

2020

CSC

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

# RAPPORT ANNUEL

## 2020

Trente et unième rapport annuel



COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

# RAPPORT ANNUEL

## 2020

**Trente et unième rapport annuel**



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**

ISBN 978-2-11-157528-8  
ISSN 0767-4538

---

## SOMMAIRE

<b>1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2020 .....</b>	<b>3</b>
1.1. <b>L'état des publications .....</b>	<b>3</b>
1.2. <b>Les perspectives .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Quelques points de « doctrine » .....</b>	<b>5</b>
2.1. <b>La «doctrine» de la Commission supérieure de codification .....</b>	<b>5</b>
2.1.1. Les attendus d'un travail de codification .....	5
2.1.2. La possible progressivité de la démarche .....	7
2.1.3. La prise en compte des conditions d'examen par la Commission .....	8
2.1.4. La codification des dispositions relatives à l'outre-mer ...	9
2.2. <b>Avis rendus par les formations administratives         du Conseil d'Etat en matière de codification .....</b>	<b>9</b>
2.2.1. Recodification simultanée des parties législative et réglementaire d'un code .....	10
2.2.2. Non-codification de dispositions législatives étendues avant le transfert de compétences à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie .....	10
2.2.3. Adaptation et actualisation du code de l'éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.....	11
2.2.4. Codification des dispositions législatives relatives au système universel de retraite .....	11

---

Annexe n° 1	Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification .....	13
Annexe n° 2	Composition de la Commission supérieure de codification (à la date du 18 mai 2021) .....	19
Annexe n° 3	Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires .....	23
Annexe n° 4	Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires .....	27
Annexe n° 5	Avis émis par la Commission supérieure de codification au cours de l'année 2020 .....	31
Annexe n° 6	Avis rendus par les formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification .....	49
Annexe n° 7	Les conseils méthodologiques du Guide de légistique .....	65

---

## 1. L'activité de la Commission supérieure de codification en 2020

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire liée à la Covid-19. La Commission a ainsi dû suspendre ses travaux lors du premier confinement. Après avoir tenu une séance en conférence téléphonique fin mai, pour l'examen du précédent rapport d'activité, elle a pu à nouveau se réunir à partir du mois de septembre. L'évolution épidémique défavorable et les nouvelles consignes gouvernementales l'ont toutefois contrainte, dès novembre, à adapter son fonctionnement, en limitant le nombre de personnes présentes dans la salle de réunion, les autres membres participant aux travaux en audioconférence.

Malgré ce contexte exceptionnel et grâce à la mobilisation de ses membres et des administrations concernées, la Commission a pu tenir sept réunions plénières et rendre neuf avis. Quatre avis ont porté sur des projets de refonte, totale ou partielle, de codes : le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (3 avis) et le code de la défense (1 avis). Cinq avis ont concerné des projets de création de codes : le projet de code de la justice pénale des mineurs (1 avis), le projet de code général de la fonction publique (1 avis) et le projet de code des contributions sectorielles et sur la consommation (3 avis). L'ensemble de ces avis figurent en annexe du présent rapport.

2020 a aussi été marquée par le départ du rapporteur général de la Commission, M. Mattias Guyomar, élu juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et son remplacement par Mme Anne Courrèges, conseillère d'Etat. Le présent rapport fournit l'occasion de remercier M. Guyomar pour son implication et l'excellence du travail qu'il a fourni pendant plusieurs années.

### 1.1. L'état des publications

Comme les années précédentes, la proportion des dispositions codifiées parmi celles aujourd'hui en vigueur s'élève à un peu plus de 60% s'agissant des dispositions législatives et un peu moins de 40% s'agissant des dispositions réglementaires<sup>1</sup>.

En 2020, la Commission a eu la satisfaction de voir publier l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et le décret n° 2020-1734

---

<sup>1</sup> V. les statistiques de la norme, publiées sur Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme>.

---

du 16 décembre 2020 portant partie réglementaire du même code. Ces publications marquent la fin des opérations de refonte de ce code, que la Commission avait appelée de ses vœux depuis plusieurs années.

## 1.2. Les perspectives

Sous réserve des aménagements que pourrait appeler la gestion de la crise sanitaire, l'année 2021 devrait être mise à profit pour poursuivre un certain nombre de travaux de codification et de recodification.

La ratification de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs devrait permettre l'aboutissement de ce chantier, avec la publication de la partie réglementaire du nouveau code, examinée par la Commission en septembre 2020.

Le projet de création d'un code général de la fonction publique, envisagé à de multiples reprises, devrait être mené à son terme malgré la brièveté du délai d'examen laissé à la Commission. Le délai d'habilitation prévu par l'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique court jusqu'au 7 décembre 2021. Compte tenu de l'intérêt pratique qui s'attache à cette codification et dans l'objectif d'une saisine du Conseil d'Etat en juin, la Commission devrait y consacrer des séances rapprochées, au premier semestre 2021, sans pouvoir disposer de la partie réglementaire.

La Commission se félicite de ce que l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 habilite le Gouvernement à refondre par ordonnance les dispositions relatives aux impositions frappant certains biens, services et transactions. Cette habilitation donne l'occasion au Gouvernement de procéder au regroupement des dispositions relatives aux impositions sectorielles, qui se caractérisent par leur grande dispersion, au-delà même du seul code général des impôts (CGI), et leur longueur croissante, au prix d'un manque de lisibilité et de cohérence, d'une complexité excessive et d'une relative insécurité juridique. La Commission prend note avec satisfaction de ce que le ministère envisage que cette codification puisse constituer une étape dans la refonte et la modernisation du CGI, entreprise que la Commission appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Avec le code général de la fonction publique, il s'agit du chantier prioritaire de la Commission pour le premier semestre 2021.

Par ailleurs, la Commission devrait être amenée à examiner, au premier semestre 2021, les dispositions outre-mer de la partie législative du code monétaire et financier.

---

Il est également prévu que se poursuivent les travaux portant sur la sixième partie relative à l'aviation civile de la partie réglementaire du code des transports.

De manière plus prospective, la Commission rappelle qu'elle est favorable à la refonte du code électoral. Un premier travail en ce sens avait été engagé (et finalisé) en 2007. Il est évident qu'une reprise de ce chantier ne pourrait pas intervenir avant les prochaines élections présidentielle et législatives. La Commission croit cependant utile de rappeler l'importance de ce travail, sensible mais essentiel. En effet, l'état actuel de ce code n'est pas satisfaisant, faute d'être complet et du fait de contradictions internes persistantes.

## 2. Quelques points de « doctrine »

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

Par ailleurs, ainsi qu'il le fait depuis 2013, le rapport annuel de la Commission supérieure de codification fait état des prises de position des formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification, intervenues au cours de l'année 2020. Certaines consacrent des propositions ou des avis que la Commission a pu émettre dans l'exercice de ses compétences consultatives ; d'autres ont été adoptées, indépendamment des préconisations de la Commission supérieure de codification.

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

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

#### 2.1.1. Les attendus d'un travail de codification

La Commission relève, pour s'en réjouir, que se confirme le « réflexe de codification » acquis par le législateur et le Gouvernement, alors même que le contexte sanitaire exceptionnel de l'année écoulée aurait pu l'amoindrir. C'est ainsi que des chantiers de codification ambitieux ont pu être finalisés et d'autres engagés durant l'année écoulée. La tendance se poursuit sur le début de l'année 2021, ayant d'ailleurs obligé la Commission à déterminer des priorités d'examen.



---

C'est l'occasion pour la Commission de rappeler quelques points de passage obligés du travail de codification, afin de profiter pleinement des avantages en termes d'accessibilité et d'intelligibilité du droit présentés par l'entreprise de codification. A cet égard, les indicateurs statistiques de la production normative pour les années 2019 et 2020 publiés par le SGG sur le site Légifrance sont particulièrement intéressants. Outre qu'ils témoignent de la dynamique constante de la codification, ils permettent de dissiper certains paradoxes apparents de ce travail. En effet, sur le plan quantitatif, la refonte d'un code, et le cas du code du travail l'illustre bien, peut s'accompagner d'une forte augmentation du nombre d'articles du code. Mais la corrélation avec le nombre de mots est éclairante. Si le nombre d'articles du code du travail, dont la version recodifiée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008, a presque doublé entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 1<sup>er</sup> janvier 2009, passant de 5431 articles à 10 178 articles, le nombre de mots a, lui, légèrement diminué, sur la même période, de 853 161 mots à 745 884 mots. L'augmentation du nombre d'articles procède en réalité, bien souvent, de la scission d'articles, avec l'idée sous-jacente de traiter un objet par article, et s'accompagne donc d'une diminution de la taille des articles en nombre moyen de mots (et d'alinéas); elle participe ce faisant de l'amélioration de l'état du droit. L'impact quantitatif final au niveau législatif dépendra en pratique de l'importance des fusions d'articles, suppressions de doublons et déclassements au niveau réglementaire et des éventuels reclassements.

Un travail de codification doit plus généralement être l'occasion d'une remise en ordre des divisions et articles, pour gagner en lisibilité et en cohérence. Comme la Commission l'a rappelé à l'occasion de l'examen du projet de création d'un code général de la fonction publique, c'est ce qui explique l'importance qu'elle accorde à la possibilité de consacrer au moins une séance plénière, en amont de l'examen du texte et avant même l'élaboration de celui-ci, à la discussion d'un plan détaillé dans l'hypothèse d'une création ou d'une refonte d'un code.

La dimension pédagogique de la codification explique par ailleurs certaines particularités de ce travail, tel le recours aux titres liminaires ou aux « subdivisions chapeaux » précisant les champs d'application et les définitions, ou encore les jeux de renvoi entre codes, pour mieux orienter le lecteur. Toutefois, l'examen de la partie réglementaire du projet de code de la justice pénale des mineurs a donné à la Commission l'occasion de rappeler que les techniques de codification doivent s'adapter à la finalité même de l'exercice. Il en va notamment ainsi de la symétrie de structure entre la partie législative et la partie réglementaire. S'il est indispensable que celles des subdivisions d'un code (livres, titres, chapitres), qui commandent la numérotation des articles, soient les mêmes

---

en partie législative et en partie réglementaire, la Commission a rappelé que cette symétrie ne s'imposait pas pour les subdivisions internes aux chapitres sans incidence sur cette numérotation. Le choix de subdiviser ou non un chapitre ainsi que les modalités éventuelles de cette subdivision doivent seulement être guidés par des considérations tenant à la clarté et à l'intelligibilité du texte, sans donc surcharger le texte en faisant apparaître des sections (ou sous-sections) ne comportant aucun article.

Figure parmi les impératifs du travail d'élaboration et de rédaction d'un code l'attention portée à la hiérarchie des normes. Il convient à ce titre de ne pas codifier des dispositions inconstitutionnelles, inconventionnelles ou incompatibles avec le droit de l'Union européenne. Cette exigence justifie par ailleurs les adaptations permettant un meilleur respect du partage entre la loi et le règlement, le cas échéant en procédant à des déclassements au niveau réglementaire de dispositions issues de lois ou à des éventuels reclassements. Il importe aussi de veiller à la répartition entre les différents niveaux de normes réglementaires (délibération ou non en conseil des ministres, prise d'un décret en Conseil d'Etat, décret simple, renvoi à un arrêté sous réserve d'un encadrement suffisant).

