

...le projet de loi ratifiant les

ORDONNANCES RELATIVES À LA PARTIE LÉGISLATIVE DU LIVRE VII DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

- **Première lecture**

Réunie le 4 mai 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Hervé Maurey sur le projet de loi n° 540 (2022-2023) **ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer**, déposé au Sénat le 19 avril 2023 par le Gouvernement.

Ce projet de loi a été examiné selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat en présence de Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de la transition numérique et des télécommunications.

Tout en soulignant le caractère essentiellement technique des dispositions du projet de loi, dont certaines appellent quelques observations sur la méthode employée par le Gouvernement, **la commission a adopté le projet de loi. À l'initiative en particulier du rapporteur, elle a également adopté six amendements :**

- un amendement portant article additionnel après l'article 1^{er} visant à **prolonger de deux ans l'expérimentation permettant aux collectivités territoriales de recourir au financement participatif obligatoire**. Cette expérimentation, introduite à l'initiative du Sénat dans le cadre de la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, a été fortement restreinte dans sa portée par l'arrêté d'application pris par le Gouvernement ([COM.19](#)) ;
- un amendement rédactionnel à l'article 2 ([COM.20](#)) ;
- quatre amendements visant, d'une part, à supprimer l'article 9 relatif au **fichier des comptes outre-mer** (Ficom), dont le contenu n'est pas satisfaisant au regard des **exigences en matière d'accès aux données** ([COM.23](#), **identique à l'amendement COM.12 de M. Masson**), et, d'autre part, à **en tirer les conséquences** aux articles 7 et 8. Il convient en effet de garantir que le Ficom puisse bien être alimenté par les deux entités juridiques distinctes que sont l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et l'Institut d'émission d'outre-mer, chacun pour leur zone géographique de compétence ([COM.21](#) et [COM.22](#)).

1. LA RECODIFICATION DU LIVRE VII DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER RÉPOND À UN IMPÉRATIF DE LISIBILITÉ ET DE CLARIFICATION DES DISPOSITIONS APPLICABLES EN OUTRE-MER

Sept articles du projet de loi concernent la recodification du livre VII du code monétaire et financier, qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer.

A. SI LA RATIFICATION DES ORDONNANCES DE RECODIFICATION APPARAÎT PLEINEMENT JUSTIFIÉE, LA MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE GOUVERNEMENT N'EST PAS EXEMPTÉ DE TOUTE CRITIQUE

1. Deux ordonnances ont procédé à la recodification du livre VII du code monétaire et financier, dont une doit impérativement être ratifiée pour éviter qu'elle ne devienne caduque

L'article 1^{er} propose de **ratifier les deux ordonnances** ayant permis de recodifier la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I^{er} et II et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII du livre VII¹. La recodification a consisté en une **réorganisation thématique** de ce livre, les deux premiers titres portant des dispositions à vocation générale et les six suivants reprenant l'organisation du code pour les dispositions applicables en métropole.

Alors que la première ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 218 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises², la deuxième, publiée au Journal officiel le 25 février 2022, a été prise sur le fondement de **l'habilitation permanente du Gouvernement prévue à l'article 74-1 de la Constitution**. Elle sera donc caduque si elle n'est pas ratifiée par le Parlement dans un délai de 18 mois à compter de sa publication, à savoir avant le 26 août 2023. Sa **ratification est donc impérative** et justifie, par cohérence, celle de l'ordonnance du 15 septembre 2021.

2. La recodification du livre VII constitue un « progrès », même si le Gouvernement aurait pu mieux anticiper la présentation de ses travaux

Sur le fond, la ratification de ces deux ordonnances ne soulève pas de difficulté : le livre VII du code monétaire et financier était devenu **illisible et inadapté** pour les usagers, qui devaient se reporter à plusieurs titres et chapitres du livre pour connaître les conditions d'application d'une disposition dans une collectivité déterminée. De nombreux articles étaient par ailleurs **obsolètes** et nécessitaient une réécriture, dans une matière où le cadre normatif s'est considérablement développé depuis la crise financière de 2008 et sous l'impulsion du droit européen.

