

N° 572

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mai 2023

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur 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 (procédure accélérée),*

Par M. Hervé MAUREY,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,  
en application de l'article 47 ter du Règlement*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 540 et 573 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
• <i>ARTICLE 1<sup>er</sup></i> Ratification de trois ordonnances.....	11
• <i>ARTICLE 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> Prolongation de l'expérimentation visant à permettre aux collectivités territoriales de recourir au financement participatif obligataire .....	26
• <i>ARTICLE 2</i> Application de certains articles du code monétaire et financier en outre-mer.....	30
• <i>ARTICLE 3</i> Suppression d'une adaptation générique dans certaines dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer .....	35
• <i>ARTICLE 4</i> Rectifications dans le titre II du nouveau livre VII du code monétaire et financier, relatif aux outre-mer .....	37
• <i>ARTICLE 5</i> Tarification des retraits d'espèces dans un distributeur automatique.....	39
• <i>ARTICLE 6</i> Correction d'erreurs de numérotation et de renvois de référence .....	44
• <i>ARTICLE 7</i> Modernisation des missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer .....	46
• <i>ARTICLE 8</i> Modernisation des missions de l'Institut d'émission d'outre-mer.....	54
• <i>ARTICLE 9</i> Création d'un fondement législatif à l'existence du fichier des comptes outre-mer.....	63
• <i>ARTICLE 10</i> Mise à jour de la numérotation de deux articles du code monétaire et financier applicables en outre-mer .....	67
• <i>ARTICLE 11</i> Entrée en vigueur différée de certaines dispositions relatives aux comptes d'épargne règlementée, à la déclaration des coffres forts et aux bénéficiaires effectifs de personne morale .....	69
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>73</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>89</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>91</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>93</b>



## L'ESSENTIEL

### • 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<sup>er</sup> visant à **prolonger de deux ans l'expérimentation permettant aux collectivités territoriales de recourir au financement participatif obligataire**. 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).

### I. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> et II et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII du livre VII<sup>1</sup>. 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 entreprises<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> [Ordonnance n° 2021-1200](#) du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> 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.

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

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 avis<sup>1</sup>, 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 recodification<sup>2</sup>.

### **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 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

---

<sup>1</sup> Rapport n° 14-2022 – avis de l'assemblée de la Polynésie française.

<sup>2</sup> Commission supérieure de codification, [rapport annuel 2021](#).

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<sup>er</sup> 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 2022<sup>1</sup>. 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**<sup>2</sup>.

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 européenne<sup>3</sup> : 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**.

---

<sup>1</sup> [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.

<sup>2</sup> [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.

<sup>3</sup> [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.



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.

## II. 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<sup>er</sup> janvier 2024 pour les comptes d'épargne réglementée, et du 1<sup>er</sup> 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)**.

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

#### Ratification de trois ordonnances

Le présent article a pour objet de ratifier trois ordonnances.

Deux ordonnances sont relatives à la recodification de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII. Cette dernière, 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.

Sur le fond, la ratification de ces deux ordonnances ne soulève pas de difficulté : au regard de l'état antérieur des dispositions du livre VII du code monétaire et financier, devenues illisibles et inadaptées, la réécriture de ce livre a été qualifiée de « progrès » par la commission supérieure de codification. La recodification poursuit donc un double objectif de simplicité et de clarification du droit, pour les usagers comme pour les établissements financiers et les opérateurs économiques.

À l'avenir, il sera toutefois nécessaire, pour des projets d'une telle ampleur, que le Gouvernement fasse davantage d'efforts pour présenter ses travaux aux collectivités concernées le plus en amont possible de leur présentation en Conseil d'État. En effet, comme le souligne l'Assemblée de Polynésie dans son avis sur le projet de l'ordonnance du 15 février 2022, les saisines en urgence ne peuvent que « nuire gravement à l'intelligibilité du droit ».

La troisième ordonnance porte sur l'adaptation du cadre national relatif au financement participatif. Il s'agit de 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 2022.

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 prolonger la période de transition prévue avant l'abrogation de certaines dispositions nationales relatives au financement participatif, des modifications d'ampleur ayant été apportées à ce cadre national par l'ordonnance du 22 décembre 2021, modifications ensuite rendues applicables en outre-mer par l'ordonnance du 15 février 2022.

La modification du cadre français ne s'est d'ailleurs pas faite sans susciter quelques préoccupations au sein du secteur du financement participatif. Les acteurs ont eu besoin d'une période de transition plus longue que celle initialement prévue par le règlement européen pour répondre aux nouvelles exigences du statut européen de prestataire de services de financement participatif. C'était l'objet de l'ordonnance du 14 septembre 2022, qui a traduit en droit national l'acte délégué de la Commission européenne ayant permis de proroger d'un an la période de transition laissée par le règlement européen, soit jusqu'au 10 novembre 2023.

Sous réserve de ces observations, la ratification de cette ordonnance ne soulève toutefois pas de difficulté.

La commission a adopté cet article sans modification.

## I. LE DROIT EXISTANT : LA PUBLICATION DE DEUX ORDONNANCES DE RECODIFICATION DES DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER APPLICABLES EN OUTRE-MER ET D'UNE ORDONNANCE RELATIVE AU FINANCEMENT PARTICIPATIF

### A. AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER APPLICABLES EN OUTRE-MER

Les **dispositions du code monétaire et financier** (CMF) relèvent de la **compétence de l'État** dans toutes les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, conformément à la décision du Conseil d'État « *Élections municipales du Lifou* »<sup>1</sup>, elles s'appliquent sur **mention expresse** dans les collectivités du Pacifique relevant de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, îles Wallis et Futuna) et de l'article 77 de la Constitution (Nouvelle-Calédonie).