### 2.1.2. La possible progressivité de la démarche

Si la Commission estime évidemment préférable que l'entreprise de codification soit conforme à son ambition et embrasse donc complètement la matière à traiter, elle a pu admettre une approche plus pragmatique, qui, par souci de réalisme en vue de permettre aux travaux engagés d'aboutir en temps utile, peut s'inscrire dans une certaine progressivité. Il convient alors de l'intégrer dans la construction même du code, pour préserver sa capacité d'évoluer et conserver une forme d'agilité.

C'est particulièrement net s'agissant du projet de codification des dispositions relatives aux contributions sectorielles et sur la consommation. La Commission appelle de ses vœux depuis plusieurs années une refonte et une modernisation du code général des impôts. Prenant acte de la difficulté de cet exercice, la Commission a approuvé le regroupement des dispositions sur les impositions sectorielles dans un nouveau code. Dans son esprit, cette codification n'a vocation qu'à être transitoire et constitue une étape intermédiaire, et un galop d'essai, pour la recodification du CGI. C'est ce qui l'a conduit à recommander, pour ce nouveau code, une structure à trois niveaux (titre, livre, chapitre), afin de permettre ensuite son insertion, comme partie, dans un futur CGI modernisé et structuré en quatre niveaux.

---

Dans le même esprit, consciente du caractère particulièrement vaste du chantier entrepris, la Commission a accepté que l'intégration des impositions concernées ne soit que progressive. Elle a donc invité l'administration à veiller à ce que le plan retenu autorise la maintenance du futur code en garantissant sa capacité à intégrer de nouvelles dispositions, dont celles relatives à la TVA.

Cette même approche a également gouverné les travaux relatifs au code général de la fonction publique, qui avait fait l'objet de précédentes habilitations sans que le chantier n'aboutisse. Si la Commission a salué, dans sa séance du 17 novembre 2020, la nouvelle ambition portée par le projet de code, consistant à l'inscrire dans une approche globale et donc à l'articuler selon une architecture commune aux trois fonctions publiques, elle a pu regretter, à l'occasion, notamment dans son avis du 19 janvier 2021, que ce travail de remise en cohérence ne soit pas allé à son terme. Pour ne pas retarder ce chantier, qui répond à des objectifs pédagogiques et de lisibilité, et mesurant l'ampleur des travaux à mener dans un délai court, la Commission a pris acte de cette situation et a appelé le Gouvernement à poursuivre ces efforts autant que possible. Elle s'est ainsi résignée à regarder le projet présenté comme un point de départ, qui se prêtera à un approfondissement ultérieur pour gagner encore en cohérence et travailler à une meilleure convergence.

### 2.1.3. La prise en compte des conditions d'examen par la Commission

Ainsi qu'elle le relevait dans de précédents rapports d'activité, la Commission tient à rappeler que la codification suppose des délais de réalisation conséquents, qui ne peuvent, d'expérience, être inférieurs à dix-huit mois pour une codification par voie d'ordonnance et qui, dans l'idéal, devraient s'approcher de vingt-quatre mois. Ces délais doivent intégrer le temps d'examen de la Commission, qui peut être de plusieurs mois selon l'ampleur et la difficulté du travail de codification et du nombre de séances requises de ce fait. Il est également utile de souligner une nouvelle fois que l'élaboration ou la refonte d'un code est d'abord de la responsabilité des ministères porteurs du projet, ce qui suppose que l'administration concernée se dote des moyens permettant d'assurer la faisabilité de l'opération, en veillant tout particulièrement à la composition de l'équipe de codification et aux relations avec la Commission.

Outre la nécessité, évoquée plus haut, de pouvoir être consultée assez tôt dans le processus d'élaboration, et notamment sur le projet de plan détaillé, la Commission relève par ailleurs que l'exigence de délai précédemment rappelée est l'une des conditions de la qualité de son travail, afin que son avis puisse présenter la précision et le degré d'exigence qu'on est

---

normalement en droit d'attendre d'elle. La Commission regrette par ailleurs que le caractère contraint des calendriers d'examen de certains codes ne lui permette pas de disposer de la partie réglementaire – ce qui est tout particulièrement dommage pour le code général de la fonction publique – ou des dispositions relatives à l'outre-mer, ce qui la prive d'éléments pourtant indispensables à un travail de qualité et garant de la cohérence d'ensemble du projet mené.

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

A l'occasion de l'examen des dispositions réglementaires relatives à l'outre-mer du code de la défense, la Commission s'est félicitée de la reprise par le Gouvernement du parti qu'elle avait approuvé, consistant à ouvrir le code par un article liminaire aux termes duquel « le code de la défense est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement ». En n'imposant la codification en plein que des seules dispositions particulières à l'outre-mer, d'adaptation ou d'exclusion, ce sont plus de 3 600 lignes de « compteur Lifou »<sup>2</sup> qui ont pu être supprimées, et ce pour ce seul code. La Commission y voit une source d'inspiration pour d'autres travaux de codification à venir, au besoin avec des adaptations.

La Commission n'a, en revanche, pas estimé possible d'introduire, dans la partie réglementaire, une disposition générale prévoyant le principe de l'adaptation aux collectivités d'outre-mer par le pouvoir réglementaire de droit commun des règles fixées par décrets en Conseil d'Etat. Si elle ne peut que saluer l'effort poursuivi pour assurer une meilleure répartition entre les différents niveaux de normes réglementaires et le souci de simplification rédactionnelle qui motivait l'innovation envisagée, elle a rappelé que le codificateur ne pouvait faire abstraction d'une éventuelle obligation législative quant au niveau de norme requis et ne pouvait donc faire l'économie d'une telle vérification, notamment quant à la nécessité de la prise d'un décret en Conseil d'Etat.

## 2.2. Avis rendus par les formations administratives du Conseil d'Etat en matière de codification

Les avis figurent en annexe du présent document.

---

<sup>2</sup> V. l'édition 2017 du Guide de légistique, sur le site Légifrance, p. 339 et s.

---

### 2.2.1. Recodification simultanée des parties législative et réglementaire d'un code

Saisi du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation (CCH), le Conseil d'Etat (section des travaux publics) a rappelé tout l'intérêt d'une entrée en vigueur immédiate d'un texte de recodification et donc de la recodification simultanée des parties législative et réglementaire d'un code qui la subordonne. Si ce n'est pas possible, une vigilance particulière du Gouvernement et du Parlement s'impose.

L'hypothèse soumise à son examen était la suivante. La partie législative du livre I<sup>er</sup> du CCH, issue de l'ordonnance faisant l'objet du projet de loi de ratification, ne devait entrer en vigueur qu'une fois recodifiée la partie réglementaire de ce livre par un décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Mais depuis la publication de cette ordonnance, des lois nouvelles avaient été promulguées qui avaient modifié les dispositions du livre I<sup>er</sup> et été à l'origine du remplacement de certains articles, sans que la nécessité de ces modifications ne soit d'ailleurs contestable.

Constatant que la recodification simultanée des parties législative et réglementaire n'était pas possible en l'espèce, l'habilitation consentie par le législateur ayant également pour finalité d'aboutir à une rédaction nouvelle des règles de construction applicables, le Conseil d'Etat en déduit qu'il convenait, dans ce cas de figure, de faire approuver les dispositions législatives nouvelles avant de rédiger la partie réglementaire correspondante, dont l'élaboration pourrait prendre encore près d'une année. Dans cet intervalle, il estime que le Gouvernement et le Parlement devront être attentifs aux dispositions de lois futures qui affecteraient le livre I<sup>er</sup> du CCH. Le Gouvernement ne disposant plus de la possibilité de modifier la future partie législative, il observe que c'est au Parlement qu'il reviendra d'y veiller.

### 2.2.2. Non-codification de dispositions législatives étendues avant le transfert de compétences à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie

Saisi d'une demande d'avis dans la perspective de l'actualisation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'outre-mer, le Conseil d'Etat a pris acte de ce que les dispositions législatives étendues avant les transferts de compétence à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie demeurent applicables localement tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou abrogées par les autorités de ces territoires. Toutefois, estimant qu'une mise à jour des codes devait rendre compte de la

---

répartition actuelle des compétences entre l'Etat et ces collectivités, il en a déduit que les dispositions en cause ne devaient pas figurer dans les parties du code consacrées à ces territoires.

### 2.2.3. Adaptation et actualisation du code de l'éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

Saisi d'une demande d'avis relative à l'actualisation et à l'adaptation du code de l'éducation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le Conseil d'Etat a apporté une précision importante quant à la portée des dispositions des lois organiques fixant le statut de ces territoires et qui affirment l'application de plein droit des dispositions législatives ou réglementaires qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République. Il estime que ces dispositions se bornent à déroger au principe de spécialité législative valant pour les seules matières qui relèvent de la compétence de l'Etat et exigeant une mention expresse pour rendre applicables des dispositions sur ces territoires. Il en déduit qu'elles sont sans incidence sur la répartition par ces mêmes lois organiques des compétences en matière législative et réglementaire entre l'Etat et ces territoires.

Concrètement, en ce qui concerne les principes généraux de l'éducation énoncés au livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation, cette lecture conduit le Conseil d'Etat à considérer que ces dispositions peuvent être étendues en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie en tant qu'elles s'appliquent à l'enseignement supérieur, matière relevant de la compétence de l'Etat. En revanche, en ce qui concerne l'enseignement scolaire, matière pour laquelle la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont compétentes, les principes généraux ne pouvaient être étendus que dans la mesure où ils se rattachaient à une compétence de l'Etat telle que celle relative aux conditions essentielles de mise en œuvre d'une liberté publique.

Ces précisions sont particulièrement utiles dans la perspective d'une révision et actualisation des dispositions législatives relatives à l'outre-mer du code de l'éducation, à laquelle le Gouvernement est habilité à procéder par voie d'ordonnance par l'article 60 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

### 2.2.4. Codification des dispositions législatives relatives au système universel de retraite

Dans son avis sur le projet de loi organique relatif au système universel de retraite et le projet de loi instituant un système universel de retraite, le Conseil d'Etat souligne que la création, pour les générations nées à

---

compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975, d'un corpus juridique totalement distinct de celui applicable aux autres générations, avec lequel il est pourtant appelé à coexister pendant plusieurs décennies, impose des modalités de codification des dispositions de la loi adaptées aux fins de répondre le mieux possible à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, cons. 6).

A cette fin, le parti de codification qu'il privilégie est le suivant. Il invite à regrouper, au sein de nouvelles subdivisions bien identifiées et, lorsque cela est possible, relevant d'une numérotation commune, dans les différents codes concernés les dispositions propres aux assurés relevant du système de retraite universel. Mais il appelle à ne pas abroger les dispositions actuelles qui demeurent applicables aux générations antérieures à 1975. En outre, le Conseil d'Etat estime nécessaire de clarifier l'articulation entre le système universel de retraites et les régimes qui concourent à sa mise en œuvre et de codifier les dispositions transitoires appelées à s'appliquer pendant plusieurs décennies.

