont fait l'objet le code de procédure pénale exposent le nouveau code à un risque élevé de perte de lisibilité, ce risque structurel étant accru du fait de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, dont, dans son avis rendu public sur le projet de loi de ratification<sup>3</sup>, il a d'ailleurs déploré que le report soit à nouveau envisagé.

Pour assurer la mise à jour du texte du nouveau code avant l'issue de la période transitoire, l'article 6 du projet de loi de ratification comporte une habilitation à procéder par voie d'ordonnances, jusqu'à la date d'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale, aux modifications des dispositions législatives de ce code nécessaires afin d'intégrer les réformes de la procédure pénale intervenues depuis la publication de l'ordonnance du 19 novembre 2025. La Commission se félicite de l'existence de ce dispositif, tout en soulignant que, comme le rappelle d'ailleurs l'article 6 du projet de loi à l'initiative du Conseil d'Etat, il n'est pas exclusif de la possibilité pour les lois appelées à modifier la procédure pénale d'ici à l'entrée en vigueur de l'ordonnance de procéder elles-mêmes à la modification de celle-ci pour incorporer ces évolutions dans le texte du futur code.

### 1.1.2. La refonte du code des douanes

La refonte du code des douanes avait été prévue par l'article 36 de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, qui avait habilité le Gouvernement à y procéder par ordonnance dans un délai de trois ans, afin de sécuriser le droit douanier et d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité d'un code dont la structure n'avait pas été repensée depuis 1948<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Avis (INT) n° 410851 du 28 avril 2026.

<sup>4</sup> V., pour le contexte et les objectifs de la recodification, Isabelle Braun-Lemaire, *La recodification du code des douanes*, Rec. Dalloz 2024, p. 56.

---

La nouvelle structure du code comporte sept livres, dont les quatre premiers avaient été soumis à l'examen de la Commission dès 2024 et les trois derniers (intitulés respectivement « *Qualifications, sanctions et responsabilité* », « *Procédures consécutives aux contrôles et aux constatations* » et « *Dispositions relatives à l'outre-mer* ») l'ont été en 2025, donnant lieu à trois avis rendus respectivement lors de ses séances des 18 mars, 27 mai et 17 juin 2025.

L'aboutissement de ces travaux a permis l'adoption, le 8 avril 2026, de l'ordonnance n° 2026-265 portant partie législative du code des douanes, du décret n° 2026-266 portant partie réglementaire de ce code et de l'arrêté portant partie Arrêtés du même code, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai suivant.

La Commission salue les conditions dans lesquels ce chantier, inscrit au programme général de codification depuis 1996, a été mené à son terme dans les délais impartis par l'article 36 de la loi du 18 juillet 2023, d'autant que l'habilitation s'étendait à l'harmonisation entre le régime de la matière douanière et celui des contributions indirectes et des réglementations assimilées. Ceci a été rendu possible grâce à une forte implication de l'administration des douanes, à la constitution d'une mission de codification dédiée et particulièrement engagée et à un dialogue constant et fluide avec les rapporteurs particuliers.

L'exercice a, en outre, démontré à nouveau l'intérêt d'une élaboration simultanée des parties législative et réglementaire pour, notamment, assurer la bonne répartition des dispositions à codifier entre ces deux parties et limiter les risques d'oublis ou d'erreurs.

## **1.2. La poursuite des travaux sur le code général de la fonction publique et le code des impositions sur les biens et services**

### **1.2.1. L'élaboration de la partie réglementaire du code général de la fonction publique**

Aboutissement d'un projet maintes fois envisagé et reporté, avec pas moins de cinq habilitations successives, la partie législative du code général de la fonction publique a été adoptée par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022. Compte tenu de l'importance des travaux à mener à bien et du volume des textes à codifier, le choix a été fait par le Gouvernement, en ce qui concerne la partie réglementaire, de procéder par étapes plutôt qu'en une seule fois. Après une séance consacrée, fin 2023, à l'examen des questions de calendrier, de méthodologie et de périmètre, ainsi que de premières questions transversales, l'examen par la Commission des dispositions elles-mêmes a débuté en 2024 en suivant l'ordre du plan de la partie législative.

---

Les travaux ont connu un premier aboutissement avec l'adoption du décret n° 2024-1038 du 6 novembre 2024 relatif aux dispositions réglementaires des livres I<sup>er</sup> et II du code général de la fonction publique, respectivement consacrés aux droits, obligations et protections et à l'exercice du droit syndical et au dialogue social<sup>5</sup>.

En 2025, la Commission a rendu quatre avis relatifs à la partie réglementaire du code général de la fonction publique.

Elle a ainsi, en début d'année, achevé l'examen du livre III, consacré au recrutement, ce qui a permis l'adoption du décret n° 2025-695 du 24 juillet 2025 modifiant les livres I<sup>er</sup> et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code et du décret n° 2025-693 du 23 juillet 2025 relatif aux dispositions réglementaires du livre III du code général de la fonction publique – le second de ces deux textes ayant été délibéré en conseil des ministres.

En outre, la Commission a achevé l'examen des dispositions du livre IV, consacré aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines, et entamé l'examen du livre V, relatif, quant à lui, à la carrière et au parcours professionnel.

La Commission se félicite de l'avancement des travaux, grâce à la mobilisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et des autres administrations concernées (direction générale des collectivités locales, direction générale de l'offre de soins et direction générale des outre-mer), tout en soulignant l'intérêt qui s'attache à conserver un rythme d'élaboration suffisamment rapide pour permettre un aboutissement prochain de ce chantier de longue haleine.

### 1.2.2. Le code des impositions sur les biens et services

L'élaboration du nouveau code que constitue le code des impositions des biens et services, qui vise à rationaliser la présentation de l'ensemble des règles applicables aux impositions indirectes jusqu'alors régies par le code général des impôts, le code des douanes et divers codes sectoriels et lois non codifiées, a été entreprise à la faveur d'une première habilitation consentie en ce sens au Gouvernement par l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Comme le rappelle le rapport annuel de la Commission pour 2024, sur la base de cette habilitation, régulièrement renouvelée par la suite en lois de finances, plusieurs ordonnances avaient déjà été adoptées : l'ordonnance

---

<sup>5</sup> V., sur cette première étape, « La codification du droit de la fonction publique est bel et bien à notre portée », entretien avec François Charmont et Pierre Bilger, AJFP 2025, p. 63.

---

n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 a ainsi créé la partie législative du code et codifié le régime de douze impositions du régime général d'accise, onze taxes sur les transports et seize impositions spécifiques sur les produits de l'industrie et de l'artisanat. En 2023, deux nouvelles ordonnances sont intervenues : l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, qui a codifié les taxes perçues au titre de l'usage par les véhicules du réseau routier, et l'ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales, qui a notamment codifié le reliquat des impositions sectorielles indirectes, c'est-à-dire dix-huit taxes concernant la communication, le numérique et la culture.

En 2024, une nouvelle étape dans ces travaux avait été franchie avec la publication du décret n° 2024-610 du 26 juin 2024 portant partie réglementaire du code des impositions sur les biens et services et diverses mesures de coordination. Il y codifie les mesures d'application du livre I<sup>er</sup> (dispositions générales) et des titres II (mobilités), V (communication, numérique, culture) et VII (activités industrielles et commerciales) du livre IV (dispositifs sectoriels).

Au cours de l'année 2025, la Commission a poursuivi l'examen des dispositions du livre II relatif à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui a donné lieu à deux avis des 21 janvier et 6 mai. Ceci a permis l'adoption, sur le fondement de l'habilitation prévue au VII de l'article 111 de la loi de finances pour 2024, de l'ordonnance n° 2025-1247 du 17 décembre 2025 portant recodification de la taxe sur la valeur ajoutée et diverses modifications du code des impositions sur les biens et services, qui représente une étape majeure dans la réalisation du code et dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> septembre 2026<sup>6</sup>.

Eu égard à son ambition, que la Commission entend à nouveau saluer, et à ses conséquences pour les praticiens du droit fiscal, cette recodification nécessite un accompagnement afin de faciliter sa compréhension et sa bonne

---

6 V., pour un exposé détaillé du processus d'élaboration et du contenu de l'ordonnance, Julien Barel, Olivier Guiard, Karin Schor et Charles Touboul Moracchini, « Un nouveau livre à 215 milliards dans un code qui en pèsera 300. Retour sur une superproduction : la recodification de la TVA au CIBS », *La revue des sections consultatives du Conseil d'Etat*, n° 3, mai 2026, p. 11 (accessible à l'adresse : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/analyses-des-sections-consultatives/le-troisieme-numero-de-la-revue-des-sections-consultatives-est-en-ligne>).

---

appropriation. Entre autres initiatives, un colloque, auquel participait le vice-président de la Commission, a ainsi été organisé à cet effet par la direction de la législation fiscale le 18 décembre 2025<sup>7</sup>.

L'élaboration du code des impositions sur les biens et services est désormais proche de son achèvement ; ne demeurent plus à codifier, en effet, que les dispositions réglementaires relatives à la TVA et, le cas échéant, les dispositions législatives et réglementaires relatives à certaines impositions sectorielles. La Commission ne peut que souhaiter un aboutissement rapide de ces derniers travaux, qui pourra ouvrir la voie à une future recodification des dispositions fiscales qui demeurent au sein du code général des impôts.

### **1.3. Les nouveaux chantiers et les perspectives**

#### **1.3.1. Les deux nouveaux chantiers engagés en 2025 : la refonte du code des postes et des communications électroniques et l'élaboration de la partie réglementaire du code minier**

Le Gouvernement a souhaité engager la refonte du code des postes et des communications électroniques, rendue nécessaire par les changements profonds ayant affecté, depuis la conception du code, le secteur des postes et des communications électroniques, du fait notamment de l'ouverture à la concurrence. Le périmètre envisagé pour cette recodification devrait s'étendre, au-delà des matières d'ores et déjà régies par le code, à l'économie numérique, à l'exclusion toutefois de la régulation des contenus des services qui se rapportent à cette dernière. Un projet de loi habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnance à cette refonte dans un délai de trois ans a été déposé au Sénat le 29 avril 2026 (n° 589).

Deux séances de la fin de l'année 2025 ont permis de premiers échanges sur la méthode, le calendrier et le périmètre du code ainsi que l'examen de l'avant-projet de loi d'habilitation, bonne pratique que la Commission ne peut qu'encourager.

A cette occasion, la Commission s'est félicitée de l'engagement de ces travaux, la refonte du code des postes et des communications électroniques ayant été inscrite au programme général de codification par la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires et à nouveau préconisée par les circulaires des 27 mars 2013 et 29 avril 2024. Elle a constaté qu'il existait à la fois une volonté politique de mener à bien ce chantier et les moyens administratifs nécessaires pour ce faire. Elle a approuvé la méthode retenue, qui repose sur la consultation des parties

---

<sup>7</sup> Les actes de ce colloque ont été publiés à la *Revue de droit fiscal* n° 7-8 du 12 février 2026, 37, p. 17.

---

prenantes et des différentes administrations concernées (y compris les autorités administratives indépendantes telles que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique), la mise en place d'un comité d'experts et la constitution d'une équipe projet au sein de la direction générale des entreprises. Elle s'est également félicitée de la perspective d'une élaboration conjointe des parties législative et réglementaire, qui est toujours préférable lorsqu'elle est possible.

Le cas du code minier illustre d'ailleurs les difficultés que suscite la trop longue coexistence de dispositions législatives recodifiées et de dispositions réglementaires non codifiées. En effet, la nouvelle partie législative de ce code a été adoptée par l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011, sans que l'élaboration de la partie réglementaire ait pu aboutir jusqu'à aujourd'hui.

Ainsi, saisi de trois projets de décrets relatifs, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de substances de carrière dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental, aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie et aux titres miniers et de stockage souterrain<sup>8</sup>, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) a, dans un avis du 22 juillet 2025<sup>9</sup>, indiqué n'avoir accepté qu'à regret, en raison de l'urgence s'attachant à leur publication, de les examiner dans la forme non codifiée sous laquelle ils lui étaient soumis par le Gouvernement, présentation dont il a relevé qu'elle soulevait de nombreuses difficultés qui ne pouvaient être toutes réglées à cette occasion. En particulier, le Conseil d'Etat a souligné que le parti général de reproduction à l'identique de l'architecture de décrets antérieurs à la recodification de la partie législative du code minier conduisait inévitablement à d'innombrables redites d'un projet à l'autre ou, à l'inverse, à des lacunes, les champs d'application respectifs de la partie législative du code refondue en 2011 puis modifiée à plusieurs reprises dans la période récente et de ces anciens décrets ne correspondant pas toujours. Le Conseil d'Etat a estimé que seul un exercice de codification, conduit sous l'égide de la Commission supérieure de codification, permettrait de régler ces questions et a donc, à cette occasion, appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'engager, dans les plus brefs délais, un travail de codification de la partie réglementaire du code minier, soulignant que

---

8 Ces projets se sont traduits par les décrets du 27 août 2025 n° 2025-851 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, n° 2025-852 relatif aux activités de recherche et d'exploitation de géothermie, n° 2025-853 portant diverses dispositions en matière minière outre-mer et n° 2025-854 relatif à la recherche et à l'exploitation de granulats marins dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental.

9 Avis (TP) n°s 409536, 409537, 409539, Rapport public 2026, p. 435.

---

cette codification, attendue depuis la recodification de la partie législative du code minier et à maintes reprises engagée, était seule à même de conférer à ce code, destiné à de nombreux acteurs économiques et portant sur des sujets auxquels le grand public est particulièrement sensible, toute la lisibilité nécessaire, invitant les services chargés de la réglementation minière ainsi que ceux chargés de la réglementation de la géothermie à prévoir les moyens humains nécessaires pour conduire ce travail, sous l'égide de la Commission supérieure de codification.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a relancé les travaux d'élaboration de la partie réglementaire du code minier, comme l'avait d'ailleurs prévu la circulaire du 29 avril 2024. Le principe, comme pour la partie législative, sera celui de la codification à droit constant des textes réglementaires pertinents, étant toutefois souligné qu'il pourra être nécessaire de faire évoluer certains de ces textes pour mettre à jour leurs dispositions au vu de l'évolution du contexte et du cadre juridique applicable.

La Commission s'est félicitée de la perspective de l'adoption de la partie réglementaire du code minier et a constaté que les conditions apparaissaient désormais réunies pour que ce projet soit mené à bien, compte tenu de la mobilisation des administrations concernées. A l'occasion d'une première séance consacrée à ce projet, elle a approuvé la méthode de travail envisagée, qui fait notamment intervenir un comité technique rassemblant des personnalités qualifiées dont l'avis pourra être sollicité en tant que de besoin, et souligné l'importance toute particulière qui s'attache, en l'espèce, à associer d'emblée aux travaux de codification les représentants du ministère des outre-mer.

### 1.3.2. Les perspectives à plus long terme

L'annexe à la circulaire du Premier ministre du 29 avril 2024, reproduite en annexe au présent rapport, demeure le cœur de la feuille de route de la Commission pour les années à venir. Parmi les chantiers de recodification qui y sont mentionnés, celui concernant les dispositions du code général des impôts non transférées dans le code des impositions sur les biens et services constituerait le prolongement logique de l'achèvement prochain de cet important chantier.

---

Par ailleurs, la Commission estime que d'autres besoins mériteraient d'être considérés, comme la refonte du code de la sécurité sociale, que le Conseil d'Etat (section sociale) a d'ailleurs, à l'occasion de l'examen de plusieurs projets de textes portant sur des dispositions du code de la sécurité sociale, appelé à engager sans tarder <sup>10</sup>.

La Commission relève enfin que, saisi d'un projet de décret relatif au statut des clercs de commissaires de justice, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a, dans un avis du 25 février 2025 <sup>11</sup>, relevé que le projet de décret rassemblait, au sein du décret n° 2022-949 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice, les dispositions applicables aux différentes catégories de clercs qui peuvent leur être rattachés, aujourd'hui réparties dans différents textes, a salué le travail de réorganisation ainsi réalisé, qui favorise la lisibilité des dispositions applicables, et appelé de ses vœux la poursuite du travail engagé et la codification des dispositions applicables aux professionnels de justice, relevant notamment que, dans le cas où une loi habiliterait le Gouvernement à codifier par ordonnance, il serait opportun d'y inclure une habilitation à ajouter des dispositions relatives à la déontologie des salariés des professionnels de justice, et notamment des commissaires de justice.

## **2. Les principes et bonnes pratiques en matière de codification : principales positions prises par la Commission supérieure de codification et les formations consultatives du Conseil d'Etat en 2025**

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, en complément des développements qui sont consacrés à cette question dans le rapport public du Conseil d'Etat <sup>12</sup>, des prises de position de ses formations consultatives en matière de codification, intervenues au cours de l'année 2025.

---

<sup>10</sup> Rapport public 2026, p. 245.

<sup>11</sup> Avis (INT) n° 409271, Rapport public 2026, p. 245.

<sup>12</sup> Accessible en ligne à l'adresse : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/rapport-public-2025-des-juridictions-administratives>.

---

## 2.1. Le périmètre et la structure des codes

### 2.1.1. Le périmètre des codes et le choix des dispositions à codifier

La question du périmètre est au nombre des questions fondamentales qui se posent en amont de toute entreprise de codification – qu’il s’agisse d’ailleurs de l’élaboration d’un nouveau code, hypothèse qui se rencontre moins fréquemment aujourd’hui, ou d’une réécriture d’un code existant, laquelle conduit généralement à en adapter le périmètre pour tenir compte de l’évolution du droit, le centre de gravité d’une matière donnée pouvant se déplacer significativement avec le temps. Ainsi, à titre d’exemple, les premiers travaux conduits en 2025 sur le projet de refonte du code des postes et des communications électroniques ont conduit à envisager l’extension du périmètre de ce code à l’économie numérique, à l’exclusion toutefois de la régulation des contenus des services qui se rapportent à cette dernière. Cette extension, par ailleurs tout à fait justifiée, est de nature à modifier substantiellement les équilibres du code et posera des questions de frontière délicates avec d’autres législations.

Il convient naturellement de prêter une attention particulière à ce que la rédaction de l’habilitation législative reflète bien l’intégralité du périmètre envisagé pour la codification, sauf à se heurter ensuite aux limites de celle-ci. Ainsi, en ce qui concerne la réécriture du code de procédure pénale, la Commission n’a pu que constater que l’habilitation, qui ne mentionnait la réécriture que de ce seul code, ne permettait pas, alors même que cela aurait pu paraître opportun pour assurer la plus grande transversalité de ses dispositions, d’entendre le périmètre du projet de refonte pour y inclure des dispositions de procédure pénale figurant dans d’autres codes, voire dans des lois non codifiées.

En aval de ces choix structurants, des questions relatives au choix des dispositions à codifier peuvent également se poser de manière plus ponctuelle. Ainsi, la question de la codification de dispositions non pérennes se pose régulièrement tant devant la Commission que devant les formations consultatives du Conseil d’Etat. Celle-ci appelle une réponse nuancée : si des dispositions purement transitoires n’ont en principe pas vocation à être codifiées, une analyse au cas par cas est nécessaire, et il n’est pas rare que les exigences d’intelligibilité et d’accessibilité de la norme commandent de codifier des dispositions non pérennes.

A titre d’exemple, la Commission a ainsi estimé que n’avaient pas à être codifiées les dispositions du II de l’article 6 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021, prévoyant l’application des articles 622 et suivants du code de procédure pénale relatifs à la révision d’une décision pénale lorsque la condamnation a été rendue *« par une cour d’assises sous l’empire*

---

*du code d'instruction criminelle après des aveux recueillis à la suite de violences exercées par les enquêteurs*», au motif qu'il s'agit de dispositions circonstanciées et transitoires<sup>13</sup>. Elle a en revanche admis que la liste des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle établie par l'article R. 412-5 du code général de la fonction publique, pour l'application du 1° de l'article L. 412-1 du même code, fasse référence à des corps en voie d'extinction<sup>14</sup>.

De son côté, saisi d'un projet de loi du pays de la Nouvelle-Calédonie portant réaffectation provisoire de la taxe sur l'électricité due par les distributeurs publics d'énergie électrique pour contribuer au financement du système électrique, le Conseil d'Etat (section des finances) a rappelé que, s'il n'admet qu'à raison de circonstances exceptionnelles et dans l'objectif d'accessibilité et de lisibilité du droit, tant pour le contribuable calédonien que pour l'administration fiscale, qu'il puisse être dérogé aux règles de légistique qui conduisent à ne pas codifier des dispositions ne présentant pas un caractère pérenne, il estime, en revanche, de manière générale, que les dispositions qui, sans présenter de caractère pérenne, ont des effets juridiques sur une période pluriannuelle gagnent à être codifiées à des fins de lisibilité juridique. Il en est ainsi des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi du pays qui prévoit le changement d'un des deux affectataires de la taxe sur l'électricité pour les années 2025, 2026 et 2027<sup>15</sup>.

De même, saisi d'un projet de décret relatif à certaines modifications mineures des termes d'une autorisation de mise sur le marché d'un médicament qui ne sont pas subordonnées au paiement du droit prévu à l'article 1635 *bis* AE du code général des impôts, le Conseil d'Etat (section sociale) a été amené à proposer la codification de la mesure envisagée au sein de l'annexe II à ce code, qui comporte les mesures prises par décrets en Conseil d'Etat. Il a notamment relevé que si la liste des modifications mineures en cause qui ne sont pas subordonnées au paiement de ce droit avait vocation à être régulièrement actualisée, le principe de cette exonération présentait toutefois un caractère pérenne et que, par ailleurs, cette codification était cohérente avec celles de la base légale du décret et de la disposition fixant le montant du droit prévu à l'article 1635 *bis* AE du code général des impôts (article 344 *undecies* A de l'annexe III à ce code)<sup>16</sup>.

De même encore, saisi d'un projet de décret modifiant notamment les conditions d'implantation de l'activité interventionnelle sous imagerie médicale en cardiologie, le Conseil d'Etat (section sociale) a constaté que

---

13 Avis n° 12-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

14 Avis n° 05-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

15 Avis (FIN) n° 409291 du 25 mars 2025, Rapport public 2026, p. 243.

16 Avis (SOC) n° 410280 du 16 décembre 2025, Rapport public 2026, p. 246.

---

l'article 2 de ce projet ne prévoyait pas la codification des dispositions nouvelles permettant, par dérogation aux dispositions en vigueur de l'article R. 6123-130-1 du code de la santé publique issues du décret n° 2022-380 du 16 mars 2022, d'accorder à certaines conditions une autorisation d'activité suivant la modalité «*rythmologie interventionnelle mention B*» à des services qui, sans remplir les nouvelles conditions fixées par cet article R. 6123-130-1, remplissent celles fixées par ce même article dans sa rédaction antérieure au décret du 16 mars 2022. Il a considéré, dans un objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme, et malgré leur caractère transitoire – puisqu'elles n'ont vocation à s'appliquer que lors du prochain renouvellement de l'autorisation de ces services, soit pour une durée de sept ans –, que ces dispositions dérogatoires à l'article R. 6123-130-1 du code de la santé publique devaient être codifiées à la suite des dispositions auxquelles elles dérogent <sup>17</sup>.

Enfin, et toujours dans le même sens, saisi d'un projet de décret visant à reconduire, pour trois nouvelles années universitaires, des aménagements, déjà apportés pour les années universitaires 2022-2023 et 2023-2024, aux dispositions de l'article R. 631-1-1 du code de l'éducation fixant les conditions de répartition, entre parcours et groupes de parcours, du nombre de places en deuxième ou troisième année du premier cycle des études de santé, le Conseil d'Etat (section sociale) a considéré que leur codification s'imposait, par application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme <sup>18</sup>.