#### 1. Une habilitation à recodifier à droit constant la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, relative aux dispositions applicables en outre-mer

##### a) Une première habilitation en 2016, non utilisée par le Gouvernement

Une **première habilitation** pour recodifier la partie législative du livre VII du code monétaire et financier avait été demandée par le Gouvernement dans le cadre de la **loi du 9 décembre 2016** relative à la

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Assemblée, 9 février 1990, n° 107400.

croissance, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique<sup>1</sup>.

Le secrétariat général du Gouvernement avait alors interrogé la commission supérieure de codification (CSC) sur **l'opportunité de créer un code monétaire et financier spécialement dédié à l'outre-mer**, en parallèle du code existant. Si la CSC avait indiqué, dans un avis du 13 juin 2017, que cette question n'appelait pas de réponse univoque, elle avait tout de même rappelé que « *le choix traditionnel consistant à rassembler dans un même code les dispositions applicables sur l'ensemble du territoire de la République paraiss[ait] devoir être maintenu pour la plupart des codes* »<sup>2</sup>.

Le Gouvernement n'avait finalement pas utilisé cette habilitation.

*b) Une seconde habilitation en 2019, dans le cadre de la loi Pacte*

**L'article 218 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises**<sup>3</sup> (« loi Pacte ») a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour modifier le livre VII du code monétaire et financier afin :

- d'assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des dispositions de ce livre ;

- d'abroger les dispositions devenues sans objet et de modifier celles devenues obsolètes ou inadaptées ;

- de **réaménager, de clarifier et d'actualiser** les dispositions de ce livre relatives aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de l'identité législative. Ce régime, prévu à l'article 73 de la Constitution, couvre les cinq départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte ;

- **d'adapter, de réaménager et de clarifier** la présentation des dispositions du code monétaire et financier applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

- de rendre applicables dans les pays et territoires d'outre-mer, dans le respect de la hiérarchie des normes, les règlements européens entrant dans le champ du code monétaire et financier.

L'ordonnance devait être publiée dans un **délai de 24 mois** à compter de la promulgation de la loi Pacte et le projet de loi de ratification déposé dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance. Le délai d'habilitation avait été **prolongé de quatre mois** par

---

<sup>1</sup> Article 169 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>2</sup> Commission supérieure de codification, *rapport annuel 2021*.

<sup>3</sup> *Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises*.

l'article 14 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>1</sup> et s'achevait donc le 21 septembre 2021.

## 2. Le recours à l'habilitation permanente prévue à l'article 74-1 de la Constitution

### a) Un premier texte scindé en deux pour des raisons calendaires

La commission supérieure de codification a été saisie du projet d'ordonnance au mois de novembre 2020 et a rendu son avis le 18 mai 2021. Le Conseil d'État n'a donc pu être saisi du projet qu'au mois de juin 2021, ce qui lui laissait **trop peu de temps pour examiner**, avant le 21 septembre 2021, **l'ensemble du texte**, constitué de plus de 500 articles.

Le Gouvernement a par conséquent décidé de procéder en deux étapes, en scindant le texte en deux. **L'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>2</sup> a regroupé les titres I<sup>er</sup> et II du livre VII du code monétaire et financier**, tandis que le Gouvernement s'est appuyé sur **l'habilitation permanente prévue à l'article 74-1 de la Constitution** pour procéder à la recodification des titres III à VIII du livre VII.

### b) La publication d'une seconde ordonnance

L'article 74-1 de la Constitution dispose que, dans les collectivités d'outre-mer<sup>3</sup> et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut **étendre par ordonnances**, dans les matières qui demeurent de sa compétence et avec les adaptations nécessaires, **les dispositions de nature législative en vigueur en métropole**. Les ordonnances prises sur ce fondement sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État.

**L'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>4</sup>** a permis de procéder à la recodification des titres III à VIII du livre VII du CMF :

- en étendant et en adaptant aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie les articles applicables en métropole qui ne l'avaient pas été à tort ;

- en abrogeant ou en adaptant des dispositions obsolètes ;

- en précisant les conditions d'adaptation du droit de l'Union européenne. Les modifications induites par le règlement européen sur les prestataires de services de financement participatif (cf. *infra*) ont par exemple

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

<sup>3</sup> Ce sont les collectivités visées à l'article 74 de la Constitution, à savoir Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

<sup>4</sup> 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.

été intégrées afin de s'assurer de leur application dans les collectivités d'outre-mer.

Le décret n° 2022-231 du 24 février 2022<sup>1</sup> a permis une **entrée en vigueur concomitante** des deux ordonnances n° 2021-1200 et n° 2022-230 le 26 février 2022. Il a également prévu l'entrée en vigueur, le même jour, du chapitre II du décret n° 2022-110 du 1<sup>er</sup> février 2022 modernisant le cadre applicable au financement participatif, relatif à l'outre-mer<sup>2</sup>.

*c) Une organisation thématique clarifiée*

La recodification de la partie législative du livre VII du CMF, qui regroupe exclusivement les dispositions applicables en outre-mer, a consisté en une **réorganisation thématique**, les deux premiers titres portant des dispositions à vocation générale et les six suivants reprenant l'organisation du CMF pour les dispositions applicables en métropole.

