

La Revue

des **sections consultatives**
du Conseil d'État

MAI 2026 - N°3

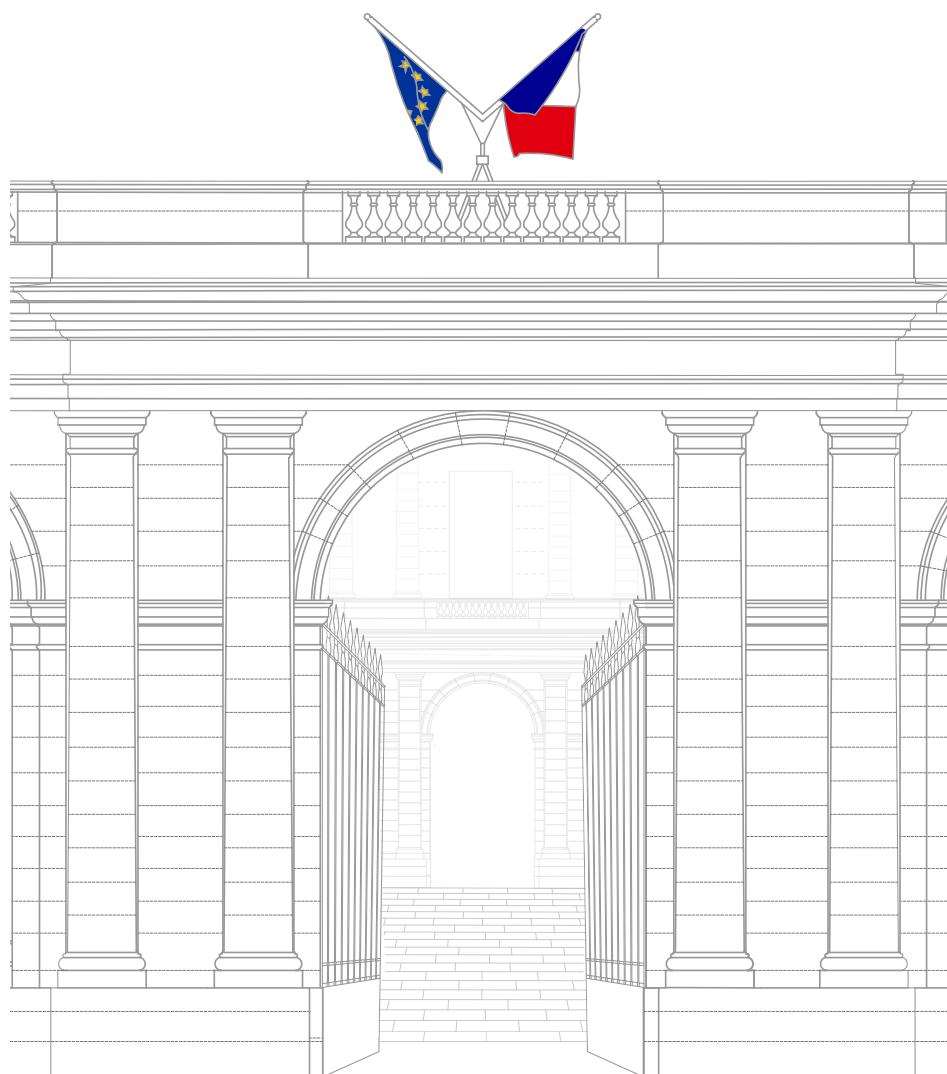
section de l'administration

section des finances

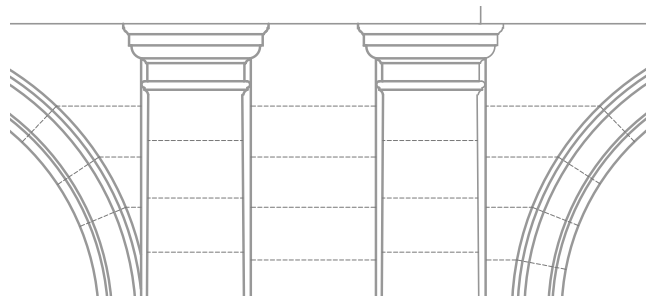
section de l'intérieur

section sociale

section des travaux publics



coordonnée par la section des études,
de la prospective et de la coopération



Éditorial

La revue

DIDIER-ROLAND TABUTEAU,
Vice-président du Conseil d'État



Comprendre la norme

Lorsqu'en 2015 les pouvoirs publics ont pris la décision de rendre publics les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi, à l'exception des projets de loi financiers, de ratification d'ordonnances ou autorisant la ratification d'accords internationaux, ils ont profondément renouvelé sa fonction consultative.

Cette fonction, bien qu'ancienne, n'en constitue pas un héritage figé. Elle s'adapte sans cesse, au rythme de la fabrique de la norme. Longtemps cantonnée à un cercle réduit de textes, exercée dans le secret des délibérations, elle s'inscrit désormais dans un environnement plus ouvert, plus lisible et plus exigeant. Un premier pas avait été franchi avec les développements consacrés à l'activité des sections administratives dans les rapports publics et avec la mise en ligne de la base ConsiliaWeb.

La publicité des avis a mis en lumière un travail essentiel : éclairer le Gouvernement, ou le Parlement lorsqu'il décide de saisir le Conseil d'État, sécuriser juridiquement les projets et en éprouver la cohérence, mais aussi, au-delà du droit, en questionner l'efficacité et la portée administrative. Le Conseil d'État ne se borne pas à dire le droit ; il contribue à améliorer l'action publique.

Dans un ordre juridique toujours plus complexe, la consultation n'est pas une simple exigence procédurale : elle est un instrument de clarté démocratique. Rendre visible ce travail, sans trahir sa délibération, c'est mieux faire comprendre la norme à celles et ceux à qui elle s'adresse. C'est aussi rappeler que le droit n'est pleinement légitime que lorsqu'il peut être lu, compris et discuté.

La revue

Sommaire

Éclairages

Les dernières analyses des sections consultatives

- | | |
|---|------|
| Attributions des ministres et prévention des conflits d'intérêts <i>À propos de décret n° 2025-984 du 22 octobre 2025 - Marie-Gabrielle Merloz</i> | P.05 |
| Protéger la santé des travailleurs lors des épisodes de canicule : des mesures renforcées en droit du travail <i>À propos du décret n° 2025-482 du 27 mai 2025 - Bastien Brillet, Amel Hafid</i> | P.07 |
| Un nouveau livre à 215 milliards dans un code qui en pèsera 300 Retour sur une superproduction : la recodification de la TVA au CIBS <i>À propos de l'ordonnance n° 2025-1247 du 17 décembre 2025 - Julien Barel, Olivier Guiard, Karin Schor, Charles Touboul Moracchini</i> | P.11 |

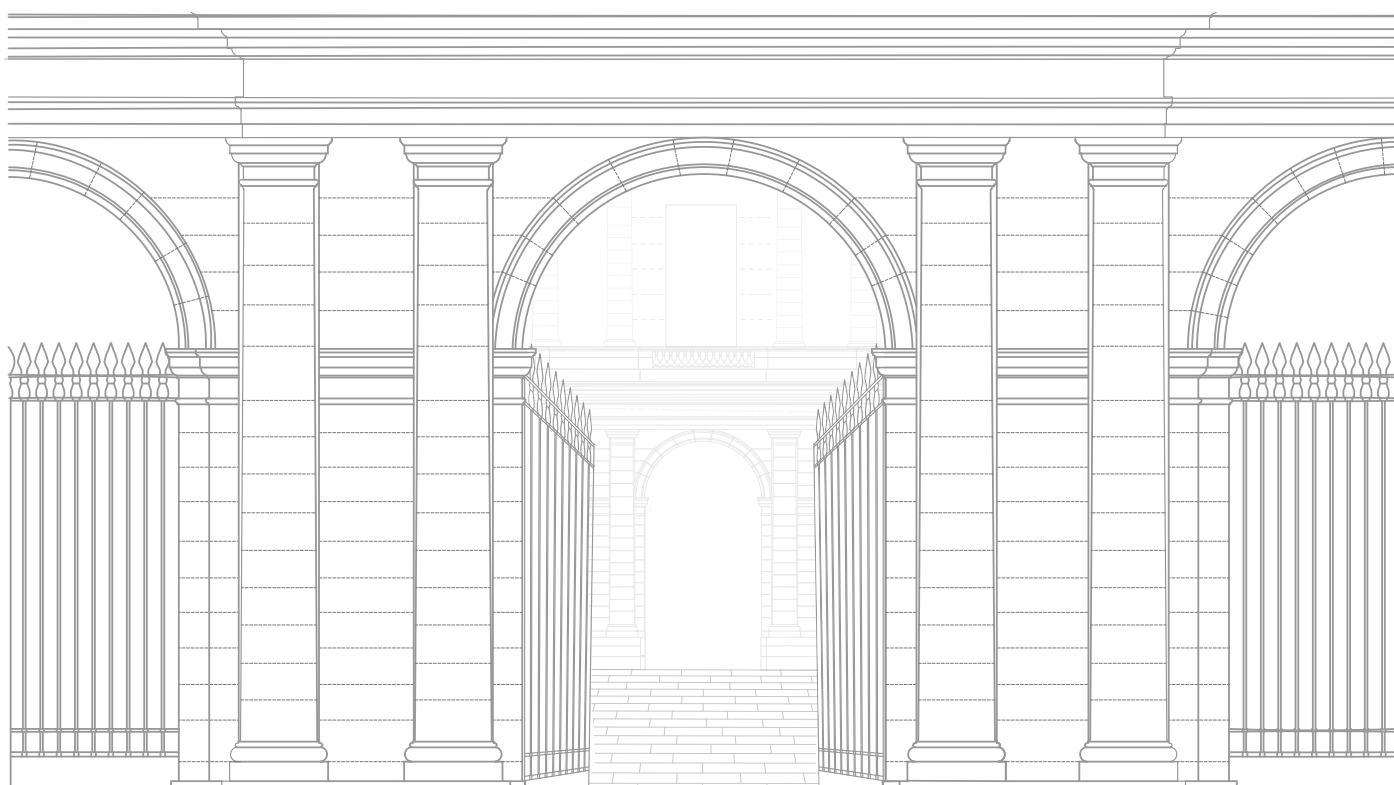
La Revue

coordonnée par la section des études, de la prospective et de la coopération

N° 3 - mai 2026 - La Revue des sections consultatives du Conseil d'État - 1, place du Palais Royal
75100 Paris Cedex 01 - ISSN 3077-3989 - Directeur de la publication : Didier-Roland Tabuteau
- Comité de rédaction : Lorraine Acquier, Benoît Bohnert, Nicolas Boulouis, Laurène François,
Paquita Morellet-Steiner, Camille Pascal, Fabien Raynaud, Rémy Schwartz, Suzanne von Coester
- Conception : Direction de la communication

Éclairages

des sections consultatives



Attributions des ministres et prévention des conflits d'intérêts

Décret n° 2025-984 du 22 octobre 2025

Le décret du 22 octobre 2025 allège les contraintes pesant sur le Gouvernement sur deux points distincts. D'une part, les décrets d'attributions des ministres n'ont désormais plus à être soumis pour avis au Conseil d'État. D'autre part, les règles de désignation du ministre délégué en cas de départ du Premier ministre sont assouplies pour éviter des blocages.