Bien que la ratification de ces ordonnances apparaisse justifiée, le rapporteur comprend néanmoins les critiques émises par **l'Assemblée de Polynésie**, qui a été saisie du projet d'ordonnance du 15 février 2022. Dans son avis³, elle critique les **saisines multiples et en urgence** du Gouvernement, alors même que les travaux de recodification ont duré plus de trois ans, et justifie son avis défavorable par « *la méthodologie employée par l'État [qui] continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financière car elle rend impossible, faute de temps et de concertation, d'évaluer les effets des modifications proposées* ».

Si le constat du manque d'intelligibilité doit être entendu par le Gouvernement, les objectifs de **simplification et de clarification du droit** poursuivis par la recodification du livre VII, au bénéfice des usagers, des établissements financiers et des opérateurs économiques, et particulièrement de ceux situés dans les collectivités ultra-marines, sont partagés par tous. À cet égard, la commission supérieure de codification a salué le « progrès » que constituait cette recodification⁴.

3. La recodification du livre VII a concerné près de 500 articles du code monétaire et financier et justifie des ajustements postérieurs à la publication des ordonnances

Les articles 3, 4, 6 et 10 procèdent à des **corrections rédactionnelles ou de coordination** au sein du livre VII du code monétaire et financier, tel qu'issu des travaux de recodification. Ils n'appellent pas de commentaire particulier de la part du rapporteur, tout comme **l'article 2 qui étend de manière expresse dans les collectivités du Pacifique** (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, et îles Wallis et Futuna) **des modifications du code intervenues postérieurement à la publication des ordonnances**. Ces modifications avaient toutes été soutenues par le Sénat

¹ [Ordonnance n° 2021-1200](#) du 15 septembre 2021 relative aux titres I^{er} et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et [ordonnance n° 2022-230](#) du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

² [Loi n° 2019-486](#) du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

³ Rapport n° 14-2022 – avis de l'assemblée de la Polynésie française.

⁴ Commission supérieure de codification, [rapport annuel 2021](#).

pour la métropole et portent notamment sur la protection des lanceurs d'alerte en matière financière, sur le plafonnement des frais de rejet prélevés par les établissements bancaires et sur l'intégration au budget de l'État du financement de la mission d'accessibilité bancaire incombant à la Banque postale. La commission a simplement adopté un **amendement rédactionnel (COM.20)**.

L'article 5 vient quant à lui corriger une **erreur** commise dans le cadre de la recodification du livre VII du code monétaire et financier. L'ordonnance du 15 février 2022 a en effet conduit à créer un **principe de gratuité, pour les personnes physiques, des retraits d'espèce par carte dans un distributeur automatique** en Nouvelle-Calédonie et à étendre ce principe à tous les retraits en Polynésie française, alors qu'il ne concernait auparavant que les retraits effectués dans les distributeurs de la banque auprès de laquelle la personne physique avait domicilié ses comptes. Il est proposé de **revenir à ce principe de gratuité limité pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie**, tout en précisant qu'en l'absence de gratuité, le Gouvernement pourra définir par décret les valeurs maximales que les établissements bancaires pourront facturer.

B. LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 14 SEPTEMBRE 2022, RELATIVE AU FINANCEMENT PARTICIPATIF, SE DISTINGUE DES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 1^{er} propose de **ratifier une troisième ordonnance**, l'ordonnance n° 2022-1229 du 14 septembre 2022 modifiant l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022¹. D'importantes modifications ont en effet été apportées au cadre national du financement participatif afin de le **placer en conformité avec le règlement européen du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires de services de financement participatif**².

Cette demande de ratification doit être distinguée, dans son contenu, des autres articles du projet de loi : même si l'ordonnance du 14 septembre 2022 modifie l'ordonnance précitée du 15 février 2022, **elle ne concerne qu'à titre secondaire les dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer**. Elle a surtout conduit à **décaler l'entrée en vigueur de plusieurs modifications d'ampleur des dispositions nationales relatives au financement participatif**, prévues dans l'ordonnance du 22 décembre 2021 et ensuite rendues applicables en outre-mer par l'ordonnance du 15 février 2022. Il est néanmoins proposé de la ratifier, par cohérence avec la ratification de l'ordonnance du 15 février 2022.

L'ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 48 de la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne³ : lors de son examen, le Sénat avait proposé, dans le cadre de cette refonte globale des règles relatives au financement participatif, **d'assouplir les conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif**. Contre l'avis du Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient accordés en commission mixte paritaire sur la **mise en place d'une expérimentation de trois ans pour ouvrir aux collectivités le bénéfice du financement participatif obligatoire**.