Les **titres I<sup>er</sup> et II du livre VII** ont respectivement trait :

- aux conditions générales d'application des livres I<sup>er</sup> à VI du code monétaire et financier et du droit de l'Union européenne en outre-mer ;
- à l'organisation spécifique de la politique monétaire, des opérations de paiement et des transferts de fonds en outre-mer.

Les **titres III à VIII du livre VII** ont quant à eux respectivement trait aux conditions d'application en outre-mer des dispositions :

- du livre I<sup>er</sup> du CMF relatif à la **monnaie** ;
- du livre II relatif aux **produits**, qui comprend les règles relatives aux instruments financiers et aux produits d'épargne ;
- du livre III relatif aux **services**, bancaires comme financiers ;
- du livre IV relatif aux **marchés**, ce qui comprend notamment les négociations sur instruments financiers, la protection des investisseurs et les dispositions pénales qui y sont liées (délits boursiers par exemple) ;
- du livre V relatif aux **prestataires de services**. Sont ainsi précisées les règles applicables en outre-mer concernant les prestataires de services bancaires, les obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le gel des avoirs, les jeux et loteries prohibés ainsi que les dispositions pénales qui y sont liées ;
- du livre VI relatif aux **institutions en matière bancaire et financière**, à savoir les dispositions concernant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF), la surveillance

---

<sup>1</sup> *Décret n° 2022-231 du 24 février 2022 relatif à l'entrée en vigueur de dispositions du livre VII du code monétaire et financier.*

<sup>2</sup> *Décret n° 2022-110 du 1<sup>er</sup> février 2022 modernisant le cadre applicable au financement participatif.*

du système financier, la coopération, les échanges d'informations et les dispositions pénales qui y sont liées.

**B. ADAPTER LES DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER AU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LES PRESTATAIRES DE SERVICES DE FINANCEMENT PARTICIPATIF**

**1. La volonté d'harmoniser, au niveau européen, le cadre relatif aux prestataires de services de financement participatif**

*a) Les dispositions du règlement européen*

Adopté au mois d'octobre 2020, le règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs<sup>1</sup> a entendu proposer une **harmonisation des différents régimes de financement participatif mis en place par les États membres**. Les principaux objectifs poursuivis par ce texte sont de faciliter la prestation transfrontalière de services de financement participatif, en accordant aux prestataires un « passeport européen », et de prévenir le risque d'arbitrage réglementaire.

Le règlement européen crée à cet effet un **statut unique européen de prestataire de services de financement participatif (PSFP)**, réservé aux personnes morales et soumis à agrément. Il impose également aux États membres de définir un **point de contact unique** pour ces prestataires, **auprès d'une seule autorité de supervision**, en l'occurrence l'AMF pour la France.

*b) Une habilitation à légiférer par ordonnance*

L'**article 48** de la loi du 8 octobre 2021 portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne**<sup>2</sup> (« loi DDADUE ») a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour notamment :

- modifier les dispositions encadrant la supervision des activités de financement participatif ;

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*



- simplifier les dispositions encadrant les **activités de financement participatif en titres**, le cas échéant en supprimant le statut de conseiller en investissements participatifs et le régime des minibons<sup>1</sup> ;

- modifier les dispositions selon lesquelles l'activité d'intermédiation en financement participatif peut être cumulée avec d'autres activités ou s'exercer en relation avec d'autres acteurs du secteur financier ;

- **rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna**, avec les adaptations nécessaires, les articles du code monétaire et financier résultant de la présente ordonnance, et procéder aux adaptations nécessaires pour ce qui concerne **les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon**.

L'ordonnance devait être publiée dans un **délai d'un an** à compter de la promulgation de la loi et le projet de ratification déposé dans un délai de trois mois à compter de sa publication. **L'ordonnance n° 2021-1735 modernisant le cadre relatif au financement participatif a été prise le 22 décembre 2021**<sup>2</sup>.

Une deuxième ordonnance, n° 2022-1229<sup>3</sup>, a été prise le 14 septembre 2022 sur le fondement de l'article 48 de la loi DDADUE afin de **tenir compte de la prorogation de la période transitoire laissée par le règlement européen**. Les dispositions de ce règlement devaient en effet s'appliquer à compter du 10 novembre 2022.

Or, après avis de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), la Commission européenne a adopté le 12 juillet 2022<sup>4</sup> **un acte délégué prolongeant la période transitoire de douze mois et portant ainsi l'échéance de la période de transition au 10 novembre 2023**. L'ordonnance n° 2022-1229 modifie à cet effet les ordonnances précitées du 22 décembre 2021 et du 15 février 2022.

---

<sup>1</sup> Les minibons sont des bons de caisse spécifiques au financement participatif. Il s'agit de titres nominatifs et non négociables émis par les sociétés et délivrés en contrepartie d'un prêt assorti d'un taux conventionnel fixe et plafonné. Par dérogation aux bons de caisse, les minibons peuvent être émis par l'intermédiaire d'un prestataire de services d'investissement ou d'un conseiller en investissement participatif, au moyen d'un site internet et pour le compte de sociétés par actions et de sociétés à responsabilité limitée dont le capital est intégralement libéré. Aucun plafond individuel n'est prévu pour la souscription.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Le Parlement européen et le Conseil disposaient d'un délai de trois mois pour s'opposer à l'entrée en vigueur de cet acte délégué, ce qu'ils n'avaient pas fait.

## 2. Des modifications d'ampleur du cadre national en matière de financement participatif

L'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif<sup>1</sup> avait permis de définir, pour la France, un cadre juridique adapté à ce nouveau mode de financement. Ce régime distinguait le **financement participatif effectué sous forme de titres financiers**, régulé par l'AMF, du **financement participatif sous forme de prêts et de dons**, régulé par l'ACPR.