Le double objet du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres

Comme son libellé l'indique, le décret du 22 janvier 1959 avait, à l'origine, un unique objet : préciser les modalités de répartition des attributions entre les membres du Gouvernement. Selon les termes de son article 1^{er}, « *les attributions des ministres sont fixées par décrets délibérés en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État* ». Sous la V^e République, la répartition de ces attributions n'est pas commandée par la Constitution et n'est pas au nombre des matières réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle relève donc du pouvoir réglementaire, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 69-56 L du 9 juillet 1969.

En dépit de la formule impérative de ce texte, il est en pratique d'usage de ne pas prendre de décrets d'attributions pour certains ministres « régaliens » dont les attributions varient peu et se déduisent de l'intitulé de la fonction et du décret relatif à l'organisation du ministère. C'est en particulier le cas du ministre des affaires étrangères, du garde des sceaux ou du ministre de la défense, sauf lorsqu'ils se voient attribuer des compétences allant au-delà de celles qui leur sont traditionnellement dévolues. En revanche, les prérogatives des ministres délégués et secrétaires d'État sont délimitées par décret simple du Président de la République.

Le champ couvert par le décret du 22 janvier 1959 s'est étoffé depuis l'intervention du décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles, pris en application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. L'article 2, qui en est issu, traite du cas spécifique du Premier ministre : « *lorsqu'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice*

de certains de ses pouvoirs, le Premier ministre délègue ceux-ci, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 21 de la Constitution, au ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement ». Les articles 2-1 et 2-2, issus de ce même décret, traitent respectivement du cas des ministres et des membres du Gouvernement placés auprès d'un ministre : le Premier ministre et, le cas échéant, le ministre prennent acte de la situation de conflit d'intérêts et un décret fixe les attributions exercées à la place du ministre ou du membre du Gouvernement qui se déporte.

La suppression de la consultation préalable du Conseil d'État sur les décrets d'attributions des ministres

Le décret publié vise, en premier lieu, à supprimer la consultation préalable du Conseil d'État sur les décrets d'attributions des ministres. Ces décrets restent en revanche délibérés en conseil des ministres.

Cette suppression répond à un choix essentiellement d'opportunité. Certes, les sections consultatives assurent un contrôle de cohérence générale pour prévenir notamment les risques de conflit de compétences ou de concurrence entre les ministres et de qualité rédactionnelle en veillant, notamment, à la clarté et l'intelligibilité des décrets d'attributions. Néanmoins, le Secrétariat général du Gouvernement, désormais rodé à cet exercice rédactionnel, peut utilement s'appuyer sur l'expérience passée et les recommandations déjà émises.

Par ailleurs, comme déjà indiqué, une partie des décrets d'attributions des membres du Gouvernement échappe déjà au contrôle préalable du Conseil d'État. La mesure proposée vient en outre mettre un terme à une forme d'illogisme¹ en unifiant le régime applicable aux décrets fixant l'organisation des services centraux des ministères, pris par décret simple, et aux décrets d'attributions de l'ensemble des membres du Gouvernement. L'obligation de consulter le Conseil

d'État sur les projets de décret d'organisation des ministères, instituée en 1987 en phase avec les recommandations émises par le Conseil d'État², a été supprimée, par un décret en Conseil d'État en 2008³, conformément à la proposition émise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques par le groupe de travail interministériel animé par M. Bruno Lasserre.

Enfin, ces textes, eu égard à leur nature particulière, ne soulèvent pas, en règle générale, de difficultés juridiques telles qu'elles justifient la consultation obligatoire du Conseil d'État et le contrôle exercé est, par construction, restreint. Les décrets d'attributions sont le fruit d'un exercice largement empirique, interne au Gouvernement, et reflètent, pour l'essentiel, un équilibre politique. Si ces décrets ont une grande importance politique et des implications budgétaires et administratives certaines, ils s'analysent comme des mesures d'organisation du service⁴.

La jurisprudence leur reconnaît en conséquence une portée juridique limitée. Outre que l'intérêt pour agir est apprécié restrictivement⁵, il est jugé que les décrets d'attribution des ministres n'ont aucune incidence sur la détermination de la qualité de ministre chargé de l'exécution des actes du Premier ministre au sens de l'article 22 de la Constitution⁶ et que ces décrets, qui se bornent à répartir les attributions entre les ministres d'un même Gouvernement, ne leur confèrent aucune compétence normative⁷.

Desserer la contrainte du choix du ministre délégué en cas de départ du Premier ministre

Le décret publié vise, en second lieu, à modifier les règles de désignation du ministre délégué lorsque le Premier ministre estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de certains de ses pouvoirs. La règle selon laquelle il délègue ces pouvoirs au ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement demeure. Elle est toutefois complétée afin de permettre au Premier ministre, si le ministre premièrement nommé estime lui aussi se trouver en situation de conflit d'intérêts, de désigner le ministre suivant dans l'ordre protocolaire qui ne serait pas dans une telle situation.

Le desserrement de cette contrainte est motivé par des difficultés pratiques dans un contexte où les départs se révèlent plus fréquents⁸. Elle peut conduire, sauf à s'en affranchir, à un risque de blocage notamment en

cas de double départ. Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école : Mme Borne, alors Première ministre, a ainsi délégué ses attributions concernant les actes de toute nature relatifs à l'association Anticor à Mme Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui était troisième ministre dans l'ordre protocolaire⁹.

Cette modification ne se heurte à aucun obstacle juridique. L'article 21 de la Constitution laisse le Premier ministre libre de son choix de déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il ne règle pas non plus la question - approchante - de la suppléance du Premier ministre en cas de vacance ou de remplacement temporaire. Aucun autre article n'en traite, à la différence de la Constitution du 27 octobre 1946 dont l'article 55 prévoyait qu'« *en cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, le Conseil des ministres charge un de ses membres d'exercer provisoirement les fonctions de président du Conseil des ministres* ». La pratique a néanmoins imposé la possibilité de nommer un Premier ministre par intérim durant l'absence ou l'empêchement du Premier ministre¹⁰, par décret du Président de la République contresigné du Premier ministre (à moins qu'il ne soit déjà empêché). Elle a été admise, même sans texte, par la jurisprudence au nom de la nécessité d'assurer la continuité de l'action gouvernementale¹¹. En général, et même si aucune règle ne l'impose, cet intérim est assuré par un ministre déjà membre du Gouvernement et en respectant l'ordre protocolaire¹². La loi précitée du 11 octobre 2013 n'encadre pas davantage une telle délégation : elle se borne à renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions dans lesquelles la prévention des conflits d'intérêts s'applique aux membres du Gouvernement.

En définitive, l'aménagement proposé reste fidèle à la logique du dispositif initial en posant une règle claire et objective qui s'impose au Premier ministre et respecte l'ordre protocolaire retenu par le Président de la République dans le décret de composition du Gouvernement



Marie-Gabrielle Merloz

rapporteure à la section
de l'administration du Conseil d'État

1. Terme emprunté à une étude de la Section du rapport et des études de 1985, « Structures gouvernementales administrative », plaidant pour que le Conseil d'État soit consulté également sur les décrets d'organisation (p. 14).
 2. Cf étude précitée.
 3. Décret n° 2008-208 du 29 février 2008 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale.
 4. Voyez entre autres : CE, 11 janvier 1959, Sieur Valéani, p. 39 ; CE, 14 novembre 2007, Union nationale des affaires sociales CGT et autres, n° 307860, inédite au Rec., éclairée par les conclusions d'A. Courrèges ; CE, 31 décembre 2019, Syndicat UATS-UNSA, n° 429715, aux T., éclairée par les conclusions de G. Odinet.
 5. Décisions précitées Sieur Valéani, Union nationale des affaires sociales CGT et autres et Syndicat UATS-UNSA faisant application de : CE, 23 juillet 2003, Syndicat Sud travail, n°s 251619, 252584, aux T.
 6. CE, Ass., 8 juillet 1994, Tête, n° 141301, au Rec.
 7. CE, 29 décembre 1997, Syndicat national des industries de la boulangerie-pâtisserie et autres, n°178061, aux T.
- 8Ces dépôts sont recensés sur le registre de prévention des risques d'intérêts, accessible en ligne.
9. Décret n° 2023-1241 du 23 décembre 2023 pris en application de l'article 2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.
 10. Voir par exemple : décret du 18 janvier 1978 relatif à l'exercice des attributions du Premier ministre pendant l'absence de M. Raymond Barre ; décret du 31 octobre 1992 chargeant le ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture, de l'intérim du Premier ministre ; décret du 6 avril 1994 chargeant le ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, de l'intérim du Premier ministre.
 11. CE, Ass., 31 octobre 1980, Fédération nationale des unions de jeunes avocats et autres, n° 11629 ea, au Rec., éclairée par les concl. de M. Franc ; CC, décision n° 89-268 DC du 29 décembre.
 12. Voir notamment : La Constitution commentée par G. Carcassonne et M. Guillaume (article 21) ; Intérim, suppléance et délégation, J-P. Camby, RDP 2001, p. 1605.