### 2.1.2. La structure des codes et l'articulation entre partie législative et partie réglementaire

La structure des codes, c'est-à-dire leur plan, est également au nombre des questions fondamentales qui se posent à l'amont du processus de codification ou de recodification.

Si, à cet égard, les choix essentiels sont faits au stade de l'élaboration de la partie législative, qui commande le plan de la partie réglementaire, des questions de structure peuvent néanmoins se poser au moment d'élaborer cette dernière.

A cet égard, à l'occasion de l'examen du projet de décret modifiant les livres I<sup>er</sup> et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code, le Conseil d'Etat (section de l'administration) a rappelé que le plan de la partie réglementaire est dicté, jusqu'au niveau du chapitre, par celui de la partie législative, et

---

<sup>17</sup> Avis (SOC) n° 409233 du 4 mars 2025, Rapport public 2026, p. 247.

<sup>18</sup> Avis (SOC) n° 409560 du 10 juin 2025, p. 247.

---

que ce principe concourt également à l'objectif de clarté et de lisibilité du texte en assurant une cohérence entre la numérotation des dispositions législatives et celle des dispositions réglementaires relatives à une même thématique. Relevant que le titre VI du livre III de la partie législative du code ne comporte aucun chapitre, le Conseil d'Etat a en conséquence substitué une structuration en sections et sous-sections à celle en chapitres et sections initialement proposée par le Gouvernement. Même s'il est très inhabituel qu'un titre soit subdivisé directement en sections et non d'abord en chapitres, cette entorse aux règles de codification a été regardée comme pouvant être admise car elle contribue à la lisibilité et à l'intelligibilité du texte, qui sont l'objectif premier de toute opération de codification. Le Conseil d'Etat a toutefois souligné qu'il conviendrait, dès qu'un vecteur législatif le permettrait, de créer un chapitre unique au sein du titre VI du livre III et de modifier en conséquence la numérotation des articles législatifs, puis de mettre en cohérence le plan et la numérotation des articles correspondants de la partie réglementaire<sup>19</sup>.

Quant à la subdivision en sections des chapitres de la partie réglementaire, la Commission a eu l'occasion de rappeler, à propos de dispositions destinées à figurer dans le livre IV de la partie réglementaire du code général de la fonction publique, que si, en principe, un chapitre n'a pas vocation à accueillir une section unique, la création d'une telle subdivision ne s'imposant pas pour des motifs de numérotation, il pouvait en l'espèce être admis qu'une telle section soit créée pour codifier le régime de publication des décisions portant nominations, promotions de grade et mises à la retraite. En effet, l'écart de structure et de contenu avec la partie législative justifiait une telle solution afin de guider efficacement le lecteur du code et de l'orienter vers les dispositions en cause<sup>20</sup>.

## **2.2. La remise en ordre normative**

### **2.2.1. Le respect de la hiérarchie des normes**

Comme le rappelle l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et comme le prévoient systématiquement les habilitations consenties en matière de codification, celle-ci ne s'effectue à droit constant que sous réserve, notamment, des modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes. Codifications et recodifications sont ainsi

<sup>19</sup> Avis (ADM) n°s 409329, 409707 du 10 juin 2025, Rapport public 2026, p. 244.

<sup>20</sup> Avis n° 05-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

---

l'occasion d'un réexamen général «à froid», au regard notamment des évolutions de la jurisprudence, de la conformité des dispositions à codifier avec les normes supérieures.

En ce qui concerne la conformité des dispositions législatives à codifier au bloc de constitutionnalité, il n'est ainsi pas rare que la codification soit l'occasion de tirer les conséquences de décisions prises par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, portant sur les dispositions à codifier elles-mêmes ou sur des dispositions voisines.

Ainsi, en 2025, la Commission a, par exemple, été appelée à vérifier que les dispositions du nouveau code des douanes tiraient les conséquences de la jurisprudence désormais bien établie du Conseil constitutionnel relative au droit de se taire, au vu notamment des précisions les plus récentes sur la ligne de partage entre simples contrôles et mises en cause en vue d'une éventuelle sanction. Ceci l'a conduite, par exemple, à estimer qu'il n'y avait pas lieu d'introduire la notification du droit de se taire dans la procédure de retrait du statut de représentant en douane enregistré lorsqu'une des conditions d'octroi n'est plus remplie : en effet, il est apparu que le retrait n'avait pas pour finalité la punition d'un comportement mais la régulation administrative de la profession ; il ne s'agit donc pas d'un régime de sanction. Il en va de même pour la procédure de retrait d'un agrément, d'un enregistrement ou d'une autorisation accordée pour les opérations relatives aux précurseurs de drogue<sup>21</sup>.

Les questions de compatibilité avec le droit international et européen, et tout particulièrement celui de l'Union européenne, occupent naturellement une place importante dans le travail de vérification de la conformité des dispositions à codifier à la hiérarchie des normes.

La prise en compte des exigences du droit de l'Union européenne a, en particulier, été une préoccupation constante dans l'élaboration du code des impositions sur les biens et services, compte tenu de la prégnance du droit de l'Union dans cette matière, particulièrement s'agissant de la TVA. La Commission a salué l'important travail accompli à cet égard par l'administration, tout en relevant certaines incompatibilités persistantes qu'elle a invité le Gouvernement à résorber (s'agissant par exemple, en matière de TVA, de l'application d'un taux réduit de 10 %, en Corse, aux livraisons d'immeubles et travaux immobiliers, ou encore de la franchise des petits exploitants agricoles<sup>22</sup>).

---

21 Avis n° 11-2025 sur la refonte du code des douanes.

22) Avis n° 07-2025 sur le projet de code des impositions sur les biens et services.

---

Il est à noter que, comme l'avait déjà souligné la Commission dans son rapport annuel pour 2024, certaines problématiques de conformité à la hiérarchie des normes, qui n'appellent pas de réponse simple et univoque, ne peuvent pas toujours être réglées dans le cadre de la codification. Il en est allé ainsi, en 2025 comme en 2024 à propos du code des douanes, des dispositions du code de procédure pénale relatives aux réquisitions judiciaires d'accès à des données de connexion ou de localisation.

Enfin, des questions de conformité à la hiérarchie des normes peuvent naturellement se poser au stade de l'élaboration de la partie réglementaire des codes. Ces difficultés peuvent d'ailleurs, parfois, résulter de malfaçons de la partie législative, auxquelles il est alors souhaitable de remédier au plus vite. Ainsi, poursuivant en 2025 l'examen de la partie réglementaire du code général de la fonction publique, avec le projet de décret modifiant les livres I<sup>er</sup> et II de ce code et relatif aux dispositions réglementaires du livre III, le Conseil d'Etat (section de l'administration) a notamment invité le Gouvernement à remédier à plusieurs malfaçons de la partie législative de ce code : l'abrogation sans codification de l'article 21 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, ouvrant un droit au recrutement à certains proches des fonctionnaires des services actifs de la police nationale dont le décès a été reconnu imputable au service, et des dispositions des trois premiers alinéas de l'article 8 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, qui prévoyaient des modalités de recrutement des directeurs de centres hospitaliers universitaires et de centres hospitaliers régionaux dérogoires au statut général, fait en effet obstacle à la codification de leurs dispositions réglementaires d'application, désormais privées de base légale<sup>23</sup>.

#### 2.2.2. La bonne répartition des dispositions à codifier entre les différents niveaux de norme

Le travail de codification permet également de mieux veiller à la répartition des dispositions codifiées entre les différents niveaux de normes, notamment législatif et réglementaire. C'est d'ailleurs l'un des intérêts de mener de concert, autant que possible, l'élaboration des parties législative et réglementaire des codes.

Ainsi, la Commission a été attentive à ce que certaines dispositions réglementaires soient reclassées dans la partie législative afin de prévenir le risque d'incompétence négative du législateur. Il en est allé ainsi des dispositions définissant le régime spécial de déduction de la TVA pour

---

les biens d'investissement, qui dérogent aux règles d'assiette de droit commun<sup>24</sup>, du délai de réflexion de dix jours que peut demander, après s'être, le cas échéant, fait assister par un avocat, la personne à laquelle une composition pénale est proposée, qui produit des effets juridiques importants<sup>25</sup>, des dispositions prévoyant que le non-respect des dispositions qui régissent la «*réunion préparatoire*» tenue par le président de la cour d'assises en vue d'organiser l'audience criminelle à venir ne constitue pas une cause de nullité de l'audience tenue devant la cour d'assises, qui ajoutent à la loi en matière de nullité<sup>26</sup>, ou encore des dispositions relatives aux aviseurs douaniers, fixées jusqu'ici par un simple arrêté<sup>27</sup>.

A l'inverse, la Commission a été attentive au reclassement en partie réglementaire de dispositions de forme législative mais étrangères au domaine de la loi. Tel a été le cas, par exemple, des dispositions du code des douanes relatives aux contraventions douanières – sous réserve, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des amendes dont le montant excède le maximum prévu, pour des infractions de même nature, par les lois et réglementations applicables en matière pénale –<sup>28</sup>, ou encore des dispositions du code de procédure pénale prévoyant l'établissement par le procureur de République d'un rapport annuel sur l'état et les délais d'exécution des peines et précisant une partie du contenu de ce rapport, ses modalités d'élaboration, le principe et même le jour de sa publicité<sup>29</sup>.

Enfin, la codification est également l'occasion de s'assurer de la bonne répartition des dispositions réglementaires entre décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres (R\*), décret en Conseil d'Etat (R) et décret simple (D).

Ainsi, à l'occasion de l'examen du projet de décret modifiant les livres I<sup>er</sup> et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code, le Conseil d'Etat (section de l'administration) a rappelé qu'alors même que les dispositions du décret n° 2004-1105 du 19 octobre 2004 relatif à l'ouverture des procédures de recrutement dans la fonction publique de l'Etat, qu'il codifie en ce qui concerne les concours, peuvent, en application de l'article 6 de ce décret, être modifiées par décret simple, une telle disposition ne saurait prévaloir sur l'article L. 9 du code général de la fonction publique qui prévoit que, «*sauf dispositions contraires, les modalités d'application du*

---

24 Avis n° 02-2025 sur le projet de code des impositions sur les biens et services.

25 Avis n° 03-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

26 Avis n° 06-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

27 Avis n° 10-2025 sur la refonte du code des douanes.

28 Avis n° 04-2025 sur la refonte du code des douanes.

29 Avis n° 09-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

---

*présent code sont déterminées par décret en Conseil d'Etat*». Il en résulte que les dispositions correspondantes doivent être codifiées en «R», et non en «D». Ceci ne fait toutefois pas obstacle à ce que, le cas échéant, un article en «R» renvoie lui-même à un arrêté le soin de fixer certaines dispositions, dès lors que le renvoi à cet arrêté est suffisamment encadré, ou délègue lui-même à un décret simple la détermination des cas où il peut être dérogé à la règle fixée par décret en Conseil d'Etat (à propos des articles R. 325-46 et R. 325-117)<sup>30</sup>.

A l'inverse, s'agissant des dispositions de la partie réglementaire du code général de la fonction publique relatives au «*forfait télétravail*», qui sont issues d'un décret simple, la Commission a admis, alors qu'en principe les dispositions réglementaires d'application du code sont déterminées par décret en Conseil d'Etat, qu'elles soient codifiées en «D», dans la mesure où les dispositions réglementaires à codifier ne constituaient pas une modalité nécessaire à l'application des dispositions législatives relatives au télétravail mais relevaient de la compétence du pouvoir réglementaire autonome<sup>31</sup>.

De même, à l'occasion de l'examen d'un chapitre relatif à la position d'activité, la Commission a estimé que devaient être codifiées comme relevant du décret en Conseil d'Etat («R») et non du décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres («R\*») les dispositions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat. En effet, conformément à la position adoptée par les formations administratives du Conseil d'Etat, elle a estimé que, depuis que l'article 31 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique avait abrogé les dispositions du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui imposait que les décrets portant statuts de corps de fonctionnaires comportant des emplois pourvus en conseil des ministres soient délibérés en conseil des ministres, ces dispositions, qui n'avaient été délibérées en conseil des ministres qu'en raison de cette exigence, pouvaient être modifiées par décret en Conseil d'Etat non délibéré en conseil des ministres<sup>32</sup>.

---

30 Avis (ADM) n° 409329, 409707 du 10 juin 2025, Rapport public 2026, p. 245.

31 Avis n° 01-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

32 Avis n° 14-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

---

## 2.3. L'accessibilité et l'intelligibilité du droit

### 2.3.1. Le toilettage des dispositions obsolètes ou dépourvues de caractère normatif et l'amélioration de la cohérence rédactionnelle

Le travail de codification est l'occasion d'abroger des dispositions devenues obsolètes, ce qui améliore la lisibilité du droit en vigueur.

A ce titre, la Commission a par exemple admis que ne soit pas reprise, dans la réécriture du code de procédure pénale, la faculté pour un accusé, offerte par son actuel article 275, de se faire défendre par un de ses parents ou amis, cette possibilité, qui n'a été que très rarement utilisée et dont les derniers exemples connus datent de plus d'un siècle, lui étant apparue obsolète<sup>33</sup>. De même, elle a constaté le caractère obsolète des dispositions de l'actuel article 598 du code de procédure pénale, aux termes desquelles : *« Lorsque la peine prononcée est la même que celle portée par la loi qui s'applique à l'infraction, nul ne peut demander l'annulation de l'arrêt sous le prétexte qu'il y aurait erreur dans la citation du texte de la loi. »* Si cet article a longtemps servi de support à la *« théorie de la peine justifiée »*, qui consistait à rejeter des moyens de droit pertinents soulevés contre des vices affectant un arrêt en relevant que, néanmoins, la peine prononcée n'était pas illégale, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de casser l'arrêt vicié, cette théorie a été abandonnée en 2005 par un arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation : le texte en cause n'étant plus appliqué par la Cour de cassation et n'ayant plus vocation à l'être, il n'avait pas à être codifié<sup>34</sup>.

N'ont pas davantage à être codifiées, en principe, les dispositions dépourvues de portée normative. Tel était le cas, par exemple, dans le cadre de l'élaboration de la partie réglementaire du code général de la fonction publique, de celles se bornant à rappeler l'applicabilité aux fonctionnaires mis à disposition, détachés ou placés en disponibilité de dispositions législatives telles que les articles 432-12 et 432-13 du code pénal<sup>35</sup>.

Les travaux de recodification sont également l'occasion de procéder à des adaptations terminologiques afin de clarifier la signification de certains termes et moderniser le vocabulaire employé. A ce titre, la Commission a, par exemple, recommandé l'abandon de formules devenues désuètes telles que, dans le code des douanes, l'obligation pour les autorités civiles et militaires de *« prêter main-forte »* aux agents des douanes pour l'accomplissement de leur mission, avantageusement remplacée par celle de *« prêter son concours »*<sup>36</sup>. De même, à propos de la peine complémentaire

---

33 Avis n° 06-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

34 Avis n° 12-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

35 Avis n° 14-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

36 Avis n° 11-2025 sur la refonte du code des douanes.

---

«d'interdiction de se présenter à la bourse, d'exercer les fonctions d'agent de change ou de courtier, d'être électeurs ou élus aux chambres de commerce, tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes», la Commission a observé que l'expression «se présenter à la bourse» était désuète et de portée peu claire et a, en conséquence, recommandé d'y renoncer en l'état. La Commission a par ailleurs indiqué que la profession d'agent de change avait disparu et a invité l'administration à réfléchir plus avant à la mention de telles fonctions, ainsi qu'à celle de courtier, en lien avec leur utilisation dans d'autres codes<sup>37</sup>.

Néanmoins, lorsque certaines expressions sont très ancrées dans la pratique, la Commission estime généralement préférable de s'y tenir, de façon à ne pas créer de trouble chez les praticiens. Ainsi par exemple la Commission a-t-elle pu admettre le maintien, dans le code de procédure pénale, de la notion pourtant ambivalente de «réponse pénale», qui désigne selon les cas une mesure pénale décidée par le parquet, la mise en mouvement de l'action pénale par le parquet ou la sanction décidée par la juridiction de jugement<sup>38</sup>.

De même, la Commission a observé que le code des douanes pouvait être amené à employer, sans définition préalable, des termes anciens et peu explicites, mais qui sont présentés comme adoués par les agents des douanes comme par le juge judiciaire (par exemple, amendes «douanières» ou «fiscales» ou encore droits «fraudés», «éludés» ou «compromis»). Dans ces conditions, prenant acte de ce qu'une refonte générale supposerait une harmonisation de régimes allant au-delà de ce que permettait l'habilitation, la Commission n'a pu que s'en tenir à codifier un droit constant que le juge, en particulier, semble manier sans difficulté. Elle a néanmoins invité l'administration à poursuivre son travail de vérification et d'analyse des termes utilisés, en lien notamment avec la Cour de cassation, cet exercice ayant d'ailleurs sans doute vocation à se poursuivre au-delà de l'adoption du code refondu<sup>39</sup>.

### 2.3.2. La codification de la jurisprudence

L'objectif consistant à assurer l'accessibilité du droit peut justifier de codifier la jurisprudence lorsque celle-ci est bien établie et stabilisée, la Commission s'assurant alors de l'exactitude de cette codification.

---

37 Avis n° 04-2025 sur la refonte du code des douanes.

38 Avis n° 03-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

39 Avis n° 04-2025 sur la refonte du code des douanes.

---

La question s'est posée à plusieurs reprises en 2025, tout particulièrement dans le contexte de la codification au sein du code des impositions sur les biens et services des dispositions relatives à la TVA, les directives et le règlement d'exécution en la matière ayant donné lieu à une jurisprudence abondante de la Cour de justice de l'Union européenne. Les solutions retenues montrent que la codification de la jurisprudence, pour opportune qu'elle soit dans certains cas, est souvent une entreprise délicate, la casuistique jurisprudentielle ne se laissant pas toujours aisément réduire en une règle générale.

Ainsi, par exemple, la Commission, après avoir constaté que le code général des impôts actuel ne couvre que certains des cas dans lesquels la Cour de justice estime que le droit à déduction est immédiatement ouvert même si la facture (ou le document assimilé) est manquante ou inexacte, a-t-elle approuvé le parti consistant à élargir le champ de l'actuelle disposition afin de respecter l'interprétation de la directive livrée par la Cour, même s'il se heurtait à une difficulté tenant à ce que la jurisprudence n'a pas, à ce jour, tracé de manière définitive et claire la frontière entre les cas où le vice formel est complètement neutralisé et ceux où ses effets se limitent au report de la déduction à la date de sa régularisation <sup>40</sup>.

De même, à propos d'un article qui codifiait en substance la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle la TVA est en principe déductible dès que l'entreprise choisit – explicitement ou implicitement – de traiter un bien comme utilisé à des fins professionnelles, la Commission a admis que, là où la Cour parle « *d'affectation d'un bien à l'activité économique d'un assujetti* », le code mentionne « *l'intention (...) d'utiliser ce bien ou service comme un intrant des opérations relevant de ses activités économiques* », l'administration craignant que le terme « *affectation* » soit interprété dans un sens formaliste, comme supposant un acte positif, alors que la Cour juge que l'affectation peut être expresse ou implicite <sup>41</sup>.

Dans certaines hypothèses, la Commission a dû s'assurer de la bonne prise en compte par la codification, non seulement de la jurisprudence et des textes de l'Union européenne, mais aussi de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Ainsi, en ce qui concerne la règle selon laquelle une TVA facturée irrégulièrement est due par celui qui la facture, la Commission a admis la codification d'une décision récente de la Cour de justice de l'Union européenne qui précise que le manque de diligence dans le contrôle de

---

40 Avis n° 02-2025 sur le projet de code des impositions sur les biens et services.

41 *Ibid.*

---

l'émission de la facture de la part de l'émetteur est assimilé à la participation à l'établissement d'une facture irrégulière. Elle n'a toutefois accepté cette codification que sous réserve qu'elle s'accompagne de celle de la jurisprudence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, qui a tempéré la rigidité de la règle en admettant que la personne qui a émis en apparence la facture mentionnant la taxe démontre que celle-ci a été émise à son insu par un tiers sans qualité et pour le compte de ce dernier qui doit alors être regardé comme le véritable redevable de la taxe<sup>42</sup>.

De même, à propos de la notion de travaux immobiliers, qui a été éclairée par une jurisprudence établie du Conseil d'Etat, pour l'application de différentes dispositions en matière de TVA, la Commission a approuvé le parti consistant à codifier celle-ci en substance, mais en s'en écartant de manière à la *réconcilier* avec la définition des immeubles posée par le règlement d'exécution, de façon à assurer la pleine cohérence avec le droit de l'Union européenne<sup>43</sup>.

De son côté, dans un avis du 12 novembre 2025<sup>44</sup>, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) a relevé que le Conseil d'Etat statuant au contentieux avait jugé que, lorsque l'autorité compétente en matière d'urbanisme décide de soumettre le projet à un examen au cas par cas dans les conditions prévues à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, elle en informe le demandeur dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de son dossier. Il appartient alors au demandeur, en application des dispositions de l'article R.\* 423-39 du code de l'urbanisme, de lui adresser la décision de l'autorité chargée de cet examen dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'envoi mentionné à l'article R.\* 423-38 du même code. Si l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de prescrire une évaluation environnementale impliquant qu'une étude d'impact soit établie, le délai d'instruction est suspendu en application des dispositions de l'article R. 423-37-3 du même code. Dans un souci d'intelligibilité de la norme, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) a recommandé au Gouvernement de codifier le mode d'emploi ainsi dégagé par la jurisprudence et de préciser qu'à défaut de production de l'étude d'impact dans un délai de dix-huit mois à compter de la notification de la suspension du délai d'instruction, la demande fait l'objet d'une décision implicite de rejet.

---

42 Avis n° 07-2025 sur le projet de code des impositions sur les biens et services.

43 *Ibid.*

44 Avis (TP) n° 410060 du 12 novembre 2025, Rapport public 2026, p. 436.

---

### 2.3.3. L'harmonisation de l'état du droit et la réparation des erreurs et omissions

Le principe de la codification à droit constant ne s'oppose pas à l'harmonisation, à cette occasion, de l'état du droit et à la réparation d'erreurs et omissions. Ce faisant, la codification contribue à la simplification du droit, en remédiant à des incohérences, à des inadvertances ou à des différences de traitement injustifiées.

Cette harmonisation peut porter aussi bien sur les dispositions réglementaires que sur les dispositions législatives. Les habilitations législatives en matière de codification réservent en effet systématiquement la possibilité de procéder aux modifications nécessaires pour harmoniser l'état du droit et remédier aux éventuelles erreurs ou omissions. Encore faut-il que les modifications envisagées n'excèdent pas la limite de ce qui peut être admis à ce titre; l'activité consultative de la Commission en 2025 reflète une nouvelle fois sa vigilance à cet égard.