Or, l'arrêté d'application n'a été pris que 15 mois après la promulgation de la loi et prévoit de surcroît un délai de dépôt des dossiers de candidature au 31 mars 2024. De fait, les collectivités ne disposent que d'**un peu plus d'un an pour se saisir de cette expérimentation**. C'est **contraire à la volonté du Parlement**, qui souhaitait que l'expérimentation dure effectivement trois ans pour laisser le temps aux collectivités de se saisir pleinement de cette opportunité pour diversifier leurs sources de financement. La commission a donc adopté, à l'initiative du rapporteur, **l'amendement COM.19** pour **prolonger cette expérimentation de deux ans**, ce qui portera sa durée globale à cinq ans mais sa durée « effective » à trois ans.

¹ [Ordonnance n° 2022-1229](#) du 14 septembre 2022 modifiant l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

² [Règlement \(UE\) 2020/1503](#) du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937.

³ [Loi n° 2021-1308](#) du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

2. D'AMPLEUR LIMITÉE, LA MODERNISATION DES MISSIONS DE L'INSTITUT D'ÉMISSION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET DE L'INSTITUT D'ÉMISSION D'OUTRE-MER S'ACCOMPAGNE D'UNE EXTENSION DU FICHER DES COMPTES OUTRE-MER

A. LES INSTITUTS D'ÉMISSION VOIENT LEURS MISSIONS RENFORCÉES DANS LEUR ZONE GÉOGRAPHIQUE DE COMPÉTENCE RESPECTIVE

L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), filiale de la Banque de France, agit au nom et pour le compte de celle-ci dans les cinq départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte) et dans trois collectivités d'outre-mer (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon). L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) est quant à lui un établissement public chargé de mettre en œuvre la politique monétaire de l'État dans la zone du franc pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et îles Wallis et Futuna).

Les articles 7 et 8 modernisent les missions de l'IEDOM et de l'IEOM en formalisant la possibilité de **transmission de données** entre ces instituts et les services statistiques et en étendant leurs missions en matière d'identification et de suivi des comptes dans le **fichier des comptes d'outre-mer** (Ficom). Pour l'IEOM, il est de surcroît prévu qu'il puisse désormais **noter la situation des entreprises volontaires** et communiquer ces informations à certaines personnes morales, par exemple les autres banques centrales, les services locaux des collectivités du Pacifique à vocation économique ou financière ou encore les établissements de crédits.

B. L'EXTENSION DU FICOM DOIT ÊTRE SOUTENUE, MAIS PAS DANS LES MODALITÉS ACTUELLEMENT PRÉVUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

L'article 9 prévoit de donner une **base législative au Ficom**, qui repose aujourd'hui sur un fondement réglementaire, et **renvoie à un arrêté le soin de lister les destinataires habilités à recevoir communication des données** figurant dans ce fichier.

Ces dispositions apparaissent **peu satisfaisantes**, en particulier lorsqu'elles sont comparées à celles prévues pour le fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), tenu par la direction générale des finances publiques pour la métropole et les cinq départements d'outre-mer. **Il est en effet proposé pour le Ficom tout l'inverse de ce qui est prévu pour le Ficoba** : le Ficoba a un fondement réglementaire mais son accès est encadré par la loi, le Ficom aurait un fondement législatif mais son accès relèverait du domaine réglementaire. Or, c'est bien **l'accès aux données qui est l'aspect le plus sensible en matière de protection des données personnelles**, d'autant que **les articles 7 et 8 étendent le Ficom** aux données d'identification et de suivi des comptes de toute nature et à la location de coffres forts, à compter du 1^{er} janvier 2024 pour les comptes d'épargne réglementée, et du 1^{er} janvier 2025 pour les coffres forts (**article 11**).

Cette divergence de traitement n'apparaît pas justifiée. Si l'objectif est de permettre que le Ficom puisse être alimenté par les deux entités juridiques distinctes que sont l'Institut d'émission d'outre-mer et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, la commission a estimé préférable de **modifier à cet effet les articles 7 et 8 du présent projet de loi (amendements COM.21 et COM.22)** plutôt que de prévoir un tel fondement et de telles modalités d'accès pour le Ficom. Elle a en conséquence **supprimé l'article 9 (amendement COM.23)**.



Hervé MAUREY
Rapporteur
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28