Protéger la santé des travailleurs lors des épisodes de canicule : des mesures renforcées en droit du travail

Décret n° 2025-482 du 27 mai 2025

Les risques dus au changement climatique pour la santé et la sécurité des travailleurs ont fait l'objet, au cours des dernières années, d'une attention accrue des acteurs concernés : pouvoirs publics, partenaires sociaux, entreprises. Un projet de décret récemment examiné par la section sociale, qui prévoit un renforcement des mesures de protection, soulève d'intéressantes questions : à partir de quel seuil déclencher ces mesures ? Quel équilibre entre obligations de moyens et de résultats ?

L'intérêt d'une intervention réglementaire

A l'été 2024, sept accidents du travail mortels en lien possible avec la chaleur ont été recensés par le ministère du travail. Pour l'été 2023, ce bilan était de onze personnes. Ces décès ont frappé des travailleurs d'âges variés et affectés pour la plupart à des travaux agricoles ou sur des chantiers de construction ou de travaux publics.

Outre cette dimension tragique, les épisodes de chaleur intense, dits « canicules » affectent les conditions de travail de nombreux travailleurs. Ils augmentent la pénibilité et le risque de malaises et de complications de maladies chroniques. Cela concerne en particulier les personnes employées à des travaux physiques à l'extérieur, mais aussi celles qui travaillent dans des locaux confinés et habituellement chauds (certaines industries, boulangeries, restauration, etc.) et ceux que l'âge ou l'état de santé rend plus vulnérables.

Les fortes chaleurs peuvent aussi accroître des risques existants, par exemple de chutes de hauteur ou d'intoxication par des substances chimiques, si la fatigue et l'inconfort qu'elles génèrent conduisent à négliger le port de certains équipements ou le respect de certaines consignes.

Ce sujet n'est pas nouveau. Depuis plusieurs années déjà, le « Plan canicule » activé au niveau interministériel une ou plusieurs fois par été, en fonction des indications de Météo France, comportait

un volet dédié au travail. Les différents organismes de prévention en santé au travail (l'Institut national de recherche en sécurité ou encore l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics) ont ainsi développé et enrichi divers outils à destination des entreprises et de leurs salariés, pour diffuser des conseils adaptés à chaque secteur. L'inspection du travail est systématiquement mobilisée pour mener des campagnes de contrôle. En administration centrale, la direction générale du travail et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle coordonnent et accompagnent les acteurs dans la mise en œuvre de mesures de prévention et de protection (par exemple pour des réorganisations du travail ou des mesures d'activité partielle) et analysent l'accidentalité.

Les employeurs devaient, quant à eux, déjà se conformer aux « principes généraux de prévention » en santé et sécurité au travail, issus de la directive-cadre 89/391/CEE du 12 juin 1989 relative à la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs et transposés dans le code du travail. En outre, ils devaient respecter certaines obligations spécifiques prévues par ce code, par exemple sur le maintien d'une température « convenable » dans les locaux ou la mise à disposition d'eau potable, qui, conçues pour toute situation d'intempéries, contribuent à la prévention des risques en cas de fortes chaleurs.

Mais l'enjeu s'étant accru – il est certain que les canicules vont s'intensifier et se multiplier au cours des prochaines années – le Gouvernement a

considéré qu'un encadrement supplémentaire était nécessaire. Plusieurs organismes publics, notamment le Conseil économique, social et environnemental et France stratégie, l'avaient préconisé, en se référant notamment aux mesures prévues dans des États proches, comme la Belgique, l'Espagne ou le Portugal. Les organisations syndicales réclamaient également un cadre plus contraignant.

Le principe de mesures réglementaires particulières, déjà évoqué dans le plan de lutte contre les accidents du travail graves et mortels publié en 2022 par le ministère, a été validé dans le troisième plan national d'adaptation au changement climatique, publié en mars 2025, qui a annoncé l'ouverture de travaux au sein du Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT).

Le présent décret crée un nouveau chapitre consacré à la prévention des risques liés aux épisodes de chaleur intense, dans la quatrième partie « Santé et sécurité au travail » du code du travail. S'appliquant, contrairement aux autres chapitres du titre VI relatifs à des risques circonscrits à certains milieux de travail, à quasiment tous les environnements professionnels, il traduit la recherche d'un équilibre entre, d'une part, l'édiction de règles claires et précises propres à assurer une prévention des risques et une protection suffisante des travailleurs, ainsi qu'à sécuriser les employeurs, et, d'autre part, la nécessité d'une certaine souplesse pour tenir compte de la variété des situations.

Le recours à Météo France pour définir un épisode de chaleur intense

Il n'existe pas, au niveau européen, de limites maximales de températures au travail. La directive-cadre de 1989 se borne ainsi à indiquer que : « la température dans les locaux de travail doit être adéquate pour l'organisme humain pendant le temps de travail, compte tenu des méthodes de travail appliquées et des contraintes physiques imposées aux travailleurs ».

Cette question a été largement évoquée lors des travaux préparatoires au décret.

Au-delà du symbole, la difficulté tient à la définition de la limite pertinente. En effet, la température de l'air ne suffit pas et il n'existe pas de consensus sur la valeur à retenir.

Dans les autres pays de l'UE, divers dispositifs ont été mis en place mais, à l'exception de la Belgique, les

législations prévoyant des limites de températures maximales au travail ne concernent que les locaux de travail fermés. En outre, les législations nationales ne retiennent pas les mêmes curseurs.

Le Gouvernement n'a pas souhaité fixer une limite de température en valeur absolue. La situation d'un salarié au regard de l'ambiance thermique dépend en effet d'un ensemble de facteurs environnementaux (température mais aussi humidité de l'air, vitesse du vent et rayonnement solaire), de la durée de son exposition, de l'intensité de son activité et de ses équipements de travail. Cette démarche répond à la logique de prévention primaire du code du travail, fondée sur des principes généraux de prévention qui imposent à l'employeur d'évaluer les risques et de prendre les mesures adaptées à chaque situation, ce qui permet de traiter l'ensemble des cas dans toute leur complexité.

Il a donc fait le choix de conserver, comme pour les « Plans canicules », un adossement au système de Météo-France pour la mise en œuvre des nouvelles obligations applicables aux employeurs.

Météo France, établissement public administratif de l'État régi par le décret n° 93-861 du 18 juin 1993, exerce les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens et a développé un système de vigilance qui, depuis 2004 et en métropole, informe simultanément la population et les pouvoirs publics sur les « vagues de chaleur » du 1^{er} juin au 15 septembre.

Ce système comprend quatre niveaux identifiables par quatre couleurs :

- vert : pas de vigilance particulière ;
- jaune : « pic de chaleur », soit une exposition de courte durée (1 ou 2 jours) à une chaleur intense présentant un risque pour les populations fragiles ou surexposées. Il peut aussi correspondre à un épisode persistant de chaleur (supérieur à 3 jours) ;
- orange : « canicule », soit une période de chaleur intense pendant 3 jours et 3 nuits consécutifs, susceptible de constituer un risque sanitaire pour l'ensemble de la population exposée ;
- rouge : « canicule extrême », exceptionnelle par sa durée, son intensité, son extension géographique et ses impacts sur la population.

Ce système est départemental et défini en lien avec les acteurs de la sphère sanitaire (Santé publique France notamment).

Le décret, qui impose aux employeurs d'évaluer les

risques en amont des épisodes de chaleur intense, afin, le cas échéant, de prévoir des mesures de prévention et de protection particulières, définit l'épisode de chaleur intense par référence à ce dispositif connu de tous et simple d'accès.

Si ce choix n'a, dans son principe, pas posé de difficulté de principe au Conseil d'État, celui-ci a cependant attiré l'attention du Gouvernement sur l'applicabilité du décret outre-mer.

En effet, alors que le décret a vocation à s'appliquer à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte, régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution qui relèvent de l'identité législative en matière de santé au travail, le système jusqu'alors déployé par Météo France ne s'y appliquait pas.

Prenant acte de ce que la définition d'un système de vigilance propre aux outre-mer faisait l'objet de travaux en cours entre Météo-France, Santé publique France et les ministères concernés, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement de mentionner dans le décret que le seuil de déclenchement de l'épisode de forte chaleur se ferait par référence à « un dispositif développé par Météo-France pour signaler le niveau de danger de la chaleur ».

L'arrêté du 27 mai 2025 relatif à la détermination des seuils de vigilance pour canicule du dispositif spécifique de Météo-France visant à signaler le niveau de danger de la chaleur pour la protection des travailleurs contre les risques liés aux épisodes de chaleur intense fixe ces seuils. Ce dispositif a vocation à être adapté pour l'Outre-mer.

Les mesures de prévention : une approche tournée vers l'obligation de résultat, non exclusive de certaines prescriptions

La directive-cadre de 1989 dispose que « *l'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail.* » (point 1 de l'article 5).

L'article L. 4121-1 du code du travail prévoit que « *L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. / Ces mesures comprennent : / 1° Des actions de prévention*

des risques professionnels (...) ; / 2° *Des actions d'information et de formation* ; / 3° *La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. / L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes* ».

L'article L. 4121-2 énonce, pour la mise en œuvre de ces dispositions, neuf principes généraux qui, déclinés sous forme de verbes d'action, déterminent le contenu de l'obligation de prévention.

Conformément à la logique qui sous-tend ce pan du droit du travail, c'est une obligation générale de prévention, propre à assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, qui pèse sur l'employeur, à charge pour lui, sous réserve de respecter des principes généraux (par exemple celui de chercher d'abord à éviter le risque à la source, ou encore celui de privilégier les mesures collectives sur les mesures individuelles), ainsi que certaines règles élémentaires, de choisir les moyens adéquats pour y parvenir et de les adapter en tant que de besoin. C'est à lui qu'il revient, sous peine de voir engagée sa responsabilité civile, voire pénale en cas de manquement grave, d'évaluer, de maîtriser et de contrôler les risques inhérents à son activité.

Le Gouvernement n'entendait pas s'écarter de cette approche. Pourtant, le projet d'article relatif aux mesures de prévention pouvait, dans sa version initiale, paraître s'en écarter en ce qu'il dressait une liste des mesures d'ordre organisationnel et technique devant figurer dans le document de prévention.