Ainsi la Commission a-t-elle admis à plusieurs reprises que soient harmonisées ou mises en cohérence des dispositions du code de procédure pénale, lorsqu'elles apparaissaient comme étant le produit de simples omissions ou inadvertances ou lorsqu'il en résultait une différence de traitement injustifiée. C'est à ce titre, par exemple, qu'elle a estimé possible d'étendre l'interdiction de géolocalisation dans un lieu précisément identifié, abritant les éléments couverts par le secret de la défense nationale, aux mesures de sonorisation, de fixation d'images et de captation de données informatiques<sup>45</sup>, de mentionner parmi les finalités du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), outre l'identification ou la recherche des personnes décédées ou disparues, celle des personnes gravement blessées et, en conséquence, de faire figurer, parmi les empreintes génétiques pouvant être enregistrées dans ce fichier, celles recueillies à l'occasion des procédures judiciaires de recherche des causes d'un décès ou d'une disparition, mais aussi de blessures graves<sup>46</sup>, ou encore d'autoriser expressément la comparaison entre, d'une part, l'empreinte génétique établie à partir d'une trace biologique issue d'une personne inconnue et, d'autre part, les empreintes génétiques, non seulement des personnes mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'actuel article 706-54 du code de procédure pénale, mais aussi des personnes condamnées par une juridiction pénale étrangère dont les empreintes génétiques peuvent être inscrites au FNAEG en vertu de l'actuel article 706-56-1<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Avis n° 03-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

<sup>46</sup> Avis n° 13-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

<sup>47</sup> *Ibid.*

---

Par contraste, la Commission n'a pas admis certaines modifications de l'état du droit qui lui sont apparues aller au-delà de la simple harmonisation ou mise en cohérence, invitant alors le Gouvernement à inclure ces modifications, le cas échéant, dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance de codification. Ainsi, si, au sein du titre V (« *Dispositions relatives aux précurseurs de drogue* ») du livre V du code des douanes, la Commission a relevé qu'il n'était pas prévu par la loi de confiscation en cas d'utilisation de substances non classifiées, à la différence de l'importation ou de l'exportation de ces substances non justifiée par un motif licite, elle a estimé impossible, dans le cadre de l'exercice de codification, de remédier à cette incohérence<sup>48</sup>. De même, elle n'a pas admis, dans le code de procédure pénale, l'extension au cas où le prévenu est déféré en comparution à délai différé de l'exception à la faculté pour le tribunal de décerner un mandat d'arrêt ou de dépôt lorsque le juge des libertés et de la détention a décidé, contre les réquisitions du ministère public aux fins de détention provisoire, de placer le prévenu sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique, cette extension ne lui ayant pas paru imposée par le respect du principe d'égalité<sup>49</sup>.

Lorsqu'est en cause la partie réglementaire, la marge de manœuvre du codificateur, qui n'est pas tenu par les limites d'une habilitation législative, est naturellement plus étendue. Tant la Commission que le Conseil d'Etat ont ainsi été amenés à préconiser, lorsque cela apparaissait justifié, de pousser plus loin l'effort d'harmonisation déjà entrepris par l'administration. La question s'est en particulier posée à plusieurs reprises s'agissant de la partie réglementaire du code général de la fonction publique, tant il est vrai que les dispositions régissant chacune des trois fonctions publiques et, au sein de chacune d'entre elles, les titulaires, d'une part, et les contractuels, d'autre part, diffèrent parfois sans justification évidente.

Ainsi, par exemple, tout en saluant l'effort d'harmonisation voire de fusion des dispositions régissant les différents dispositifs de formation, la Commission a souligné que cet effort méritait d'être encore approfondi, rappelant à cet égard que l'exercice de codification de la partie réglementaire, s'il doit s'inscrire dans les limites fixées par la partie législative, n'est pas contraint par le droit constant<sup>50</sup>. De même, en ce qui concerne l'agent contractuel placé en congé sans rémunération pour suivre un cycle préparatoire à un concours de la fonction publique ou une période probatoire ou une période de scolarité préalable à une nomination dans un emploi de la fonction publique, la Commission a invité le Gouvernement

---

48 Avis n° 04-2025 sur la refonte du code des douanes.

49 Avis n° 06-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

50 Avis n° 08-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

---

à harmoniser les motifs, relatifs aux nécessités du service, de nature à faire légalement obstacle à ce que, si l'agent n'est pas admis au concours à l'issue du cycle préparatoire ou n'est pas titularisé à l'issue du stage, il soit réemployé sur son emploi précédent ou, à défaut, sur un emploi équivalent<sup>51</sup>.

De son côté, toujours à l'occasion de l'examen du projet de décret relatif notamment aux dispositions réglementaires du livre III du code général de la fonction publique, le Conseil d'Etat (section de l'administration) a relevé que l'effort, guidé par le souci de simplification, de fusion, d'extension ou d'harmonisation, à droit non constant, de certaines des dispositions applicables aux trois fonctions publiques aurait pu, moyennant certaines adaptations mineures, être poussé plus avant s'agissant de la durée maximale de la période d'essai des agents contractuels et des conditions de prise en charge des examens médicaux destinés à contrôler les conditions de santé particulières exigées pour l'exercice de certaines fonctions<sup>52</sup>.

#### **2.4. La codification des dispositions relatives à l'outre-mer**

La codification des dispositions relatives à l'outre-mer présente une complexité particulière tenant à la fois à la diversité des règles applicables selon les collectivités concernées et à la difficulté, dans bien des cas, de déterminer avec précision l'état du droit en vigueur. La Commission se félicite, à cet égard, de constater que le réflexe consistant à associer aussi en amont que possible le ministère chargé des outre-mer aux travaux de codification est de plus en plus largement partagé, ce qui permet d'identifier rapidement les difficultés susceptibles de se poser afin d'y apporter des réponses appropriées.

De ce point de vue, le travail à accomplir était particulièrement important en ce qui concerne le code des douanes, qui ne comportait jusqu'à présent pratiquement aucune disposition relative à son application outre-mer. Comme l'a relevé la Commission à l'occasion de l'examen des dispositions correspondantes<sup>53</sup>, l'administration s'est ainsi trouvée confrontée, à la fois, à la nécessité de recenser les dispositions éparées aujourd'hui applicables localement, de trancher de délicates questions de compétence entre l'Etat et les collectivités, d'identifier les textes applicables de plein droit et de tirer les conséquences des différences de statut au regard du droit de l'Union européenne. La Commission a salué l'important travail ainsi accompli, en concertation avec les collectivités disposant de compétences en la matière

---

51 Avis n° 14-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

52 Avis (ADM) n°s 409329, 409707 du 10 juin 2025, Rapport public 2026, p. 245.

53 Avis n° 11-2025 sur la refonte du code des douanes.

---

(en particulier leurs secrétariats généraux) ainsi qu'avec les directeurs locaux des douanes, cette association des futurs utilisateurs à la codification étant une pratique qui mérite d'être encouragée.

Parfois, le recensement des dispositions en vigueur est l'occasion de constater des lacunes dans l'état du droit applicable dans certaines collectivités. Ainsi, à titre d'exemple, s'agissant du dispositif dit « PACTE », destiné à promouvoir l'insertion dans l'emploi, y compris l'emploi public, de certaines personnes, la Commission a observé que si les dispositions législatives le régissant sont applicables de plein droit dans les collectivités du Pacifique et dans les Terres australes et antarctiques françaises, les dispositions réglementaires d'application nécessitent des adaptations, notamment en ce que la mise en œuvre du dispositif s'appuie sur des autorités qui relèvent des collectivités locales. Or elle a constaté que les dispositions réglementaires procédant à ces adaptations n'avaient pas été prises, rendant ainsi inapplicables à ces territoires les dispositions législatives. Tout en prenant acte de cet état du droit, la Commission a invité le Gouvernement à adopter au plus vite les dispositions réglementaires d'adaptation nécessaires, le délai raisonnable pour ce faire étant expiré <sup>54</sup>.

Parmi les questions qui se posent au codificateur, figurent en bonne place celles de l'emplacement à retenir, au sein d'un code, pour les dispositions relatives à l'outre-mer, et de la façon d'organiser celles-ci. Comme la Commission l'a rappelé à plusieurs reprises, il n'existe pas, en la matière, de solution unique, les choix devant être faits au cas par cas, en fonction du volume et de la teneur des dispositions concernées, avec le souci de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la norme.

Ainsi, en ce qui concerne le code des douanes, la Commission a approuvé le choix consistant à dédier, au sein du livre consacré à l'outre-mer, un titre à chaque collectivité, lequel a été subdivisé en chapitres renvoyant à chacun des autres livres du code et ces différents titres étant eux-mêmes précédés d'un premier, relatif aux conditions générales d'application du code. En effet, l'administration avait fait valoir que l'utilisateur préférerait voir regroupées en un seul titre l'ensemble des dispositions applicables à une collectivité et qu'en particulier, les directeurs douaniers ultra-marins y voyaient une simplification dans l'accès au code. Par ailleurs, cette réunion des dispositions relatives à une collectivité au sein d'un même titre est apparue cohérente avec le fond de la matière douanière, les livres étant chronologiquement liés, en particulier les livres IV à VI qui forment un triptyque « *contrôle/sanctions/poursuites* » : la réunion des adaptations permettait de mieux refléter cette unité <sup>55</sup>.

54 Avis n° 01-2025 sur les dispositions réglementaires du code général de la fonction publique.

55 Avis n° 11-2025 sur la refonte du code des douanes.

---

De même, s'agissant des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'outre-mer, faisant l'objet de sa huitième partie, la Commission a invité le ministère de la justice, dont le projet initial consacrait un seul livre de la huitième partie aux trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et îles Wallis et Futuna), à prévoir un livre pour chacune d'entre elles.

C'est également dans un souci de lisibilité que la Commission a estimé préférable que toutes les dispositions spécifiques à l'outre-mer du code des douanes figurent dans le livre VII. Dès lors qu'un livre est consacré à l'outre-mer, il est en effet cohérent d'y trouver aussi bien les dispositions d'extension et d'adaptation que les dispositions plus spécifiques. Il peut toutefois en aller autrement lorsque les dispositions applicables dans l'Hexagone et outre-mer forment un tout cohérent, qu'il serait dommageable de dissocier.

Enfin, la question des mentions d'applicabilité outre-mer des dispositions législatives et réglementaires soulève, en matière de codification comme d'une manière générale, des difficultés récurrentes qu'illustre l'activité de la Commission en 2025.

Ainsi, saisie de dispositions du nouveau code de procédure pénale insérant, dans chacun des livres consacrés aux collectivités du Pacifique, un « *compteur Lifou* » unique, c'est-à-dire un article y rendant applicable l'ensemble du code dans sa rédaction résultant de l'ordonnance de codification, sans préjudice des dispositions applicables de plein droit et sous réserve des exceptions énumérées par la suite, la Commission a admis le recours à cette technique de rédaction, dérogoire à celle désormais privilégiée, en considération de la particularité de la matière concernée, les dispositions de procédure pénale étant, en pratique, rendues applicables dans les collectivités concernées de façon presque systématique<sup>56</sup>.

Par ailleurs, par souci d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, la Commission a préconisé d'explicitier les dispositions du code des douanes applicables de plein droit dans chacune des collectivités ultramarines, à l'instar de ce qui a été fait pour le code de la défense, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou le code des relations entre le public et l'administration. En effet, le silence du code sur l'application de telle ou telle disposition pouvait prêter à interprétation et risquer d'induire en erreur le lecteur ou, du moins, de le contraindre à procéder à une analyse juridique parfois délicate<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Avis n° 13-2025 sur la refonte du code de procédure pénale.

<sup>57</sup> Avis n° 11-2025 sur la refonte du code des douanes.

---

## 2.5. Après la codification : l'appropriation et la maintenance des codes

L'adoption d'un nouveau code ou la refonte d'un code existant est, comme l'illustrent année après année les rapports de la Commission, l'aboutissement d'un processus parfois long et toujours exigeant ; mais c'est aussi un point de départ.

En effet, d'une part, le code ainsi adopté doit être approprié par ses utilisateurs. Ceci nécessite, de la part des administrations concernées, un effort d'accompagnement, lequel sera d'autant plus aisé que les utilisateurs auront été associés aux travaux de codification, mais aussi, dans bien des cas (comme l'illustre celui du code de procédure pénale), des adaptations matérielles qui peuvent être lourdes, en particulier d'outils informatiques, et qu'il convient d'anticiper autant que possible afin que d'éventuelles difficultés d'adaptation transitoires ne fassent pas perdre de vue les vertus de long terme de la codification.

D'autre part, un code n'a pas vocation à rester figé : comme tout ensemble de normes, il est destiné à évoluer au fil du temps, ce qui pose la question de sa maintenance.

La préoccupation de ne pas rendre celle-ci excessivement complexe doit être intégrée dans la conception même des codes ; la Commission y est attentive. Ainsi, à titre d'exemple, c'est notamment en raison des difficultés de maintenance susceptible d'en résulter qu'elle a estimé inopportun, malgré les vertus pédagogiques d'une telle mention, de rappeler, dans le code général de la fonction publique, les accords collectifs relatifs aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail conclus sur le fondement du 2° de l'article L. 222-3 de ce code<sup>58</sup>.

Il convient également d'être attentif, afin de ne pas mettre en péril l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme poursuivi par la codification en laissant la matière qui y a été rassemblée se disperser à nouveau, à ce que les dispositions nouvelles relevant du périmètre d'un code y soient dûment codifiées. Les formations consultatives du Conseil d'Etat se montrent, à juste titre, vigilantes à cet égard.

Ainsi, saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de répartition de l'accompagnement financier des communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, le Conseil d'Etat (section sociale) a estimé que, par application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, il convenait de codifier ce dispositif à vocation pérenne. Il a proposé sa codification dans le code de l'action sociale et des familles, dans lequel figurent les dispositions

---

relatives à l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, avec la création, après la section 4 du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II de ce code, d'une section 5 intitulée « *Accompagnement financier des autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant* »<sup>59</sup>.

De même, saisi d'un projet de décret qui abroge la plupart des dispositions du décret n° 2005-1636 du 26 décembre 2005 relatif au régime spécial de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), pour ne maintenir que deux articles, qu'il modifie, relatifs au taux et à l'assiette des cotisations perçues par ce régime, le Conseil d'Etat (section sociale) a estimé qu'en application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, ces deux articles avaient vocation à être codifiés dans le code des transports. Il a invité plus largement le Gouvernement à engager un travail de codification, au sein de ce même code, de l'ensemble des dispositions applicables au personnel de la Régie autonome des transports parisiens figurant aujourd'hui dans ce décret, ainsi que dans le décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005 relatif à la caisse de retraites de ce personnel et dans plusieurs décrets simples<sup>60</sup>.

---

59 Avis (SOC) n° 409717 du 1<sup>er</sup> juillet 2025, Rapport public 2026, p. 246.

60 Avis (SOC) n° 410025 du 14 octobre 2025, Rapport public 2026, p. 246.



---

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<sup>er</sup>**

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° de l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 22 mars 2026)*

---

**Vice-président : M. Bernard STIRN**

Président de section honoraire au Conseil d'Etat,  
secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques

**Membres permanents**

*Titulaire :*

Mme Fabienne LAMBOLEZ  
Conseillère d'Etat

*Suppléant :*

M. Nicolas POLGE  
Conseiller d'Etat

*Titulaire :*

Mme Agnès PIC  
Conseillère à la Cour de cassation

*Suppléante :*

Mme Sophie CLEMENT  
Conseillère à la Cour de cassation

M. Aymen BEN MILED  
Conseiller référendaire à la Cour  
des comptes

M. Philippe TERNEYRE  
Professeur agrégé des facultés de droit

Mme Pascale DEUMIER  
Professeure agrégée des facultés de droit

M. Philippe SCHRECK  
Député du Var

M. Bernard BUIS  
Sénateur de la Drôme

Mme Valérie DELNAUD  
Directrice des affaires civiles et du sceau

Mme Laureline PEYREFITTE  
Directrice des affaires criminelles et  
des grâces

M. Boris MELMOUX-EUDE  
Directeur général de l'administration  
et de la fonction publique

M. Guillaume ODINET  
Directeur, adjoint à la secrétaire  
générale du Gouvernement

Mme Véronique LEHIDEUX  
Directrice de l'information légale et  
administrative

Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN  
Directrice générale des outre-mer

**Rapporteur général**

M. Julien BOUCHER  
Conseiller d'Etat

**Rapporteur général adjoint**

M. Philippe MALLARD  
Conseiller référendaire à la Cour de  
cassation

---

**Secrétaire générale**

Mme Marianne HEQUET

Cheffe du département de la qualité  
du droit au secrétariat général du  
Gouvernement

M. Emmanuel CORTES

Responsable du Centre d'appui à la  
production normative (CAPNOR) à  
la direction de l'information légale et  
administrative

**Correspondants**

M. Nicolas BRAGANTI

Directeur de la législation et du contrôle  
du Sénat

Mme Libera BAMBINI

Responsable de la section données  
juridiques du CAPNOR à la direction  
de l'information légale et administrative

Mme Bénédicte RIZZO

Cheffe de la division des lois de  
l'Assemblée nationale



---

ANNEXE N° 3

---

*Annexe de la 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 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

---

*Annexe de la circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification  
des textes législatifs et réglementaires*

[...]

## 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 électoral<sup>1</sup>
  - code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>2</sup>
  - code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
  - code des postes et des communications électroniques
  - code de l'urbanisme (livre 1<sup>er</sup>)
  - 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

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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

---

*Circulaire du 29 avril 2024 relative à la codification des textes législatifs  
et réglementaires*

**Le Premier ministre**

Paris, le 29 avril 2024

n° 6443/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,  
Mesdames et Monsieur les secrétaires d'État

**Objet : La codification des textes législatifs et réglementaires.**

|                            |                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Domaine                    | droit interne – codification – commission supérieure de codification.                                                                                                                                                         |
| Date de signature          | 29 avril 2024                                                                                                                                                                                                                 |
| Date de mise en ligne      |                                                                                                                                                                                                                               |
| Auteur                     | PRM – Premier ministre                                                                                                                                                                                                        |
| Résumé                     | La présente circulaire et son annexe ont pour objet de préciser les progrès accomplis en matière de codification des textes législatifs et réglementaires et le programme de travail du gouvernement pour les années à venir. |
| NOR                        |                                                                                                                                                                                                                               |
| Nombre de pages et annexes | 4 pages, 1 annexe                                                                                                                                                                                                             |

Depuis 1989, un effort continu de codification a permis d'améliorer la qualité et l'accessibilité du droit, au point que la codification des textes législatifs et règlementaires constitue une des pierres angulaires du droit français. Outil essentiel de simplification administrative pour nos concitoyens, la codification permet de présenter de façon rationalisée, à la fois ordonnée et cohérente, l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur donné. Elle constitue ainsi un gage de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme pour l'ensemble des acteurs de la société, tout en contribuant à l'attractivité de notre pays en rendant plus accessible le droit français à l'extérieur de nos frontières. Ses progrès sont le fruit des travaux conduits par la Commission supérieure de codification, sous le pilotage de ses vice-présidents successifs : Guy Braibant, Daniel Labetoulle et, depuis 2022, Bernard Stirn.

---

Grâce à l'adoption de nombreux codes nouveaux et à la refonte de codes anciens, le champ du droit codifié s'est considérablement étendu. Les programmes ambitieux de codification portés par les circulaires successives du 30 mai 1996 et du 27 mars 2013 relatives à la codification des textes législatifs et réglementaires ont été réalisés dans leur quasi-totalité. 77 codes regroupent environ 63% des textes législatifs et plus du tiers des textes réglementaires en vigueur. Les administrations ont en outre acquis le réflexe de codification, qui interdit notamment de modifier un texte codifié autrement qu'en modifiant le code.

La doctrine et les règles de codification se sont progressivement structurées au travers des avis de la commission supérieure de codification ainsi que des avis rendus par le Conseil d'Etat sur les projets de textes de codification.

La codification se fait en principe à droit constant. Elle est cependant l'occasion d'assurer le bon respect de la hiérarchie des normes, au regard tant de l'autorité des textes supérieurs que du partage entre la loi et le règlement, de veiller à la cohérence du droit et de faire disparaître les dispositions obsolètes. Le code se substitue aux textes codifiés, qui ont vocation à être abrogés lors de l'entrée en vigueur du code. Pour les parties législatives des codes, une ordonnance constitue le véhicule la plus approprié, des modifications pouvant en outre être apportées par la loi de ratification.

Au vu des importants travaux déjà conduits, peu de nouveaux codes restent à créer. Les efforts doivent donc être concentrés sur l'achèvement des codes incomplets, la refonte des codes anciens et la maintenance des codes existants.

Un nouveau programme de codification est arrêté en annexe de la présente circulaire. Il détermine les priorités du Gouvernement en la matière, sans toutefois être exclusif d'autres travaux de codification qui pourraient s'avérer nécessaires.

Il convient tout d'abord de mener à leur terme les travaux qui ont été engagés. Plusieurs projets d'envergure sont actuellement en cours d'examen par la Commission.

Ainsi, un code des impositions sur les biens et services a été créé, avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de plusieurs livres de sa partie législative. Les travaux d'élaboration de la partie législative devraient se poursuivre jusqu'à la fin 2025 au plus tôt. Ce nouveau code allège de manière sensible le code général des impôts, qui pourra faire l'objet d'une réflexion ultérieure.

Les travaux de codification de la partie réglementaire du code général de la fonction publique sont également en cours et seront soumis, compte tenu du volume des écritures, en plusieurs parties successives à l'examen du Conseil d'Etat.

Deux grandes refontes de codes ont par ailleurs débuté, sur le fondement d'habilitations législatives, fin 2023 et début 2024, qui concernent respectivement le code des douanes et le code de procédure pénale. Ces travaux mobiliseront la Commission pendant au moins deux années.

---

Pour la conduite des projets à venir, les services placés sous votre autorité sont invités à prendre l'attache, en temps utile, de la commission supérieure de codification qui pourra les orienter tout au long du processus d'élaboration. Il appartient au secrétariat général du Gouvernement de veiller à la bonne articulation des travaux de la Commission avec les projets envisagés.

Sur le plan de la méthode, vos services peuvent utilement se référer à la circulaire du 30 mai 1996 précitée, au guide de légistique ainsi qu'à la doctrine de la Commission compilée dans ses différents rapports annuels.

Je vous remercie d'apporter une attention particulière à la mise en œuvre de ces instructions par vos services.



Gabriel ATTAL

---

## ANNEXE

### 1) Nouveau code dont l'adoption est programmée

- code des impositions sur les biens et services (travaux en cours)

### 2) Codes devant faire l'objet d'une refonte

- code des douanes (travaux en cours)
- code de procédure pénale (travaux en cours)
- code des postes et des communications électroniques
- code électoral
- code général des impôts
- code de commerce

### 3) Codes dont la partie réglementaire doit être achevée

- code général de la fonction publique (travaux en cours)
- code minier

### 4) Nouveaux codes dont l'opportunité mériterait d'être examinée

- code de la communication audiovisuelle et numérique
- code de la copropriété



ANNEXE N° 6

---

*Avis émis par la Commission supérieure de codification  
au cours de l'année 2025*

---

**Avis n° 01-2025 sur les dispositions réglementaires  
du code général de la fonction publique**

(SÉANCE DU 21 JANVIER 2025)

**Au cours de sa séance plénière du 21 janvier 2025, la Commission supérieure de codification a terminé l'examen du livre III de la partie réglementaire du code général de la fonction publique (CGFP), consacré au recrutement, par l'examen des dispositions du titre VII de ce livre, consacré aux dispositions particulières à l'outre-mer. Elle a par ailleurs commencé l'examen des dispositions du livre IV relatif aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines, plus particulièrement celles des titres III et IV dédiés, respectivement, au télétravail et à la réorganisation de services, d'établissements ou de collectivités.**

**En ce qui concerne les dispositions outre-mer du livre III relatif au recrutement des fonctionnaires :**

- La Commission a approuvé le parti consistant à structurer chaque chapitre en une première section regroupant les grilles de lecture relatives à l'organisation administrative des collectivités et une seconde comportant les véritables adaptations des règles de fond.
- S'agissant du dispositif du «PACTE» (articles L. 326-10 à L. 326-19 du CGFP), destiné à promouvoir l'insertion dans l'emploi, y compris l'emploi public, de certaines personnes, la Commission a observé que si les dispositions législatives le régissant sont applicables de plein droit dans les collectivités du Pacifique et dans les Terres australes et antarctiques françaises, les dispositions réglementaires d'application nécessitent des adaptations, notamment en ce que la mise en œuvre du dispositif s'appuie sur des autorités qui relèvent de la compétence des collectivités locales. Or les dispositions réglementaires procédant à ces adaptations n'ont pas été prises à ce jour, rendant ainsi inapplicables à ces territoires les dispositions législatives. Tout en le regrettant, la Commission n'a pu que constater cet état du droit, sans pouvoir y remédier, et s'est résignée à laisser les dispositions codifiées silencieuses sur ce point. Elle a toutefois invité le Gouvernement à prendre au plus vite les dispositions réglementaires d'adaptation nécessaires, le délai raisonnable pour ce faire étant expiré.
- L'élaboration des dispositions outre-mer du livre III a soulevé une difficulté récurrente, qui porte sur les nombreux renvois dans les articles de droit commun, au régime général de sécurité sociale ou au code de la sécurité sociale. Or, outre-mer, le code de la sécurité sociale n'est pas partout applicable et les agents publics, même lorsqu'ils sont employés

---

par l'Etat, relèvent, selon les cas, du régime général de la sécurité sociale ou du régime de droit local. Il apparaît toutefois que toutes les dispositions codifiées dans ce livre, en tant qu'elles s'appliquent à des agents publics de l'Etat, ont un objet relevant du droit de la fonction publique et non du droit de la sécurité sociale. Dans ces conditions, il a semblé possible à la Commission de prévoir explicitement, dans un souci de clarté, que les règles du code de la sécurité sociale auxquelles il est renvoyé sont applicables de plein droit dans les territoires concernés.