Dans son avis, le Conseil d'Etat, rejoignant une position constante de la Commission supérieure de codification, relève que l'organisation du code de la sécurité sociale, bouleversée par les réformes successives entreprises depuis les années 1990, est désormais obsolète et ne correspond plus aux principes et logiques régissant la sécurité sociale en 2020. Il appelle de ses vœux l'engagement d'un chantier de recodification à moyen terme.

---

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 de l'information légale et administrative 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 18 mai 2021)*

---

**Vice-président : M. Daniel LABETOULLE**  
Président de section honoraire au Conseil d'Etat

**Membres permanents**

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

*Suppléant :*

M. Nicolas BOULOUIS  
Conseiller d'Etat, président  
de la 2<sup>e</sup> chambre de la section  
du contentieux

M. Denis JARDEL  
Conseiller doyen honoraire à la Cour  
de cassation

*Suppléante :*

Mme Pierrette PINOT  
Conseiller doyen honoraire à la Cour  
de cassation

Mme Sylvie TORAILLE  
Conseillère maître à la Cour des  
comptes

*Suppléante :*

Mme Loguivy ROCHE  
Conseillère maître à la Cour des  
comptes

M. Christophe EUZET  
Député de l'Hérault

*Suppléante :*

Mme Typhanie DEGOIS  
Députée de la Savoie

M. Alain RICHARD  
Sénateur du Val-d'Oise

M. Philippe TERNEYRE  
Professeur agrégé de droit à l'université  
de Pau et des pays de l'Adour

Mme Rozen NOGUELLOU  
Conseillère d'Etat, professeur agrégé de  
droit à l'université Paris 1 Panthéon-  
Sorbonne

M. Jean-François de MONTGOLFIER  
Directeur des affaires civiles et du sceau

M. Olivier CHRISTEN  
Directeur des affaires criminelles et  
des grâces

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

M. Edouard CREPEY  
Directeur, adjoint au secrétaire général  
du Gouvernement

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

Mme Sophie BROCAS  
Directrice générale des outre-mer

**Rapporteur général**

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

**Rapporteur général adjoint**

M. Nicolas BONNAL  
Conseiller à la chambre criminelle de  
la Cour de cassation

**Secrétaire général**

M. Gabor ARANY  
Chef du département de la qualité  
du droit au secrétariat général du  
Gouvernement

---

### **Correspondants**

Mme Elisabeth CATTÀ  
Avocat général honoraire

M. Fabrice ROBERT  
Directeur de la législation et du  
contrôle du Sénat

M. Jules BERGEOT  
Administrateur à la direction de la  
législation et du contrôle du Sénat

M. Georges BERGOUIGNOUS  
Directeur du service des affaires  
juridiques de l'Assemblée nationale

Mme Solange LE BARTZ

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

Mme Libera BAMBINI

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

M. Jean-Pierre PATOUT

Ancien agent du ministère  
des solidarités et de la santé





---

ANNEXE N° 3

---

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

---

[...]

**ANNEXE**  
***Programme général de codification***  
***1996-2000***

1. Code civil.
2. Code pénal.
- A. – VIE PUBLIQUE
  - a) Institutions politiques
  3. Code des pouvoirs publics constitutionnels.
  4. Code électoral.
  - b) Justice
  5. Code de la magistrature.
  6. Code de l'organisation judiciaire.
  7. Code de la juridiction administrative.
  8. Code de la procédure civile et des voies d'exécution.
  9. Code des professions juridiques et judiciaires.
  - c) Administration
  10. Code de l'administration.
  11. Code de la fonction publique.
  12. Code des marchés publics et autres contrats d'intérêt général.
  13. Code des propriétés publiques.
  - d) Finances
  14. Code du droit budgétaire et de la comptabilité publique.
  15. Code général des impôts.
  16. Code des procédures fiscales.
  17. Code des douanes.
  - e) Police
  18. Code de la route.
  19. Code de l'entrée, du séjour et du travail des étrangers.
  - f) Défense
  20. Code de la défense.
- B. – ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES
  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. – ACTIVITÉS SOCIALES

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

## D. – CULTURE

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



---

ANNEXE N° 4

---

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



*Le Premier Ministre*  
n° 5643/SG

Paris, le 27 mars 2013

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

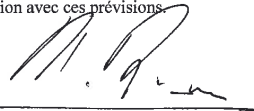
Le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a ainsi décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens. Ce code est appelé à constituer un véritable *vade-mecum* des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations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

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

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

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

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



Jean-Marc AYRAULT



---

## ANNEXE

- 1) Nouveaux codes dont l'adoption est programmée :
  - code général de la fonction publique
  - code des relations entre l'administration et le public
- 2) Codes devant faire l'objet d'une refonte :
  - code de la consommation
  - code de la construction et de l'habitation
  - code 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

---

*Avis émis par la Commission supérieure de codification  
au cours de l'année 2020*

---

***Avis n° 1 portant sur la refonte du code de l'entrée  
et du séjour des étrangers et du droit d'asile***

(SÉANCE DU 21 JANVIER 2020)

La séance du 21 janvier 2020 a été consacrée à la poursuite de l'examen du projet de refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La Commission supérieure de codification y a émis les observations suivantes.

1. S'agissant du livre IV de la partie réglementaire relatif au séjour en France, la commission approuve la structure proposée qui comporte un nombre particulièrement élevé de subdivisions, eu égard à la forte technicité de la matière. En ce qui concerne les pièces justificatives à présenter à l'appui d'une demande de titre de séjour, la commission est d'avis que les dispositions en R qui en traitent devraient, sous réserve d'un encadrement suffisant, renvoyer leur énumération à un arrêté ou plusieurs ministériels. Elle suggère que la perspective d'un tel déclassement soit envisagée lors de l'examen du projet de code au Conseil d'Etat. Cet allègement de la partie R ne doit toutefois pas se faire au détriment du recueil exhaustif, dans le code, de l'ensemble des règles applicables. Dès lors qu'il n'est pas recommandé de codifier des arrêtés, la commission préconise de les regrouper dans des annexes numérotées du code (sous forme de tableau) auxquelles renverront les articles du code.

2. La Commission s'est interrogée sur la place où devaient se trouver les dispositions relatives à la décision fixant le pays de renvoi. Elle se range à la proposition du ministère de l'intérieur de les faire figurer dans le livre VII relatif à l'exécution des décisions d'éloignement à la condition qu'y soit prévu un renvoi au chapitre 2 du titre I<sup>er</sup> du livre VI relatif aux mesures d'éloignement.

3. En ce qui concerne le livre VII, la Commission recommande de simplifier les intitulés des subdivisions. Elle s'est interrogée sur la portée normative du nouvel article L. 711-4, pris pour la transposition d'une directive. S'agissant du chapitre 4 (Dispositions spécifiques à certains étrangers faisant l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire français), la Commission suggère une redistribution des dispositions au sein de sections correspondant à des unités cohérentes. A l'article R. 753-4, elle préconise de remplacer les termes «sursis à exécution» par «suspension de l'exécution», ce qui impliquera une modification miroir du code de justice administrative.

---

***Avis n° 2 portant sur la refonte du code de l'entrée  
et du séjour des étrangers et du droit d'asile***

(SÉANCE DU 2 MARS 2020)

La séance du 2 mars 2020 a été consacrée à la poursuite de l'examen du projet de refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La Commission supérieure de codification y a émis les observations suivantes.

1. L'examen du projet de livre V relatif au droit d'asile et autres protections internationales a soulevé une question de plan. Deux architectures du livre V selon la place réservée aux titres respectivement consacrés au droit au maintien et aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile sont en effet envisageables. La première consiste à faire immédiatement succéder, selon un ordre chronologique, ces deux titres à celui relatif à l'examen de demandes d'asile. L'autre privilégie une logique matérielle faisant se succéder d'abord les titres propres à la procédure d'asile elle-même (examen des demandes d'asile/contenu et fin de la protection) puis ceux consacrés aux droits attachés à une demande d'asile (droit au maintien/conditions d'accueil). Après discussion, il est décidé que le ministère de l'intérieur interroge l'OFPPRA et l'OFII avant d'arrêter un choix parmi ces deux plans.

2. La Commission supérieure recommande de présenter l'énumération de l'article L. 511-1 sous forme de tirets. Elle préconise de diviser l'actuel article L. 511-2 en quatre articles différents. Elle suggère pour le premier d'entre eux de retenir la rédaction suivante : actes et motifs de persécution « définis par la section A de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève dans les conditions rappelées par les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 et le paragraphe 1 de l'article 10 de la directive du 13 décembre 2011 ». Il doit également être indiqué que ces actes et motifs sont reproduits en annexe. De manière plus générale, s'agissant des annexes, la Commission suggère d'indiquer, pour chacune des directives qui y sont reproduites, le ou les textes de droit interne en ayant assuré la transposition.

3. S'agissant du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre V, la CSC suggère de retenir l'intitulé « Présentation et enregistrement » et de prévoir une subdivision en deux sections (Section 1 : Présentation/Section 2 : Enregistrement) et plusieurs sous-sections.

4. Au titre III, la Commission suggère, s'agissant de l'article L. 531-21, de conserver l'actuelle énumération des cas de procédure accélérée mais de créer un ou plusieurs articles à suivre consacrés aux dispositions relatives aux pays d'origine sûrs. A la section 3 du chapitre 1<sup>er</sup> de ce titre qu'elle recommande d'intituler « Décisions d'irrecevabilité », la Commission préconise de ne faire, à l'actuel article L. 531-28, qu'un rappel de la « clause de souveraineté » qui y figure laquelle a vocation à remonter au début du chapitre.

5. L'examen de l'article L. 572-5 a conduit la Commission à rappeler que les délais de procédure contentieuse relèvent, en ce qui concerne les juridictions administratives, du domaine réglementaire. Cette remarque vaut pour l'ensemble du code.

---

6. L'examen du livre VIII relatif aux contrôles et sanctions a conduit la CSC à préconiser, au titre II, de modifier la rédaction des articles d'incrimination afin de l'aligner sur celle désormais retenue dans le code pénal. S'agissant de l'article L. 823-11, la Commission recommande de trouver une autre place pour l'incrimination du mariage contracté aux seules fins d'acquérir ou de faire acquérir la nationalité française qui n'a pas vocation à figurer dans le CESEDA.

---

***Avis n° 3 portant sur les dispositions réglementaires  
du code de la justice pénale des mineurs***

(SÉANCE DU 22 SEPTEMBRE 2020)

Dans le cadre de la création d'un code de la justice pénale des mineurs, la séance du 22 septembre 2020 a porté sur l'examen des dispositions réglementaires de ce code. La Commission supérieure de codification y a émis les observations suivantes.

**Observations générales**

1. La Commission supérieure de codification se félicite de l'état d'avancement de ce projet de code dont l'ambition et l'importance méritent d'être relevées et qui a fait l'objet d'un remarquable travail du ministère de la justice. Malgré la crise sanitaire, les travaux d'élaboration de la partie réglementaire ont pu se poursuivre. L'ensemble des dispositions réglementaires a ainsi pu être soumis à l'examen de la Commission.

2. Prenant acte du débat de fond que le Gouvernement a prévu d'organiser à l'occasion du vote du projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 dont est issue la partie législative, la Commission souligne l'intérêt de veiller à la structure et la cohérence globale du code. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier les éventuelles incidences sur les dispositions réglementaires qui ont été soumises à la Commission et dont il convient de saluer la rigueur et la qualité rédactionnelles.