Le Conseil d'État a proposé, au bénéfice d'un travail étroit avec les commissaires du Gouvernement, une réécriture de cet article plus conforme à leur intention et cohérente avec les dispositions relatives aux autres risques prévues au livre IV de la quatrième partie du code du travail. Pour autant, le texte conserve certaines prescriptions devant s'imposer dans tous les cas et quel que soit le contexte : la fourniture d'eau potable fraîche en quantité suffisante pour se désaltérer mais aussi pour se rafraîchir en cas d'épisode de chaleur intense, le maintien au frais, tout au long de la journée de travail, de l'eau destinée à la boisson, à proximité des postes de travail (art. R. 4463-4) ; le maintien dans les locaux fermés d'une température

« adaptée, compte tenu de l'activité des travailleurs et de l'environnement dans lequel ils évoluent » (art. R. 4233-13).

Une priorité du nouveau Plan de santé au travail

L'essentiel, on le comprend, résidera dans la mise en œuvre effective des dispositions de ce décret.

Cela reste un défi, quand on sait que plus de la moitié des entreprises ne satisfont pas à leur obligation de mettre en place un document unique d'évaluation des risques. Il en va de la sécurité et de la santé des salariés, mais aussi de la performance des entreprises, eu égard à l'impact de l'exposition à de fortes chaleurs sur la productivité.

Dans le cadre de la campagne de l'été 2025, plus de 4500 contrôles ont été diligentés par l'inspection du travail, soit trois fois plus qu'en 2024. La plupart de ceux-ci ont donné lieu à des suites, dont un grand nombre de mises en demeure.

Mais c'est sans doute l'accompagnement des entreprises qui sera déterminant pour la mise en œuvre du nouveau dispositif réglementaire, notamment pour les PME-TPE. Ainsi, le plan de santé au travail pour 2026-2030, qui vient d'être publié et consacre un volet au changement climatique, assigne à plusieurs acteurs de la prévention l'objectif de produire des outils sur l'adaptation des locaux de travail et les équipements de protection individuelle. En proximité directe avec les entreprises, les services de santé et de prévention au travail, qui ont été profondément modernisés par la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, auront également un rôle important à jouer.

Enfin, le dialogue social d'entreprise et de branche est appelé à occuper une place majeure, qu'il s'agisse de la consultation des représentants du personnel sur les documents de prévention ou de la conduite de négociations, par exemple sur l'aménagement des horaires, l'organisation de rotations ou le recours au télétravail lors des épisodes de canicule.



Bastien Brillet
rapporteur à la section
sociale du Conseil d'État



Amel Hafid
rapporteuse à la section
sociale du Conseil d'État

Un nouveau livre à 215 milliards dans un code qui en pèsera 300

Retour sur une superproduction : la recodification de la TVA au CIBS

Ordonnance n° 2025-1247 du 17 décembre 2025

L'ordonnance du 17 décembre 2025 portant recodification de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et diverses modifications du code des impositions sur les biens et services (CIBS) a amené la section des finances à participer à une œuvre hors norme par ses enjeux tant juridiques que financiers : refondre dans un code - certes conçu pour les accueillir, le CIBS, mais très différent du CGI où elles étaient logées - des centaines de dispositions accumulées, depuis des décennies sur la TVA. Exercice à conduire sans, naturellement, fragiliser la mise en œuvre de cet impôt dont l'État, les collectivités locales, la sécurité sociale et l'audiovisuel public¹ tirent une grande partie de leurs ressources.

Aux origines de cette superproduction

Naissance de la TVA

Constatant les effets désincitatifs à l'investissement des taxes à production, Maurice Lauré, polytechnicien, enseignant à l'université et inspecteur des finances en poste à la direction générale des impôts (DGI) réfléchit, dès les années cinquante, à un système permettant de sortir les investissements de l'assiette de l'imposition. Il en convainc Edgar Faure, contre l'avis du service de la législation de la DGI, et ce système sera mis en place à titre temporaire, avant qu'il songe à une idée plus radicale de taxe ne frappant, à chaque étape de la vie d'un bien, que la portion de richesse successivement créée. Le concept de TVA est né. Il sera adopté par le Parlement en 1954.

Son champ est initialement modeste, seules 15 % des entreprises, exclusivement industrielles, sont assujetties. Mais ce système connaîtra une formidable expansion matérielle, la plus grande part de l'économie y étant peu à peu attirée avec la loi de généralisation de 1966, et plus encore territoriale. La TVA est, en effet, rapidement adoptée au niveau européen. Les deux premières directives de 1967 sur l'harmonisation de taxes sur le chiffre d'affaires-système de TVA font de cet impôt un pilier du marché unique. Ses principes essentiels seront fixés par la 6^e directive de 1977. Mais le succès de la TVA ne se limite pas à la Communauté européenne, ni même aujourd'hui à l'Union. Elle a été adoptée par 172 États à travers le monde, soit 95 % de la population du globe, à l'exception notable des États-Unis.

La TVA représente aujourd'hui en France 215 Md€ de recettes, soit bien plus que l'impôt sur le revenu et

l'impôt sur les sociétés, pesant réunis « seulement » 150 Md€. La TVA pèse environ 20 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires et 38 % des recettes fiscales, ce qui est à la fois considérable et assez nettement en dessous de la moyenne européenne. Car la France recourt largement aux taux réduits et aux exonérations pour compenser les effets de cet impôt souvent qualifié d'injuste, puisque pesant sur tous les consommateurs, quelles que soient leurs ressources et, de fait, régressif (pesant à proportion davantage sur les consommateurs-contribuables les moins aisés). La TVA finance historiquement le budget général de l'État mais elle profite désormais pour plus de la moitié de son rendement à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales (110 Md€) ainsi qu'à l'audiovisuel public (4 Md€).

Codification de la TVA

Si la TVA est, comme la codification, une invention française, la combinaison de ces deux idées ne s'est pas imposée d'évidence. La codification du droit fiscal français a elle-même été assez tardive. Les règles relatives à l'impôt n'ont commencé à être rassemblées dans un texte unique que le 6 avril 1950, date à laquelle furent publiés quatre décrets et un arrêté portant refonte des codes fiscaux, qui ont procédé à la codification des dispositions éparées au sein d'un même « code général des impôts ». La maintenance du CGI a ensuite été opérée par décrets annuels de codification sur le fondement de l'article 11 de la loi du 1^{er} mars 1951.

Quand la TVA est introduite en droit français, par la loi du 10 avril 1954 portant réforme fiscale, le législateur ne se plie pas encore complètement à la discipline de la réforme « dans le code » : il bâtit

le régime de la nouvelle taxe qu'il institue hors du tout récent code général des impôts. Fidèle à la codification réglementaire après-coup, c'est un décret qui, en octobre de la même année, va incorporer les dispositions nouvelles au CGI. La même méthode est appliquée lors de la généralisation de la TVA opérée par la loi du 6 janvier 1966, dont l'article 54 prévoit qu'un « *décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} janvier 1968 assurera la mise en harmonie du code général des impôts avec les dispositions de la présente loi* », ce qui sera fait par un décret du 15 décembre 1967. C'est sur ces fondations que toute la codification de la TVA a été édifiée depuis lors en France et dont le bâti est bien plus lourd et complexe que le dispositif inventé dans les années 50-60. Mais dans ce domaine comme dans d'autres, si les constats désolent, les comparaisons consolent, car personne n'a réellement fait mieux que nous.

Le droit européen non seulement n'obligera pas à faire mieux mais ne fera pas mieux que la codification française, alors même qu'il a connu un exercice de refonte bien plus récent avec la directive dite de codification 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 comportant pas moins de 400 articles. Son règlement d'exécution 282/2011 en constitue un accessoire substantiel, avec 60 articles de plus, auquel s'ajoutent des lignes directrices de la Commission (dont les dernières mises à jour remontent au printemps 2021), une directive de presque 100 articles déterminant le champ d'application de certaines exonérations de taxe (2009/132/CE du 19 octobre 2009) ainsi que la très abondante et structurante jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Et seuls deux États-membres de l'Union se sont risqués à une véritable codification de leur droit interne, avec des résultats mitigés. La Belgique a bien créé un code de la valeur ajoutée avec la loi du 3 juillet 1969 mais les très nombreux textes ultérieurs n'ont pas permis de préserver cette démarche codificatrice : seule une codification officieuse est mise à disposition par le service public fédéral des Finances. En Italie en revanche, un exercice de recodification à droit constant de la législation relative à la TVA vient d'aboutir (« *Testo Unico IVA* ») et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027. Composé de 171 articles répartis en 18 titres, il ne s'agit toutefois que d'une simple compilation, sans modification, harmonisation ou introduction de nouvelle définition. Les autres États-membres (Allemagne, Espagne, Irlande notamment) ont quant à eux introduit dans leur droit interne et mis à jour, année après année, les règles de TVA par des

lois et règlements *ad hoc* sans démarche codificatrice ou même seulement unificatrice.

Création du CIBS

Les constats étaient partagés depuis longtemps en matière d'impôts sur les biens et services, bien au-delà de la seule TVA : des dispositions éparses, figurant au CGI et ailleurs, à la fois dans des codes très proches, comme le code des douanes, mais aussi des textes plus lointains, codifiés ou non ; inversement, des règles de nature économique présentes dans la loi fiscale sans justification, sinon la commodité de procéder ainsi à un moment donné ; une écriture pour le moins obscure, sauf pour les spécialistes, avec des articles d'une extrême longueur mêlant tous les aspects, se répétant parfois d'un article à l'autre, voire divergeant sur les mêmes questions ; une numérotation séquentielle en latin à laquelle il a fallu se résigner du fait de la sédimentation des dispositions au fil du temps mais de plus en plus rebutante pour les non-initiés, et même parfois pour les initiés eux-mêmes ; l'absence de véritable opération de refonte ou de délestage depuis 1981, date de création du livre des procédures fiscales (LPF), par extraction du CGI.