Le statut d'**intermédiaire en financement participatif** (IFP) supervisé par l'ACPR, encadrait l'activité consistant à mettre en relation sur un site internet les porteurs d'un projet déterminé et les personnes susceptibles de **financer le projet par le biais de prêts avec intérêt, de prêts sans intérêt et de dons**. *A contrario*, le statut de **conseiller en investissement participatif** (CIP), sous l'égide de l'AMF, encadrait l'exercice à titre de profession habituelle d'une activité de conseil en investissement portant sur des **offres de titres de capital et de titres de créance exercée au moyen d'un site internet**. La nature des titres et des parts pouvant être intermédiés par un CIP avait été progressivement étendue aux parts sociales de sociétés coopératives et aux minibons, tandis que le seuil de collecte maximal avait été relevé à huit millions d'euros.

Outre une divergence en matière de supervision, avec l'imposition d'un seul interlocuteur - l'AMF - **les règles fixées par le nouveau cadre européen différent sur de nombreux aspects du cadre juridique national mis en place par la France :**

- il impose des règles plus strictes concernant les obligations de connaissance du client, les exigences prudentielles et les exigences organisationnelles, de transparence et de gestion des conflits d'intérêt ;

- il ne concerne que les projets de financement participatif des entrepreneurs et **les activités à but lucratif** ;

- il ne s'applique qu'à la facilitation de prêts avec intérêt et au placement sans engagement ferme de valeurs mobilières et de parts de sociétés privées à responsabilité limitée. **Les dons, prêts sans intérêt et minibons ne sont donc pas concernés** ;

- enfin, il ne concerne pas les offres de financement participatif dont le montant excède cinq millions d'euros, calculé sur une période de 12 mois. Les offres comprises entre cinq millions d'euros et huit millions d'euros (plafond français) ne pourront donc pas bénéficier du passeport européen.

L'ordonnance du 22 décembre 2021 devait donc à la fois **adapter le cadre national au droit européen**, en instaurant ce nouveau statut de PSFP, mais également **refonder le régime national pour les activités non**

---

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif.*

**couvertes par le règlement européen**, à savoir le financement participatif par le biais de dons et de prêts sans intérêt ainsi que le financement participatif par le biais de prêts et de titres financiers pour des projets non-commerciaux.

**Deux statuts** doivent désormais être distingués pour les acteurs ne disposant pas du statut de PSFP : celui d'**intermédiaire en financement participatif** (IFP) pour les dons – qui ne sont pas couverts par le règlement européen – et les prêts – s'ils concernent des activités non commerciales – et celui de **prestataire de services d'investissement** (PSI) pour le recours à l'obligataire dans le cadre d'activités non lucratives.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RATIFIER LES TROIS ORDONNANCES DE MODERNISATION ET D'ADAPTATION AU CADRE EUROPÉEN DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER**

Le présent article ratifie, sans y apporter de modifications :

- **l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021** relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier ;

- **l'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 ;

- **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 2022 relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SI LE PROCESSUS DE RÉDACTION DE CES ORDONNANCES N'EST PAS EXEMPT DE CRITIQUES, LA TRIPLE RATIFICATION DE CES ORDONNANCES EST NÉCESSAIRE POUR SÉCURISER LEURS DISPOSITIONS

#### A. PRÉVENIR LA CADUCITÉ DE L'ORDONNANCE N° 2022-230 DU 15 FÉVRIER 2022 PRISE SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 74-1 DE LA CONSTITUTION

##### 1. Un travail de recodification nécessaire

Lors de l'examen du projet de loi Pacte, et au regard de la nécessité de clarifier les dispositions législatives du livre VII du code monétaire et financier, **le Sénat ne s'était pas opposé à la demande d'habilitation du Gouvernement**. De nombreux articles étaient obsolètes ou nécessitaient une réécriture, dans une matière où le cadre normatif s'est en effet considérablement développé depuis la crise financière de 2008 et sous l'impulsion du droit européen.

Il était dès lors devenu impératif, pour les usagers comme pour les établissements financiers et les opérateurs économiques, de **clarifier** certaines dispositions, de les **réaménager** et de préciser, par un chapitre dédié, les **conditions générales d'application du droit de l'Union européenne** en matière bancaire et financière.

Sur un plan formel, c'est la **technique dite des « compteurs Lifou »** qui a été retenue, avec l'insertion de tableaux permettant d'identifier la date et la version des dispositions rendues applicables de manière expresse en outre-mer. Quelques **exceptions** ont toutefois été prévues concernant certains articles applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française en matière de lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux et lutte contre le financement du terrorisme. Ces dispositions sont applicables de plein droit.

**La commission supérieure de codification s'est « félicitée du progrès » que constitue cette réécriture<sup>1</sup>**. Elle a également validé le remplacement de la référence à certains codes par des références à des dispositions locales équivalentes, pour ce qui relevait du champ des compétences propres des collectivités d'outre-mer<sup>2</sup>, ainsi que le

---

<sup>1</sup> Commission supérieure de codification, *rapport annuel 2021*.

<sup>2</sup> D'après les informations transmises au rapporteur, il s'agit de certaines références au code de commerce, au code civil, au code de la consommation, au code des assurances, au code général des impôts, au livre des procédures fiscales, au code des douanes, au code de l'environnement, au code de la construction et de l'habitation, au code rural et de la pêche maritime, au code du travail, au code de la sécurité sociale, au code de la mutualité et au code du sport.

remplacement des sommes en euros par leurs contrevaleurs en franc pacifique (CFP) pour les collectivités concernées.