3. De manière plus générale, la Commission a appelé l'attention du ministère de la justice sur la faible part des articles codifiés en R dans le projet soumis à son examen. La Commission s'est interrogée sur la cohérence de certains choix de répartition entre les dispositions codifiées en R et celles en D, par exemple la codification en D de l'article 1<sup>er</sup> du chapitre 1<sup>er</sup> du titre préliminaire qui constitue pourtant une création d'article de principe sur les conditions d'appréciation de la capacité de discernement du mineur, ou des dispositions du chapitre 2 du titre II du livre I<sup>er</sup> relatives au contenu et aux modalités d'applications de certaines peines ou encore de celles du titre I<sup>er</sup> du livre IV relatives à la procédure préalable au jugement, notamment en ce qui concerne la notification au mineur de ses droits, alors que, parallèlement, les nouvelles dispositions concernant la santé du mineur ont été classées en R et pour ce seul module. La Commission, qui a suggéré en séance quelques reclassements, invite le ministère de la justice à préciser sa doctrine de répartition entre articles en R et en D, dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.

4. S'agissant de l'insertion, dans le code, de dispositions issues d'arrêtés, qui n'ont pas été soumises à l'examen de la Commission, il a été indiqué qu'elles se présenteront sous forme d'annexes. La Commission observe que cette solution a été adoptée pour d'autres codes, notamment celui de la commande publique. Elle recommande toutefois au ministère de la justice de veiller à la clarté et à la précision des dispositions de renvoi aux arrêtés.

5. La commission a noté qu'à de nombreuses reprises le projet ouvre à l'intérieur d'un chapitre des sections (ou des sous-sections) dans lesquelles aucun article ne vient s'insérer. Il est clair que, ce faisant, le projet a entendu être fidèle à la structure

---

du chapitre correspondant de la partie législative. Mais s'il est indispensable que celles des subdivisions d'un code (livres, titres, chapitres) qui commandent la numérotation des articles soient les mêmes en partie législative et en partie réglementaire, cette symétrie ne s'impose pas pour les subdivisions internes aux chapitres sans incidence sur cette numérotation. Par suite, la circonstance qu'un chapitre de la partie législative comporte des sections ne conduit pas par elle-même à reproduire cette structuration dans la partie réglementaire. Le choix de subdiviser ou non un chapitre ainsi que les modalités éventuelles de cette subdivision doivent seulement être guidés par des considérations tenant à la clarté et à l'intelligibilité du texte. *A fortiori*, il n'y a pas lieu de surcharger le texte en faisant apparaître des sections (ou sous-sections) ne comportant aucun article.

### **Observations particulières**

6. La Commission est d'avis que l'importante matière du chapitre 4 du titre II du livre I<sup>er</sup>, relatif au régime d'incarcération, pourrait être répartie dans plusieurs sections distinctes à créer, dans un souci de lisibilité et de pédagogie. Elle estime souhaitable qu'une même attention soit portée à la structure de la section 3 du chapitre unique du titre IV du livre II, relative aux services et établissements de la protection judiciaire de la jeunesse, qui pourrait ouvrir le chapitre et être subdivisée en sous-sections.

7. La Commission préconise de clarifier les dispositions de la section 4 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre IV du livre II, qui concernent les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, il convient de mieux préciser l'articulation entre les directions interrégionales et les directions territoriales ainsi qu'entre le ressort interrégional et le périmètre des régions. La Commission suggère également de simplifier la rédaction de ces dispositions en inscrivant en R les seules règles structurantes.

8. Enfin, sur le plan sémantique, si la Commission s'est résignée à accepter l'emploi de certains termes, retenus par les dispositions législatives, tel celui d'«adulte approprié», elle invite le ministère de la justice à réfléchir à des termes plus adéquats pour certaines notions comme les «réseaux de socialisation».

---

***Avis n° 4 portant sur le projet de recodification  
des dispositions relatives aux impositions sectorielles***

(SÉANCE DU 29 SEPTEMBRE 2020)

La séance du 29 septembre 2020 a été consacrée à une discussion générale sur le projet, porté par la direction de la législation fiscale, de regrouper les dispositions relatives aux impositions sectorielles au sein d'un code.

1. En complément de la fixation d'un calendrier de transfert à la DGFIP de la gestion de diverses taxes, l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 habilite le Gouvernement à refondre par ordonnance les dispositions relatives aux impositions frappant certains biens, services et transactions. Cette habilitation donne l'occasion au Gouvernement de procéder au regroupement des dispositions relatives aux impositions sectorielles, qui se caractérisent par leur grande dispersion, au-delà même du seul code général des impôts (CGI), et leur longueur croissante, au prix d'un manque de lisibilité et de cohérence, d'une complexité excessive et d'une relative insécurité juridique.

2. La Commission supérieure de codification a tenu à saluer l'ambition et l'importance du chantier envisagé dans ce cadre par la direction de la législation fiscale (DLF) et l'intérêt qu'il présente pour l'administration, les acteurs économiques et, plus généralement, l'ensemble des redevables.

3. Partageant le constat du caractère inadapté du CGI, dans sa structure actuelle, pour constituer le support immédiat de cet exercice, la Commission a approuvé le principe d'un regroupement des dispositions en cause au sein d'un nouveau code, dont l'intitulé exact méritera d'être précisé. Toutefois, elle a pris note avec intérêt de ce que cette codification pourrait n'être que transitoire et ainsi constituer une étape dans la refonte et la modernisation du CGI, entreprise que la Commission appelle de ses vœux depuis plusieurs années. A ce titre, elle invite la DLF à inscrire ses travaux dans cette perspective, en retenant, pour le nouveau code, une structure à trois niveaux (titre, livre, chapitre), qui permettrait ensuite son insertion, comme partie, dans un CGI modernisé et structuré en quatre niveaux.

4. S'agissant du plan, la Commission a pris acte de ce que l'intégration des impositions concernées par ce vaste chantier serait progressive. Elle recommande à la DLF de veiller à ce que le plan retenu permette la maintenance du futur code et garantisse sa capacité à accueillir de nouvelles dispositions, en particulier celles relatives à la TVA.

5. Enfin, eu égard à l'expiration du délai d'habilitation le 31 octobre 2021, la Commission a rappelé que la saisine du Conseil d'Etat devait intervenir au plus tard fin juin, ce qui suppose qu'elle-même soit mise en mesure d'achever ses travaux avant la fin mai. Ces délais contraints et rapprochés doivent intégrer le travail interministériel à mener afin de toiler les codes dont seront issues les dispositions ayant vocation à être regroupées au sein du nouveau code.



---

***Avis n° 5 portant sur la refonte du code de l'entrée  
et du séjour des étrangers et du droit d'asile***

(SÉANCE DU 6 OCTOBRE 2020)

La séance du 6 octobre 2020 a été consacrée à la fin de l'examen du projet de refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ont été présentées les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'outre-mer. La Commission supérieure de codification y a émis les observations suivantes.

**Observations générales**

1. La Commission supérieure de codification se félicite de l'état d'avancement de ce projet ambitieux et tient à saluer l'ampleur et la qualité du projet qui a été présenté par les ministères concernés et le rapporteur particulier.

2. Lors de sa séance du 8 octobre 2019, la Commission avait émis des recommandations sur des questions transversales soulevées par l'élaboration de ces dispositions. Elle constate avec satisfaction qu'elles ont été suivies. En particulier, le projet soumis à son examen procède, comme suggéré, au rapatriement, au sein du code, de l'ensemble des dispositions applicables aux collectivités ultra marines, et décline la proposition qui avait été retenue de regrouper ces dispositions dans un titre final consacré à l'outre-mer au sein de chacun des livres du code.

3. De manière plus générale, la Commission a confirmé le double fondement de l'ordonnance de codification : pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et les Terres australes et antarctiques françaises, l'article 52 de la loi du 10 septembre 2018 (pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution), qui autorise une codification «à droit constant»; pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), l'article 74-1 de la Constitution, qui permet de procéder non seulement à des adaptations mais aussi, le cas échéant, à un rapprochement entre le droit applicable outre-mer et le droit commun..

4. S'agissant de la structure des titres «outre-mer», la Commission a approuvé le choix, fait pour d'autres codes, de regrouper en un seul chapitre les dispositions relatives à l'ensemble des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités dans lesquelles le code s'applique de plein droit, sous réserve des adaptations qu'il prévoit. Le choix de consacrer un chapitre à chacune des autres collectivités régies par le principe de spécialité n'appelle pas davantage d'observation. Elle s'est par ailleurs résignée à admettre une adaptation limitée de ces principes en ce que le livre I<sup>er</sup> comporte, en son titre V, après le chapitre 7 dédié aux TAAF, un chapitre spécifique, intitulé «Dispositions administratives diverses». En effet, les dispositions qui doivent y être accueillies, relatives à l'observatoire de l'immigration et l'observatoire de l'asile, présentent la particularité d'être communes à tout ou partie des collectivités ultramarines, sans pouvoir prétendre, au vu de leur objet, à être érigées en «dispositions liminaires».

5. En ce qui concerne la structure des chapitres, la Commission a relevé qu'à la différence de la plupart des autres codes, le nombre d'adaptations du droit commun applicables aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et à Saint-Pierre-et-Miquelon est souvent assez substantiel. Elle a approuvé

---

l'option, inspirée du code de la défense, consistant à énumérer, dans un premier article, les adaptations communes à l'ensemble de ces collectivités puis, dans des articles distincts, les adaptations spécifiques à certaines d'entre elles. Pour les autres collectivités ultramarines, où s'applique le principe de spécialité, le projet reprend une présentation désormais classique, sous forme de « compteurs Lifou », puis des adaptations de droit métropolitain et, enfin, d'éventuelles dispositions spécifiques.

6. S'est posée la question de l'opportunité de l'insertion de dispositions liminaires d'ordre général dans le livre I<sup>er</sup> pour expliciter les conditions d'applicabilité du code dans les collectivités d'outre-mer. Après avoir envisagé l'insertion d'un article L. 150-1, inspiré des articles liminaires du code de la commande publique, les ministères et le rapporteur particulier se sont accordés sur le fait que cette disposition n'était pas finalement requise, ce dont la Commission a pris acte.

7. S'agissant de la portée territoriale des dispositions applicables aux collectivités du Pacifique, qui peut, selon les cas, être circonscrite au territoire de la collectivité (par exemple, la plupart des visas et titres de séjour) ou s'étendre au territoire national (par exemple, les mesures d'expulsion), le Gouvernement, qui a déjà accompli un important travail d'harmonisation juridique dans le cadre de la codification, n'entend pas remettre en cause les dérogations existantes dans ce domaine. Il n'appartient pas à la Commission d'apprécier l'opportunité de ce choix, pour autant que les dispositions en cause ne soulèvent pas de problème constitutionnel. Elle tient toutefois à saluer l'important travail de clarification opéré, sous forme de « grilles de lecture », par la suppression de certaines adaptations peu justifiées ou par l'explicitation de la portée territoriale de certaines mesures précisément identifiées.