Encore fallait-il que quelqu'un enclenche le processus de la création d'un nouveau code ayant vocation à accueillir le droit des impositions sur les biens et services, soit environ 10 % des dispositions du CGI, à l'exclusion des règles de procédures (sauf celles qui sont spécifiques aux impositions concernées), des règles relatives aux affectations des recettes fiscales hors budget général de l'État et de certaines définitions de concepts techniques ou très spécifiques.

C'est à l'administration que l'on doit cet acte de bravoure, alors que rien ne l'y contraignait, même si certains éléments de contexte ont pu inciter à franchir ce pas. On peut notamment penser au transfert de la gestion d'un certain nombre d'impôts de l'administration des douanes à l'administration fiscale qui a pu jouer comme révélateur supplémentaire d'un maquis de moins en moins justifiable, en tout cas par la complexité intrinsèque des prélèvements obligatoires en cause mais bien plus sûrement par l'absence d'effort de rationalisation des textes les régissant.

Engagée en 2019, la réécriture du droit des impôts indirects dans un tout nouveau code des impositions sur les biens et services se détache alors des pratiques antérieures propres à la codification fiscale au profit des procédés habituels de la codification générale, c'est-à-dire une habilitation de l'article 38 de la Constitution

à codifier par ordonnance à droit constant ou quasi-constant. Ce sont même des habilitations successives qui ont été accordées au Gouvernement, dans les dernières lois de finances, lui permettant de bâtir peu à peu ce nouveau monument du droit fiscal.

Ce nouveau code existe formellement depuis le 1^{er} janvier 2022, date d'entrée en vigueur de la première ordonnance du 22 décembre 2021. Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution ont été au nombre de quatre, et il y en aura probablement une cinquième. Mais à cette date du 22 décembre 2021, c'était un code incomplet qui comprenait : un livre I, un livre III, un livre IV, mais pas de livre II. Et, au sein des livres III et IV, il y avait des « trous », des « emplacements » réservés, qui ont été comblés avec les ordonnances ultérieures. Le livre II, qui ouvre la série des livres de fond après le livre I^{er} « Dispositions générales », attendait donc la TVA, qui précède ainsi, désormais, les régimes des accises (énergies, alcools, tabacs), et des autres impositions sectorielles (mobilités, communication-numérique-culture, activités industrielles et artisanales).

Recodification de la TVA

La quatrième ordonnance aura donc été la bonne. Signée le 17 décembre 2025, l'ordonnance n° 2025-1247 portant recodification de la taxe sur la valeur ajoutée et diverses modifications du code des impositions sur les biens et services a été prise sur le fondement du VII de l'article 111 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 modifiée de finances pour 2024.

Comme les autres habilitations de la série, il s'agit d'une habilitation qui permet de procéder à droit constant, sans pour autant aboutir à un texte législatif constant. Dans l'encadrement que le législateur fixe à l'exécutif pour la prise de ces ordonnances, il est question de refonte des règles des impositions frappant les produits, les services ou les transactions. Le terme même de refonte est ambitieux. On procède à droit constant, mais certainement pas à une conservation à l'identique de la règle écrite législative. C'est un point très important et très structurant.

L'administration ayant obtenu du Parlement une durée d'habilitation longue, elle a pu mener le travail technique dans des conditions satisfaisantes. Comme pour les autres habilitations CIBS, la durée accordée est de deux ans. Ainsi que la Commission supérieure de codification le souligne dans ses rapports, cette

durée est indispensable : une durée d'habilitation trop courte ne permet pas d'effectuer correctement un travail de codification de cette ampleur puisqu'il faut non seulement intégrer le temps nécessaire au travail de l'administration elle-même – qui est une œuvre considérable –, mais également prendre en compte le processus d'examen devant la Commission supérieure de codification, et enfin, ménager un délai minimal permettant au Conseil d'État d'exercer son office consultatif.

Synopsis de cette superproduction

Le vecteur

S'agissant des ordonnances, l'office consultatif du Conseil d'État repose sur l'article 38 de la Constitution, qui dispose que « *Les ordonnances sont prises [...] après avis du Conseil d'État* ». Par ailleurs, l'article L. 112-1 du code de justice administrative en précise les grandes lignes : le Conseil d'État participe à la confection des lois et des ordonnances, rend son avis et propose les modifications qu'il estime nécessaires. Ce travail est généralement assuré dans une relation partenariale avec l'administration qu'il conseille, les autorités politiques restant seules maîtresses du texte qui sera signé et présenté *in fine* au Journal officiel. Comme on le sait, ce travail reste en tous points confidentiel pour les textes de forme réglementaire comme une ordonnance, y compris vis-à-vis des membres du Conseil d'État appelés, le cas échéant, à statuer au contentieux en cas de recours direct contre celle-ci ou d'exception d'illégalité soulevée à son sujet à l'occasion d'un recours contre un acte subséquent.

Face à une ordonnance, la première vérification assurée par une section consultative est celle du respect des limites de l'habilitation, dont les termes sont d'interprétation stricte (CE, 26 novembre 2001, *Association liberté information, santé et autres*, n° 222741). Ce point n'est cependant pas le plus délicat lorsque, comme pour le CIBS, les termes sont définis de manière explicitement large en donnant d'importantes marges de manœuvre au (re)codificateur. Encore y avait-il lieu, en l'espèce, de déterminer la portée exacte de l'habilitation à « *adapter les dispositions de droit interne au droit de l'Union européenne* », pour l'adaptation à des textes européens non encore transposés, dès lors qu'ils n'ouvrent pas de choix structurants aux États membres et sont essentiellement techniques. Une pesée précise était également nécessaire en ce qui concerne l'intégration de la jurisprudence, nationale comme

européenne, dans le cadre du droit constant, afin de déterminer jusqu'où aller. Certaines jurisprudences, impressionnistes ou ponctuelles, n'ont que peu d'utilité à être codifiées alors que certaines, présentant une certaine permanence, une pérennité et une portée suffisamment générale, méritent de l'être.

Une deuxième vérification classique pour une ordonnance est celle de l'absence de contrariété avec les normes supérieures, non seulement parce qu'une ordonnance ne saurait davantage que les autres textes normatifs méconnaître la hiérarchie des normes mais plus encore pour une ordonnance dont l'habilitation a été conçue pour assurer ou rétablir le respect de cette hiérarchie. Les dispositions constitutionnelles sont rarement en cause dans les habilitations à droit constant, sauf lorsque les contrôles antérieurs, en particulier les éventuelles questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), n'ont pas permis de détecter et/ou de purger certaines difficultés dans les dispositions à recodifier. En revanche, s'agissant d'une manière aussi étroitement harmonisée que le droit de la TVA, le respect du droit de l'Union européenne est une question omniprésente. Elle peut renvoyer dans certains cas à des débats assez anciens, qui peuvent ne plus être très vivaces dans la pratique de la taxe, même au contentieux, mais qu'un exercice de codification ou de recodification à droit constant fait nécessairement ressurgir et peut amener à revisiter ou réévaluer à la lumière du contexte qui prévaut à la date de la recodification.

Une troisième vérification classique tient aux conditions d'application outre-mer, là encore, comme pour tout texte normatif mais, en l'espèce, avec une spécificité potentielle des ordonnances de l'article 38 qui peuvent avoir à respecter des prescriptions spécifiques de l'habilitation. Tel n'était pas le cas ici et pour cause. Tous les territoires hors métropole sont en effet exclus du territoire harmonisé par la directive TVA, sauf Monaco (voir c du 1 de l'article 6, et article 7, de la directive). Il s'ensuit que les régions ultrapériphériques - RUP (mentionnées à l'article 349 TFUE), sur le territoire desquelles le droit de l'UE est en principe applicable (collectivités relevant de l'article 73C° et Saint-Martin), ne font pas partie du territoire TVA européen. *A fortiori*, les autres collectivités d'outre-mer, qui constituent des pays et territoires d'outre-mer – PTOM (mentionnés à l'article 198 TFUE), sur le territoire desquelles le droit européen est en principe inapplicable, sont tout aussi exclues. En revanche, s'applique en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion un régime national de TVA, comportant de larges dérogations. Ces dispositions

peuvent s'écarter du droit de l'Union, sous réserve que cette méconnaissance ne crée pas une rupture d'égalité susceptible de poser un problème de constitutionnalité.

Autre classique de l'examen en sections administratives, puisque c'est l'un des seuls endroits où l'on s'en préoccupe réellement, y compris lorsqu'il n'y a pas de question de légalité à la clé, le partage loi/règlement. Ce travail a été lourd, le CGI offrant de nombreux exemples de règles de forme législative portant en réalité sur un objet de nature réglementaire, comme les seuils, les règles déclaratives ou les procédures de paiement. Inversement, la question du reclassement au niveau législatif de certaines dispositions a pu se poser.

Dernier passage obligé : le contrôle des consultations préalables. On sait que les textes de forme réglementaire comme les ordonnances sont censés comporter le visa des consultations qui sont regardées comme obligatoires. S'agissant de la présente ordonnance, on trouve, dans sa version publiée au Journal officiel, de manière assez attendue pour une nouvelle codification, celle de la Commission supérieure de codification (CSC). Plus inhabituelle est celle du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel mais qui est à relier à la reformulation de la compétence du juge administratif et du juge judiciaire en matière d'impôts.

Le plan

Le plan du livre II du CIBS, sur la TVA, comprend quatre titres relatifs au régime général de la taxe (titre I), aux régimes particuliers transverses (titre II), aux régimes propres aux échanges intra-européens ou internationaux de certains biens (titre III) et aux régimes sectoriels (titre IV). C'est une première trace de la mise au format-CIBS de la TVA, les différents livres du code étant déjà structurés en allant du général au particulier : le codificateur expose d'abord la règle de droit commun puis il présente, en tant que de besoin, et pour chaque question, en allant de la plus vaste à la plus ciblée, les dérogations qui s'imposent.

Mais l'aspect le plus signifiant de la structuration du code figure dans les subdivisions du Titre Ier sur le régime général. Il s'agit de la fameuse construction « ennéalogique », c'est-à-dire en neuf éléments constituant autant de chapitres reflétant chronologiquement la vie de l'impôt et qui est une constante, pour ne pas dire l'une des principales

marques de fabrique, du CIBS : « Éléments taxables et territoires », « Fait générateur », « Montant de l'impôt », « Exigibilité », « Personnes soumises aux obligations fiscales », « Constatation », « Paiement », « Contrôle », « Recouvrement », « Contentieux », « Affectation ».