## 2. Une ratification impérative

Les **ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution**, pour lesquelles le Gouvernement a demandé une habilitation dans un texte législatif ordinaire, **ne deviennent caduques que si un projet de loi de ratification n'est pas déposé dans le délai fixé par la loi d'habilitation**. Si ce projet de loi a bien été déposé et que le délai d'habilitation est échu, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières relevant du domaine législatif, et ce même en **l'absence de ratification expresse**.

En revanche, pour les **ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution**, le cadre est plus contraignant : elles deviennent **caduques en l'absence de ratification par le Parlement** dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication. Pour l'ordonnance du 15 février 2022, publiée au Journal officiel le 25 février 2022, **ce délai échoit le 26 août 2023**.

La **ratification de l'ordonnance du 15 février 2022 est donc impérative**. Si elle ne l'est pas pour l'ordonnance du 15 septembre 2021, elle apparaît néanmoins **cohérente** : les deux ordonnances portant recodification de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, il apparaît justifié de les ratifier conjointement et de leur donner à toutes les deux une valeur législative.

## 3. Des interrogations sur la méthode employée par le Gouvernement pour un projet de recodification aussi ambitieux

Si la ratification de ces deux ordonnances apparaît donc justifiée, la **méthodologie employée par le Gouvernement n'est pas exempte de toute critique**, en particulier pour l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII du livre VII du code monétaire et financier.

Le rapporteur relève sur cet aspect les **critiques de l'Assemblée de Polynésie**, qui avait été saisie de ce projet d'ordonnance. Dans leur rapport<sup>1</sup>, les représentants de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique, Moihara Tupana et notre collègue Teva Rohfritsch, avaient critiqué les **saisines multiples et en urgence du Gouvernement**, saisines qui n'avaient pas été accompagnées d'explications et de documents suffisants pour apprécier toute la portée des modifications proposées par le projet d'ordonnance.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 14-2022 – avis de l'assemblée de la Polynésie française.

L'Assemblée avait dès lors justifié l'avis défavorable qu'elle avait donné sur ce projet d'ordonnance 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* »<sup>1</sup>.

Le rapporteur comprend et partage ce constat sur le manque **d'intelligibilité du processus de recodification** mais relève qu'il s'agit **d'avantage d'une critique de forme que de fond**.

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, demeurent partagés par tous. Ces objectifs sont par ailleurs plus à même d'être atteints en reprenant l'une des grandes traditions de notre droit, à savoir **regrouper dans un même code les dispositions applicables sur l'ensemble du territoire de la République**.

La **commission supérieure de codification a également validé la réorganisation de la partie législative du livre VII** du code monétaire et financier. Elle jugeait sa version antérieure illisible et inadaptée : « *le lecteur, désireux de connaître les conditions d'application d'une disposition du code dans une collectivité déterminée, est ainsi obligé de se reporter à plusieurs titres et chapitres du livre* »<sup>2</sup>. Le livre VII était en effet organisé autour de titres regroupant des dispositions communes à plusieurs collectivités ultramarines et de titres regroupant des dispositions spécifiques à une seule collectivité.

Enfin, il convient de noter que le Conseil exécutif de Saint-Barthélemy avait donné un avis favorable<sup>3</sup> et que, bien que saisis, le conseil territorial de Saint-Martin, le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna n'avaient pas transmis d'avis.

## **B. VALIDER LES MODIFICATIONS D'AMPLEUR APPORTÉES AU CADRE NATIONAL EN MATIÈRE DE FINANCEMENT PARTICIPATIF**

Le rapporteur relève tout d'abord que **la ratification de l'ordonnance du 14 septembre 2022 apparaît un peu distincte des autres articles du projet, en ce qu'elle ne concerne pas à titre exclusif les dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer**.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *Commission supérieure de codification, rapport annuel 2021.*

<sup>3</sup> *Délibération du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, numéro 2021-1305 CE.*

En effet, elle a surtout conduit à prolonger la période de transition prévue avant l'abrogation de certaines dispositions nationales relatives au financement participatif. Les modifications du cadre national, prévues dans l'ordonnance du 22 décembre 2021, ont ensuite été rendues applicables en outre-mer par l'ordonnance du 15 février 2022.

### **1. Des modifications aux règles applicables aux acteurs du financement participatif qui ont suscité plusieurs interrogations**

*a) Une habilitation large qui a conduit à des modifications excédant l'adaptation du cadre national au règlement européen*

Comme anticipé lors de l'examen de l'article 48 de la loi DDADUE, l'habilitation octroyée au Gouvernement a conduit à procéder à des **modifications d'ampleur** du cadre national relatif au financement participatif, avec par exemple la suppression de certains produits tels que les minibons<sup>1</sup>. Le rapporteur avait d'ailleurs proposé, en tant que rapporteur du projet de loi DDADUE, de restreindre le champ de cette habilitation, sans que les modifications adoptées par le Sénat sur ce point ne soient ensuite reprises à l'issue de la commission mixte paritaire (CMP).

Le rapporteur a depuis **interrogé à plusieurs reprises le Gouvernement sur la portée de ces modifications**, sans obtenir de réponse précise jusqu'à l'examen du présent projet de loi. Les deux principales préoccupations portaient sur **l'application du statut de prestataires de services d'investissement (PSI)** aux intermédiaires en financement participatif obligataire intervenant sur des projets non-commerciaux et sur la **capacité des acteurs nationaux à s'adapter aux exigences du nouveau statut européen** de prestataires de services de financement participatif (PSFP), pour ceux qui y sont éligibles.