- S'agissant du droit des agents publics à l'assurance chômage, la Commission a estimé que les dispositions réglementaires du livre III du code, qui se bornent à rappeler le principe du droit des agents de l'Etat involontairement privés d'emploi de bénéficiaire des allocations chômage, constituent des règles de fonction publique applicables de plein droit outre-mer et n'appellent aucune adaptation. Dès lors, en l'absence de nécessité de les adapter, il a été jugé préférable de ne pas introduire dans le titre relatif à l'outre-mer d'articles se rapportant à l'application de ces dispositions, sans qu'ait d'incidence la circonstance que les dispositions de fond auxquelles il est renvoyé se trouvent dans un autre code, en l'occurrence celui du travail.

**En ce qui concerne les dispositions du livre IV relatif aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines :**

*Sur le titre III consacré au télétravail :*

- La Commission s'est interrogée sur l'inclusion des magistrats judiciaires dans le champ de l'application de ce titre III. Elle a toutefois relevé que seuls les magistrats exerçant leurs fonctions en administration sont concernés. Elle a également estimé que le télétravail constitue une modalité d'organisation du travail qui n'appelle pas d'assise législative organique et qui peut même être prévu par voie réglementaire. Dans ces conditions, elle a admis que le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature et le décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats puissent être entièrement abrogés pour être codifiés dans la partie réglementaire du CGFP, y compris en ce qu'ils s'appliquent aux magistrats judiciaires.
- L'article R. 432-1 vise à définir les autorités compétentes au sein de chacune des fonctions publiques pour édicter les conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail. Toutefois, dans ce domaine, une série d'accords collectifs ont été conclus sur le fondement du 2° de l'article L. 222-3. Ces accords ont vocation à se substituer aux dispositions des

---

arrêtés ministériels sectoriels prévus à l'article R. 432-1. La Commission s'est donc interrogée sur l'intérêt d'attirer l'attention du lecteur du code, à titre pédagogique, sur l'existence de ces accords. Elle y a toutefois renoncé eu égard au risque d'une lecture a contrario, d'autres matières pouvant donner lieu à des accords en vertu de l'article L. 222-3, et aux difficultés de maintenance du code en résultant.

- Les dispositions relatives au «*forfait télétravail*» sont issues d'un décret simple, en l'occurrence le décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats qui traduit en mesures réglementaires des stipulations de l'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique du 13 juillet 2021. Or, en principe, les dispositions réglementaires d'application du CGFP sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, la Commission a estimé que les dispositions à codifier ne constituent pas une modalité nécessaire à l'application des dispositions législatives relatives au télétravail mais relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire autonome. Elles peuvent donc être codifiées en D.

*Sur le titre IV consacré à la réorganisation de services, d'établissements ou de collectivités :*

- L'article R. 441-10 dispose que la rémunération annuelle brute du fonctionnaire détaché d'office en cas de transfert de l'activité d'une personne publique à une personne privée ou une personne publique gérant un SPIC peut être calculée par référence à sa rémunération pendant les douze mois qui précèdent son détachement ou par référence à la rémunération d'un salarié ayant la même ancienneté et les mêmes fonctions dans l'organisme d'accueil. Dans le premier cas, le calcul de la rémunération perçue sur les douze mois précédents se fait à l'exclusion d'un certain nombre de primes et indemnités qui ne sont pas énoncées, à l'article R. 441-11, de la même manière pour les trois versants de la fonction publique. La Commission a invité l'administration à regarder si ces différences de formulation, reprenant le droit actuel, ne conduisent pas à des difficultés ponctuelles au regard du principe d'égalité.
- La Commission a estimé que les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) étaient susceptibles d'entrer dans les prévisions des dispositions relatives aux restructurations des services de l'Etat et de ses établissements publics. Elle a toutefois invité la DGAFP à prendre l'attache du ministère de l'éducation nationale pour approfondir cette question de champ d'application dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.

---

## Avis n° 02-2025 sur le projet de code des impositions sur les biens et services

(SÉANCE DU 21 JANVIER 2025)

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 (CIBS). Au cours de sa séance plénière du 21 janvier 2025, elle a continué l'examen du livre II relatif à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Son examen a plus particulièrement porté sur six nouveaux chapitres, portant sur le fait générateur (chapitre II), l'exigibilité de la taxe (chapitre IV), sa constatation (chapitre VI), son paiement (chapitre VII), son contrôle, recouvrement et contentieux (chapitre VIII) et son affectation (chapitre IX), ainsi que sur la proposition de la DLF de réécriture des dispositions relatives au montant de taxe déductible pour les biens d'investissement (sous-section 3 de la section 5 du chapitre III).

- La Commission a salué la qualité du travail qui lui a été présenté, notamment les avancées réalisées pour corriger des incompétences négatives, procéder à des reclassements et déclassements, tenir compte de jurisprudences bien établies et clarifier l'état du droit.
- Au chapitre III, la sous-section 3 de la section 5, qui comprend les dispositions relatives au montant de taxe déductible pour les biens d'investissement, avait été examinée par la Commission lors de sa séance du 26 mars 2024. Elle se limitait alors à quatre articles, visant principalement à transposer les règles de la directive TVA (art. 187 et s.) en matière de déductions de la taxe afférente à l'acquisition de «*biens d'investissement*». Pour ces biens, la directive prévoit des règles dérogatoires de déduction sur une période de cinq, voire vingt ans. Ce régime spécial est aujourd'hui transposé dans des dispositions réglementaires (article 207 de l'annexe II au CGI) prévoyant un étalement sur cinq ans, que la DLF propose de hisser dans la loi dès lors qu'elles viennent déroger aux règles d'assiette de droit commun, ce que la Commission a admis.

Toutefois, en cas de «*changement significatif*» ou «*réaffectation*» dans l'utilisation du bien d'investissement au cours de ces cinq ans, le projet vu en mars se bornait à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la définition des modalités de recalcul de la taxe déductible, ainsi que la détermination de ces «*changements significatifs*». Il est apparu que ce renvoi était trop large. La Commission a retenu la nouvelle proposition faite, consistant, dans un second paragraphe relatif aux «*modifications de l'utilisation et réaffectations*», à préciser les règles en cause. Alors que ces règles touchent à l'assiette, les clarifications opérées sont de nature à éviter une incompétence négative.

---

Les précisions apportées reprennent pour l'essentiel les dispositions réglementaires actuelles de l'annexe II au CGI. Mais on trouve aussi des dispositions réellement nouvelles, qui ne figurent aujourd'hui ni dans le code général des impôts, ni dans la directive, ni même dans le bulletin officiel des finances publiques. Toutefois, leur insertion a été admise dès lors qu'elle vise clairement à combler un vide juridique, rien, mise à part la pratique convergente de l'administration et des praticiens, ne déterminant le traitement des réaffectations et changements concernés.

- Au chapitre IV, qui précise les règles d'exigibilité, la section 2 porte sur l'exigibilité du droit à déduction, c'est-à-dire le moment où l'assujetti peut obtenir la déduction de la taxe d'impôt qu'il a supportée dans ses acquisitions. Si, pour opérer la déduction, l'assujetti doit être en possession des factures ou de certains autres documents, l'article L. 214-21 vise à tirer les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne s'agissant des cas dans lesquels, même si la facture (ou document assimilé) est manquante ou inexacte, le droit à déduction est néanmoins immédiatement ouvert.

Le code général des impôts actuel n'évoque que certains des cas dans lesquels la Cour de justice ouvre cette possibilité, qui couvrent les hypothèses où les conditions de fond sont satisfaites, même si certaines conditions formelles ont été omises. La Commission a approuvé le parti consistant à élargir le champ de l'actuelle disposition afin de respecter l'interprétation de la directive livrée par la Cour. La difficulté est toutefois que celle-ci n'a pas, à ce jour, tracé de manière définitive et claire la frontière entre les cas où le vice formel est complètement neutralisé (i. e. déduction immédiate) et ceux où ses effets se limitent au report de la déduction à la date de sa régularisation. Dans ce contexte, la Commission a retenu la rédaction proposée par la DLF (*« Ces irrégularités ne conduisent pas, par leur nature ou leur nombre, à vicier la nature même du document »*) qui vise à préserver au maximum l'effet utile de la jurisprudence de la Cour sur la possibilité de déduction immédiate en cas d'irrégularité formelle.

Au chapitre VI, qui porte sur la constatation de la taxe, l'article L. 216-12 codifie en substance la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle la TVA est en principe déductible dès que l'entreprise choisit – explicitement ou implicitement – de traiter le bien comme utilisé à des fins professionnelles. Toutefois, là où la Cour parle *« d'affectation d'un bien à l'activité économique d'un assujetti »*, le projet mentionne *« l'intention (...) d'utiliser ce bien ou service comme un intrant des opérations relevant de ses activités économiques »*. La Commission a admis cette reformulation qui

---

s'explique par la crainte que le terme «*affectation*» soit interprété dans un sens formaliste, comme supposant un acte positif, alors que la Cour juge que l'affectation peut être expresse ou implicite.

## Avis n° 03-2025 sur la refonte du code de procédure pénale

(SÉANCE DU 11 FÉVRIER 2025)

La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code de procédure pénale. Au cours de sa séance plénière du 11 février 2025, elle a examiné les dispositions des livres IV (« *Dispositions spécifiques à l'information* ») et VII (« *Contrôle des investigations et des mesures de sûreté par la cour d'appel* »), ainsi qu'une part importante du livre V (« *Dispositions communes à l'enquête et à l'information* ») de la troisième partie du nouveau code, intitulée « *Investigations et mesures de sûreté pré-sentencielles* ». Elle a également examiné les dispositions des livres I<sup>er</sup> (« *Orientation des procédures par le procureur de la République* ») et II (« *Réponses pénales autres que le jugement* ») de la quatrième partie, consacrée aux « *Réponses pénales* ». Lors de cet examen, la Commission a émis les observations suivantes.

1. La Commission a salué le travail accompli qui montre tout l'intérêt de l'exercice de recodification en termes de clarification du droit, de mise en cohérence des textes et de respect de la hiérarchie des normes.

**En ce qui concerne la 3<sup>e</sup> partie relative aux investigations et mesures de sûreté pré-sentencielles :**

*Sur le livre IV consacré aux dispositions spécifiques à l'information :*

2. S'agissant du plan du livre III, certaines dispositions du chapitre II « *personne mise en examen* » du titre III relatif aux « *parties* » ont un objet mixte en ce qu'elles traitent des prérogatives du juge d'instruction et du statut particulier au cours de l'information qu'est la mise en examen. Il en va par exemple ainsi des articles 80-1, 80-2, 116 et 117, relatifs à la mise en examen et à l'interrogatoire de première comparution réalisé à cette fin, ou encore des articles 81, 116-1 et 118, relatifs aux investigations portant sur la personnalité ou la situation matérielle, familiale et sociale de la personne mise en examen, à l'enregistrement des interrogatoires en matière criminelle et au passage d'une qualification délictuelle à une qualification criminelle. Pour des considérations de lisibilité et d'accessibilité, la Commission a estimé qu'il convenait de ne pas scinder les blocs textuels regroupant les conditions de fond, les conditions procédurales et les droits spécifiques entourant la mise en examen. Elle a donc considéré que l'ensemble des dispositions en cause devaient être maintenues dans le chapitre II du titre III.
3. Le titre I<sup>er</sup> relatif à l'ouverture de l'information s'ouvre par un chapitre I<sup>er</sup> « *Dispositions générales* » qui définit les différents cas d'ouverture d'une information, selon le type d'infractions poursuivies.

---

La Commission a suggéré de regrouper, dans un premier article, les cas d'ouverture obligatoire et facultative de l'information et de mettre davantage en exergue, dans un second article, la spécificité contraventionnelle.

4. La Commission a approuvé le parti consistant à préciser, à l'article L. 3412-2, que le procureur de la République dispose de la faculté de faire déférer une personne gardée à vue devant le juge d'instruction en vue de son maintien sous main de justice jusqu'à sa comparution devant ce magistrat. Cette explicitation présente un réel intérêt en termes de clarification des textes. Elle a toutefois recommandé d'alléger la rédaction proposée en conservant le premier alinéa sur le principe et en maintenant une référence aux dispositions reprenant la substance des articles 803-2 et 803-3 relatifs aux délais de défèrement.
5. La Commission a admis l'introduction dans le code de procédure pénale de la notion d' « *ordonnance de soit-communié* », par laquelle le juge d'instruction communique le dossier au procureur de la République aux fins d'obtenir ses réquisitions. Cette notion ne figure pas dans le code, mais est sous-jacente, notamment à l'article 175, est connue et utilisée par tous les praticiens, à tel point qu'elle figure couramment dans la jurisprudence de la Cour de cassation, et produit des effets juridiques, par exemple l'interruption de la prescription.

*Sur le livre V consacré aux dispositions communes à l'enquête et à l'information :*

6. La Commission s'est félicitée de la création d'un bloc commun à l'enquête et à l'information, qui constitue une avancée par rapport au droit actuel et permet d'explicitier le champ d'application de plusieurs mesures, venant compléter des lacunes du droit actuel ou rendre plus lisibles des renvois entre articles.
7. Au titre I<sup>er</sup> sur les investigations générales, une difficulté juridique est apparue s'agissant de l'accès aux données de connexion en ce qu'il procède d'une décision du ministère public ou des enquêteurs. L'article L. 3513-1 dispose, en reprenant les actuels articles 77-1-1, 77-1-2 (enquête préliminaire) et 60-1 (enquête de flagrance), que le procureur de la République ou, sur son autorisation (hors flagrance), l'officier de police judiciaire peuvent requérir, au cours d'une enquête de police judiciaire, la remise d'informations de tout organisme privé. L'article L. 3513-7 précise que ces informations peuvent porter sur des « *données de connexion* ».

- 
8. Tirant les conséquences d'arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour de cassation a jugé que le procureur de la République ne présentait pas les garanties d'indépendance requises par la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 et a par suite estimé que les articles 60-1, 60-2, 77-1-1 et 77-1-2 du code de procédure pénale sont contraires au droit de l'Union uniquement en ce qu'ils ne prévoient pas un contrôle préalable par une juridiction ou une entité administrative indépendante (Cass. Crim., 12 juillet 2022, pourvoi n° 21-83.710, publié au *Bulletin*). La Commission n'a pu que constater que les dispositions en cause ont été jugées contraires au droit de l'Union et n'ont donc pas, en principe, vocation à être codifiées en l'état. Elle a appelé l'attention du Gouvernement sur l'imbroglio juridique résultant de cette fragilité de notre droit pénal et sur l'intérêt de prendre rapidement des dispositions pour éviter de priver de garantie effective les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la recherche des auteurs d'infractions pénales.
  9. La Commission a rencontré une même difficulté au chapitre III du titre V avec l'article L. 3553-3 qui, reprenant l'actuel article 230-33, prévoit les cas où une géolocalisation peut être autorisée par le procureur de la République. Par un arrêt du 27 février 2024 (Cass. Crim., 27 février 2024, pourvoi n° 23-81.061, publié au *Bulletin*), la Cour de cassation a jugé que sont contraires au droit de l'Union les articles 230-32 et 230-33 du code de procédure pénale, en ce qu'ils autorisent le procureur de la République à ordonner une mesure de géolocalisation d'une ligne téléphonique qui permet à des enquêteurs d'accéder en temps réel aux données de localisation de celle-ci, sans contrôle préalable par une juridiction ou une entité administrative indépendante. Mais les articles 230-32 et 230-33 ne sont que partiellement inconventionnels, en tant seulement que la mesure de géolocalisation, autorisée par le procureur de la République, implique d'accéder à des données de géolocalisation auprès d'opérateurs de services de communication électronique accessibles au public relevant du champ d'application de la directive du 12 juillet 2002. Il est donc possible de les codifier, sous réserve de préciser les cas dans lesquels ils ne peuvent s'appliquer compte tenu de l'inconventionnalité constatée.
  10. Au sein du chapitre II (captation de correspondances émises par la voie des communications électroniques) du titre V (techniques spéciales d'investigation), la section 2 traite de l'accès à distance à des correspondances, à l'insu de la personne, au moyen d'un « *identifiant informatique* ». L'actuel article 706-95-3, repris à l'article L. 3552-17, prévoit des restrictions particulières lorsque l'identifiant informatique

---

est associé «*au compte d'un avocat, d'un magistrat, d'un sénateur ou d'un député*», en renvoyant sur ce point aux restrictions prévues, pour ces mêmes personnes, en matière d'interception de correspondances émises par la voie de communications électroniques (actuel article 100-7 repris aux articles L. 3552-9 et L. 3552-10). Toutefois, l'actuel article 706-95-3 ne mentionne pas le cas des comptes des journalistes, alors que l'interception de leurs correspondances est soumise à des restrictions similaires (actuel article 100-5 repris à l'article L. 3552-11), afin d'assurer le respect du secret de leurs sources (article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). La question d'une harmonisation au nom de la mise en cohérence mériterait d'être posée au Conseil d'Etat.

11. L'article L. 3553-12 interdit toute géolocalisation dans «*un lieu précisément identifié, abritant les éléments couverts par le secret de la défense nationale*» (reprenant ainsi l'actuel article 230-34 qui exclut les lieux visés à l'article 56-4). La Commission a toutefois observé que cette interdiction n'est pas prévue, au chapitre V («*Autres techniques spéciales d'investigation*») de ce titre V, pour les mesures de sonorisation, de fixation d'images et de captation de données informatiques. Il lui a semblé possible de procéder sur ce point à une harmonisation, cette différence de traitement paraissant difficile à justifier.

*Sur le livre VII consacré aux contrôles des investigations et des mesures de sûreté par la cour d'appel :*

12. Une difficulté de fond relative au statut de témoin assisté est apparue en raison de son positionnement particulier. Il n'est pas témoin, ni mis en examen, mais mis en cause ; il n'est pas «*partie*» à l'information, à l'instar de la personne mise en examen et de la partie civile, mais le développement progressif de ses droits conduit certains à considérer qu'il s'agit d'une «*quasi-partie*», ou «*partie diminuée*». A cet égard, il peut être complexe de déterminer quelles ordonnances sont susceptibles d'appel par le témoin assisté. Il en est de même en matière de prescription, que les «*parties*» peuvent demander au juge de constater, ou d'autres modalités procédurales. Dans ces conditions, la Commission a admis que le témoin assisté soit mentionné à certains articles pour clarifier l'état du droit et assurer une cohérence d'ensemble.
13. La Commission a approuvé le parti consistant à s'en tenir au droit constant s'agissant des cas dans lesquels les chambres de l'instruction peuvent procéder par voie d'évocation partielle. Elle a attiré l'attention du Gouvernement sur l'intérêt d'une réflexion plus générale sur cette possibilité au regard de la pratique.

---

### En ce qui concerne la 4<sup>e</sup> partie relative aux réponses pénales :

*Sur le livre I<sup>er</sup> consacré à l'orientation des procédures par le procureur de la République :*

14. La Commission a relevé l'ambivalence de la notion de «réponse pénale» au sens du titre I<sup>er</sup>, qui revêt une pluralité de significations. Elle désigne selon les cas une mesure pénale décidée par le parquet, la mise en mouvement de l'action pénale par le parquet ou la sanction décidée par la juridiction de jugement. Toutefois, la Commission a constaté que cette terminologie est ancienne et bien comprise par les praticiens, sans soulever de difficulté. Elle s'en est donc tenue aux termes du droit existant.
15. La Commission s'est montrée réservée sur le rappel, à l'article L. 4111-3, de ce que le procureur de la République peut, au moment d'orienter la procédure, «également décider de mettre en œuvre une mesure de justice restaurative». Les conditions de recours à la justice restaurative ont été présentées au titre III du livre I<sup>er</sup> de la première partie du nouveau code, en précisant que les mesures de justice restaurative peuvent être proposées «à l'occasion de toute procédure pénale et à tous les stades de la procédure» (article L. 1130-2). La précision apportée à l'article L. 4111-3 n'apparaît donc pas juridiquement nécessaire et crée même des risques d'*a contrario*, la mention n'étant pas systématique dans le reste du code.
16. L'article L. 4112-2 indique que les réponses pénales décidées par le procureur de la République en application de l'article L. 4112-1 peuvent être prises après défèrement de la personne soupçonnée. Toutefois, cette précision anticipe sur les cas de défèrement qui seront exposés dans le titre II du livre I<sup>er</sup> et est dépourvue de toute portée normative. Elle n'apparaît ni juridiquement nécessaire ni d'un réel intérêt.

*Sur le livre II consacré aux réponses pénales autres que le jugement :*

17. A l'article L. 4221-17, la Commission a approuvé le reclassement en partie législative du délai de réflexion de 10 jours que peut demander la personne à laquelle une composition pénale est proposée. Elle a observé que ce délai produit des effets juridiques importants : il fait naître, en l'absence de réponse, une décision implicite de refus de composition – étant précisé qu'en vertu de l'article 41-2, «si la personne n'accepte pas la composition pénale (...), le procureur de la République met en mouvement l'action publique». Elle a toutefois estimé, eu égard aux conséquences sur le point de départ du délai, qu'il convenait également de reclasser la disposition de l'article R. 15-33-39 qui prévoit que la personne peut le demander «après s'être, le cas échéant, fait assister par un avocat».