8. Partant du constat que dans les collectivités à statut spécifique régies par le principe de spécialité, le code comporte tout de même quelques dispositions susceptibles de s'appliquer de plein droit, telles celles relatives à la procédure contentieuse administrative, la Commission a confirmé l'intérêt de l'option retenue pour le code des relations du public avec l'administration et le code de la défense consistant à expliciter cette applicabilité de plein droit. Elle a à cet égard approuvé le choix, inédit, consistant à mentionner à l'intérieur des « compteurs Lifou » que certaines dispositions sont applicables de plein droit, relevant que, dans la configuration de ce code, cette technique de rédaction répondait à un souci d'intelligibilité et de lisibilité.

9. Enfin, en ce qui concerne le traitement des « grilles de lecture », particulièrement volumineuses et longues du fait des spécificités de l'organisation administrative des territoires concernés, la Commission a souligné le travail de simplification et d'allègement réalisé à l'occasion de cette refonte.

### **Observations particulières**

10. L'examen du livre III a conduit la Commission à s'interroger sur l'exclusion à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et dans le Pacifique du délai maximal dans lequel le juge des libertés et de la détention statue sur le maintien en zone d'attente (art. L. 342-9). Il apparaît que l'absence de toute mention de délai puisse être regardée, dans certaines collectivités, comme en retrait par rapport au droit existant et, en tout cas, comme susceptible de présenter une certaine fragilité

---

juridique. La Commission invite le ministère de l'outre-mer, qui est conscient de la difficulté juridique, à traiter cette question dans la perspective de la saisine du Conseil d'Etat.

11. De même, au titre de ce même livre III, la Commission a appelé l'attention du ministère sur la nécessité de s'assurer des justifications et de la portée des adaptations souhaitées en ce qui concerne l'exception prévue, notamment à Mayotte, au délai d'un jour franc avant le rapatriement d'un étranger mineur non accompagné qui fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire.

12. Enfin, la Commission a pris acte du choix fait par le Gouvernement, au livre IV, d'étendre dans les collectivités du Pacifique, les seules dispositions législatives relatives aux contrats d'intégration républicaine et non les dispositions réglementaires prises pour leur application. La Commission a toutefois rappelé que si ce choix peut s'expliquer par la volonté du Gouvernement de différer la mise en œuvre de ces dispositifs en raison de difficultés pratiques, il lui reviendra de prendre ces mesures d'application dans un délai raisonnable.

---

***Avis n° 6 portant sur la création d'un code général  
de la fonction publique***

(SÉANCE DU 17 NOVEMBRE 2020)

La Commission supérieure de codification a été saisie pour avis du projet de création d'un code général de la fonction publique. Au cours de sa séance plénière du 17 novembre 2020, elle a examiné le projet de plan du code et plusieurs questions de codification. La Commission a émis les observations suivantes.

**Observations liminaires**

1. La Commission supérieure de codification se félicite de la reprise de ce projet de code, qui a déjà fait l'objet de cinq précédentes habilitations, et note avec satisfaction que le projet repose sur une nouvelle ambition. A cet égard, elle approuve le nouveau parti consistant à inscrire ce projet de code dans une approche globale et donc à l'articuler selon une architecture commune aux trois fonctions publiques, plutôt que de procéder par simple juxtaposition des dispositions s'appliquant à chacune d'entre elles.

2. La Commission a toutefois regretté de n'avoir été saisie qu'en septembre 2020 alors que l'habilitation est issue de l'article 55 de la loi du 6 août 2019 et qu'elle expirera le 7 décembre 2021. La brièveté du délai d'habilitation restant, combiné avec le temps d'examen nécessaire pour le Conseil d'Etat, oblige à un calendrier contraint.

3. La Commission ne disposera, en conséquence de ce bref délai, que de trois séances utiles, devant se tenir dans des délais rapprochés, en janvier, mars et avril-mai, en vue d'une saisine du Conseil d'Etat en juin. Dans ces conditions et si la prolongation du délai d'habilitation n'est pas envisagée, son avis ne pourra pas présenter la précision et le degré d'exigence qu'on est normalement en droit d'attendre du résultat de ses travaux.

4. Le caractère contraint de ce calendrier ne lui permettra pas en outre de disposer de la partie réglementaire. En effet, l'administration n'a à ce jour engagé que le recensement des dispositions réglementaires ayant vocation à être accueillies dans le nouveau code. La Commission sera donc privée d'éléments d'appréciation pourtant indispensables pour déterminer la structure et le plan de l'ensemble du code. La teneur et la place des dispositions relatives à l'outre-mer feront par ailleurs l'objet d'un travail ultérieur.

5. Enfin, la Commission a été informée de ce qu'un projet de code a été élaboré et a donné lieu à une réunion interministérielle avec diffusion d'un « bleu ». Elle a tenu à rappeler que la qualité de ses travaux dépend de sa consultation assez tôt dans le processus d'élaboration. Selon la doctrine énoncée par le Guide de légistique, un plan détaillé doit d'abord être soumis à la Commission lors d'une réunion plénière avant que le code lui-même ne soit élaboré, puis examiné par la Commission. Elle a insisté sur le caractère exceptionnel, et qu'elle espère unique, de la présente situation.

---

### **Observations sur le champ d'application et le plan du code**

6. La Commission a pris acte du choix fait par l'administration de retenir, comme champ d'application du code, celui défini par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. De ce fait, sont exclues du nouveau code les dispositions relatives à certains agents publics. Si l'exclusion des dispositions relatives aux magistrats judiciaires ou aux personnels des collectivités d'outre-mer n'appelle pas d'observation, la Commission s'est interrogée dans d'autres cas, tels les fonctionnaires des assemblées parlementaires ou les personnels médicaux des établissements publics de santé, sur la cohérence d'ensemble de ce choix. Elle ne propose toutefois pas de le remettre en cause.

7. En ce qui concerne le plan soumis à l'examen de la Commission, celle-ci a salué sa logique générale, qui permet de gagner en cohérence et en lisibilité. Elle a toutefois attiré l'attention de l'administration sur le fait que la structuration en neuf livres n'offre plus de possibilité d'évolution dans la perspective d'une maintenance à long terme du code.

8. La Commission a approuvé le plan proposé, sous trois réserves :

- pour le livre I<sup>er</sup>, d'une part, de modifier l'intitulé au bénéfice du titre suivant : «Droits, obligations et protections» et, d'autre part, de mentionner le devoir de réserve au sein des dispositions relatives à la liberté d'opinion et d'expression ;
- de déplacer les dispositions relatives à la discipline du livre I<sup>er</sup> au livre V ;
- de réorganiser le livre III pour rassembler les dispositions relatives à l'accès à la fonction publique et traiter ensuite de celles régissant le recrutement des agents contractuels.

#### **Questions particulières**

9. A ce stade, le travail de vérification du respect du partage entre la loi et le règlement n'a pu être réalisé. Il sera opéré au fil de l'examen du texte. La Commission a attiré l'attention de l'administration sur l'enjeu consistant à identifier dès à présent les dispositions actuellement réglementaires mais devant être portées au niveau de la loi.

10. La Commission a également confirmé que le travail de codification devait être l'occasion d'une remise en ordre et d'une harmonisation des renvois réglementaires (décrets en Conseil d'Etat, décrets, arrêtés).

11. Enfin, sur le plan sémantique, la Commission a exprimé des réserves sur l'emploi du terme «versants» de la fonction publique.

---

## ***Avis n° 7 portant sur le projet de recodification des dispositions relatives aux contributions sectorielles et sur la consommation***

(SÉANCE DU 17 NOVEMBRE 2020)

La séance du 17 novembre 2020 a été consacrée à la poursuite de l'examen du projet, porté par la direction de la législation fiscale, de regrouper les dispositions relatives aux contributions sectorielles et sur la consommation au sein d'un code. A l'occasion de la présentation du plan, la Commission a émis les observations suivantes.

### **Observations générales**

1. S'agissant de l'intitulé du futur code, la Commission a insisté sur la nécessité de retenir un titre qui puisse englober la double vocation du code (intégration des taxes sectorielles mais aussi de celles sur la consommation, dont la TVA à terme) et être suffisamment accueillant compte tenu du caractère progressif de l'intégration des impositions concernées par le vaste chantier engagé. Elle a également souligné l'enjeu d'acceptabilité sociale. A cet égard, l'emploi dans le titre du terme « contributions », davantage tourné vers l'engagement commun, lui est apparu intéressant. Le choix du titre, qui n'a qu'une vocation provisoire, pourra être précisé dans la suite des travaux mais reviendra en tout état de cause au Gouvernement.

2. Sur le plan sémantique, la Commission supérieure de codification n'a pu que constater la très grande diversité des terminologies actuellement utilisées, ce qui est source de confusion. Elle a donc approuvé le choix de la DLF d'harmoniser, dans la mesure du possible, la désignation des créances fiscales concernées par l'exercice de codification, par l'emploi du mot « taxe », qui est d'usage courant dans le champ en cause.

3. En ce qui concerne l'architecture générale du plan et partageant le constat du caractère inadapté de la logique budgétaire prévalant actuellement dans le CGI, la Commission a approuvé la logique hybride proposée par la DLF et les rapporteurs particuliers, mêlant technique fiscale et logique sectorielle. Le code comporterait ainsi 5 livres : un premier livre relatif aux dispositions communes ; des livres II à IV regroupant les taxes selon une logique principalement d'assiette ; et un livre V qui suivrait une logique de secteur d'activité et intégrerait un grand nombre de taxes, reflet de la diversification de ce type de fiscalité dans la période contemporaine.

### **Observations particulières**

4. La Commission a pris acte de ce que le contenu du livre I<sup>er</sup>, qui contiendrait les règles générales qui pourraient s'appliquer à une grande partie des taxes recodifiées, est susceptible d'évoluer au fil des travaux de codification.

5. La Commission approuve le choix consistant à réserver un livre II pour accueillir les contributions générales qui auront vocation à être intégrées dans un deuxième temps, dont, potentiellement, la TVA.

6. La Commission a fait sienne la proposition des rapporteurs particuliers de clarifier le titre du livre III en l'intitulant « Imposition des produits soumis à accise ».

---

7. Enfin, s'agissant du livre IV, la Commission est d'avis que la taxe forfaitaire sur les métaux précieux et les objets d'art prévue à l'article 150 IV du CGI doit demeurer codifiée avec l'impôt sur le revenu et non intégrer le nouveau code, ce dont la DLF a convenu en séance. De manière plus générale, elle a renvoyé la question sur la pertinence du positionnement de certaines impositions de ce livre, selon que l'on retienne une logique fiscale ou sectorielle, à l'examen des articles eux-mêmes.

8. En conclusion, la Commission, après avoir salué la qualité des premiers éléments transmis, a fixé une nouvelle séance le 15 décembre prochain en vue d'un examen de quelques dispositions qui permettront de préciser davantage le cadre du travail à venir.

---

***Avis n° 8 portant sur le projet de recodification des dispositions relatives aux contributions sectorielles et sur la consommation***

(SÉANCE DU 15 DÉCEMBRE 2020)

La séance du 15 décembre 2020 a été consacrée à la poursuite de l'examen du projet, porté par la direction de la législation fiscale (DLF), de regrouper les dispositions relatives aux contributions sectorielles et sur la consommation au sein d'un code. Saisie du livre I<sup>er</sup>, la Commission supérieure de codification a émis les observations suivantes.