Sur le premier aspect, **l'application du statut de PSI procède de la directive dite « MIF 2 »**<sup>2</sup>. Le paragraphe 1 de son article 2 liste en effet l'ensemble des personnes auxquelles, par dérogation, les dispositions de la directive ne s'appliquent pas. Tel que modifié par la directive n° 2020/1504<sup>3</sup>, **le champ d'application de la directive exclut les prestataires de services de financement participatif au sens du règlement (UE) 2020/1503**. Le corollaire est donc que tous les autres acteurs du financement participatif ne relevant pas du règlement européen sont soumis aux dispositions de la

---

<sup>1</sup> *Avis n° 569 (2020-2021) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021.*

<sup>2</sup> *Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/Union européenne.*

<sup>3</sup> *Directive (UE) 2020/1504 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers.*

directive MIF 2 et doivent donc demander le statut de PSI pour continuer à exercer leur activité.

Sur le second aspect, il a été indiqué au rapporteur que la prorogation de la période transitoire avait permis aux autorités de supervision nationales de **mieux accompagner les plateformes dans leurs démarches visant à s'adapter aux nouvelles exigences du statut européen**, notamment en matière de contrôle interne, de garanties prudentielles, de gestion des conflits d'intérêts et de modèle d'investissement. Ce sont ces derniers aspects qui ont pu susciter et suscitent encore le plus d'inquiétudes parmi les acteurs du secteur du financement participatif, qu'ils soient déjà installés ou nouveaux entrants.

D'après les éléments transmis au rapporteur, 90 acteurs se sont néanmoins rapprochés de l'AMF ou de l'ACPR pour se renseigner sur le statut européen, dont 36 nouveaux acteurs. **33 acteurs, dont 11 nouveaux, ont déposé leur dossier d'agrément auprès de l'AMF** : deux acteurs interviennent sur du prêt, 24 sous forme de titres et sept en mixte. Les données publiées par l'AMF montrent que cinq acteurs ont déjà obtenu leur agrément et un seul son passeport européen<sup>1</sup>.

*b) L'absence de la prise en compte de la volonté du Parlement dans les ajustements apportés au financement participatif*

Lors de l'examen de l'article 48 du projet de loi DDADUE<sup>2</sup>, la commission des finances 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**.

C'est donc d'une part à l'initiative du Sénat que les collectivités peuvent désormais bénéficier de revenus tirés d'un projet de financement participatif au **profit de tout service public, à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public**. Auparavant, elles ne pouvaient bénéficier de ces revenus qu'au profit du financement d'un service public culturel, éducatif, social et solidaire.

D'autre part, le Sénat avait proposé d'ouvrir le financement participatif obligatoire aux projets non-lucratifs des collectivités territoriales. Si cette disposition s'était heurtée au refus du Gouvernement, un accord avait pu être trouvé en commission mixte paritaire au terme duquel une **expérimentation de trois ans avait été prévue**.

---

<sup>1</sup> Autorité des marchés financiers, « *Devenir prestataire de services de financement participatif* », 15 mars 2023.

<sup>2</sup> *Avis n° 569 (2020-2021) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021. L'article 48 était alors numéroté article 41.*



Toutefois, et le rapporteur y reviendra dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> *bis* du présent projet de loi, le **déla**i de publication de l'arrêté conditionnant l'expérimentation et les **conditions drastiques d'éligibilité des collectivités territoriales** prévues par cet arrêté conduisent de fait à **restreindre cette expérimentation, voire à la rendre non opérationnelle**.

## 2. Sécuriser la valeur législative de l'ordonnance

La ratification de l'ordonnance du 14 septembre 2022 est demandée par le Gouvernement pour qu'elle acquière une **valeur législative**.

Il convient toutefois de préciser que, d'une part, une fois passé le délai d'habilitation, les dispositions de l'ordonnance relevant du domaine de la loi ne peuvent être modifiées que par la loi, même si elles peuvent toujours être contestées devant le Conseil d'État, et, d'autre part, qu'il est impossible de déduire de l'absence de ratification que le contenu de l'ordonnance ait intégralement une valeur réglementaire. En témoigne une jurisprudence récente du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, qui indique qu'à « *l'expiration du délai de l'habilitation [...], les dispositions de cette ordonnance [non ratifiée] ne pouvaient plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Dès lors, à compter de cette date, elles doivent être regardées comme des dispositions législatives.* »

Toutefois, la demande de ratification de cette ordonnance peut être rattachée à la demande de ratification de l'ordonnance du 15 février 2022 prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, puisqu'elle la modifie.

**Par cohérence**, la commission a donc adopté cet article, qui ratifie sans les modifier les trois ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, n° 2022-230 du 15 février 2022 et n° 2022-1229 du 14 septembre 2022.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 dite « Force 5 ». Voir également l'étude de la division des lois et de la légistique – Direction de la Séance, Sénat (juin 2022).*

*ARTICLE 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

**Prolongation de l'expérimentation visant à permettre aux collectivités territoriales de recourir au financement participatif obligatoire**

Le présent article, introduit par l'amendement COM.19 du rapporteur, prolonge de deux ans l'expérimentation prévue à l'article 48 de la loi 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.