---

## Avis n° 04-2025 sur la refonte du code des douanes

(SÉANCE DU 18 MARS 2025)

**La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code des douanes. Au cours de sa séance plénière du 18 mars 2025, elle a examiné le livre V intitulé « *Qualifications, sanctions et responsabilité* ».**

- La Commission a tenu à saluer le travail réalisé, qui a permis de construire un livre cohérent et de moderniser la rédaction des articles codifiés, tout en tirant les conséquences de jurisprudences européennes et constitutionnelles.
- La Commission a toutefois observé, sur le plan rédactionnel, que le code peut être amené à employer, sans définition préalable, des termes anciens et peu explicites, mais qui sont présentés comme adoués par les agents des douanes comme par le juge judiciaire (par exemple, amendes « *douanières* » vs amendes « *fiscales* » ou encore droits « *fraudés* », « *éludés* » ou « *compromis* »). De ce fait, le projet ne paraît pas entièrement satisfaisant faute de permettre une compréhension parfaite des termes codifiés. Prenant acte de ce qu’une refonte générale supposerait une harmonisation de régimes allant au-delà de ce que permet l’habilitation, la Commission n’a pu que s’en tenir à codifier un droit constant que le juge, en particulier, semble manier sans difficulté. Elle a néanmoins invité l’administration à poursuivre son travail de vérification et d’analyse des termes utilisés, en lien notamment avec la Cour de cassation, cet exercice ayant d’ailleurs sans doute vocation à se poursuivre au-delà de l’adoption du code refondu.
- Au sein du titre I<sup>er</sup> « *Qualifications et sanctions* », le chapitre II est consacré aux qualifications et comporte les éléments nécessaires à la définition, aux chapitres suivants, des délits et contraventions douaniers. A ce titre, la Commission s’est interrogée sur le recours, à l’article L. 512-3, à la notion de « *débarquement ou embarquement frauduleux* », qui lui est apparue peu précise. Soucieuse de couvrir l’ensemble des agissements sanctionnables, elle a admis l’emploi de cette notion, tout en invitant l’administration à poursuivre la réflexion sur ce point.
- Le chapitre III traite des délits. Les articles L. 513-4, L. 513-10 et L. 513-15 renvoient au décret le soin de préciser la liste des marchandises dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques dont ces articles répriment la contrebande et l’exportation ou importation sans déclaration et non plus, comme aujourd’hui, à un arrêté du ministre chargé des douanes. La Commission a estimé cette modification bienvenue s’agissant de précisions quant au champ d’application de ces articles qui punissent les délits visés par des peines d’emprisonnement.

---

Les dispositions réglementaires correspondantes, issues de l'arrêté du 29 juillet 2003 portant application de l'article 414 du code des douanes et de l'article 282 du code des douanes applicable à Mayotte, sont codifiées à l'article D. 513-1.

- Dans le même chapitre III, l'article L. 513-34, issu de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, prévoit une amende de 10 000 euros par logiciel en cas d'omission de présentation aux agents des douanes, sur leur demande, des données, traitements et documents relatifs aux logiciels et systèmes de caisse. La Commission a approuvé la proposition de ses rapporteurs particuliers consistant à plafonner le montant de l'amende à la somme de 50 000 euros afin d'assurer la conformité à la Constitution de ce dispositif intervenant indépendamment de tout constat d'une fraude fiscale ou d'une intention d'éluder l'impôt.
- Le chapitre IV du titre I<sup>er</sup> est dédié aux peines d'interdiction et de confiscation. A l'article L. 514-1, il est prévu une peine complémentaire *«d'interdiction de se présenter à la bourse, d'exercer les fonctions d'agent de change ou de courtier, d'être électeurs ou élus aux chambres de commerce, tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes»*. La Commission a toutefois observé que l'expression *«se présenter à la bourse»* était désuète et de portée peu claire. Elle a recommandé d'y renoncer en l'état. La Commission a par ailleurs indiqué que la profession d'agent de change avait disparu et a invité l'administration à réfléchir plus avant à la mention de telles fonctions, ainsi qu'à celle de courtier, en lien avec leur utilisation dans d'autres codes. Elle a d'ailleurs noté que l'article L. 543-1 sur les peines d'interdiction complémentaires prévues dans les dispositions relatives aux relations financières avec l'étranger, adopté postérieurement, n'était pas rédigé de la même façon.
- Les dispositions relatives aux contraventions douanières sont codifiées au chapitre V du titre I<sup>er</sup>. La Commission a approuvé le parti consistant à maintenir le système actuel, en rendant applicable certaines dispositions du code de procédure pénale. Cette solution présente l'avantage de maintenir l'échelle des peines actuelle, qui ne pose pas de difficulté de principe et satisfait les praticiens, tout en alignant les règles de procédure sur celles prévues, pour les amendes pénales, par le code de procédure pénale. Elle conduit, s'agissant des contraventions, à basculer dans la partie réglementaire, sans changement de fond, l'essentiel des dispositions actuelles du code des douanes. Pour autant, des articles législatifs sont conservés, notamment, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour les amendes dont le montant excède le maximum prévu, pour des infractions de même nature, par les lois et réglementations applicables en matière pénale.

- 
- Enfin, au sein du titre V «*Dispositions relatives aux précurseurs de drogue*», la Commission a relevé qu’il n’était pas prévu par la loi de confiscation en cas d’utilisation de substances non classifiées, à la différence de l’importation ou l’exportation de ces substances non justifiée par un motif licite. Dans le cadre de l’exercice de codification, il n’a pas été possible de remédier à cette incohérence. En revanche, la loi de ratification pourrait utilement le faire.

---

**Avis n° 05-2025 sur les dispositions réglementaires  
du code général de la fonction publique**

(SÉANCE DU 18 MARS 2025)

**Au cours de sa séance plénière du 18 mars 2025, la Commission supérieure de codification a poursuivi l'examen des dispositions du livre IV de la partie réglementaire du code général de la fonction publique (CGFP), relatif aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines, plus particulièrement celles du titre I<sup>er</sup> «*Dispositions générales*».**

*Sur le chapitre II consacré aux emplois supérieurs :*

- La Commission s'est interrogée sur l'intérêt de codifier le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2022-760 portant application de l'article L. 412-1 du code général de la fonction publique, qui dispose que : *« Les dispositions de la présente sous-section ne font pas obstacle à la possibilité de nommer des personnes n'en relevant pas aux emplois supérieurs de l'Etat mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 412-1 »*. En effet, les dispositions codifiées, qui traitent des modalités d'évaluation et d'accompagnement à la transition professionnelle des agents occupant des emplois supérieurs de la fonction publique de l'Etat, ne peuvent, par elles-mêmes, faire obstacle à la nomination dans des emplois à la décision du Gouvernement et de direction de l'Etat des agents qui ne sont pas soumis à ces dispositifs d'évaluation et d'accompagnement (magistrats judiciaires, magistrats administratifs et financiers, administrateurs des assemblées, militaires, etc.). Toutefois, la Commission a admis de reprendre cette mention expresse pour éviter toute ambiguïté s'agissant de sujets sensibles et encore récents.
- L'article R. 412-5 liste les fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle mentionnées au 1° de l'article L. 412-1 du CGFP. La Commission a admis d'y reprendre la liste actuelle des corps y compris de ceux *« placés en extinction »*.
- L'article R. 412-12 traite du comité d'évaluation placé auprès du Premier ministre, compétent pour les secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, les délégués ministériels et interministériels et les personnes occupant des emplois assimilés. Une difficulté d'articulation est apparue avec les dispositions de l'arrêté du 28 juin 2024 pris sur le fondement du décret dont sont issues les dispositions codifiées, en particulier s'agissant du caractère renouvelable du mandat des membres du comité ou du remboursement des frais de mission. Pour y remédier, il a été suggéré d'ajouter à l'article R. 412-2 que *« Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont fixés par*

---

*arrêté du Premier ministre*» afin de renforcer la base légale de l'arrêté du 28 juin 2024, lequel va bien au-delà de la seule composition du comité. Une fois ces dispositions entrées en vigueur, il conviendra de reprendre l'arrêté litigieux compte tenu de l'illégalité l'entachant dès l'origine.

*Sur le chapitre III relatif aux lignes directrices de gestion :*

- La Commission a constaté une différence de vocabulaire entre les dispositions législatives qui prévoient que les lignes directrices de gestion sont «*arrêtées*» et les dispositions réglementaires à codifier qui mentionnent qu'elles sont «*établies*». En l'absence d'incidence sur la nature des lignes directrices, elle a recommandé d'unifier le vocabulaire employé en recourant à celui utilisé par la loi.
- Tout projet de lignes directrices de gestion établies par le ministre pour le département ministériel dont il est chargé est «*transmis pour accord au ministre chargé de la fonction publique (DGAFP) avant saisine du comité social ministériel*». Il s'agit de garantir la cohérence de la politique gouvernementale et des politiques ministérielles en matière de gestion des ressources humaines. L'inobservation de cette formalité a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de lignes directrices de gestion et constitue une irrégularité de nature à entacher celles-ci d'illégalité (CE 5 juillet 2022, M. Chatillon, n° 448711, aux Tables du Recueil).
- La Commission a approuvé la proposition de ses rapporteurs particuliers de ne pas transformer cet accord en «*avis conforme*» et de préciser, dans un souci de sécurité juridique, que «*La saisine du comité social ministériel ne peut intervenir avant que le ministre ait donné son accord*». Elle les a également suivis pour ne pas ajouter la précision selon laquelle le ministre doit être informé de toute modification substantielle des lignes directrices de gestion après saisine du comité social ministériel. Elle n'a pas estimé cette précision utile ou opportune dans la mesure où, de deux choses l'une : soit les lignes directrices sont modifiées et alors un nouvel accord du ministre s'impose, soit elles ne le sont pas ou seulement formellement, auquel cas ce nouvel accord ne s'impose pas.

*Sur le chapitre IV relatif aux dispositions propres à la fonction publique de l'Etat :*

- Si, en principe, un chapitre n'a pas vocation à accueillir une section unique, la création d'une telle subdivision ne s'imposant pas pour des motifs de numérotation, la Commission a admis qu'une telle section soit créée pour codifier le régime de publication des décisions portant nominations, promotions de grade et mises à la retraite. En effet, l'écart

---

de structure et de contenu avec la partie législative justifiait une telle solution afin de guider efficacement le lecteur du code et l'orienter vers les dispositions en cause.

- La Commission a estimé que le choix d'unifier les modalités de publication des actes de gestion des fonctionnaires appartenant à des corps de catégorie A revient au Gouvernement, sans qu'il revête un caractère manifestement déraisonnable et alors que des besoins d'actualisation et de simplification se font sentir. Elle a toutefois invité la DGAFP à apporter les éléments utiles à l'appréciation des impacts de ce choix d'opportunité, dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.

*Sur le chapitre VI comportant les dispositions propres à la fonction publique hospitalière :*

- La Commission a constaté que le décret en Conseil d'Etat devant fixer les modalités de publication des actes de gestion n'a pas été pris. Elle a estimé que la question du périmètre de l'obligation de publication méritait d'être posée et devait être approfondie et davantage documentée, au regard de considérations de gestion, de bonne administration et de simplification, dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.

---

## Avis n° 06-2025 sur la refonte du code de procédure pénale

(SÉANCE DU 8 AVRIL 2025)

La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code de procédure pénale. Au cours de sa séance plénière du 8 avril 2025, elle a terminé l'examen des dispositions de la quatrième partie, consacrée aux « *Réponses pénales* ». Lors de cet examen, qui a porté sur les livres III, IV et V, traitant respectivement de la procédure de jugement des crimes, des délits et des contraventions, la Commission a émis les observations suivantes.

### En ce qui concerne le livre III relatif au jugement des crimes :

#### *Sur le titre I<sup>er</sup> consacré aux procédures préalables au jugement :*

1. Aux articles L. 4312-1 et suivants du projet, il est prévu de reprendre les dispositions de l'actuel article 276-1, complétées par celles des articles D. 45 et suivants, qui régissent la « *réunion préparatoire* » tenue par le président de la cour d'assises en vue d'organiser l'audience criminelle à venir. L'article D. 45-1-3 dispose que le non-respect des dispositions en question « *ne constitue pas une cause de nullité de l'audience tenue devant la cour d'assises* ». Cet article ajoutant à la loi en matière de nullité, il a été convenu de le reclasser au niveau législatif.
2. L'article L. 4311-1 traite de l'interrogatoire préalable de l'accusé par le président de la cour d'assises et prévoit qu'un délai de cinq jours minimums doit séparer l'audience devant la cour d'assises de l'interrogatoire préalable. Une question d'articulation s'est posée avec le délai énoncé à l'actuel article D. 45, dont il résulte que la réunion préparatoire, qui doit suivre l'interrogatoire, doit intervenir au moins quarante-cinq jours avant l'audience. La Commission a appelé l'attention de la chancellerie sur l'intérêt d'une mise en cohérence des délais, qui peut passer par une modification de celui prévu réglementairement.
3. L'article L. 4314-2 codifie l'actuel article 281 traitant de la citation des témoins. La Commission a approuvé le parti proposé par ses rapporteurs particuliers consistant à réorganiser les dispositions de l'article pour indiquer, d'abord, que les parties peuvent demander au ministère public de faire citer à sa requête jusqu'à cinq témoins, ensuite, que les citations de témoins supplémentaires qu'elles souhaiteraient voir déposer sont à leur requête, et à leurs frais.
4. La Commission a admis que ne soit pas reprise, à l'article L. 4311-4, la faculté, offerte par l'actuel article 275, pour un accusé de se faire défendre par un de ses parents ou amis. Cette possibilité, qui n'a été

---

que très rarement utilisée et dont les derniers exemples connus datent de plus d'un siècle, lui est apparue obsolète.

*Sur le titre II consacré au jugement au premier degré par la cour d'assises :*

5. L'article L. 4321-7, qui reprend l'actuel article 291, prévoit que, avant de constituer le jury d'assises, la cour doit retirer de la liste des jurés ceux qui sont parents ou alliés de l'accusé ou de son avocat. Cette exigence se comprend en termes d'impartialité objective d'une personne, qui, étant désignée comme juré, devrait juger un proche. Mais, comme l'a observé la Commission, le soupçon d'impartialité pèserait de la même façon sur le parent d'une partie civile, qui, même s'il n'est pas amené à statuer sur la demande civile de son proche, pourrait être tenté de punir plus sévèrement l'accusé qui a commis une infraction à son détriment. La Commission a donc invité la chancellerie, au titre de la mise en conformité du code avec des normes supérieures, à procéder à cet ajout.
6. Les articles L. 4322-3 et suivants consacrent une notion de « *huis clos partiel* », conçu comme un huis clos qui ne concerne qu'une partie de l'audience. Dans la mesure où des décisions ordonnant le huis clos pour un temps donné de l'audience sont fréquemment rendues, et sont admises en jurisprudence puisqu'elles permettent, tout en ménageant les droits des parties, de n'apporter au principe de la publicité de l'audience que des exceptions limitées à ce qui est strictement nécessaire, cette inscription dans la loi de la pratique du « *huis clos partiel* » a été admise par la Commission.
7. La Commission s'est interrogée sur la possibilité d'aligner les critères légaux du huis clos en matière criminelle (danger « *pour l'ordre ou les mœurs* » ; art. 306) sur ceux applicables en matière correctionnelle (danger « *pour l'ordre, la sérénité des débats, la dignité de la personne ou les intérêts d'un tiers* » ; art. 400). Elle a invité la chancellerie à approfondir la question dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.
8. A l'occasion de l'examen des articles L. 4322-14 et L. 4322-29, qui traitent respectivement des peines dont sont passibles le fait de troubler l'ordre de l'audience et l'enregistrement des audiences de la cour d'assises, la Commission a estimé qu'une réflexion mériterait d'être menée s'agissant de la mise en cohérence avec d'autres incriminations comme l'outrage à magistrat ou l'interdiction de l'enregistrement des audiences des juridictions administratives ou judiciaires énoncée par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

- 
9. La chancellerie proposait de créer, à l'article L. 4323-21, un droit d'appel contre la décision de condamnation du témoin qui refuse de déposer ou de prêter serment devant la cour d'assises, à l'instar de ce qui est prévu, par l'actuel article 441 du code de procédure pénale, devant un tribunal correctionnel. Si le double degré de juridiction n'est pas un droit à valeur constitutionnelle, la Commission s'est interrogée sur la différence de traitement opérée par le droit existant, le témoin défaillant ne disposant pas du même recours selon qu'il a été cité, puis condamné, soit par une cour d'assises, soit par un tribunal correctionnel. Elle a toutefois observé que cette différence de traitement pouvait trouver sa justification dans le souci d'assurer le bon déroulement du procès criminel et de limiter les perturbations et qu'en tout état de cause, une organisation ad hoc serait nécessaire.
  10. La Commission n'a pas retenu la proposition de la chancellerie de transférer dans le futur code de procédure pénale, aux articles L. 4326-8 et L. 4326-9, les dispositions des actuels articles 132-29, alinéa 3, et 132-40, alinéa 2, du code pénal, relatifs aux avis donnés par le président de la juridiction à la personne condamnée à une peine assortie du sursis, ou du sursis probatoire, tendant à expliciter le régime de ces mesures, et les conséquences encourues en cas de nouvelle infraction ou de non-respect des obligations probatoires. Si ces dispositions, prises isolément, ont davantage trait à la procédure qu'à la pénalité prononcée, elle a relevé qu'elles s'insèrent dans des sous-sections 3 et 4 qui traitent respectivement, et dans le détail, du régime de l'une ou de l'autre de ces modalités de personnalisation des peines. Le transfert pur et simple de ces dispositions aurait alors pour effet d'amputer cet ensemble cohérent d'une information synthétique essentielle qui n'apparaît plus ensuite. Outre l'intérêt que présente un exposé intégral du régime du sursis simple et du sursis probatoire dans le code pénal, cet exposé présente également l'avantage de s'appliquer à tout président de juridiction qui prononce une telle peine et d'éviter des doublons pour les tribunaux délictuels et les tribunaux contraventionnels.

#### **En ce qui concerne le livre IV relatif au jugement des délits :**

*Sur le titre I<sup>er</sup> consacré à la saisine et aux compétences du tribunal délictuel :*

11. La Commission n'a pas retenu la proposition de la chancellerie consistant à utiliser la notion de «*citation directe*» pour désigner non seulement celle délivrée à la diligence d'une partie civile, ce qui ne pose pas de difficulté, mais également celle réalisée à la demande du ministère public (art. L. 4411-1, L. 4411-3, L. 4411-4, L. 4411-14 et s.). La Commission a constaté que cet usage extensif ne correspondait pas à la pratique, où la citation directe ne s'entend, en général, que comme celle délivrée par la partie civile.

- 
12. Si la Commission admet la codification de jurisprudences bien établies, elle a invité la chancellerie à une certaine prudence s'agissant de dispositions très techniques et notamment à s'assurer de l'absence d'effets de bord ou d'incomplétude.

*Sur le titre II consacré à l'audience devant le tribunal délictuel :*

13. A l'article L. 4423-8, la Commission a approuvé l'harmonisation entre les procédures criminelles et délictuelles des cas où une prestation de serment ne peut être requise. L'actuel article 335 ne permet pas de recevoir sous la foi du serment les dépositions de personnes liées entre elles par un lien de parenté ou d'alliance (1<sup>o</sup> au 5<sup>o</sup>), mais aussi les dépositions de « *la partie civile* » (6<sup>o</sup>), des « *enfants au-dessous de l'âge de seize ans* » (7<sup>o</sup>) et de « *toute personne qui a été accusée, prévenue ou condamnée soit pour le crime dont est saisie la cour d'assises en qualité de coauteur ou de complice, soit pour un crime ou un délit connexe ou formant un ensemble indivisible avec le crime dont est saisie la cour d'assises* » (8<sup>o</sup>). En matière délictuelle, ces trois dernières restrictions ne sont pas mentionnées à l'actuel article 448, alors qu'elles devraient l'être en cohérence avec le régime applicable devant la cour d'assises. C'est ce qui justifie que ce complément soit réalisé à l'article L. 4423-8.

*Sur le titre III consacré à la décision du tribunal délictuel :*

14. L'article L. 4432-22, reprenant en substance l'actuel article 397-4, dispose que le tribunal peut décerner un mandat d'arrêt ou de dépôt (en vue d'une détention provisoire), quelle que soit la peine d'emprisonnement prononcée, lorsqu'il a été saisi par la procédure de « *comparution immédiate* » ou de « *comparution à délai différé* ». Il précise que cette faculté est toutefois exclue, en comparution immédiate ou à délai différé, lorsque le juge des libertés et de la détention a décidé, contre les réquisitions du ministère public aux fins de détention provisoire, de placer le prévenu sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique. Or cette exception n'est prévue à l'actuel article 396 qu'en cas de comparution immédiate du prévenu. Si, pour élargir l'exception au cas du prévenu déféré en comparution à délai différé, la chancellerie s'appuie sur le principe d'égalité devant la loi, la Commission a observé que le différé ne place pas le prévenu exactement dans la même situation que celui qui fait l'objet d'une comparution immédiate et qui doit ainsi comparaître au plus tard dans les trois jours devant le tribunal. D'ailleurs, le placement en détention provisoire dans l'attente de la comparution devant le tribunal est davantage encadré lorsque celle-ci est à délai différé (peine encourue égale ou supérieure à trois ans). Enfin, en l'absence d'exclusion spécialement prévue par les textes,

---

prévaut la règle générale, affirmée à l'actuel article 464-1, selon laquelle le tribunal peut «*en tout état de cause*» maintenir en détention le prévenu détenu condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis. Dans ces conditions, la Commission n'a pas admis l'élargissement proposé.

*Sur le titre V consacré à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité :*

15. L'article L. 4452-5 présente les mesures de sûreté pouvant être ordonnées à l'égard du prévenu (contrôle judiciaire, assignation à résidence avec surveillance électronique, détention provisoire), lorsque celui-ci demande un délai de réflexion sur la peine que le procureur de la République lui a proposée dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La Commission n'a pas estimé possible de préciser, comme le souhaitait la chancellerie en cohérence avec l'interprétation retenue dans une circulaire pénale du 2 septembre 2024, que ces mesures ne peuvent être prononcées que si le prévenu a préalablement fait l'objet d'un défèrement devant le procureur de la République en vue d'une comparution selon une procédure accélérée. En effet, une telle précision ne constitue pas une simple clarification mais bien un ajout par rapport au droit constant.

*Sur le titre VII consacré à l'appel en matière délictuelle :*

16. L'article L. 4471-8 reprend les dispositions de l'article 498-1 relatives à l'appel d'une condamnation rendue par jugement contradictoire à signifier ou par itératif défaut. Selon ce texte, le délai d'appel court à partir du moment où il est établi que l'intéressé a eu connaissance de ce jugement, mais cet appel ne reste recevable que «*jusqu'à l'expiration des délais de prescription de la peine*». Toutefois, ce texte ne vise que les condamnations à des peines d'emprisonnement, et pas les peines d'amende. La Commission s'est interrogée sur ce qu'il en est en cas de condamnation à une amende, notamment au regard du risque qu'une personne se voit privée d'un recours effectif contre une peine d'amende restée inconnue d'elle pendant le délai d'appel. Une clarification de la situation s'avère nécessaire dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.

---

**Avis n° 07-2025 sur le projet de code des impositions  
sur les biens et services**

(SÉANCE DU 6 MAI 2025)

**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 (CIBS). Au cours de sa séance plénière du 6 mai 2025, elle a achevé l'examen des dispositions législatives du livre II relatif à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Son examen a plus particulièrement porté sur le chapitre V du titre I<sup>er</sup> (régime général) relatif aux redevables et sur les différents régimes particuliers formant les titres II à IV.**

*Sur le chapitre V du titre I<sup>er</sup> relatif aux personnes soumises à obligations fiscales :*

- S'agissant des opérations fournies depuis l'étranger, le projet proposait, en son article L. 215-4, de codifier la doctrine administrative qui traite les territoires de la métropole et trois des départements d'outre-mer (DOM), la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, comme un seul territoire. Or, en toute rigueur, la directive impose de considérer les DOM comme des territoires tiers. Si la Commission comprend les réticences des autorités françaises à procéder ainsi, alors qu'il n'y a pas de problème pratique en termes de contrôle ou d'identification des opérations effectuées et que la Commission européenne ne s'y est jamais opposée, elle n'a pu qu'émettre les plus forts doutes sur la compatibilité des dispositions examinées avec le droit de l'Union européenne. Elle a invité le Gouvernement français à se rapprocher des autorités compétentes de l'Union européenne pour une meilleure prise en compte de cette situation.

La Commission a par ailleurs observé que la même difficulté se présentait pour l'article L. 215-26 disposant que l'identification est unique pour la métropole, le marché unique antillais et La Réunion et pour l'article L. 224-2 relatif au champ territorial des entités pouvant être intégrées dans un régime de groupe.