**Observations générales**

1. S'agissant du titre du livre I<sup>er</sup>, la Commission a approuvé le choix de l'intituler « Dispositions générales ». Cet intitulé traduit en effet la vocation de ce livre, consistant à s'appliquer aux contributions régies par le nouveau code mais sous réserve des dispositions propres à chacune d'entre elles.

2. En ce qui concerne la structure du livre, la Commission est favorable au parti retenu, qui s'inscrit dans la perspective du contribuable selon une approche chronologique, tout en conservant suffisamment de souplesse pour tenir compte de la logique propre à chacune des contributions concernées. Constatant sa clarté, son caractère immédiatement intelligible et sa robustesse, la Commission souscrit pour l'essentiel au plan proposé, en particulier à l'ordre des titres tel que présenté. Toutefois, elle suggère de dissocier, en deux titres distincts, les règles regroupées au sein du livre VIII et relatives d'une part au paiement des contributions et d'autre part au contrôle et au contentieux de ces contributions. En contrepartie, soucieuse, dans le cadre de la structure décimale du code, de réserver de la place pour des dispositions à venir, notamment celles relatives à l'affectation de contributions, elle a fait sienne la proposition faite par la DLF de regrouper en un même titre les dispositions des titres I<sup>er</sup> et II initialement envisagés, relatives aux éléments taxables et à la territorialité. A ce stade, la question de l'intitulé de ce nouveau titre est réservée.

3. Sur le fond, la Commission rappelle que les travaux de codification sont l'occasion, au titre du respect de la hiérarchie des normes, de procéder aux adaptations permettant un meilleur respect du partage entre la loi et le règlement, le cas échéant en procédant à des déclassements au niveau réglementaire de dispositions issues de lois. A cet égard, la Commission ne peut que se féliciter de la démarche de la DLF, en accord avec les rapporteurs particuliers, visant à renvoyer vers le pouvoir réglementaire certaines précisions, notamment la définition de mesures d'application en matière de recouvrement, dans des domaines largement traités dans le passé par voie de lois de finances. Elle observe que dans certains cas, l'encadrement du nouveau renvoi au pouvoir réglementaire apparaît bien adapté, par exemple en ce qui concerne la périodicité des échéances déclaratives au titre V, et que dans d'autres cas, un renforcement de l'encadrement serait nécessaire, par exemple par l'ajout de critères pour l'intervention du décret sur les aménagements de la règle de solidarité entre redevables d'une même contribution en matière d'obligations d'assiette.



---

4. Plus généralement, la Commission invite la DLF, en lien avec les rapporteurs particuliers, à examiner la répartition entre décrets en Conseil d'Etat et décrets simples, en particulier à l'occasion des déclassements auxquels il est procédé. Il lui semble ainsi que les modalités d'application des régimes de suspension d'une contribution mériteraient d'être précisées par décret en Conseil d'Etat.

#### **Observations particulières**

5. En ouverture du titre I<sup>er</sup>, la DLF souhaitait procéder à une réécriture, au vu du droit de l'Union européenne et pour le seul nouveau code, de définitions existantes dans le code général des impôts (CGI) concernant l'«activité économique», l'«entreprise» et l'«organisme de droit public agissant en tant qu'autorité publique». Si la Commission partage évidemment la volonté d'explicitier au mieux les définitions mobilisées par un code, dans le respect du droit de l'Union européenne, elle observe que cette façon de procéder conduirait, pendant un temps, à la coexistence de deux types de définitions dans le nouveau code et dans le CGI maintenu. Il est apparu que l'exercice de réécriture proposé, pour souhaitable qu'il soit, intervenait de manière prématurée. La Commission a donc fait sienne la proposition des rapporteurs particuliers de procéder par renvoi au CGI, afin de maintenir les mêmes normes d'identification durant la période transitoire, tout en invitant la DLF à mener à bien le travail de réécriture à l'issue de cette période.

6. La Commission approuve le choix consistant, au titre I<sup>er</sup>, à renvoyer à des arrêtés du ministre le soin de constater en tant que de besoin les codes de nomenclature relatifs aux dénominations utilisées pour une taxe donnée. Elle relève en effet que cette précision permet de dissiper tout risque d'incompréhension quant au niveau de norme requis, notamment en pointant l'absence de nécessité d'un décret.

7. Enfin, la Commission n'a pas estimé possible de maintenir la disposition générale renvoyant à des décrets la définition des conditions «alternatives ou complémentaires» de présomption de répercussion auprès d'un acheteur du montant de la contribution supportée par un vendeur. Elle suggère de renvoyer la question au moment de l'examen de chaque contribution afin d'être en mesure de mieux caractériser et encadrer l'aménagement réglementaire.

---

***Avis n° 9 portant sur les dispositions réglementaires relatives  
à l'outre-mer du code de la défense***

(SÉANCE DU 15 DÉCEMBRE 2020)

Dans le cadre de la refonte de la partie outre-mer du code de la défense, la séance du 15 décembre 2020 a porté sur l'examen des dispositions réglementaires. La Commission supérieure de codification y a émis les observations suivantes.

1. La Commission supérieure de codification salue l'état d'avancement de ce projet qui, pour ce qui concerne l'intervention de la Commission, arrive à son terme.

2. La Commission se félicite de la reprise par l'ordonnance n° 2009-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense, du parti qu'elle avait approuvé dans son avis du 19 mars 2019 et consistant à inscrire en tête du code un article liminaire – l'article L. 1 – qui énonce que «le code de la défense est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement». Cette nouveauté, qui conduit à la codification en plein des seules dispositions particulières à l'outre-mer, d'exclusion ou d'adaptation, constitue un progrès sensible en termes d'accessibilité du droit et de simplification avec la suppression, pour ce seul code, de plus de 3 600 lignes de «compteurs Lifou». Si cette solution apparaît bien adaptée au code de la défense, eu égard à la proportion particulièrement importante de dispositions de «souveraineté» qu'il comporte, la Commission estime qu'elle pourrait inspirer d'autres codes, au besoin avec des adaptations.

3. La Commission approuve le regroupement en grands blocs, selon leur statut et l'application du principe d'identité ou de spécialité législatives, des collectivités d'outre-mer concernées, ainsi que le parti consistant à énoncer les dispositions communes à chaque bloc puis les dispositions particulières à chacune des collectivités.

4. La Commission salue le travail réalisé pour assurer, au titre de la hiérarchie des normes, une meilleure répartition entre les différents niveaux de normes réglementaires, selon que celles-ci ont été délibérées en conseil des ministres ou non, soumises à l'examen du Conseil d'Etat ou non. A cet égard, si le fait de délibérer un texte réglementaire en conseil des ministres n'a pas en principe à être prévu par la loi et relève le plus souvent d'usages et de considérations plus politiques, il peut en aller différemment pour la prise d'un décret en Conseil d'Etat, qui peut être imposée par le législateur. Dans ces conditions, il n'est pas apparu possible à la Commission d'introduire une disposition générale prévoyant le principe de l'adaptation aux collectivités d'outre-mer par le pouvoir réglementaire de droit commun des règles fixées par décrets en Conseil d'Etat, en faisant ainsi abstraction d'une éventuelle obligation législative quant au niveau de norme requis.

5. La Commission a pris acte des harmonisations réalisées, notamment par la suppression de différences d'applicabilité qui ne sont pas ou plus apparues justifiées, ainsi que de la nécessité d'actualiser les dispositions réglementaires du code qui, datant du 23 avril 2007, ne prenaient, par exemple, pas en compte ni les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, ni l'évolution institutionnelle de Mayotte.



---

ANNEXE N° 6

---

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

---

*Avis sur un projet de loi organique relatif au système universel de retraite (SSAX1936435L) et projet de loi instituant un système universel de retraite (SSAX1936438L)*

CONSEIL DES MINISTRES DU 24 JANVIER 2020

**Assemblée générale (section sociale) – Avis n° 399529 – 23 janvier 2020**

**Pensions / Pensions civiles et militaires de retraite / Questions communes / Législation applicable / Institution d'un système universel de retraite**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 3 janvier 2020 d'un projet de loi organique «relatif au système universel de retraite» et d'un projet de loi «instituant un système universel de retraite». Ces deux textes ont fait l'objet de saisines rectificatives respectivement les 9, 10, 13, 14, 15 et 16 janvier 2020. Les deux projets visent à réaliser une réforme de grande ampleur de l'assurance vieillesse et des régimes complémentaires obligatoires de retraite conduisant à la mise en place d'un «système universel de retraite» (SUR).

[...]

**Codification des dispositions des projets de loi**

18. Le Conseil d'Etat souligne que la création, pour les générations nées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975, d'un corpus juridique totalement distinct de celui applicable aux autres générations, avec lequel il est pourtant appelé à coexister pendant plusieurs décennies, impose des modalités de codification des dispositions de la loi adaptées aux fins de répondre le mieux possible à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, cons. 6).

A cette fin, il privilégie une rédaction permettant de regrouper, au sein de nouvelles subdivisions bien identifiées et, lorsque cela est possible, relevant d'une numérotation commune, dans les différents codes concernés les dispositions propres aux assurés relevant du système de retraite universel, sans abroger les dispositions actuelles qui demeurent applicables aux générations antérieures à 1975. Ces dernières ne sont donc plus applicables, sauf mention expresse contraire, aux assurés relevant du système universel de retraite en application de la règle générale posée par le nouvel article L. 190-1 du code de la sécurité sociale résultant du projet de loi. En outre, le Conseil d'Etat estime nécessaire de clarifier

---

l'articulation entre le système universel de retraite et les régimes qui concourent à sa mise en œuvre et de codifier les dispositions transitoires appelées à s'appliquer pendant plusieurs décennies. Il souligne enfin que le délai d'examen exceptionnellement contraint du texte ne l'a pas mis en mesure d'examiner, en particulier, chacun des impacts liés à la suppression, pour les assurés relevant du SUR, des législations en vigueur, notamment de l'ensemble des règles fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

Cet exercice réalisé dans un tel délai ne suffit pas néanmoins à assurer une lisibilité satisfaisante des nouvelles règles qui s'articulent de manière complexe avec celles prévues par le code de la sécurité sociale dont l'organisation, bouleversée par les réformes successives entreprises depuis les années 1990, est désormais obsolète et ne correspond plus aux principes et logiques régissant la sécurité sociale en 2020. L'engagement d'un chantier de recodification à moyen terme apparaît donc nécessaire.

[...]

*Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans ses séances des jeudis 16 et 23 janvier 2020.*

---

*Avis sur un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-71  
du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction  
et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation  
(LOGL2010069L)*

– OGL2010069L –

CONSEIL DES MINISTRES DU 22 JUILLET 2020

**Section des travaux publics – Avis n° 400172 – 23 juin 2020**

**Actes législatifs et administratifs / Validité des actes administratifs –  
Compétence / Codification / Recodification simultanée des parties  
législative et réglementaire d'un code**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 12 mai 2020 d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation.