D'une durée de trois ans, cette expérimentation devait permettre aux collectivités territoriales de bénéficier dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de revenus tirés d'un projet de financement participatif obligatoire, au profit de tout service public à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public.

Or, l'arrêté des ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics, qui définit les critères d'éligibilité des collectivités et les modalités de l'expérimentation, n'a été pris que le 23 janvier 2023, soit près de 15 mois après la promulgation de la loi. L'article 1<sup>er</sup> prévoit de surcroît que les collectivités ne peuvent déposer leur dossier de candidature que jusqu'au 31 mars 2024. De fait, elles 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 et pour mesurer de façon objective l'apport du financement participatif obligatoire pour la diversification des sources de financement des collectivités. Il est donc proposé de proroger l'expérimentation de deux ans, ce qui portera sa durée globale à cinq ans mais sa durée « effective » à trois ans.

La commission des finances a adopté cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXPÉRIMENTATION DE TROIS ANS POUR PERMETTRE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE RECOURIR AU FINANCEMENT PARTICIPATIF OBLIGATAIRE**

L'article 48 de la loi 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 (« loi DDADUE ») a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour modifier le droit national en matière de **financement participatif** et assurer sa

conformité au règlement européen relatif aux prestataires européens de services de financement participatif<sup>1</sup>.

Le Parlement s'était saisi de l'opportunité de ce véhicule législatif pour ouvrir **aux collectivités territoriales la possibilité de bénéficier, à titre expérimental, de revenus tirés d'un projet de financement participatif sous forme de titres de créances au profit de tout service public**, à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public. Toutes les collectivités étaient concernées.

Lors de l'examen de ce projet de loi, la commission des finances du Sénat avait ainsi proposé, **dans le cadre de la refonte globale des règles relatives au financement participatif** engagée par l'article 48<sup>2</sup>, **d'assouplir les conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif**. En séance publique, cette disposition avait été maintenue par le Sénat en dépit de l'opposition du Gouvernement, avant d'être supprimée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte en commission<sup>3</sup>.

Les travaux menés dans le cadre de la commission mixte paritaire avaient toutefois abouti à un accord, avec la mise en place d'une **expérimentation de trois ans** pour permettre aux collectivités éligibles de recourir au financement participatif obligataire. Cette expérimentation devait **débuter le 1<sup>er</sup> janvier 2022** et un **arrêté des ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics** devait définir les critères d'éligibilité des collectivités territoriales ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PROLONGER L'EXPÉRIMENTATION DE DEUX ANS POUR S'ASSURER DE SA PLEINE EFFECTIVITÉ

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi ratifie 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<sup>4</sup>, prise sur le **fondement de l'article 48 de la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de**

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Alors article 41 du projet de loi.*

<sup>3</sup> *Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, 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 (n° 4186), n° 4273. L'article 48 était alors numéroté article 41.*

<sup>4</sup> *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.*

**l'Union européenne** dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

Comme indiqué par le rapporteur dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, la ratification de l'ordonnance du 14 septembre 2022 apparaît distincte des autres articles du projet de loi, en ce qu'elle ne concerne pas à titre exclusif les dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer. Elle ouvre donc le sujet du financement participatif, dont le cadre a été profondément modifié par l'article 48 de la loi DDADUE du 8 octobre 2021 et par les ordonnances précitées du 22 décembre 2021 et du 14 septembre 2022.

Sur proposition du rapporteur (amendement COM.19), **le présent article additionnel vise dès lors à proroger de deux ans la durée de l'expérimentation prévue à ce même article**. L'expérimentation durerait ainsi théoriquement cinq ans, mais **trois ans « effectifs »**, ce qui est davantage conforme à l'intention initiale du Parlement.

En effet, l'arrêté<sup>1</sup> prévu à l'article 48 de la loi DDADUE n'a été pris que **le 23 janvier 2023, soit plus de 15 mois après la promulgation de la loi**. Son article 1<sup>er</sup> prévoit de surcroît que les collectivités ne peuvent **déposer leur dossier de candidature que jusqu'au 31 mars 2024**. Cette marge de neuf mois s'explique par le fait que **la procédure d'approbation**, définie aux articles 4 et 5 de l'arrêté, est longue : il revient au préfet d'autoriser l'opération dans un délai de deux mois, en lien avec le directeur départemental des finances publiques, le silence valant rejet (article 4). Le comptable public dispose ensuite d'un délai d'un mois pour donner un avis conforme (article 5).

Ces restrictions calendaires impliquent que **les collectivités ne disposent de fait que d'un peu plus d'un an pour se saisir pleinement de cette expérimentation** et de ce nouveau mode de financement, encore méconnu et, par conséquent, plus complexe à mettre en œuvre qu'un prêt contracté auprès d'un établissement bancaire. Il suppose une implication de la collectivité, de l'intermédiaire mais aussi du préfet et du comptable public.

Le rapporteur relève par ailleurs que **les critères d'éligibilité sont particulièrement contraignants pour les collectivités**, auxquelles sont en plus **demandées des données budgétaires prévisionnelles dont elles ne disposent pas** (annexe 1 de l'arrêté). Pour un projet de huit ans, les collectivités devraient par exemple disposer de leurs prévisions de ressources totales d'investissement et d'emprunts bancaires jusqu'en 2031, ce qui est quasiment impossible.