Cette nouvelle structuration-type du CIBS soulève des questions d'adaptation pour la TVA qui présente, notamment, une différence notable avec les autres impositions indirectes déjà codifiées. Il s'agit en effet d'une taxe réelle qui ne s'attache pas seulement à une opération donnée, mais qui, en tant que taxe à la consommation, implique de considérer tous les éléments de la chaîne économique. Il a donc fallu ajuster ici et là les intitulés ou la ventilation des articles afin que la structure type puisse bien embrasser cette matière fiscale très particulière.

Cela n'enlève rien au changement profond que cette « mise au format » de la TVA a emporté par rapport à la codification au CGI qui était toute différente autour des 11 sections du chapitre « TVA » du titre « Taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées ». L'écart est de même important par rapport au « modèle UE », même si, comme on l'a déjà relevé, on peut hésiter à parler de modèle s'agissant de la codification : 12 titres et 10 annexes de fond (hors dispositions temporaires notamment). Cette faiblesse même de la codification européenne au plan formel, accentuée par les empiètements du règlement d'exécution et les requalifications de nombreuses règles par la jurisprudence de la CJUE, laisse toute liberté aux États membres pour agencer leur droit interne, en la forme, comme bon leur semble.

Les articles

Prenant le contre-pied du CGI qui se caractérisait par des articles souvent fleuves, mêlant, au prix de répétitions, dispositions générales et dérogatoires, le codificateur CIBS a opté pour des articles particulièrement brefs, ne traitant qu'une seule question à la fois (articles mono-objet). C'est ce qui explique que leur nombre ait quadruplé par rapport au CGI sans augmentation du nombre total de mots.

En cohérence avec ce qui a été fait à l'échelle du plan du code, les articles ne réunissent plus la règle générale et la règle particulière, désormais généralement qualifiée de « dérogatoire ». Cette dernière se trouve ainsi séparée de la règle de droit commun, dans une subdivision plus lointaine, réservée aux dérogations.

Cette démarche très analytique suivie par le codificateur aboutit à une présentation moderne et orthodoxe mais au prix d'un éclatement de la matière obligeant à lire plusieurs articles dans plusieurs subdivisions différentes du code pour se figurer un régime d'ensemble (principes et exceptions) là où le CGI pouvait présenter les éléments de manière plus compacte. Mais aucun système n'est parfait et les insuffisances antérieures de la structuration des articles ont été trop dénoncées pour qu'on puisse, face à la réorganisation opérée, exprimer de véritables regrets.

La même rigueur dans la conception des articles est à relever s'agissant de ceux, désormais nombreux, portant sur des définitions. Le CIBS « définit beaucoup », mais une fois celles-ci posées, il n'y revient pas et procède systématiquement par renvoi, en utilisant la formule « *au sens de* », suivie de la référence de l'article qui porte la définition. On retrouve le même inconvénient que sur le point précédent, en obligeant ainsi le lecteur à se déplacer dans le code pour aller à la disposition source et ainsi à lire plusieurs parties du code pour comprendre une seule et même question. Mais, là encore, c'est l'inconvénient d'un avantage et on peut admettre, même sans goût excessif pour la nouveauté, que l'avantage l'emporte sur l'inconvénient.

Dernier élément à signaler sur la confection des articles : la démarche « d'itémisation ». Chaque fois que c'est possible, les articles ont été décomposés sous forme d'énumération, là où la technique fiscale de rédaction antérieure reposait sur des phrases, le cas échéant, très longues. C'est un parti rédactionnel qui, lui aussi, est porteur de sens et qui n'emporte aucun véritable inconvénient en lui-même, même s'il a amené quelques discussions sémantiques comme on va le voir à présent.

Les mots

Le choix des termes est souvent central dans les exercices de recodification. La TVA au CIBS ne fait pas exception, avec un effort de normalisation sans précédent en cette matière où la langue est parfois qualifiée de « vernaculaire » tant elle est difficile d'accès pour les non-initiés.

Un certain nombre de partis terminologiques étaient en réalité soit inspirés soit imposés par le droit de l'Union européenne. De nombreuses notions du système de TVA ont en effet été forgées

et développées de manière autonome par le droit de l'UE, directive et règlement d'exécution UE/282/2011 du 15 mars 2011 modifié, juridiquement contraignant et directement applicable, textes auxquels s'incorpore la jurisprudence abondante de la CJCE/UE. Lorsqu'il s'agit par ailleurs de notions d'interprétation stricte (en particulier, les exonérations), la prudence s'impose pour prévenir des risques de divergence avec le droit de l'Union.

Par exemple, le CIBS désigne les impositions comme des « taxes » ou « accise », ce dernier terme étant consacré par le droit communautaire. Aucune autre dénomination n'est retenue. Il s'agit là d'un parti normalisateur fort. De même, on se réfère à la notion de « territoires de taxation » auxquels s'opposent les « territoires tiers » ne relevant pas de l'Union européenne et pour lesquels des règles fiscales différentes s'appliquent. Cela peut amener à des éléments que le président Josse a pu qualifier « d'exotiques² », notamment lorsque le code prévoit que pour l'application du régime général d'accise, le Mont Athos ne constitue pas un territoire tiers. En effet, le territoire douanier est défini par référence à la directive TVA, laquelle ne s'applique pas au Mont Athos. En revanche, lorsqu'on parle d'accises, on réintègre le Mont Athos dans le territoire de taxation. Le droit de l'Union offre ainsi au Mont Athos, en sus de tous les égards dus à son statut si particulier, l'honneur d'une mention au livre II³ du CIBS français.

Mais un grand nombre de partis terminologiques résultent de choix du codificateur, qui ont pu donner lieu à des discussions avec la section sur la meilleure manière d'exprimer telle ou telle notion ou d'articuler telle ou telle règle.

Cela a pu se produire sur des notions structurantes : le CIBS distingue ainsi l'exonération « fonctionnelle » de l'exonération « dérogatoire ». Cette distinction n'est pas simplement terminologique, dans la mesure où elle emporte un certain nombre de conséquences juridiques. La section y a donc porté une attention particulière.

Bien plus anecdotique, « l'itémisation » de la plupart des articles a amené, comme on l'a déjà indiqué, à formuler les conditions à remplir pour bénéficier de tel ou tel régime sous la forme d'une énumération. Lorsque ces conditions doivent être cumulativement réunies, le texte publié prévoit qu'elles « doivent satisfaire l'ensemble des conditions suivantes ». Cette formulation a été arrêtée avec le Gouvernement après en avoir évoqué d'autres. Un débat est apparu :

faut-il dire « lorsque l'ensemble des conditions est réuni » ou « lorsque l'ensemble des conditions sont réunies » ? Faut-il accorder avec « ensemble » ou avec « conditions » ? La section s'est référée aux préconisations de l'Académie française et il est apparu que les deux étaient possibles. Comme on le voit, l'office des sections consultatives du Conseil d'État inclut aussi le bon usage du Français.

Scènes de cette superproduction

Au titre I^{er}, sur le régime général

Parmi le millier d'articles du projet, l'article introductif du livre II aura suscité un premier débat sémantique. Fallait-il, à l'image de la directive 2006/112/CE, employer le terme de « système » pour ouvrir sur le régime général de la taxe et sur ses régimes particuliers comme l'avait initialement envisagé l'administration ? L'absence de densité juridique du terme a eu raison de lui. L'article L. 200-1 dispose que les « règles relatives à la TVA » comprennent un régime général et des régimes particuliers.

Les choix sémantiques, le sens des mots, les efforts de définition sont, sans conteste, l'une des marques de fabrique de cette recodification qui s'appuie, en outre, sur les articles déjà existants du CIBS. Ainsi, par exemple, les territoires de taxation sont clairement définis par référence à ceux que mentionnent l'article L. 112-4, qui figure dans le livre I^{er} du CIBS et concerne, ainsi, l'ensemble des impôts dont le régime est codifié au CIBS. De même, l'exigibilité d'une imposition s'entend au sens de l'article L. 141-1, comme la naissance de l'obligation de paiement ou du droit au remboursement d'une somme constituant le montant de l'imposition. Les notions cardinales d'« opération effectuée à titre onéreux », « d'activité économique », de « livraison de biens », de « prestation de services » ou encore de « fait générateur » sont respectivement explicitées aux articles L. 211-10, L. 211-17, L. 211-33, L. 211-47, L. 212-2. Mais au fil de son parcours le lecteur rencontre d'autres définitions plus techniques telles que celles de « contrepartie », distincte de la notion de « contrevalet » (L. 211-12), d'opération unique (L. 211-15), de distorsion économique (L. 211-20), d'assujetti, de personne morale non assujettie ou de particulier (L. 211-23 à L. 211-25), de lieux d'exercice et de siège des activités (L. 211-27 à L. 211-29), de transport de biens (L. 211-37), de transport intra-européen (L. 211-38), etc. Cet enthousiasme définitionnel s'est même étendu, notamment, aux notions de « travail à façon » (L. 211-49), d'« intrant » (L. 211-109) mais aussi d'« exonération fonctionnelle » (L. 213-2) qui diffère de celle d'« exonération dérogatoire » (L. 213-4).

De ce parti de définir une fois pour toute et de poser la règle générale en évitant soigneusement d'y revenir, résulte la seconde caractéristique du Livre II et en particulier de son titre I^{er} : le recours massif à la technique du renvoi. Là où l'article 256 du CGI dispose de façon synthétique, voir ésotérique, que « *Sont soumises à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti en tant que tel* », l'article L. 211-2 du CIBS dispose qu'« *Est soumise à la taxe toute opération mentionnée aux articles L. 211-4 à L. 211-6 qui est effectuée sur le territoire de taxation mentionné à l'article L. 211-7* ». Il y a fort à parier, de ce fait, que le fiscaliste insuffisamment endurant n'éprouvera pas le sentiment d'une plus grande intelligibilité lors de sa première lecture. Pourtant, après avoir effectué quelques allers-retours entre les nouveaux articles, c'est bien une sensation de rigueur conceptuelle et d'exhaustivité qui s'impose.