2. Outre la ratification de l'ordonnance à laquelle il procède, ce projet comporte des dispositions qui modifient son annexe. En effet, la partie législative du livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation (CCH) ne doit entrer en vigueur que lorsque la partie réglementaire de ce livre sera également recodifiée par un décret en Conseil d'Etat qui déterminera cette date, et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

3. Certaines de ces modifications consistent en la correction d'erreurs matérielles mineures ou des harmonisations terminologiques et n'appellent pas d'observations.

4. La promulgation, depuis la publication de l'ordonnance, de lois nouvelles qui ont modifié les dispositions actuelles du livre I<sup>er</sup> est à l'origine du remplacement de certains articles, tels celui qui impose la réalisation d'un diagnostic relatif à la gestion des produits, matériaux et déchets issus des travaux de construction et de rénovation des bâtiments et celui qui prévoit ses conditions d'application, qui ont été redéfinis par l'article 51 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. La nature de ces modifications, dont la nécessité est incontestable, met en évidence l'intérêt d'une entrée en vigueur immédiate d'un texte de recodification, laquelle est cependant subordonnée à la recodification simultanée des parties législative et réglementaire d'un code. Elle n'était pas possible en l'espèce, l'habilitation consentie par le législateur ayant également pour finalité d'aboutir à une rédaction nouvelle des règles de construction applicables, propre à éclairer, notamment par l'identification des objectifs poursuivis, le maître

---

d'ouvrage sur les obligations qui lui incombent. Il importait donc de faire approuver les dispositions législatives nouvelles avant de rédiger la partie réglementaire correspondante, dont l'élaboration pourrait prendre encore près d'une année. Dans cet intervalle, le Gouvernement et le Parlement devront donc être attentifs aux dispositions de lois futures qui affecteraient le livre I<sup>er</sup> du CCH. Le Gouvernement ne disposant plus de la possibilité de modifier la future partie législative, c'est au Parlement qu'il reviendra d'y veiller.

5. Le projet de loi dont le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat contient également des dispositions entièrement nouvelles.

6. Le Conseil d'Etat admet l'intérêt, d'une part, d'introduire dans le futur livre I<sup>er</sup> de la partie législative du code de la construction et de l'habitation un article destiné à donner une base législative aux dispositions réglementaires existantes imposant la tenue de registres de sécurité dans différentes catégories de bâtiments afin de procéder à l'harmonisation de ces registres, ainsi que, d'autre part, d'imposer la constitution d'un dossier relatif à la solution d'effet équivalent, dossier ayant vocation à figurer dans le registre de sécurité d'un bâtiment pour la construction ou la rénovation duquel il aurait été recouru à une solution d'effet équivalent.

Certes, la compétence pour édicter l'obligation de tenir et mettre à jour un registre de sécurité et pour en définir le contenu a été reconnue à l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire tant au titre de son pouvoir de police que par application des dispositions législatives générales du code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles L. 122-1 et L. 123-1, qui l'habilitent à fixer l'ensemble de la réglementation régissant la sécurité des immeubles. Le registre de sécurité, qui permet de consigner notamment les règles d'entretien et de maintenance et d'en vérifier le respect, est l'un des aspects de cette réglementation.

Toutefois, le Gouvernement entend étendre l'objet de ces registres, actuellement largement consacrés à la sécurité contre l'incendie, à tous les aspects de la sécurité des immeubles ainsi qu'à leur qualité sanitaire et poser explicitement l'obligation de conserver les consignes qui y sont afférentes durant toute la durée de vie de l'ouvrage. Cet élargissement à des objectifs nouveaux justifie l'intervention du législateur.

7. Le projet de loi de ratification comporte également des dispositions instituant une obligation d'établir un « carnet d'information du logement », qui est faite aux propriétaires de logements et destinée à améliorer la performance énergétique de ceux-ci.



---

8. Il a vocation à succéder au «carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement», régi par l'actuel article L. 111-10-5 du code de la construction et de l'habitation issu de l'article 182 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Ce carnet ne verra en réalité jamais le jour puisqu'une forte présomption d'inconstitutionnalité pèse sur lui, mise en évidence à l'occasion de l'examen des dispositions réglementaires envisagées pour son application.

En effet, d'une part, n'étant justifiées par aucun d'objectif d'intérêt général clairement déterminé, les obligations très larges et génératrices de coûts supplémentaires mises à la charge des personnes tenues d'établir ce carnet, l'absence de toute garantie de son effectivité, ainsi que les effets incertains qu'il comporte sont susceptibles d'être regardées comme une atteinte manifestement excessive au droit de propriété.

D'autre part, en imposant aux propriétaires une obligation de conservation, sous forme numérisée, d'informations sur leur logement, parmi lesquelles figurent des données personnelles, sans définir le contenu ni la portée de cette obligation, ni encadrer l'activité des opérateurs auxquels il leur est fait obligation de recourir, la loi paraît entachée d'incompétence négative.

En outre, l'instauration d'un suivi permanent de l'entretien des immeubles bâtis, sans définition précise de son contenu, mais susceptible de porter sur tous les éléments relatifs à l'état du logement et du bâtiment, est de nature à entraîner un risque élevé pour la sécurité juridique et de faire obstacle aux transactions.

9. Le Gouvernement souhaite donc réintroduire le carnet d'information dans la future partie législative du livre I<sup>er</sup> du CCH et, après s'être attaché à définir un carnet d'information exempt des graves défauts ainsi relevés, propose un dispositif qui ne présente pas les faiblesses du carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement.

L'objectif d'intérêt général qu'il poursuit est clairement affirmé et porte exclusivement sur l'amélioration de la performance énergétique des logements, sans créer aucune exception entre les différentes catégories de logement qui pourrait méconnaître le principe d'égalité.

L'obligation d'établir ce carnet à l'occasion de la construction du logement ainsi que de la réalisation de travaux de rénovation ayant une incidence significative sur la performance énergétique de ce logement est cohérente avec l'objectif d'intérêt général et directement en rapport avec son objet, tout comme le contenu du carnet d'information. Celui-ci est

---

précisément défini par les dispositions législatives proposées de sorte que l'obligation de transmission de ce carnet en cas de mutation ne devrait pas gêner les transactions.

Enfin, l'obligation pour le propriétaire de recourir à un service en ligne sécurisé géré par un tiers pour regrouper et gérer les informations a disparu et il est loisible au propriétaire d'établir le carnet sous la forme qu'il souhaite, les éléments constitutifs lui étant transmis par les personnes détenant les informations et documents que doit contenir le carnet.

10. L'étude d'impact pourrait être complétée par la démonstration de l'utilité de cette mesure et de sa capacité à faciliter l'application de réglementations de plus en plus exigeantes en matière de performance énergétique.

*Cet avis a été délibéré et adopté par la section des travaux publics dans sa séance du 23 juin 2020.*

---

*Avis relatif à l'actualisation et à l'adaptation du code de l'éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie*

CONSEIL DES MINISTRES DU 5 MAI 2021

**Section de l'administration – Avis n° 401268 – 5 novembre 2020**

**Outre-mer / Droit applicable / Généralités / Lois et règlements / Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution / Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole / Adaptation du code de l'éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie / 1° Principes généraux de l'éducation / 2° Conditions essentielles d'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés et de contractualisation de ces derniers avec les autorités publiques, ainsi que le contrôle de ces établissements**

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports d'une demande d'avis relative à la révision et à l'actualisation du code de l'éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, auxquelles la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, comportant les deux questions suivantes :

1° Les principes généraux de l'éducation figurant au code de l'éducation doivent-ils continuer à s'appliquer en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, alors que les autorités locales ont adopté des dispositions qui ne se bornent pas à prévoir les modalités de leur mise en œuvre mais affirment les mêmes principes?

2° S'agissant de l'enseignement privé, l'Etat reste-t-il compétent pour déterminer les conditions essentielles d'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés et de contractualisation de ces derniers avec les autorités publiques, ainsi que pour le contrôle de ces établissements?

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 74 et 77;

Vu la loi organique n° 99-209 du 29 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française;

Vu le code de l'éducation,

**Est d'avis qu'il y a lieu de répondre aux questions posées dans le sens des observations suivantes :**

---

## I. – Sur le cadre juridique général applicable à l’extension de dispositions législatives du code de l’éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

1. Les statuts de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie fixés respectivement par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française et par la loi organique n° 99-209 du 29 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et adoptés sur le fondement des dispositions des articles 74, pour la Polynésie française, et 77, pour la Nouvelle-Calédonie, de la Constitution, dressent la liste des compétences de l’Etat dans ces territoires.

En Polynésie française, l’Etat n’est plus compétent, dans le domaine de l’éducation, que pour les questions suivantes : « *Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d’enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l’accomplissement de missions d’enseignement en ce qu’elles procèdent à l’extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l’enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d’activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d’avancement* » (13° de l’article 14 de la loi organique du 27 février 2004).

En Nouvelle-Calédonie, depuis le transfert, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, réalisé par la loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009, des compétences initialement dévolues à l’Etat par l’article 21 de la loi organique du 29 mars 1999, l’Etat ne demeure compétent, s’agissant de l’éducation, qu’en matière d’« *Enseignement supérieur et recherche* » et de « *Collation et délivrance des titres et diplômes, sous réserve des dispositions du 2° de l’article 22 [attribution de diplômes au titre de la formation professionnelle]* » (7° et 8° de l’article 21 du statut de la Nouvelle-Calédonie). Sont explicitement attribuées à la Nouvelle-Calédonie les compétences suivantes : « *Enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l’entretien des collèges du premier cycle du second degré ; santé scolaire* », « *Enseignement primaire privé* » et « *Enseignement primaire : programmes, sous réserve de la compétence des provinces pour leur adaptation en fonction des réalités culturelles et linguistiques ; formation des maîtres ; contrôle pédagogique* » (2° et 3° du III de l’article 21 et 28° de l’article 22).

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont donc désormais seules compétentes en matière d’enseignement scolaire, public et privé, du préélémentaire jusqu’au post-secondaire, sous la seule réserve, pour la Polynésie française, de l’extension aux personnels des établissements d’enseignement privé des dispositions concernant les enseignants titulaires de l’enseignement public.

---

La compétence de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie en matière d'éducation doit toutefois être conciliée avec les compétences que conserve l'Etat en vertu des lois statutaires, en particulier la « *garantie des libertés publiques* » (2° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 et 2° de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999). Le Conseil constitutionnel juge en effet que « *ni le principe de libre administration des collectivités territoriales ni la prise en compte de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et par suite l'ensemble des garanties que celles-ci comportent, dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République* » (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, points 24 à 26).

A titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a estimé qu'alors que le domaine de la santé publique n'était « *pas au nombre des compétences de l'Etat limitativement énumérées* » par le statut de la Polynésie française, certaines dispositions du code de la santé publique relevaient de la compétence de l'Etat au motif qu'elles se rattachaient au droit civil et à la garantie des libertés publiques, tout en précisant « *que, toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions dans le domaine de la santé publique relève de la compétence du territoire* » (décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, point 20).

2. Par ailleurs, en vertu de leurs statuts respectifs, qui traduisent le principe de spécialité législative, dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, seules les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin sont applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Par dérogation, y sont applicables de plein droit, sans préjudice de dispositions les adaptant à leur organisation particulière, les dispositions législatives ou réglementaires relevant des matières énumérées respectivement par l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 et par l'article 6-2 de la loi organique du 29 mars 1999 ainsi que celles, comme le prévoient les derniers alinéas de ces deux articles, qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République.