- En ce qui concerne les réactions en cas de fraudes, l'article L. 215-10 reprend fidèlement la règle, dissuasive, selon laquelle une TVA facturée irrégulièrement est due par celui qui la facture. La Commission a admis la codification d'une décision récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui précise, de façon complémentaire, que le manque de diligence dans le contrôle de l'émission de la facture de la part de l'émetteur est assimilé à la participation à l'établissement d'une facture irrégulière. Elle n'a toutefois accepté cette codification

---

que sous réserve qu'elle s'accompagne de celle de la jurisprudence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux qui a tempéré la dureté de la règle en admettant que la personne qui a émis en apparence la facture mentionnant la taxe démontre que celle-ci a été émise à son insu par un tiers sans qualité et pour le compte de ce dernier qui doit alors être regardé comme le véritable redevable de la taxe.

*Sur le titre II relatif aux régimes particuliers transverses :*

- L'article L. 221-3 définit les travaux immobiliers. Cette notion a été éclairée par une jurisprudence établie du Conseil d'Etat, pour l'application de différentes dispositions en matière de TVA. La Commission a approuvé le parti consistant à codifier celle-ci en substance, mais en s'en écartant de manière à la «réconcilier» avec la définition des immeubles posée par le règlement d'exécution. En effet, la définition jurisprudentielle, en visant «*la réalisation des équipements généraux qui l'accompagnent normalement, dès lors qu'ils s'incorporent à l'immeuble*», paraît plus restrictive que le règlement d'exécution qui inclut dans la notion d'immeuble, notamment, tout élément installé à demeure dans un immeuble qui ne peut être déplacé sans destruction ou modification de l'immeuble (sans exiger que ces éléments «*accompagnent normalement l'immeuble*»). Cette réécriture assure la mise en cohérence avec le droit de l'Union européenne et correspond à l'objet même de la notion de travaux immobiliers.
- L'article L. 221-35 reprend la disposition actuelle prévoyant un taux réduit de 10% applicable en Corse aux livraisons d'immeubles et travaux immobiliers. La Commission n'a pu que constater que cette disposition est contraire à la directive TVA et n'a donc pas vocation à être codifiée.

Il en va de même de l'article L. 221-40. La loi prévoit un taux réduit dépendant de l'usage futur de l'immeuble que, par hypothèse, le constructeur ne peut appliquer directement lors de la vente puisqu'il n'a pas nécessairement connaissance de cet usage. Pour contourner cet obstacle, le législateur a créé un dispositif (livraison à soi-même dite de taux) reposant sur une prestation de service fictive lors de l'achèvement des travaux ouvrant droit au taux réduit. Mais un tel dispositif n'est pas prévu par la directive TVA.

*Sur le titre III relatif aux régimes propres à certains échanges intra-européens ou internationaux :*

- Certaines opérations relatives aux navires de commerce international ou aux aéronefs de commerce international sont exonérées de TVA. Il en va ainsi notamment de l'avitaillement, mais également de la

---

livraison de tels navires ou aéronefs. Le 1° de l'article L. 231-2 prévoit que l'activité économique visée doit être effectuée essentiellement au moyen de la navigation en dehors des eaux territoriales nationales d'un Etat membre. Toutefois, l'article 148 de la directive mentionne la navigation en haute mer. Or les deux notions ne se recoupent pas en droit international de la mer. En l'absence de certitude sur la notion de «*haute mer*» au sens de la directive et dans l'attente d'une clarification jurisprudentielle, la Commission a estimé préférable d'en rester au droit existant et donc de maintenir l'expression «*haute mer*», qui figure aujourd'hui au 2° du II de l'article 262 du CGI, et, le cas échéant, d'apporter des précisions dans la doctrine.

*Sur le titre IV relatif aux régimes sectoriels :*

- S'agissant de la TVA agricole, la Commission a observé que les dispositions relatives à la franchise des petits exploitants sont contraires à la directive, qui ne prévoit pas de règles dérogatoires pour le secteur agricole. Les dispositions en cause n'ont donc, en principe, pas vocation à être codifiées. Il en va de même des aménagements relatifs au droit à déduction. L'existence d'un «*secteur autonome de déduction*» pour le secteur n'est en effet pas prévue par la directive.

---

**Avis n° 08-2025 sur les dispositions réglementaires  
du code général de la fonction publique**

(SÉANCE DU 6 MAI 2025)

**Au cours de sa séance plénière du 6 mai 2025, la Commission supérieure de codification a achevé l'examen des dispositions du livre IV de la partie réglementaire du code général de la fonction publique (CGFP), relatif aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines. Son examen a plus particulièrement porté sur le titre II «*Formation professionnelle tout au long de la vie*» et le titre VI «*Dispositions particulières relatives à l'outre-mer*».**

- Au préalable, la Commission a pris acte du choix de ne pas codifier à ce stade les dispositions ayant vocation à intégrer le titre V consacré aux organismes assurant des missions de gestion, c'est-à-dire le centre national de la fonction publique territoriale (chapitre I<sup>er</sup>), les centres de gestion de la fonction publique territoriale (chapitre II) et le centre national de gestion pour la fonction publique hospitalière (chapitre III). Si elle a admis le principe d'un tel report, elle a estimé préférable de retenir le même parti que celui adopté pour les commissions administratives paritaires et comités sociaux d'établissement locaux de l'AP-HP et l'AP-HM, avec l'assentiment de la section de l'administration du Conseil d'Etat. Il s'agit ainsi de reprendre l'intitulé des trois chapitres de la partie législative et de renvoyer, sous chacun d'eux, par un article unique, aux décrets non codifiés applicables à la matière. La Commission a souligné que la mention de ces décrets ne préjuge pas du périmètre de la codification à intervenir (choix des décrets à codifier, partiellement ou en totalité).

*Sur le titre II consacré à la formation professionnelle tout au long de la vie :*

- S'agissant du champ d'application du titre II, il est défini à l'article R. 420-1 en ce qui concerne les agents contractuels. Le projet comportait un second alinéa couvrant les contractuels recrutés sur un autre fondement que ceux énumérés par l'article R 331-1. Mais il ne s'agissait que d'opérer un renvoi très ciblé et sans vision assurée de ce qui est réellement applicable aux différents agents concernés selon les régimes propres qui leur sont applicables. Dans ces conditions, la Commission a estimé qu'il appartenait aux textes particuliers régissant la situation de ces agents d'opérer ou non un renvoi au code général de la fonction publique leur rendant applicables les dispositions de droit commun et a recommandé de supprimer le second alinéa.
- La Commission a salué l'effort d'harmonisation voire de fusion des dispositions régissant les différents dispositifs de formation. Elle a

---

toutefois souligné que cet effort méritait d'être encore approfondi dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat, rappelant à cet égard que l'exercice de codification de la partie réglementaire, s'il doit s'inscrire dans les limites fixées par la partie législative, n'est pas contraint par le droit constant.

- La Commission a invité à retravailler certaines formulations imprécises. Il en va par exemple ainsi des renvois à des arrêtés ministériels sans que l'on sache à quels ministres il est donné compétence.

*Sur le titre VI relatif à l'outre-mer :*

- Parmi les dispositions à codifier au sein du livre IV, certaines portent sur des indemnités et ne revêtent pas un caractère statutaire. De ce fait, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les TAAF, ces dispositions ne sont pas applicables en l'absence d'extension sur mention expresse. Dès lors qu'il a été confirmé que les indemnités concernées ne sont pas versées aux agents de l'Etat en poste dans ces collectivités et territoires, la Commission a pris acte de cette situation.
- La Commission a à nouveau rencontré la question de la prise en compte des nombreuses références faites au code du travail, alors que ce code est inapplicable dans les collectivités du Pacifique et dans les TAAF. Comme il a été observé au cours de précédentes séances, tout est affaire de cas d'espèce. La Commission est ainsi amenée à s'interroger, disposition par disposition, sur les adaptations pertinentes (mention pédagogique explicitant l'applicabilité de plein droit de dispositions présentant un caractère statutaire, mention d'inapplicabilité ou référence aux dispositions localement applicables).

---

## Avis n° 09-2025 sur la refonte du code de procédure pénale

(SÉANCE DU 27 MAI 2025)

La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code de procédure pénale. Au cours de sa séance plénière du 27 mai 2025, elle a examiné les dispositions de la cinquième partie du nouveau code, intitulée «*Exécution et application des peines*», et a poursuivi l'examen de celles de la sixième partie consacrée aux «*Dispositions relatives à certaines procédures*», en l'occurrence de celles traitant de la «*Procédure applicable aux personnes morales*» et des «*Procédures applicables aux personnes affectées d'un trouble mental*». Lors de cet examen, la Commission a émis les observations suivantes qui ne portent que sur la cinquième partie.

### En ce qui concerne le livre I<sup>er</sup> relatif aux dispositions générales :

1. Au titre I<sup>er</sup> sur l'exécution des peines, le code de procédure pénale ne mentionne actuellement l'obligation de s'acquitter d'un droit fixe de procédure, prévu dans le code général des impôts (article 1018 A), que de manière incidente et partielle, dans la présentation des règles de paiement des seules amendes contraventionnelles et délictuelles (articles 707-2 et 707-3). Le projet soumis à l'examen de la Commission entend, à juste titre, insérer un rappel plus général dans le code de procédure pénale, à l'image de celui que comporte le code de la justice militaire. Mais il était prévu de le faire dans la cinquième partie au motif que ce droit fixe concerne en principe des personnes condamnées. Pour sa part, la Commission a estimé que pour des considérations d'accessibilité et de lisibilité, il convenait d'y procéder dans la première partie du code, avec les dispositions relatives aux frais de justice, comme cela a d'ailleurs été fait dans le code de la justice militaire. Elle a toutefois admis qu'un rappel puisse être opéré dans la cinquième partie, au titre des attributions du comptable public pour son recouvrement. Les mêmes considérations d'accessibilité plaident, selon la Commission, pour faire apparaître dans le code de procédure pénale, en complément du renvoi au code général des impôts, les éléments relatifs au champ d'application du droit fixe.
2. L'actuel article 709-2 prévoit l'établissement par le procureur de République d'un «*rapport annuel sur l'état et les délais d'exécution des peines*». L'article 709-2 précise une partie du contenu de ce rapport, ses modalités d'élaboration, le principe et même le jour de sa publicité, tout en renvoyant, pour les autres modalités de publicité, à un arrêté ministériel. Tout en étant sensible à l'opportunité que pourrait présenter l'affirmation dans la loi du principe du rapport, la Commission n'a pu que constater que l'ensemble de ces dispositions

---

revêtait un caractère réglementaire et avait donc vocation à être repris dans la partie réglementaire du nouveau code. Il en va de même de la définition, à l'article L. 5112-7, des missions des «*services pénitentiaires d'insertion et de probation*» et, à l'article L. 5112-8, de l'établissement d'un «*bureau de l'exécution des peines*».

3. Par une décision n° 2023-1080 QPC du 6 mars 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le deuxième alinéa de l'article 710 (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021). Lorsque le tiers propriétaire n'a pas été identifié et n'a pas réclamé cette qualité au cours de la procédure, il peut, après le prononcé d'une peine complémentaire de confiscation de biens du condamné, saisir la juridiction de jugement qui l'a prononcée d'un «*incident contentieux*» relatif à son exécution, afin de solliciter la restitution du bien confisqué. Selon que la peine de confiscation a été prononcée par une cour d'assises ou un tribunal correctionnel, la requête en incident contentieux était portée devant une juridiction dont la décision était susceptible ou non d'appel. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'une telle distinction était contraire au principe d'égalité. Toutefois, aucune loi n'a été adoptée pour remédier à cette inconstitutionnalité et les dispositions en cause ont été abrogées au 1<sup>er</sup> mars 2015, date d'effet de la décision QPC du 6 mars 2024. L'article L. 5113-5 du projet entend tirer les conséquences de cette abrogation en transférant au tribunal délictuel le contentieux des demandes de restitution d'un bien confisqué par une décision de cour d'assises, ce que la Commission a approuvé. La Commission a observé que la solution proposée s'inspirait directement d'un précédent relativement récent et analogue portant sur la confusion des peines.
4. Au titre IV sur les mesures d'individualisation des peines, l'actuel article 708 prévoit que la suspension ou le fractionnement d'une peine non privative de liberté est décidée soit par le ministère public, soit, sur proposition du ministère public, par le tribunal correctionnel ou le tribunal de police, «*selon que l'exécution de la peine doit être suspendue pendant moins ou plus de trois mois*». Cette rédaction ne désigne pas l'autorité compétente lorsque la durée de la suspension de la peine est égale à trois mois. La Commission a approuvé le parti consistant, par souci de simplicité, à confier cette compétence au ministère public, tout en attirant l'attention du Conseil d'Etat sur ce point.

### **En ce qui concerne le livre II relatif aux peines privatives de liberté :**

5. Au titre I<sup>er</sup> sur les formalités préalables à l'exécution, la chancellerie a proposé d'introduire dans les intitulés une distinction terminologique au sein de la notion de «*l'aménagement de la peine*». Ainsi, outre les

---

«*aménagement*s», qui, *stricto sensu*, ne concerneraient que les peines en cours d'exécution, figureraient désormais les «*adaptations*» de la peine, décidées avant sa mise à exécution. La Commission en a admis le principe, sous réserve de la consultation des praticiens à venir.

6. Au titre IV sur la libération conditionnelle, la Commission a estimé que si le principe selon lequel la personne condamnée a la faculté de refuser la libération conditionnelle devait être explicité, il conviendrait de le faire dans la partie législative du code. La chancellerie a indiqué à la Commission qu'elle souhaitait consulter les praticiens sur l'intérêt même de cette mention.

**En ce qui concerne le livre III relatif aux peines ou mesures restrictives de liberté :**

7. La Commission a admis que les dispositions relatives au sursis probatoire soient insérées dans le livre consacré aux peines restrictives de liberté dans la mesure où, si l'on se place du point de vue du suivi de la personne, elles concernent une personne qui n'est pas incarcérée et qui doit faire ses preuves afin de ne pas subir la peine d'emprisonnement sous la forme d'une incarcération. Elle a toutefois souhaité attirer l'attention du Conseil d'Etat sur ce point dès lors que c'est bien une peine privative de liberté qui est prononcée, avec une modalité particulière d'exécution, et que ce n'était pas le parti qui était retenu dans le plan initialement soumis.
8. Le projet comportait une disposition précisant, sur le modèle des dispositions applicables à la peine de travail d'intérêt général, les conditions de mise à exécution, par le juge de l'application des peines, des peines prévues par la juridiction en cas d'inobservation d'une interdiction de séjour. Au regard des incertitudes sur l'état du droit, la Commission a estimé préférable de s'en tenir aux dispositions textuelles existantes.

---

## Avis n° 10-2025 sur la refonte du code des douanes

(SÉANCE DU 27 MAI 2025)

**La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code des douanes. Au cours de sa séance plénière du 27 mai 2025, elle a examiné le titre préliminaire et le livre VI intitulé «*Procédures consécutives aux contrôles et constatations*». Ces dispositions ont appelé très peu d'observations de sa part.**

- La Commission a salué le travail réalisé sur le titre préliminaire, qui a permis de parvenir à une rédaction synthétique, s'en tenant à l'essentiel et reflétant la spécificité de la douane. Elle s'est toutefois interrogée sur la disposition qui exempte des peines, amendes et confiscations la personne déclarée coupable qui dénonce la corruption. Elle a recommandé d'isoler cette disposition dans un article dédié et de le modifier pour en préciser la portée exacte. Par ailleurs, elle a invité l'administration à retravailler, dans la perspective de sa prochaine séance, le champ d'application de l'article relatif au concours d'autres personnes et autorités aux contrôles, constatations et saisies opérés par les agents des douanes.
- La Commission s'est félicitée de ce que l'exercice de codification soit l'occasion de porter au niveau de la loi, comme c'est déjà le cas pour les aviseurs fiscaux, les dispositions relatives aux aviseurs douaniers, fixées jusqu'ici par un simple arrêté. Il en va de même, en matière de confiscation des marchandises saisies, de la codification en partie législative de dispositions de l'arrêté du 26 septembre 1949 relatif à l'aliénation par le service des douanes des objets confisqués ou abandonnés par transaction.

---

## Avis n° 11-2025 sur la refonte du code des douanes

(SÉANCE DU 17 JUIN 2025)

**La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code des douanes. Au cours de sa séance plénière du 17 juin 2025, elle a achevé ses travaux en procédant à un nouvel examen de certaines dispositions des livres II et IV et à l'examen des dispositions du livre VII relatif à l'outre-mer.**

- La Commission s'est félicitée de ce que ce chantier ambitieux ait pu être mené à son terme dans les délais impartis. Elle a tenu à saluer le caractère exemplaire de cet exercice de codification, marqué par une très forte implication de l'administration des douanes, y compris à haut niveau, par la constitution d'une mission de codification dédiée et particulièrement compétente et par la conduite d'un dialogue constant et fluide avec les rapporteurs particuliers. Elle a également souligné la très grande qualité des échanges avec elle.

### **En ce qui concerne le nouvel examen de dispositions des livres II et IV :**

- Lors de la séance du 5 novembre 2024 consacrée à l'examen du livre III, la Commission avait décidé de réserver la question de l'application du «*droit de se taire*» dans le champ du code des douanes. La Commission a tiré les conséquences de la désormais abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel, y compris au vu des précisions les plus récentes sur la ligne de partage entre contrôles et mises en cause en vue d'une éventuelle sanction (V. notamment, la décision n° 2025-1128 QPC du 21 mars 2025).
- A cette aune, au livre II, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire la notification du droit de se taire dans la procédure de retrait du statut de représentant en douane enregistré lorsqu'une des conditions d'octroi n'est plus remplie. En effet, il est apparu que le retrait n'avait pas pour finalité la punition d'un comportement mais la régulation administrative de la profession. Il ne s'agit donc pas d'un régime de sanction. Il en va de même pour la procédure de retrait d'un agrément, d'un enregistrement ou d'une autorisation accordée pour les opérations relatives aux précurseurs de drogue. En revanche, au livre IV, à la faveur d'échanges avec les magistrats de la Cour de cassation, il est proposé, à juste titre, de notifier le droit de se taire à la personne assistant à l'établissement d'un PV de constat (L. 443-8 en matière de douane et L. 443-15 en matière de contributions indirectes).
- La Commission a salué la réactivité de l'administration qui a intégré dans le projet soumis à son examen les dispositions issues de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du

---

narcotrafic, promulguée quelques jours avant la séance, et a tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel statuant sur cette loi (décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025). La Commission a rencontré une difficulté au nouvel article 67 *sexies*, qui transforme le régime permettant aux douaniers d'obtenir la communication d'informations par les entreprises de transport fret express (sur les marchandises transportées, les moyens de transport, les données de logistique), en un régime d'accès direct aux fichiers, en en concentrant le champ sur les infractions les plus graves (bande organisée) et en excluant à droit constant, la communication des données personnelles sensibles. Cet article crée une amende pour les opérateurs qui fourniraient des données inexploitable ou incomplètes. La Commission a estimé que devait être reprise la disposition qui prévoit que l'amende est prononcée «*pour chaque transport*» ayant donné lieu à un manquement dès lors que le Conseil constitutionnel l'a expressément validée. Elle a toutefois estimé que cette mention mériterait d'être précisée par un décret en Conseil d'Etat auquel il serait renvoyé notamment à cet effet.

- La codification des dispositions relatives à la commission d'emploi et au port d'armes n'a pas appelé d'observations de la Commission, à part pour saluer le remarquable travail de remise en ordre normatif réalisé à cette occasion.
- Lors de la séance du 27 mai dernier, la Commission avait invité l'administration à retravailler son projet de modifier les dispositions de l'article 53 du code actuel en tant qu'il dispose que «*Les autorités civiles et militaires sont tenues à la première réquisition de prêter main-forte aux agents des douanes pour l'accomplissement de leur mission*». L'administration souhaitait moderniser cette rédaction et répondre à des difficultés opérationnelles liées au champ de l'obligation. Après réflexion et au vu de l'habilitation, il est finalement apparu préférable d'en rester pour l'essentiel à la rédaction actuelle. Il s'agit ainsi de maintenir le champ des personnes visées et de continuer de viser les autorités civiles et militaires, de substituer à la notion de «*prêter main-forte*» celle de «*prêter son concours*», tout en supprimant l'idée de réquisition, et de préciser le champ de l'obligation en visant les seuls contrôles, constatations et saisies effectués sur le fondement du code des douanes.

#### **En ce qui concerne l'examen du livre VII relatif aux dispositions outre-mer :**

- Ce livre est nouveau. En effet, le code des douanes ne comporte aujourd'hui pratiquement aucune disposition relative à son application dans les collectivités ultramarines. L'administration s'est ainsi trouvée confrontée, à la fois, à la nécessité de recenser les dispositions éparées

---

aujourd'hui applicables localement, de trancher de délicates questions de compétences entre l'Etat et les collectivités, d'identifier les textes applicables de plein droit et de tirer les conséquences des différences de statut en droit européen. Le gros travail qui a été accompli, en parallèle à l'élaboration des autres livres, mérite d'être ici salué. Il importe de souligner qu'il a été réalisé en concertation avec les collectivités ultramarines disposant de compétences en la matière (en particulier leurs secrétariats généraux) ainsi qu'avec les directeurs locaux des douanes. Les futurs utilisateurs ont ainsi été associés à son élaboration, pratique qui mérite d'être encouragée.

- Une première question en termes de répartition des compétences s'est posée s'agissant de l'application du code des douanes à Saint-Martin. La Commission a estimé que la disposition organique conférant à la collectivité compétence en matière d'«*impôts, droits et taxes*» ne devait pas être lue comme incluant les droits de douane. En effet, dans les statuts de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy, le transfert à la collectivité de la compétence en matière de régime douanier a fait l'objet d'un article distinct et explicite. C'est donc l'Etat qui est localement compétent à Saint-Martin en matière de régime douanier.
- La Commission a approuvé le choix consistant à dédier un titre par collectivité, lequel a été subdivisé en chapitres renvoyant à chacun des autres livres du code, et ces différents titres étant eux-mêmes précédés d'un premier, relatif aux conditions générales d'application du code. Elle a rappelé qu'elle n'avait pas de doctrine ferme sur le sujet. Or l'administration a fait valoir que l'utilisateur préférera voir regroupées en un seul titre l'ensemble des dispositions applicables à une collectivité et qu'en particulier, les directeurs douaniers ultramarins y voient une simplification dans l'accès au code. Par ailleurs, cette réunion des dispositions relatives à une collectivité au sein d'un même titre est cohérente avec le fond de la matière douanière, les livres étant chronologiquement liés, en particulier les livres IV à VI qui forment un triptyque «*contrôle/sanctions/poursuites*». La réunion des adaptations permet de mieux refléter cette unité.
- La Commission a retenu la proposition de son rapporteur particulier d'explicitier les dispositions du code applicables de plein droit dans chacune des collectivités, à l'instar de ce qui a été fait pour le code de la défense, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou le code des relations entre le public et l'administration. En effet, le silence du code sur l'application de telle ou telle disposition pourrait prêter à interprétation et risquer d'induire en erreur le lecteur ou, du moins, de le contraindre à procéder à une analyse juridique parfois délicate.