La troisième caractéristique particulièrement prégnante du titre I^{er} résulte de la codification de la jurisprudence de la CJUE. Tout en mesurant les risques inhérents à une démarche de ce type, on peut admettre comme pertinent et juridiquement utile d'intégrer dans le droit interne le résultat de plusieurs décennies de travail jurisprudentiel européen. Ainsi, par exemple, les critères d'identification d'une « activité économique » (L. 211-17) sont ceux que la CJUE a dégagés. De même, la notion d'« intrant », qui n'est pas directement reprise de la jurisprudence de la Cour, fait son entrée parmi le vocabulaire des règles relatives à la TVA pour expliciter celle de « lien direct » forgée par la jurisprudence européenne et reprise dans le CIBS, afin de préciser les principes du droit à déduction (L. 211-108 et L. 211-109).

Sur le fond, la plus grande innovation conceptuelle du titre I^{er} figure sans doute aux chapitres II et IV consacrés respectivement au fait générateur et à l'exigibilité. En effet, s'il est habituel de raisonner en ces termes en ce qui concerne l'impôt et donc la TVA, le droit à déduction, qui est une composante fondamentale du régime de la taxe, est désormais lui aussi doté d'un fait générateur (L. 212-3) et d'une exigibilité (L. 214-20) comme s'il s'agissait d'un impôt négatif. Est ainsi expressément consacrée l'idée que le régime de la TVA crée des créances fiscales au profit de l'État mais aussi des créances sur le Trésor au profit du contribuable. Cette logique, préexistante, n'avait jamais été formulée ainsi, notamment pas dans la directive 2006/112/CE ni dans la jurisprudence de la Cour. Elle a le grand mérite de contribuer à rendre l'ensemble du système cohérent et de donner du sens

à des règles techniques particulièrement complexes : on pense notamment à celles qui s'appliquent en matière de régularisation du droit à déduction (L. 214-24 à L. 214-27). Certains regretteront néanmoins qu'en raison de l'architecture du titre I^{er} les règles régissant le droit à déduction se trouvent dispersées dans différents chapitres.

Au titre II, sur les régimes particuliers transversaux

Sans prétendre à une quelconque forme d'exhaustivité, deux exemples illustrent la mise en œuvre et l'intérêt de ces choix de méthode.

Le premier exemple concerne la « TVA immobilière », c'est-à-dire les règles en matière de TVA sur des opérations portant sur des biens immeubles et des travaux immobiliers. Il ne s'agit pas ici de présenter, même à grands traits, ces règles qui sont réunies dans 103 articles du CIBS au sein du chapitre I^{er} du titre II du livre II, mais d'insister sur les aspects de méthodes.

En premier lieu, ce chapitre s'ouvre par une sous-section faïtière définissant les notions cardinales en matière de TVA immobilières « générale », telles que celles d'immeuble, d'immeuble neuf, de bâtiment, de terrain bâti, non bâti et à bâtir, de logement et de travaux immobiliers. Les subdivisions propres aux règles propres aux logements relevant de la politique sociale s'ouvrent, de la même manière, sur des définitions transversales.

La réunion dans une même subdivision d'ouverture des définitions transversales est précieuse.

D'une part, elles ne figuraient pas toutes dans le CGI⁴. D'autre part, les définitions qui y figuraient étaient dispersées et, souvent, incluses dans des articles transversaux. Ainsi, l'immeuble neuf était défini au 2^o du 2 du I de l'article 257 sur la soumission à la TVA de certaines opérations de livraison d'immeubles, et l'immeuble ancien était défini au 2^o du 5 de l'article 261 dressant la liste de plusieurs opérations exonérées.

En second lieu, la nouvelle architecture qu'offre le CIBS permet d'accroître la lisibilité et l'intelligibilité des règles, en particulier s'agissant de la TVA applicable aux opérations touchant les logements relevant de la politique sociale. De façon très schématique, dans le CGI, ces règles figurent aux articles 278 *sexies* à 279-0 *bis* A, souvent très volumineux (l'article 278 *sexies* compte ainsi près de 60 alinéas). Au sein du CIBS, les règles se trouvent dans un grand nombre d'articles (articles L. 221-40 à L. 221-102) plus courts et dont

l'ensemble est plus lisible, en particulier grâce à leur regroupement au sein de subdivisions thématiques. Par ailleurs, les taux de TVA applicables aux différentes opérations sont présentés dans des tableaux de synthèse figurant des « articles chapeaux », qui précisent également les dispositions du CIBS propres à chaque opération. À titre d'exemple, l'article L. 221-68 du CIBS dresse la synthèse des dispositions et des taux prévus pour la production de certains types de logements, tandis que son article L. 221-76 fait de même s'agissant de la transformation de locaux en logements sociaux et assimilés.

Le second exemple sur lequel il est proposé de se pencher concerne le régime dit de « l'assujetti unique », qui consiste à grands traits à considérer comme un seul assujetti à la TVA, sur option de leur part, des personnes qui, bien que juridiquement indépendantes, sont étroitement liées sur les plans financier, économique et opérationnel.

Ce régime était prévu pour l'essentiel à l'article 256 C du CGI, comptant trente-et-un alinéas, mais certains aspects se trouvaient dans d'autres articles de ce code, en fonction de leur objet⁵, certains pouvant être formellement de niveau réglementaire. Au sein du CIBS, les règles relatives à l'assujetti unique sont regroupées dans un bloc cohérent de vingt-six articles constituant le chapitre IV du titre II du livre II. Si ces articles enrichissent ponctuellement l'état du droit pour tirer les conséquences de décisions de la CJUE⁶, ils ont surtout permis de clarifier la présentation des dispositions, dans un souci de meilleure lisibilité, et la répartition entre loi et règlement.

À cet égard, deux mouvements inverses peuvent être mentionnés, et qui témoignent, s'il en était encore besoin, de l'intérêt des travaux de (re)codification. D'une part, la recodification de la TVA au sein du CIBS a permis de pleinement consacrer dans la loi des éléments relatifs au fait générateur de la TVA dans le cadre d'un assujetti unique (les opérations effectuées par cet assujetti sont celles dont le fait générateur intervient pendant sa période d'existence ; il en va de même du droit à déduction⁷). D'autre part, la recodification a débouché sur d'importants déclassements, en particulier s'agissant des modalités de constitution, de dissolution et de modification du périmètre de l'assujetti unique, et de celles de réalisation des obligations incombant à l'assujetti unique, notamment déclaratives : il s'agissait de dispositions d'ordre procédural relevant du niveau réglementaire.

Aux titres III et IV, sur les régimes spécifiques et sectoriels

Les titres III et IV permettent d'avoir une vue exhaustive de régimes de TVA spécifiques, qui dérogent au régime général sur au moins deux des neuf éléments relatifs à la « vie » de cet impôt. Dans une tentative de mise en cohérence, ils ont été regroupés en un titre III consacré à des régimes ayant tous une composante intra-européenne ou internationale (par exemple : régime de TVA applicable au commerce intra-européen de véhicules neufs ; régime de TVA applicable dans le cadre d'opérations relevant des relations internationales) et un titre IV consacré à des régimes spécifiques à certains types de biens ou prestations de services (par exemple : régime de TVA applicable aux biens d'occasion et objets d'art, de collection ou d'antiquité ; régime de TVA applicable aux opérateurs de voyage).

Comme déjà souligné, cet exercice a eu pour objectif d'améliorer la présentation des dispositions concernées, en facilitant leur identification et leur lisibilité grâce à la structuration en chapitres et en articles courts, de rétablir les niveaux de norme adéquats et d'énoncer de manière plus précise ou plus exhaustive certaines règles, notamment s'agissant de la définition du champ d'application matériel de plusieurs régimes. Il a aussi conduit, lorsque cela a paru pertinent, à la codification de la jurisprudence de la CJUE, particulièrement abondante et structurante pour certains des régimes concernés.

Cette démarche peut être illustrée par deux exemples.

Le premier concerne la définition d'un bien d'occasion, qui figurera désormais à l'article L. 242-2 du CIBS, et est enrichie des éclaircissements apportés par la jurisprudence de la CJUE (notamment CJUE, 18 janvier 2017, aff. C-471/15, *Sjelle Autogenbrug I/S*⁸) et celle du Conseil d'État (en particulier : CE, 8/9 SSR, 7 juillet 1972, n° 78066⁹, A ; CE, 7 SS, 19 décembre 1966, n° 68223¹⁰, B). Alors que la directive énonce seulement qu'un bien d'occasion est un bien meuble corporel susceptible de remploi, en l'état ou après réparation, l'article L. 242-2 du CIBS est plus précis et fixe trois conditions cumulatives : i) le bien doit avoir été utilisé, y compris à titre de composant d'un autre bien qui a lui-même été utilisé ; ii) le bien doit avoir conservé les fonctionnalités qu'il possédait avant cette utilisation ou, si ses fonctionnalités ont été altérées lors de l'utilisation, elles doivent avoir été restituées ou être susceptibles de l'être ; iii) les éventuelles modifications

apportées au bien ne doivent pas aller au-delà de la restitution de ses fonctionnalités et ne doivent pas lui conférer une valeur supérieure à celle qu'il possédait avant son utilisation.