Cette dernière mention, qui recouvre les textes parfois désignés comme des « lois de souveraineté », et qui vise notamment les dispositions de niveau constitutionnel, n'a pas d'autre portée que de déroger au principe de spécialité législative. Elle est sans incidence sur la répartition des compétences en matière législative et réglementaire telle qu'elle résulte des dispositions des mêmes lois organiques ayant cet objet et analysées ci-dessus.

---

3. Les parties du code de l'éducation consacrées à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie doivent rendre compte de la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et chacune de ces deux collectivités et des conditions selon lesquelles les textes relevant de la compétence de l'Etat y sont applicables, telles qu'elles viennent d'être rappelées.

Il y aura donc lieu, lors de la révision et de l'actualisation de ces parties, d'en écarter les mentions d'application, le cas échéant assorties d'adaptations, qui portent sur des dispositions du droit métropolitain ne relevant pas ou ne relevant plus des compétences de l'Etat dans ces territoires.

Une telle mise à jour reste sans incidence sur le fait que les dispositions législatives étendues avant les transferts de compétences demeurent applicables localement, dans leur rédaction en vigueur lors du transfert, tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou abrogées par la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie, seules compétentes pour y procéder (cf. Conseil d'Etat, avis, 12 mars 2010, Société Maxima, n° 333820). La loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit d'ailleurs explicitement, à son article 11, que *«Les lois, ordonnances et décrets intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi organique dans des matières qui relèvent désormais de la compétence des autorités de la Polynésie française peuvent être modifiés ou abrogés, en tant qu'ils s'appliquent à la Polynésie française, par les autorités de la Polynésie française selon les procédures prévues par la présente loi organique.»*

## **II. – Sur la première question, relative à l'application en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des «principes généraux de l'éducation»**

4. Le livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation, intitulé *«Principes généraux de l'éducation»* est composé de titres relatifs au *«droit à l'éducation»*, aux *«objectifs et missions du service public de l'enseignement»*, à *«l'obligation scolaire»*, à *«la laïcité de l'enseignement public»* et à *«la liberté de l'enseignement»*. Certaines de ces dispositions ont été étendues en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie lors de la création du code par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à sa partie législative (articles L. 163-1 et suivants pour la Polynésie française et L. 164-1 et suivants pour la Nouvelle-Calédonie).

Ces principes généraux de l'éducation n'échappent pas aux considérations du I du présent avis, quels que soient leur degré de généralité ou leur portée normative exacte et alors même qu'ils rappelleraient, expliciteraient ou mettraient en œuvre des principes ou objectifs à valeur constitutionnelle ou résultant d'engagements internationaux de la France,

---

qui eux s'appliquent sur tout le territoire de la République. S'agissant de dispositions législatives ordinaires, c'est le partage de compétences entre l'Etat et chacune de ces collectivités opéré par les lois organiques statutaires qui doit être appliqué.

Les circonstances mentionnées dans la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, que certains de ces principes ont été «édictés sur le fondement notamment du 13<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946», que dans une de ses délibérations, un des territoires ait reconnu la compétence de l'Etat pour «fixer les principes fondamentaux du droit à l'éducation» ou au contraire que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie aient elles-mêmes «énoncé les principes généraux de l'éducation», en tout ou partie, sont donc sans incidence sur le raisonnement à tenir.

Il résulte de ce qui précède que les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation figurant au livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation, si elles peuvent être étendues en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie en tant qu'elles s'appliquent à l'enseignement supérieur, ne peuvent l'être, s'agissant de l'enseignement scolaire, que dans la mesure où elles se rattachent à une compétence de l'Etat telle que celle relative aux conditions essentielles de mise en œuvre d'une liberté publique. Tel est le cas des dispositions du livre I<sup>er</sup> relatives à la liberté de l'enseignement.

En revanche, sous réserve d'un examen plus approfondi disposition par disposition, les autres principes généraux ne paraissent pas pouvoir être rattachés à une compétence conservée par l'Etat en vertu des lois organiques de 1999 et de 2004; ainsi, par exemple, les principes énoncés à propos de l'usage de la langue française ou de la gratuité de l'enseignement scolaire public, pour importants qu'ils soient, ne relèvent ni de la garantie des libertés publiques au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ni d'une autre compétence de l'Etat, alors même que les dispositions ou principes constitutionnels portant sur les mêmes sujets s'appliquent en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et s'imposent aux autorités de ces collectivités dans l'exercice de leurs compétences.

S'agissant d'une des dimensions du principe de laïcité, il peut être rappelé que lors de l'examen du projet de loi devenu la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, le Conseil d'Etat avait estimé, d'une part, qu'en raison de son contenu, consistant à encadrer le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, ce projet de loi n'avait pas pour objet la fixation des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique, ce qui, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, aurait imposé qu'il s'applique à l'ensemble du territoire de la République et, d'autre part, que, touchant à la détermination des principes fondamentaux de l'enseignement au sens de

---

l'article 34 de la Constitution, son champ d'application ne devait pas être étendu à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, exception faite pour cette dernière des établissements d'enseignement du second degré relevant de la compétence de l'Etat, dès lors que des lois organiques prises sur le fondement respectivement des articles 74 et 77 de la Constitution ont donné compétence à ces collectivités dans le domaine de l'enseignement (*Rapport public 2004*, EDCE 2005, p. 51).

5. Ce qui précède conduit en particulier à considérer que la fixation de l'âge de l'instruction obligatoire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ne relève pas des compétences de l'Etat. L'article L. 131-1 du code de l'éducation, qui figure au livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation, dispose, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019, que « *L'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans. / La présente disposition ne fait pas obstacle à l'application de prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue* ». L'article L. 163-3 du même code prévoit que « *Pour l'application en Polynésie française de l'article L. 131-1, une délibération de l'Assemblée de la Polynésie française fixe l'âge de l'obligation scolaire* ». Avant l'intervention de la loi du 26 juillet 2019, tant la Polynésie française que la Nouvelle-Calédonie ont décidé que l'instruction scolaire était obligatoire de 5 à 16 ans.

Si « *le choix du législateur de fixer à trois ans l'âge de l'instruction obligatoire* » « *contribue à garantir les principes d'égal accès à l'instruction et de droit à l'instruction* » prescrits par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et l'article 2 du protocole n° 1 additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conseil d'Etat, 29 novembre 2018, avis sur un projet de loi pour une école de la confiance, n° 396047), on ne saurait en inférer que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont pour ce motif privées de la compétence qu'elles tirent des lois organiques régissant leurs statuts, prises sur le fondement des articles 74 et 77 de la Constitution, en matière d'éducation.

Or la durée de l'instruction obligatoire, quelle que soit son importance, ne constitue pas une condition essentielle d'exercice d'une liberté publique. Elle ne se rattache pas directement, en particulier, à la liberté de l'enseignement, puisque l'obligation d'instruction ne préjuge pas par elle-même les conditions dans lesquelles l'enfant est instruit. Rien n'impose donc qu'elle s'applique dans les mêmes termes à l'ensemble du territoire de la République.



---

### III. – Sur la seconde question, relative à l’encadrement de la liberté de l’enseignement et aux établissements d’enseignement privés

6. Le principe de la liberté d’enseignement constitue l’un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et a ainsi valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé « *que la sauvegarde du caractère propre d’un établissement lié à l’Etat par contrat, notion reprise de l’article premier, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l’Etat et les établissements d’enseignement privés, n’est que la mise en œuvre du principe de la liberté d’enseignement* », qui « *constitue l’un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 et auxquels la Constitution de 1958 a conféré valeur constitutionnelle* » (décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, points 2 et 3).

Or, comme il a été dit plus haut, « *les conditions essentielles d’application d’une loi relative à l’exercice de la liberté d’enseignement* » ne peuvent dépendre « *de décisions de collectivités territoriales* » (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, points 27 à 31). Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré non conformes à la Constitution des dispositions prévoyant que « *la conclusion des contrats d’association (serait) soumise, en ce qui concerne (...) les classes du premier degré, à l’accord de la commune intéressée* » (décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, points 16 à 18). Ces principes s’appliquent à la Polynésie française (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, points 24 à 26) et ont vocation à l’être à la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, alors même que l’enseignement scolaire privé relève de la compétence de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, les conditions essentielles de mise en œuvre de la liberté d’enseignement – laquelle implique l’existence d’un financement public – et, par suite, l’ensemble des garanties que celles-ci comportent doivent être les mêmes sur l’ensemble du territoire de la République. Compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l’Etat demeure donc compétent pour déterminer les principes encadrant le contrôle, par l’autorité publique, de l’ouverture et du fonctionnement des établissements d’enseignement privés. Il lui appartient aussi de fixer les conditions essentielles de conclusion des contrats avec ces établissements, en contrepartie notamment de financements publics.

---

Une fois ces conditions essentielles déterminées par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont compétentes pour les mettre en œuvre. Il leur revient ainsi de fixer les modalités du contrôle de l'enseignement privé et de prévoir les catégories de contrats susceptibles d'être conclus.

*Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 5 novembre 2020.*



---

ANNEXE N° 7

---

*Les conseils méthodologiques du Guide de légistique*

---

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

### 1. *Procédure*

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

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

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

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

---

## 2. *Plan et méthodes de codification*

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

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

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

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

---

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

Le plan du code traduit une organisation du droit adaptée au projet et à l'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.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### EXEMPLE :

Article L. 221-7 du code monétaire et financier : « *V. – La garantie de l'Etat dont bénéficient les sommes déposées par les épargnants sur les livrets dont les dépôts sont centralisés en tout ou partie dans le fonds d'épargne ainsi que celle dont bénéficient les créances détenues sur le fonds d'épargne par les établissements distribuant ces livrets sont régies par l'article 120 de la loi 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 :

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



---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

EXEMPLE :

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

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

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

### 3. *Vie et maintenance des codes*

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

---

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

Lorsque la matière initialement codifiée s'enrichit, il est préférable d'essayer d'ajouter un nouveau chapitre à la fin du titre ou de créer une section nouvelle dans un chapitre existant, tout en respectant la structure du plan et la cohérence logique du chapitre. Cette méthode évite la dénumérotation des chapitres suivants et, par suite, celle des articles qu'ils contiennent. De même, lorsque l'on introduit un article au sein d'un chapitre, il est expédient de « 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'usager des codes doit conduire aussi à ne pas chercher systématiquement à combler le vide laissé par l'abrogation d'articles en renumérotant les suivants. C'est une question de mesure et le perfectionnisme qui conduirait à multiplier les numérotations « glissantes » serait une gêne considérable pour le lecteur.

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

- il est possible, dans un souci de lisibilité, d'étoffer à ce niveau le plan retenu en partie législative par l'introduction de subdivisions supplémentaires de rang inférieur aux livres, titres et chapitres, sachant que ces subdivisions (sections, sous-sections, paragraphes) sont sans perturbation pour la numérotation des articles ;

- le respect d'une stricte identité de plan entre parties législatives et réglementaires n'interdit pas d'adopter des subdivisions différentes entre ces deux parties, mais seulement pour celles de rang inférieur au chapitre (sections, sous-sections, paragraphes).

---

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

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