- 
- Dans un souci de lisibilité, la Commission a estimé préférable que toutes les dispositions spécifiques à l'outre-mer soient rapatriées dans le livre VII. Dès lors qu'un livre est consacré à l'outre-mer, il est cohérent d'y trouver aussi bien les dispositions d'extension et d'adaptation que les dispositions plus spécifiques. Il en va toutefois autrement lorsque les dispositions métropolitaines et outre-mer forment un tout cohérent, de sorte qu'elles sont peu dissociables. Leur insertion dans la seule partie métropolitaine se justifie alors pleinement.
  - La Commission a considéré que les dispositions organisant la procédure de rescrit, ainsi que celles relatives au droit de reprise, ne se rattachent pas à la compétence des collectivités en matière de procédure civile. Elle a donc admis qu'elles soient étendues sur tout le territoire national.

---

## Avis n° 12-2025 sur la refonte du code de procédure pénale

(SÉANCE DU 1<sup>er</sup> JUILLET 2025)

La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de refonte du code de procédure pénale. Au cours de sa séance plénière du 1<sup>er</sup> juillet 2025, elle a examiné les dispositions de la fin de la sixième partie du nouveau code, intitulée « *Dispositions relatives à certaines procédures* », celles de la septième partie, consacrée aux « *Contrôles exercés par la Cour de cassation et voies de recours extraordinaires* » et celles de la huitième partie relative à l'outre-mer, ainsi que des dispositions diverses. Lors de cet examen, la Commission a émis les observations suivantes.

**En ce qui concerne le titre IV du livre I<sup>er</sup> de la première partie relatif à la question prioritaire de constitutionnalité :**

1. Le projet propose de reprendre, en substance, l'actuel article LO 630 du code de procédure pénale qui renvoie, pour les questions prioritaires de constitutionnalité posées au cours des instances pénales, aux règles définies par les articles 23-1 à 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. En l'absence de vecteur législatif organique, il n'est possible ni de modifier les dispositions de l'article LO 630, ni de les codifier, ni de les abroger. En revanche, la Commission n'a pas identifié d'obstacle juridique à ce que leur teneur soit rappelée, à titre purement pédagogique, dans un article législatif en L. Elle s'est toutefois interrogée sur l'intérêt d'un tel rappel qui conduit à la coexistence de trois renvois semblables (l'article LO 630 maintenu, l'article correspondant du code de l'organisation judiciaire et l'article pédagogique envisagé dans le futur code), sans que l'absence de dispositions législatives en regard des dispositions réglementaires codifiées lui paraisse dirimante. Par ailleurs, elle a exclu la création d'un nouvel article L. 1141-3 reprenant les dispositions de l'article 55 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 fixant les conditions de définition des modalités d'application de cette ordonnance.

**En ce qui concerne les modifications induites par la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic :**

2. La Commission a salué le travail accompli par la chancellerie pour intégrer, dans des délais particulièrement brefs, les dispositions de cette loi très récente. S'agissant d'une loi qui vient d'être votée, la Commission a estimé que ses dispositions avaient vocation à être reprises pour l'essentiel, sous réserve de modifications à la marge et de la prise en compte de la décision du Conseil constitutionnel. Ainsi,

---

en ce qui concerne l'identification des enquêteurs par un numéro administratif, qui existe dans d'autres procédures, elle a suggéré, pour éviter des redondances, de regarder s'il n'est pas possible de regrouper dans des blocs communs les dispositions identiques, par exemple celles relatives aux pénalités.

3. Dans ce cadre, la Commission a également admis que soient corrigés des renvois ou opérées des mises en cohérence lorsque l'intention du législateur ne prête pas à discussion. Il en va notamment ainsi de l'article L. 1532-11. Cet article codifie l'article 706-62-2 modifié, qui prévoyait, en son premier alinéa, des «*mesures de protection*» des témoins et victimes et précisait, dans ses alinéas 2 et 3, les modalités selon lesquelles les personnes concernées peuvent être autorisées à faire usage d'une identité d'emprunt (ordonnance motivée du président du tribunal judiciaire), et une limite à cette possibilité (impossible pour une audition). Or, le premier alinéa a été modifié pour viser des «*mesures de protection et de réinsertion destinées à assurer leur sécurité dans les conditions définies à l'article 706-63-1*». La Commission a estimé que le renvoi à l'article 706-63-1, qui concerne la «*protection destinée à assurer [la] sécurité*» des «*repentis*», et les «*mesures destinées à assurer leur réinsertion*», rend inutiles les deux alinéas de 706-62-2 relatifs à l'identité d'emprunt, ce qui correspond au souhait du législateur d'aligner l'entier régime de protection des témoins et victimes sur celui des «*repentis*». Elle a donc admis qu'ils ne soient pas repris.

**En ce qui concerne la sixième partie concernant les dispositions relatives à certaines procédures particulières :**

4. La Commission n'a pas retenu la proposition de la chancellerie de distinguer l'extradition passive, lorsque la France ne demande pas l'extradition mais l'exécute à l'égard d'une personne se trouvant sur son territoire, de l'extradition active, où c'est elle qui demande la remise d'une personne à l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve. Elle a observé que cette distinction, qui est surtout doctrinale, présente un intérêt limité, consistant à nommer synthétiquement l'une ou l'autre des extraditions dans les intitulés, alors qu'elle risque d'obscurcir le texte.

**En ce qui concerne la septième partie relative aux saisines pour avis de la Cour de cassation et aux voies de recours extraordinaires :**

5. L'actuel article 706-64, repris à l'article L. 7111-1, dispose que toutes les juridictions pénales peuvent former une demande d'avis à la Cour de cassation, «*à l'exception des juridictions d'instruction et*

---

*de la cour d'assises*». La question s'est posée du sort à réserver aux cours criminelles départementales. Partant du constat que l'article 380-19 du code de procédure pénale pose le principe de l'application aux cours criminelles départementales de toutes les dispositions de ce code concernant les cours d'assises, sous les réserves qu'il prévoit, et parmi lesquelles ne figure aucune référence à la demande d'avis à la Cour de cassation, la Commission a considéré qu'à la différence de la question prioritaire de constitutionnalité, qui ne trouve pas son fondement dans le code de procédure pénale, les textes ne permettaient pas, en l'état, aux cours criminelles départementales de transmettre une demande d'avis. Si l'ouverture d'une telle faculté peut se discuter, cette question ne peut relever du présent exercice de codification qui est réalisé à droit constant.

6. La chancellerie, encouragée en cela par la Cour de cassation, propose une innovation à l'article L. 7211-9, en y énonçant, à partir d'une jurisprudence constante de cette Cour, que *« Les décisions dont il est mentionné par le présent code qu'elles ne sont susceptibles d'aucun recours ne peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation, sauf en cas d'excès de pouvoir »*. La Commission a approuvé ce parti, sans se risquer à donner une définition plus précise des hypothèses couvertes.
7. La Commission a admis le caractère obsolète des dispositions de l'actuel article 598 du code de procédure pénale, aux termes desquelles : *« Lorsque la peine prononcée est la même que celle portée par la loi qui s'applique à l'infraction, nul ne peut demander l'annulation de l'arrêt sous le prétexte qu'il y aurait erreur dans la citation du texte de la loi »*. Cet article a, pendant des décennies, servi de support à la *« théorie de la peine justifiée »*, qui consistait à rejeter des moyens de droit pertinents soulevés contre des vices affectant un arrêt en relevant que, néanmoins, la peine prononcée n'est pas illégale, de sorte qu'il n'y a pas lieu de casser l'arrêt vicié. Toutefois, cette théorie a été abandonnée en 2005 par un arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation. Le texte en cause n'étant plus appliqué par la Cour de cassation et n'ayant plus vocation à l'être, il n'a pas à être codifié.
8. Enfin, la Commission a suivi la chancellerie pour ne pas codifier les dispositions du II de l'article 6 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021, prévoyant l'application des articles 622 et suivants relatifs à la révision d'une décision pénale (repris aux art. L. 7311-1 et s.) lorsque la condamnation a été rendue *« par une cour d'assises sous l'empire du code d'instruction criminelle après des aveux recueillis à la suite de violences exercées par les enquêteurs »*. Il s'agit d'une disposition circonstancielle et transitoire.

---

### En ce qui concerne les dispositions outre-mer :

9. La Commission a regretté que la question de l'outre-mer se soit posée aussi tardivement et ne fasse pas l'objet d'un projet commun aux différentes administrations concernées.
10. Elle a longuement débattu du choix de chancellerie d'introduire, au titre I<sup>er</sup> du livre III consacré aux collectivités du Pacifique, un seul article sous forme d'un « *compteur Lifou* » unique, commun pour toutes les dispositions du code et pour toutes les collectivités du Pacifique pour tout le code, et complété par un autre article excluant expressément l'application de certaines dispositions dans tout ou partie des collectivités du Pacifique. Elle a constaté que la discussion restait ouverte entre le recours à la technique habituelle et désormais bien éprouvée de la rédaction de « *tableaux Lifou* », comme dernièrement pour le code des douanes, et le besoin de s'en écarter, au regard des spécificités de la procédure pénale, dans la continuité du code actuel. La chancellerie a notamment fait valoir que si le code de procédure pénale est souvent modifié, les adaptations outre-mer sont rares et que le recours à des « *tableaux Lifou* » impliquerait de très nombreuses mentions et une augmentation très conséquente du volume du code. La Commission a invité la chancellerie et la direction générale des outre-mer à poursuivre la réflexion en vue de la saisine du Conseil d'Etat, notamment pour raisonner davantage collectivité par collectivité comme en a convenu la chancellerie.

---

## Avis n° 13-2025 sur la refonte du code de procédure pénale

(SÉANCE DU 9 SEPTEMBRE 2025)

**La Commission supérieure de codification, saisie pour avis du projet de refonte du code de procédure pénale, a achevé, au cours de sa séance plénière du 9 septembre 2025, l'examen de ce projet. Lors de cet examen, (...) la Commission a émis les observations suivantes.**

1. La Commission a salué le travail accompli par les artisans de cette ambitieuse refonte, dont l'aboutissement constituera un progrès majeur, en termes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, pour l'ensemble des praticiens de la procédure pénale. Elle a tout particulièrement souligné l'intérêt de la méthode de travail qui a été adoptée, reposant sur la mise en place d'un comité scientifique composé de professionnels du droit et d'une direction de projet au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, qui a travaillé en étroite collaboration, par itérations successives, non seulement avec la Commission mais aussi, dès l'origine, avec le Conseil d'Etat (...), ainsi qu'avec la Cour de cassation.

### **En ce qui concerne le périmètre du code de procédure pénale :**

2. La Commission a pris acte de ce que le ministère de la justice n'a pas modifié le périmètre du projet de refonte du code pour y inclure des dispositions de procédure pénale figurant dans d'autres codes, voire dans des lois non codifiées. (...)

### **En ce qui concerne les dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel :**

3. La Commission s'est félicitée que le ministère de la justice ait amendé les dispositions du projet relatives aux traitements de données à caractère personnel utilisés comme supports de la procédure pénale et ayant vocation, à ce titre, à figurer dans le code de procédure pénale (...).
4. Ainsi, s'agissant des traitements dits « *Cassiopee* » (« *Chaîne applicative supportant le système d'information oriente procédure pénale et enfants* ») et « *Redex* » (« *Répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires* » ou « *Répertoire des données d'expertise* »), qui sont des outils de gestion ne présentant pas un degré de sensibilité élevé, en raison notamment du nombre limité de personnes y ayant accès, la Commission a approuvé le renvoi à la partie réglementaire du code des dispositions les régissant. Elle a toutefois recommandé, dans un souci d'accessibilité de la norme, qu'un chapitre distinct soit consacré à chacun de ces traitements dans le plan du code, alors même que ces chapitres ne comporteraient pas de dispositions législatives.

- 
5. En ce qui concerne les traitements utiles à la conduite des investigations regroupés dans un titre VII du livre V de la troisième partie intitulé « *Fichiers de police judiciaire* » – dénomination générique dont elle a admis le maintien alors même que ces fichiers peuvent avoir également des finalités de police administrative –, la Commission s’est assurée que, compte tenu du degré élevé de sensibilité de ces traitements, figurent en partie législative, de façon harmonisée pour chacun des traitements concernés, sous réserve de leurs spécificités, les dispositions instituant des garanties apportées à l’exercice des libertés individuelles. Au nombre de ces garanties, elle a estimé que devaient figurer, outre le principe du contrôle exercé par l’autorité judiciaire sur les données de certains de ces traitements, l’énoncé des finalités de ces derniers en lien avec la procédure pénale. Elle a en revanche considéré que, sous réserve que ceci n’affecte pas la lisibilité du texte, les finalités ne relevant pas de la procédure pénale pouvaient, en principe, figurer en partie réglementaire.
  6. Enfin, dans la continuité de ses précédents avis, la Commission a admis que soient opérées certaines mises en cohérence lorsque l’intention du législateur ne prête pas à discussion.
  7. A ce titre, elle a notamment considéré qu’il était possible, dans le cadre du droit constant, de mentionner parmi les finalités du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), au 2° de l’article L. 3572-1 du projet, outre l’identification ou la recherche des personnes décédées ou disparues, celle des personnes gravement blessées, et, en conséquence, de faire figurer, parmi les empreintes génétiques pouvant être enregistrées dans ce fichier, au 6° de l’article L. 3572-4, celles recueillies à l’occasion des procédures judiciaires de recherche des causes d’un décès ou d’une disparition, mais aussi de blessures graves, à l’instar de ce que prévoient, mutatis mutandis, les dispositions de l’article L. 3571-1 en ce qui concerne le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED). En effet, si le 1° de l’actuel article 706-54 du code de procédure pénale prévoit seulement que le FNAEG contient les empreintes génétiques recueillies à l’occasion des procédures judiciaires de « *recherche des causes de la mort ou de recherche des causes d’une disparition* », il renvoie notamment, pour la détermination des procédures concernées, à l’article 74 du même code, lequel a été rendu applicable, par son dernier alinéa, issu de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, « *en cas de découverte d’une personne grièvement blessée lorsque la cause de ses blessures est inconnue ou suspecte* ».

- 
8. De même, la Commission a estimé pouvoir admettre, à titre de mise en cohérence, que l'article L. 3572-7 du projet, qui reprend l'actuel article 706-56-1-1 du code de procédure pénale, autorise expressément la comparaison entre, d'une part, l'empreinte génétique établie à partir d'une trace biologique issue d'une personne inconnue et, d'autre part, les empreintes génétiques, non seulement des personnes mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'actuel article 706-54, mais aussi des personnes condamnées par une juridiction pénale étrangère dont les empreintes génétiques peuvent être inscrites au FNAEG en vertu de l'actuel article 706-56-1, alors même que l'article 706-56-1-1 ne renvoie pas expressément à ce dernier article. En effet, les personnes visées par l'article 706-56-1 sont, sous certaines conditions, celles qui ont été condamnées pour une infraction de même nature que celles mentionnées aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 706-55 ; or, par l'effet du renvoi de l'article 706-56-1-1 au premier alinéa de l'article 706-54, les empreintes génétiques des personnes déclarées coupables de l'une de ces mêmes infractions par une juridiction pénale nationale peuvent, quant à elles, être utilisées dans le cadre de la procédure de comparaison d'empreintes.

(...)

**En ce qui concerne les dispositions relatives à l'outre-mer :**

10. La Commission a procédé à un nouvel examen des dispositions du code relatives à l'outre-mer, faisant l'objet de sa huitième partie. Elle s'est félicitée que le ministère de la justice ait fait évoluer son projet pour tenir compte de son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2025 en ce qui concerne les dispositions applicables dans les trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie françaises et îles Wallis et Futuna). Ainsi, alors que, dans son projet initial, le ministère avait fait le choix de consacrer un seul livre de la huitième partie à ces trois collectivités, le nouveau projet soumis à la Commission comporte un livre pour chacune d'entre elles. A, en revanche, été maintenue la technique de rédaction consistant à insérer, dans chacun de ces livres, un « *compteur Lifou* » unique, c'est-à-dire un article y rendant applicable l'ensemble du code dans sa rédaction résultant de l'ordonnance de codification, sans préjudice des dispositions applicables de plein droit et sous réserve des exceptions énumérées par la suite. La Commission a admis le recours à cette technique de rédaction, dérogoratoire à celle désormais privilégiée, en considération de la particularité de la matière concernée, les dispositions de procédure pénale étant, en pratique, rendues applicables dans les collectivités concernées de façon presque systématique.

- 
11. Enfin, la Commission a considéré que les dispositions actuelles de l'article 814-2 du code de procédure pénale, qui, dans les îles Wallis et Futuna, subordonnent l'autorisation de fermeture du cercueil, lorsque l'identité du défunt n'a pas été établie, à l'exécution des réquisitions éventuelles du procureur de la République visant à établir cette identité, n'avaient pas leur place dans ce code. En effet, alors même qu'elles mentionnent l'intervention du procureur de la République, ces dispositions, qui étendent à Wallis et Futuna les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2223-42 du code général des collectivités territoriales, issues de l'article 132 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, ne se rattachent pas à la procédure pénale. Faute de solution plus satisfaisante, et compte tenu notamment de ce que le code général des collectivités territoriales n'est pas applicable aux îles Wallis et Futuna, elle a considéré que ces dispositions devaient être réintroduites dans la loi du 14 mars 2011, dont elles sont issues.

---

**Avis n° 14-2025 sur les dispositions réglementaires  
du code général de la fonction publique**

(SÉANCE DU 25 NOVEMBRE 2025)

**Au cours de sa séance plénière du 25 novembre 2025, la Commission supérieure de codification a procédé à l'examen des dispositions du titre I<sup>er</sup>, intitulé «*Positions et mobilité*», du livre V de la partie réglementaire du code général de la fonction publique. A cette occasion, elle a formulé les observations suivantes.**

**En ce qui concerne les dispositions générales codifiées au sein du chapitre I<sup>er</sup> :**

1. Lors de l'examen de ce chapitre, la Commission a rappelé que la codification devait être l'occasion d'abroger les dispositions des textes codifiés qui apparaissent dépourvues de portée normative, à l'instar de celles se bornant à rappeler l'applicabilité aux fonctionnaires mis à disposition, détachés ou placés en disponibilité de dispositions législatives telles que les articles 432-12 et 432-13 du code pénal.
2. Sensible au souci de la direction générale de l'administration et de la fonction publique de ne pas modifier les équilibres actuels sur ce point, la Commission a admis la codification, au sein de ce chapitre liminaire, des dispositions prévoyant que l'expérience acquise lors de missions de coopération institutionnelle internationale est prise en compte dans le déroulement de la carrière du fonctionnaire, tout en appelant l'attention du Gouvernement sur le lien entre ces dispositions et celles du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code relatif aux lignes directrices de gestion, qui ont notamment pour objet de fixer les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics.

**En ce qui concerne les dispositions du chapitre II relatif à la position d'activité :**

3. A l'occasion de l'examen de ce chapitre, la Commission a estimé que devaient être codifiées comme relevant du décret en Conseil d'Etat («R») et non du décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres («R\*») les dispositions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat. En effet, conformément à la position adoptée par les formations administratives du Conseil d'Etat, elle a estimé que, depuis que l'article 31 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique avait abrogé les dispositions du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions

---

statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui imposait que les décrets portant statuts de corps de fonctionnaires comportant des emplois pourvus en conseil des ministres soient délibérés en conseil des ministres, ces dispositions, qui n'avaient été délibérées en conseil des ministres qu'en raison de cette exigence, pouvaient être modifiées par décret en Conseil d'Etat non délibéré en conseil des ministres.

4. Dans un souci de cohérence et d'accessibilité de la norme, la Commission a, en outre, invité le Gouvernement à harmoniser autant que possible, compte tenu des choix déjà faits dans la partie législative du code et lors des précédentes étapes de l'adoption de sa partie réglementaire, l'intitulé des subdivisions rassemblant des dispositions particulières applicables exclusivement, selon le cas, aux fonctionnaires de l'Etat, aux fonctionnaires territoriaux ou aux fonctionnaires hospitaliers.

**En ce qui concerne les dispositions du chapitre III relatif au détachement :**

5. La Commission a salué l'effort accompli par la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour simplifier et unifier l'énumération des cas de détachement, s'agissant, par exemple, du détachement auprès d'une entreprise liée à l'administration par un contrat de la commande publique lorsque ce contrat s'inscrit dans le cadre d'un transfert d'activité. Elle a néanmoins invité le Gouvernement à s'assurer que les formulations retenues, et notamment celles destinées à éviter le recours à la notion d'« *emploi conduisant à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite* », permettent de prendre en compte l'ensemble des situations couvertes par les dispositions actuellement en vigueur, en particulier en ce qui concerne les fonctionnaires détachés auprès d'un établissement public ou d'une personne morale de droit public à statut particulier.
6. En ce qui concerne les conditions dans lesquelles il peut être mis fin par anticipation au détachement, la Commission a reconnu l'intérêt d'harmoniser les dispositions applicables aux trois versants de la fonction publique, comme le propose le Gouvernement. En ce qui concerne les règles communes de préavis qui seraient ainsi adoptées, elle a toutefois souligné la nécessité de veiller à ce que celles-ci ne conduisent pas à une rigidification excessive du dispositif, et notamment n'excluent pas la possibilité de mettre fin au détachement, d'un commun accord entre les parties concernées, dans les trois mois précédant le terme fixé par la décision le prononçant. Elle a également invité le Gouvernement à retenir un standard commun en ce qui concerne la qualification de la faute du fonctionnaire détaché de nature à dispenser l'administration ou

---

l'organisme d'accueil d'un tel préavis lorsque cette administration ou cet organisme demande qu'il soit mis fin de façon anticipée au détachement du fonctionnaire concerné.

**En ce qui concerne les dispositions du chapitre IV relatif à la disponibilité :**

7. Tout en relevant qu'elle va au-delà des exigences de la jurisprudence du Conseil d'Etat (v. CE Sect. 4 mai 1990, n° 78786), qui exige seulement que le fonctionnaire concerné ait été informé des obligations qui sont les siennes ainsi que des conséquences de son éventuelle abstention de s'y conformer, et s'écarte ainsi du droit constant, la Commission a estimé opportune la proposition du Gouvernement de subordonner à une mise en demeure préalable la radiation des cadres du fonctionnaire placé en disponibilité qui n'a pas fait connaître, trois mois au moins avant l'expiration de la période de disponibilité en cours, sa décision d'en demander le renouvellement ou de réintégrer son corps ou cadre d'emplois d'origine.

**En ce qui concerne les dispositions du chapitre V relatif au congé parental :**

8. A l'occasion de l'examen de ce chapitre, la Commission a exclu la codification en son sein de dispositions rendant applicables certaines dispositions législatives aux fonctionnaires des administrations parisiennes. En effet, ces dispositions réglementaires, prises sur le fondement de l'article L. 417-1 du code, qui prévoit que les fonctionnaires de la ville de Paris ainsi que de ses établissements publics sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat qui peut déroger aux dispositions de ce code applicables aux agents territoriaux, ont vocation à prendre place dans la partie réglementaire du chapitre VII du titre I<sup>er</sup> du livre IV, relatif aux dispositions propres à la Ville de Paris et à ses établissements publics, dont la Commission a invité le Gouvernement à entreprendre l'élaboration dans les meilleurs délais.

**En ce qui concerne les dispositions du chapitre VI relatif à la situation des agents contractuels :**

9. Tout en approuvant, par cohérence avec les choix faits lors de l'élaboration de la partie législative du code, l'insertion dans ce chapitre VI de dispositions relatives à la situation des agents contractuels, la Commission a recommandé au Gouvernement de n'y faire figurer que les dispositions organisant la mobilité des agents concernés dans le cadre de leur parcours professionnel, tout en renvoyant au livre VI, consacré au temps de travail et aux congés, les dispositions relatives aux congés liés à des responsabilités parentales ou familiales ou à des activités civiques.