Le second exemple concerne la définition de l'« opérateur de voyage¹¹ », terminologie préférée, dans le CIBS, à celle d'agence de voyage utilisée par la directive. Les prestations fournies par ces entreprises relèvent d'un régime de TVA spécifique qui se justifie, selon la CJUE, par le fait que les services fournis se composent le plus souvent de multiples prestations, notamment en matière de transport et d'hébergement, qui se réalisent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire de l'État membre où l'entreprise est située. L'application des règles de droit commun de la TVA à chacune de ces prestations, en matière de lieu d'imposition et de base d'imposition notamment, conduirait à des difficultés pratiques pour ces entreprises qui seraient de nature à entraver l'exercice de leur activité (cf. CJUE, 12 novembre 1992, aff. C-163/91, § 13-14). C'est la raison pour laquelle les différentes opérations effectuées par un opérateur de voyage pour la réalisation d'un voyage sont considérées comme une prestation unique fournie au voyageur, qui est imposée dans l'État membre dans lequel l'agence de voyage a établi le siège de son activité économique et dont la base d'imposition est, de façon dérogatoire, constituée par la marge de l'opérateur de voyage. Définir les opérateurs concernés par ce régime était plus que souhaitable, mais n'était pas chose facile, en raison notamment de certaines ambiguïtés de la jurisprudence de la CJUE. Celle-ci, en effet, juge qu'un opérateur de voyage peut proposer un seul service (transport ou hébergement), sans nécessairement proposer des services supplémentaires¹². Toutefois, elle distingue bien l'opérateur de voyage de l'acteur économique fournissant de manière isolée une prestation de transport ou d'hébergement¹³ et, sans en faire une condition nécessaire, évoque à de multiples reprises, s'agissant des « opérateurs de voyage », la fourniture d'informations et de conseils à la clientèle, élément que le Conseil d'État avait repris dans une décision contentieuse¹⁴. La rédaction du nouvel article L. 243-2 du CIBS essaie de combiner toutes ces précisions et subtilités et de marquer la spécificité de l'agence de voyage, au sens de la directive TVA, tout en étant conforme à la jurisprudence de la CJUE. Cet article énonce ainsi que : « *L'opérateur de voyage s'entend de l'assujetti qui propose, parmi un éventail de choix de voyages pour lesquels il peut fournir des informations ou des conseils, l'un des services suivants lié à l'un de ces voyages et bénéficiant directement au destinataire de ces services : 1° L'hébergement ; 2°*

Le transport de personnes ; 3° Une combinaison d'un transport de personnes et d'un hébergement ».

Dans le corps de l'ordonnance : le « hors CIBS »

Moins symbolique que le « linéaire » qui lui est annexé et qui correspond au livre II du CIBS lui-même, le corps de l'ordonnance mérite néanmoins l'attention. A travers ses cinquante articles, celle-ci renferme à la fois des dispositions permettant de projeter hors du code les partis qui ont été retenus en son sein et des dispositions complémentaires, pour certaines d'importance.

Les dispositions relevant de la première catégorie pourraient paraître secondaires. Et de fait, par leur caractère en quelque sorte « suiveuses », elles le sont par rapport aux dispositions du livre II du CIBS, sauf à inverser l'ordre des facteurs et considérer que ce sont elles les pilotes et que le livre II annexé ne fait que les incorporer pour ce qui le concerne. Quoi qu'il en soit, ces articles jouent comme des révélateurs de choses qui pourraient passer inaperçues si elles ne figuraient que sous cette forme incorporée en annexe.

Ainsi par exemple de l'article 5, qui fait ressortir la simplification de certaines mentions. En accord avec la Commission supérieure de codification, l'expression « *Éléments taxables et territoires* » est remplacée par le plus classique « *champ d'application* ». De même, les références au droit de l'Union sont modifiées partout où c'est nécessaire *via* l'article 7 pour prévenir toute hésitation sur leur caractère dynamique (qui résulte en tout état de cause de l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-1843 instituant la partie législative du CIBS). Autre exemple : la suppression de l'expression « taxes sur le chiffre d'affaires » pour désigner des taxes qui, en réalité, n'étaient pas assises sur le chiffre d'affaires, ainsi que l'expose, de manière assez précise, le rapport au Président de la République publié en même temps que l'ordonnance (art. 14 I et II).

Les dispositions relevant de la seconde catégorie – les mesures complémentaires – sont, pour certaines, notables. On peut bien sûr citer aux articles 18, 19 et 20 les mesures de transposition des directives (UE) 2025/516 du Conseil du 11 mars 2025 et 2025/1539 du Conseil du 18 juillet 2025 pour lesquelles les États membres de l'Union européenne ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Il s'agit d'une série de mesures techniques tendant à rationaliser la collecte de la TVA, qui s'échelonnent du 1^{er} janvier 2027 jusqu'au 1^{er} juillet 2030.

Mais la disposition qui retient le plus l'attention est celle qui conduit à reformuler les dispositions régissant la *répartition du contentieux en matière d'impôts (art. 14 III à VI)*. Le livre des procédures fiscales est, ainsi, *réécrit pour consacrer la compétence de principe de la juridiction administrative*. La réécriture n'emporte aucun effet en l'état. L'impact concret de cette évolution est en effet limité aux impositions pouvant être qualifiées d'indirectes, qui ne sont pas rattachées aux régimes des alcools et tabacs et des droits de douane et pour lesquelles le législateur n'a pas d'ores-et-déjà explicitement prévu la compétence du juge administratif. Or, en l'absence d'impositions remplissant ces conditions cumulatives aujourd'hui, l'impact sur les juridictions est nul.

Le corps de l'ordonnance est, enfin, instructif par ce qu'il ne contient pas, faute d'avoir pu mieux articuler les différents textes en cours d'élaboration dans les délais contraints qui étaient ceux de la fin de l'habilitation. Il en va notamment ainsi de la refonte du code des douanes, autre grand chantier auquel a contribué la section des finances à compter de la fin de l'année 2025.

Conclusion

Malgré tout le soin apporté à cette superproduction par l'administration, la CSC et la section des finances, avec son millier d'articles, une architecture en forme d'« ennéalogie », un vocabulaire qualifié de « vernaculaire », un éclatement des régimes entre différentes subdivisions du code et une « itémisation », le livre II du CIBS, qui accueillera le 1^{er} septembre 2026 les règles relatives à la TVA, a de quoi décontenancer les « tévéistes » les plus aguerris.

C'est la raison pour laquelle l'administration s'est résolument engagée dans des démarches de pédagogie mais aussi de concertation sur toutes les difficultés qui auraient pu ne pas être détectées dans le cadre de ces travaux préparatoires. Un rescrit sur les impacts du transfert de la TVA dans le CIBS a ainsi été mis en consultation publique jusqu'au 15 avril 2026. Cette consultation pourra nourrir d'éventuels ajustements du texte s'il y avait lieu, soit par la voie d'amendements au projet de loi de ratification, présenté en conseil des ministres le 4 mars 2026 après son examen par la section des finances, et qui ne comporte aucune modification de l'ordonnance, soit plus probablement par une nouvelle ordonnance correctrice prise sur le fondement de l'habilitation qui a été réitérée en LFI pour 2026 (VII de son article 69).

Ce n'est donc pas encore tout à fait l'heure de l'épilogue pour la recodification de la TVA au CIBS, et encore moins pour le CIBS dans son ensemble, un certain nombre de compléments devant en tout état de cause intervenir au niveau législatif. Quant à la partie réglementaire, elle s'annonce elle-même comme un chantier évidemment considérable. Cette superproduction en appellera donc d'autres avec, de nouveau, le concours de la section des finances.



Julien Barel
rapporteur à la section
des finances du Conseil d'État



Olivier Guiard
rapporteur à la section
des finances du Conseil d'État

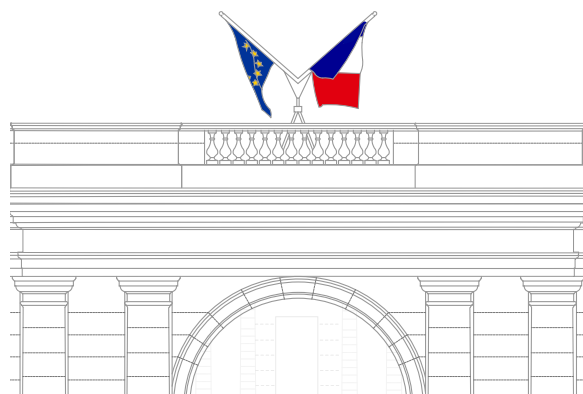


Karin Schor
rapporteuse à la section
des finances du Conseil d'État



Charles Touboul Morachini
rapporteur à la section
des finances du Conseil d'État

1. Ce dernier ayant probablement inspiré le choix du fil conducteur du présent article pour la revue des sections consultatives.
2. Ph. Josse, in « Le Code des impositions sur les biens et services (CIBS) TVA, accises, taxes sectorielles : retour sur une expérience originale de codification », Revue de droit fiscal, 12 février 2026, pp-36-40.
3. Articles L. 221-1 à L. 221-103.
4. La définition du « bâtiment » était absente, résultant du droit européen. Par ailleurs, certaines règles de définition des logements figuraient dans la doctrine administrative, alors qu'elles déterminaient le champ d'application d'un taux réduit.
5. Articles 257 bis, 260 B et 269, III de l'article 286 et 7 de l'article 287 du CGI.
6. En particulier pour traiter le cas des succursales d'un assujetti unique qui exercent dans un autre État membre que celui où l'assujetti unique est établi, et qui constituent des assujettis distincts de celui-ci.
7. BOFiP, BOI-TVA-AU-10-30, § 50 (version du 21 juin 2023).
8. Cet arrêt juge que des pièces usagées, qui proviennent de véhicules automobiles hors d'usage acquis par une entreprise de recyclage automobile auprès d'un particulier et qui sont destinées à être vendues comme pièces de rechange, constituent des « biens d'occasion ».
9. Par « articles d'occasion », il convient d'entendre tous les articles qui, sortis de leur cycle de production par suite d'une opération entrant dans le champ de la TVA (vente), ont fait l'objet d'une utilisation mais sont encore propres à être employés, soit en l'état, soit après réparation. Les travaux réalisés sur l'article ne doivent pas avoir pour effet de modifier les caractéristiques essentielles du bien.
10. Ne constitue pas un « bien d'occasion » un article dont le réemploi, intervenant avec l'apport d'articles neufs, constitue un acte de production en tant que tel.
11. Différence entre le montant total à payer par le voyageur hors TVA et le coût effectif supporté par l'opérateur de voyage pour les livraisons et prestations de services fournies par d'autres assujettis à la TVA, dans la mesure où ces opérations profitent directement au voyageur.
12. CJUE, 19 décembre 2018, aff. C-552/17, Alpenchalets Resorts GmbH ; CJUE, 29 juin 2023, aff. C-108/22.
13. CJUE, 1er mars 2012, aff. C-220/11, Star Coaches s.r.o.
14. CE, 7 décembre 2015, n° 371403, B.



Retrouvez les éclairages sur :

conseil-État.fr/avis-consultatifs/eclairages-sur-la-production-normative