- 
10. En ce qui concerne les conséquences de l'absence de demande de renouvellement de son congé ou de réemploi par son administration ou établissement d'origine formulée par l'agent contractuel placé en congé de mobilité à l'approche du terme de celui-ci, la Commission a relevé que le Gouvernement avait fait le choix de subordonner la possibilité de regarder l'agent comme ayant ainsi renoncé à son emploi à son information, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, sur les conséquences de son silence, et non à une mise en demeure préalable. La Commission a estimé que cette obligation d'information permettait de satisfaire aux exigences de la jurisprudence du Conseil d'Etat (v. CE 16 juillet 2025, n° 494749, en ce qui concerne l'agent contractuel placé en congé sans traitement à la suite de l'épuisement de ses droits à congé de maladie) et que, eu égard à la différence de situation existant entre fonctionnaires et agents contractuels, cette différence de traitement par rapport au cas, mentionné au point 7, du fonctionnaire en disponibilité, n'appelait pas d'objection.
  11. Enfin, en ce qui concerne l'agent contractuel placé en congé sans rémunération pour suivre un cycle préparatoire à un concours de la fonction publique ou une période probatoire ou une période de scolarité préalable à une nomination dans un emploi de la fonction publique, la Commission a invité le Gouvernement à harmoniser les motifs, relatifs aux nécessités du service, de nature à faire légalement obstacle à ce que, si l'agent n'est pas admis au concours à l'issue du cycle préparatoire ou n'est pas titularisé à l'issue du stage, il soit réemployé sur son emploi précédent ou, à défaut, sur un emploi équivalent

---

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.

## 1.4.2. Codification

Fondée sur une consolidation et une meilleure organisation des normes existantes, la codification vise à faciliter l'accessibilité et l'intelligibilité des règles de droit.

Elle concourt ainsi à l'objectif de valeur constitutionnelle énoncé en 1999 par le Conseil constitutionnel (CC, [n° 99-421 DC](#) du 16 décembre 1999, loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes). Le Conseil constitutionnel a dans plusieurs décisions réitéré la nécessité de codifier les normes (CC, [n° 2003-473 DC](#) du 26 juin 2003, loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ; CC, [n° 2004-506 DC](#) du 2 décembre 2004, loi de simplification du droit).

En rassemblant les dispositions existantes se rapportant à un domaine particulier, selon un plan qui en structure l'accès, elle constitue également une réponse, parmi d'autres, à l'inflation législative et réglementaire, dont elle permet d'atténuer les effets pour les usagers du droit.

Enfin, elle concourt à la qualité, la clarification et la simplification du droit en facilitant la réforme des textes, en révélant des incohérences, des anachronismes ou des complexités inutiles.

La codification a en effet pour objet de :

- créer un document unique dans un domaine du droit, le code, composé d'une partie législative et d'une partie réglementaire ;
- rassembler des normes dispersées, législatives ou réglementaires, qu'elle coordonne pour les rendre cohérentes et accessibles à travers un plan logique ;
- clarifier le droit et l'actualiser en abrogeant les textes obsolètes, incompatibles ou contraires à la Constitution, aux engagements internationaux de la France ou au droit de l'Union européenne ;
- mettre en évidence les lacunes du système juridique et préparer les réformes nécessaires.

En principe, un code organise et présente les textes dans leur rédaction en vigueur au moment où il intervient. Ce principe de « codification à droit constant » ([article 3](#) de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite « DCRA ») connaît toutefois des exceptions.

Enfin, depuis 1999, il est le plus souvent recouru aux ordonnances de l'[article 38](#) de la Constitution pour adopter la partie législative des codes, pratique expressément validée par le Conseil constitutionnel (CC, [n° 2004-506 DC](#) du 2 décembre 2004).

---

## Organisation de la codification

### Commission supérieure de codification

Le décret [n° 89-647](#) du 12 septembre 1989 fixe les objectifs, la composition et les règles de fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

Placée sous la présidence du Premier ministre, cette instance est officiellement « chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit » et succède à la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, instituée par le décret [n° 48-800](#) du 10 mai 1948.

Elle contribue par ses travaux à améliorer la qualité des projets de texte de code, avant l'examen effectué ensuite par le Conseil d'Etat au titre de ses fonctions consultatives. Les avis simples rendus par la commission ont vocation à éclairer le Gouvernement sur les orientations à privilégier sur le plan rédactionnel et dans l'organisation des dispositions codifiées.

La loi [n° 2018-699](#) du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination l'a élevée au rang législatif, lui conférant ainsi un caractère permanent et lui consacrant un titre spécifique au livre 3 du code des relations entre le public et l'administration ([article L. 351-1](#)).

La commission est composée de parlementaires, de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, de représentants de l'administration centrale et de deux professeurs agrégés des facultés de droit.

Lorsque le Premier ministre décide du lancement des travaux sur un code, le vice-président de la commission a la responsabilité de la bonne exécution du programme et en assure la gestion. Le vice-président est assisté d'un rapporteur général et d'un rapporteur général adjoint, qui suivent plus particulièrement les travaux des rapporteurs particuliers. Le secrétariat de la commission est assuré, sous l'autorité d'un secrétaire général, par le secrétariat général du Gouvernement.

La Commission a joué un rôle important dans l'élaboration des principes d'action pour l'élaboration et la modification des codes. Chaque réunion de la commission est l'occasion de rappeler aux ministères les règles de codification et d'en assurer l'harmonisation d'un code à l'autre.

### Procédure

Conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret [n° 89-647](#) du 12 septembre 1989, la Commission supérieure de codification, « chargée d'adopter et transmettre au Gouvernement les projets

de code », est saisie à titre obligatoire lors de la création d'un nouveau code. Elle peut également être consultée, à titre facultatif. C'est le cas pour les projets de refonte d'un code existant, ce que la pratique montre comme éminemment souhaitable et comme l'y invite une [circulaire du Premier ministre du 27 mars 2013](#). Cela relève en outre d'une appréciation au cas par cas, lorsque la modification d'un code met en cause de façon substantielle la structure d'un code ou pose des questions touchant aux techniques de codification (« codistique »). La commission invite d'ailleurs les ministères à conduire des travaux de « maintenance légistique » et à recourir le cas échéant, dans ce cadre, à sa saisine facultative.

Lors de la création ou de la refonte d'un code, la Commission supérieure de codification désigne un ou plusieurs rapporteurs particuliers pour en élaborer le texte, en lien avec les administrations concernées, de la décision de lancement des travaux de codification jusqu'à sa publication. La commission se réunit en séance plénière pour examiner et adopter les projets présentés par les services de l'Etat à chaque étape décisive de leur élaboration (projet de plan, réalisation d'une partie, etc). La commission examine ainsi le plan détaillé avant que le code lui-même ne lui soit soumis pour avis. 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.

Les administrations doivent être représentées aux séances de la commission par le directeur d'administration centrale compétent ou par toute personne qualifiée pour engager son administration. 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 de l'opération de codification. La commission appelle régulièrement l'attention des ministères porteurs sur ce point : il leur incombe, dans l'élaboration d'un code, une responsabilité de premier rang sur la nécessité de dégager ces moyens pour la réalisation d'une entreprise particulièrement exigeante. La confection ou la refonte d'un code, en vue de procéder à la mise en ordre d'un régime juridique pour en assurer sa cohérence interne, implique une forte mobilisation des agents dédiés à cette mission. Il s'y ajoute le besoin que les équipes en charge du projet de code sachent manier l'outil Magicode.

### La codification de la partie législative par voie d'ordonnance

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 rédiger celle-ci avec le plus grand soin, de façon à couvrir l'ensemble des dispositions à codifier et rendre possible toutes les opérations envisagées, y compris les

---

modifications de conséquence ou de coordination requises par la codification. En revanche, la faculté de procéder aux abrogations qui résulteront de la reprise des dispositions abrogées dans le nouveau code, ou de la constatation de ce qu'elles avaient été précédemment abrogées de façon implicite, ou de la constatation de leur contrariété à la Constitution ou aux engagements internationaux de la France, ou enfin du constat de leur caractère réglementaire est inhérent à la codification et n'a pas à être mentionné (CC, n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes).

Il est recommandé de prendre contact le plus en amont possible avec la Commission supérieure de codification pour présenter le projet d'habilitation, le calendrier et l'organisation du travail envisagée, pour que la commission puisse faire part de son retour d'expérience et, le cas échéant, intégrer le code dans sa programmation. L'habilitation doit intervenir à un stade auquel les travaux de codification sont suffisamment avancés et ont, si nécessaire, fait l'objet d'arbitrages.

Enfin, la codification par voie d'ordonnance suppose la fixation d'un délai d'habilitation suffisant. On veillera à rendre ce délai compatible avec les exigences de l'examen du projet de code par la Commission supérieure de codification puis par le Conseil d'Etat. Un tableau de [suivi des échéances d'habilitation à codifier](#) est consultable sur le Portail de la qualité et de la simplification du droit (sur ces questions, voir fiche 2.3.1).

La fixation d'un délai d'habilitation trop limité peut conduire à un travail parcellaire, des problèmes de coordination juridique, voire l'abandon d'un projet de codification faute de temps pour élaborer l'ordonnance. D'expérience, il apparaît qu'un délai d'au moins dix-huit mois est nécessaire pour mener à bien un projet de codification et permettre sa réalisation dans de bonnes conditions.

### Partie « législative » et partie « réglementaire »

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 n° 2000-321 du 12 avril 2000 assigne en effet comme objectif à la codification 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 (voir fiche 1.3.2) si des dispositions législatives ne sont pas, en réalité, de nature réglementaire, ou si, à l'inverse, 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.

Lorsqu'elle était encore pratiquée, 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 à ces lois ou 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.

## Méthodes de codification

### Une codification « législative » et « à droit constant »

La codification « à droit constant », explicitée dans la [circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996](#) relative à la codification des textes législatifs et réglementaires et dont le régime a été précisé par le Conseil constitutionnel dans la décision [n° 99-421 DC](#) du 16 décembre 1999, se conjugue avec la codification des textes législatifs par la loi ou par une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution (codification « législative »).

En effet, à la technique dite de codification « administrative », utilisée jusqu'en 1989, consistant à codifier par décret la partie législative de certains codes, s'est désormais substituée une codification consistant à faire adopter par le Parlement les parties législatives des codes, qui remplacent, dès lors, les lois antérieures. Pour éviter les incertitudes et la précarité des codes, leurs parties législatives sont systématiquement soumises à la validation parlementaire. Une telle méthode a pu susciter des réserves, voire des réticences, de la part de membres du Parlement contraints d'adopter, sous forme d'articles de code, des dispositions législatives dont ils avaient pu antérieurement combattre l'adoption.

Pour autant, la codification par la voie législative apparaît comme la méthode la plus féconde de clarification du droit. Elle l'est d'autant plus qu'elle ne se limite pas à des ajustements terminologiques ou formels. Comme le rappelle la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996, « la codification est un outil de coopération entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ». L'abandon de la technique

---

de codification par voie réglementaire et le choix de la codification par voie législative consacrent le rôle éminent du Parlement. En outre, la nomination de parlementaires au sein de la Commission supérieure de codification permet l'enrichissement des travaux au stade de l'élaboration des projets de code et favorise un dialogue permanent avec les assemblées et leurs commissions, particulièrement en ce qui concerne le périmètre et le plan des codes.

La codification reste un acte éminemment politique, par lequel le Gouvernement et le Parlement engagent pour l'avenir leurs responsabilités réciproques au service de l'Etat de droit. Un projet de codification ne saurait se limiter à une simple compilation de textes épars ou à une opération consistant à procéder à des élagages et rabotages. Les dispositions adoptées auront force de loi, de sorte qu'elles se substitueront entièrement aux lois antérieures, qui seront abrogées : les codes doivent progressivement, au fur et à mesure de leur promulgation, remplacer les lois et décrets. On peut rappeler à cet égard que la partie réglementaire d'un code n'est pas regardée comme purement confirmative des dispositions réglementaires qu'elle abroge en les remplaçant et que son adoption rouvre les délais de recours contentieux ([CE, 24 février 2022](#), Association Avocats pour la défense des droits des étrangers et autres, n° 450285). La même règle prévaut pour la partie législative lorsqu'elle est issue d'une ordonnance, tant que celle-ci n'a pas été ratifiée.

Le législateur a inscrit cette méthode de codification « législative » dans l'[article 3](#), déjà cité, de la [loi DCRA](#) du 12 avril 2000 en prévoyant que : « *La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.* »

La règle de **codification à droit constant** signifie que le code organise et présente les textes dans leur rédaction en vigueur au moment où il intervient. Encore faut-il préciser que la contrainte de la rédaction à droit constant ne pèse que sur la partie législative du code adoptée par ordonnance et non sur la partie réglementaire adoptée par décret.

Lorsqu'elle est saisie de projets de codes, la Commission supérieure de codification veille ainsi à ce que ceux-ci :

- présentent d'une manière claire, cohérente et accessible les règles en vigueur ;
- n'introduisent aucune modification du fond des matières codifiées ;
- rectifient les dispositions ne respectant pas la séparation entre le domaine de la loi et le domaine du règlement ;

- assurent les modifications formelles ou mineures destinées à supprimer des archaïsmes, des dispositions implicitement abrogées ou des incohérences au regard de la hiérarchie des normes, notamment des règles constitutionnelles ou conventionnelles ;
- « harmonisent l'état du droit » conformément à l'interprétation stricte retenue par le Conseil constitutionnel, de sorte qu'il appartienne au codificateur de réaliser une « mise aux normes » de l'ordonnement juridique.

## Périmètre de codification

Le premier cadrage tient à l'établissement d'un périmètre optimal de codification. Dès son installation, la Commission supérieure de codification avait posé en principe d'éviter à la fois les « maxi-codes », trop lourds et volumineux pour être faciles à manier, et les « mini-codes », qui ne grouperaient qu'une ou deux lois relatives à un domaine très limité. Sans remettre en cause cette voie médiane, il apparaît aujourd'hui que les objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité du droit attachés à l'entreprise de codification se trouvent plus facilement atteints par la confection de codes de dimensions modestes, portant sur un domaine juridique circonscrit et centrés sur un corpus homogène composé des seuls textes véritablement pertinents au regard de la matière codifiée.

Ainsi que le recommande la commission, il convient de ne pas délimiter le périmètre de codification aux territoires ministériels, mais de veiller à établir des codes au service des citoyens et des entreprises, en mobilisant toutes les administrations compétentes.

A ce titre, lorsqu'une disposition peut trouver sa place dans deux codes distincts (« chevauchement de codes »), il convient de ne la faire figurer que dans l'un des deux codes, en y faisant seulement référence dans l'autre, par un simple renvoi. La pratique, antérieure à 2006, consistant à distinguer le « code pilote » où la disposition figurait à titre principal et le « code suiveur » où elle était reproduite, est désormais abandonnée (voir *infra*).

Le périmètre d'un code ne peut comporter les nombreux règlements provenant d'autorités administratives indépendantes, qui ne peuvent être codifiés par le Gouvernement sous peine de porter atteinte à leur indépendance et de confondre les différents niveaux de réglementation. Mais il serait souhaitable qu'elles codifient elles-mêmes leurs textes. Il n'est pas non plus d'usage de codifier les arrêtés ministériels, mais certains ministères peuvent, avec profit, le faire pour leurs propres arrêtés, en suivant autant que possible le plan du code correspondant (cf. *infra*, « Dispositions pédagogiques », à propos du contenu des annexes).

S'agissant des normes de droit international, l'absence de codification n'interdit pas de les prendre en compte, en annexant ou en mentionnant leurs stipulations pertinentes dans les codes et, en

---

tout état de cause, en veillant à leur respect par les règles de droit interne. A titre d'exemple, la Commission supérieure de codification a préconisé dans son avis du 14 mai 2019 relatif à la refonte du CESEDA que « les utilisateurs du code puissent accéder au contenu consolidé des conventions bilatérales régissant l'entrée et le séjour en France de certains étrangers, ne serait-ce que par des renvois sous forme de lien hypertexte ».

## Dispositions pédagogiques

Si la loi doit revêtir une portée normative, les codes offrent une certaine souplesse qui permet d'y insérer des articles à visée plus explicative, permettant la bonne application de la loi. Cette exigence, mise en œuvre dans la mesure du strict nécessaire, est d'autant plus pertinente que la plupart des codes existants ou nouveaux sont à destination d'usagers qui ne sont pas des professionnels du droit.

L'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi justifie ainsi que, dans certains cas, des dispositions de nature strictement indicative soient adoptées, afin d'éclairer et de guider les usagers et les administrations dans la compréhension globale d'un code (doctrine dite des « panneaux indicateurs », appliquée, par exemple, au livre premier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ([article L. 110-1](#))).

Relèvent du même objectif le développement des titres liminaires ou préliminaires (voir, par exemple, dans le [code de la commande publique](#)) ou des subdivisions « chapeaux » qui apportent aux usagers d'un code d'utiles précisions quant à son champ d'application ou aux définitions qu'il comporte. Les modalités de renvoi à d'autres codes participent du même effort d'ajustement vers l'ensemble des dispositions pertinentes, afin de restituer la cohérence globale d'un champ juridique (voir, par exemple, la nouvelle rédaction du [code de l'artisanat](#) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023).

Enfin, s'inscrivent dans cette dimension pédagogique de la codification les évolutions conduites sur le statut et le rôle des annexes. Ainsi, suivant en cela l'avis du 9 avril 2018 de la Commission supérieure de codification, le code de la commande publique incorpore, sous forme d'annexes, une vingtaine d'arrêtés et d'avis pris pour l'application des textes relatifs aux marchés publics et aux contrats de concession. Cette opération ne consiste pas en une simple consolidation éditoriale : il faut en effet abroger les textes sources pour y substituer des arrêtés annexés au code, les arrêtés étant désormais exclusivement désignés par leur numéro et les articles, en L ou R, du code, procédant ainsi au renvoi à « l'arrêté n° tant » figurant en annexe.

Le droit européen soulève plusieurs difficultés. Outre la nécessité d'une meilleure anticipation des directives européennes à transposer, qui entrent dans le champ de la codification par le biais des lois de transposition, ce droit reste peu accessible alors même qu'il devient de plus en plus important dans certains domaines. Dans la mesure où le Parlement et le Gouvernement français n'ont pas le pouvoir de codifier des normes communautaires, dont ils n'ont pas la maîtrise, il a été décidé de publier ces normes en annexe aux codes nationaux, à titre documentaire, pour la commodité des usagers du droit.

## Conseils méthodologiques

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.

### Plan du code

Le plan du code traduit une organisation du droit adaptée au projet et à l'usager, 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<sup>er</sup> est nécessairement un article commençant par L. 123 (ou R. ou D.), suivi d'un tiret et d'une numérotation séquentielle. En raison du besoin d'évolutivité des

---

codes, il est au demeurant souhaitable d'éviter de saturer d'emblée les subdivisions retenues.

Certains codes particulièrement volumineux, tels que le code général des collectivités territoriales ou le code du travail, 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 rédigés, 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 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 soit conservée. Ainsi, le plan doit être strictement identique entre les parties législative et réglementaire 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).

## Répartition des articles

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.

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

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 (voir fiche 1.3.4).

### /// 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 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 n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. »*

Pour la partie réglementaire, la codification distingue selon les différents niveaux de décrets (voir fiche 1.3.3) :

- 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.

A titre exceptionnel, le code des relations entre le public et l'administration a adopté une numérotation continue englobant à la fois les dispositions législatives et réglementaires. Ce choix, dérogatoire, a résulté d'une part du volume limité des dispositions à codifier et, d'autre part, du déséquilibre existant, pour certains livres, entre le nombre des articles législatifs et celui des articles réglementaires.

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 des décrets en Conseil d'Etat et 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.

---

Enfin, il convient de signaler que le décret en Conseil d'Etat relatif à la partie réglementaire des codes dits « modernes » comporte un article 1<sup>er</sup> qui rappelle que « Les articles dont le numéro est précédé de la lettre « R » correspondent à des dispositions relevant d'un décret en Conseil d'Etat. / Les articles dont le numéro est précédé de la lettre « D » correspondent à des dispositions relevant d'un décret ». Cette mention a pour portée, tant pour ce décret que, surtout, pour les décrets qui modifieront ensuite, par un même texte au visa du « Conseil d'Etat entendu », des dispositions en « R » et des dispositions en « D », de permettre l'économie d'une mention expresse selon laquelle ces dernières peuvent être modifiées par décret (CE, 19 février 2010, Molline et autres, n° 322407 – voir fiche 1.3.3).

Ainsi qu'il a été dit plus haut, 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'utilisateur 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.

Enfin, 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 125-6 du code de l'artisanat, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2023-208 du 28 mars 2023 :

« Les règles relatives à l'activité artisanale de transports fluviaux de fret sont fixées par les articles L. 4430-1 à L. 4431-2 du code des transports. »

## Régimes particuliers

Le droit local d'Alsace-Moselle nécessite une attention particulière (voir fiche 3.71).

Mais ce sont surtout les régimes législatifs particuliers des collectivités d'outre-mer 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 toujours, par ailleurs, d'associer aux travaux de codification, dès le lancement du projet, le ministère chargé de l'outre-mer.

Plusieurs codes récents ont été l'occasion de trancher des questions d'intérêt général s'agissant des dispositions applicables outre-mer.

– Sur la possibilité d'une **utilisation conjointe des articles 38 et 74-1 de la Constitution** : pour la refonte du CESEDA, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 avait fixé deux délais d'habilitation différents aux ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 : 24 mois après la promulgation de la loi pour la nouvelle partie législative du code (délai fixé par l'article 52 de la loi et ultérieurement prolongé par l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020) et 18 mois seulement s'agissant de son adaptation et son actualisation outre-mer (article 70 de la loi). Ce second délai ayant été dépassé, les modifications prévues pour les collectivités d'outre-mer par l'ordonnance de codification n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 n'ont pu l'être que sur le fondement de l'article 74-1 qui permet de procéder, par ordonnance, non seulement à des adaptations mais aussi à un alignement entre le droit applicable outre-mer et le droit commun. L'ordonnance de codification a ainsi reposé sur un double fondement : l'article 74-1 de la Constitution et l'article 52 de la loi du 10 septembre 2018. Il reste cependant préférable, compte tenu de la différence des régimes de ratification, de prendre deux ordonnances, comme l'ont fait deux ordonnances parallèles modifiant le code monétaire et financier n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 au visa de l'article 38 et n° 2022-1521 du 17 février 2022 en ce qui concerne l'outre-mer et au visa de l'article 74-1 ;

– Sur l'utilisation d'articles liminaires : suivant en cela un avis de la Commission du 19 mars 2019, le nouveau code de la construction

---

et de l'habitation (ordonnance [n° 2020-71](#) du 29 janvier 2020) retient la création en partie législative, dans chaque livre, d'articles liminaires de portée pédagogique, afin d'éclairer les usagers sur les dispositions d'exclusion ou d'adaptation des règles de droit commun dans les collectivités d'outre-mer ;

– Sur la présomption d'applicabilité : l'ordonnance [n° 2019-1335](#) du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense, qui introduit un article L. 1 dans ce code indiquant qu'il « est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement » a été l'occasion de consacrer une rédaction prévoyant une « présomption d'applicabilité outre-mer », qui apparaît appropriée au cas particulier d'un code qui comprend principalement des dispositions de souveraineté.

## **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 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 « surnuméroter », 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'utilisateur 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.

D'une manière générale, il convient de se référer aux techniques de rédaction préconisées à la fiche 3.4.1 du présent guide.

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 toute particulière doit, enfin, être portée à la maintenance des 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. Il doit en effet être rappelé 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, et qu'il en va de même de tout texte réglementaire d'application d'une disposition législative qui aurait, pourtant, été rendue applicable à la collectivité (**CE, Ass., 9 février 1990**, Elections municipales de Lifou, n° 107400) (voir fiche 3.6.1 notamment sur l'application de la technique du « compteur Lifou »).