---

<sup>1</sup> *Arrêté du 23 janvier 2023 définissant les critères d'éligibilité des collectivités territoriales ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation prévue au II de l'article 48 de la 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.*

Par ailleurs, aux termes de l'article 3 de l'arrêté, les collectivités ne sont éligibles à l'expérimentation que si elles disposent d'une **capacité de désendettement** inférieure à 12 ans sur la moyenne des trois dernières années pour les communes, à 10 ans pour les départements et à 9 ans pour les régions<sup>1</sup>. Elles doivent également disposer d'une épargne nette<sup>2</sup> positive sur les trois dernières années. Il convient ici de souligner qu'en dépit de demandes en ce sens du rapporteur, **aucune donnée ne lui a été transmise sur le nombre de collectivités éligibles**. Il est donc impossible d'apprécier la portée du dispositif voté par les deux assemblées.

Au final, tant le délai effectif d'expérimentation que les critères d'éligibilité peuvent donner l'impression que **le Gouvernement a voulu rendre l'expérimentation inopérante**, à rebours de la volonté exprimée par le Parlement, certes contre son avis.

Ainsi, **s'il est impossible pour le législateur d'agir sur le contenu de l'arrêté, il convient à tout le moins que l'expérimentation puisse véritablement être mise en œuvre**. Porter sa durée totale à cinq ans, et donc à trois ans « effectifs » en tenant compte du délai de publication de l'arrêté et de la clôture du dépôt des candidatures neuf mois avant l'échéance, permettra de **laisser le temps aux collectivités territoriales de se saisir pleinement de cette opportunité** et aux parties prenantes de mesurer de façon plus objective l'apport du financement participatif obligatoire pour la **diversification des sources de financement des collectivités**.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article.**

---

<sup>1</sup> Ce sont les seuils prévus pour l'adhésion à l'Agence France locale (article D. 1611-41 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Épargne brute après soustraction du remboursement annuel de la dette en capital.

ARTICLE 2

**Application de certains articles du code monétaire et financier  
en outre-mer**

Le présent article prévoit d'étendre dans les collectivités du Pacifique, à savoir les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, les modifications apportées au code monétaire et financier par les lois du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Ces modifications, toutes soutenues par le Sénat lors de leur examen, ont en effet été apportées après la publication de l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 de recodification des titres III à VIII du livre VII du code monétaire et financier, qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer. Une disposition législative était donc nécessaire pour prévoir, sur mention expresse, l'application des dispositions ainsi modifiées du code monétaire et financier dans les collectivités du Pacifique.

La commission a adopté un amendement rédactionnel et de coordination (COM.20), puis a adopté cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : TROIS LOIS ONT MODIFIÉ LES  
DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER DEPUIS  
LA PUBLICATION DES ORDONNANCES DE RECODIFICATION  
DE SON LIVRE VII, RELATIF AUX OUTRE-MER**

**A. LA RECODIFICATION À DROIT CONSTANT DU LIVRE VII DU CODE  
MONÉTAIRE ET FINANCIER**

Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, l'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**<sup>1</sup> a procédé à la **recodification à droit constant de ce livre, qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer**<sup>2</sup>. Elle complète l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>3</sup>, relative aux titres I<sup>er</sup> et II de ce même livre et prise sur le

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Pour davantage de détails sur ces deux ordonnances, se reporter au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.*

<sup>3</sup> *Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.*

fondement de l'article 218 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (« loi Pacte »)<sup>1</sup>.

La recodification du livre VII du code monétaire et financier (CMF) a consisté en une **réorganisation thématique**, 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. Les **titres III à VIII du livre VII** ont ainsi trait aux conditions d'application en outre-mer des dispositions :

- du livre I<sup>er</sup> du CMF relatif à la **monnaie** ;
- du livre II relatif aux **produits**, qui comprend les règles relatives aux instruments financiers et aux produits d'épargne ;
- du livre III relatif aux **services**, bancaires comme financiers ;
- du livre IV relatif aux **marchés**, ce qui comprend notamment les négociations sur instruments financiers, la protection des investisseurs et les dispositions pénales qui y sont liées (délits boursiers par exemple) ;
- du livre V relatif aux **prestataires de services**. Sont ainsi précisées les règles applicables en outre-mer concernant les prestataires de services bancaires, les obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le gel des avoirs, les jeux et loteries prohibés ainsi que les dispositions pénales qui y sont liées ;
- du livre VI relatif aux **institutions en matière bancaire et financière**, à savoir les dispositions concernant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF), la surveillance du système financier, la coopération, les échanges d'informations et les dispositions pénales qui y sont liées.

#### ***B. TROIS LOIS ONT MODIFIÉ LE CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER DEPUIS LA PUBLICATION DE L'ORDONNANCE DU 15 FÉVRIER 2022***

Entre la publication de l'ordonnance précitée du 15 février 2022 et la présentation du présent projet de loi, **trois lois** ont conduit à apporter des modifications aux livres I<sup>er</sup> (monnaie), V (prestataires de services) et VI (institutions en matière bancaire et financière) du code monétaire et financier, **sans les rendre applicables dans les collectivités ultramarines du Pacifique régies par le principe de spécialité législative**, à savoir les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française (article 74 de la Constitution) et la Nouvelle-Calédonie (article 77 de la Constitution).

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.*

L'article 16 de la **loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte**<sup>1</sup> a modifié les articles L. 511-33, L. 511-41, L. 531-12 et L. 634-1 à L. 634-3 du CMF afin **d'harmoniser le régime général de protection des lanceurs d'alerte avec les régimes spéciaux applicables en matière financière**. Lors de l'examen de cette proposition de loi, le Sénat avait soutenu et approfondi ce travail<sup>2</sup>, en supprimant les procédures redondantes et en harmonisant les garanties apportées aux lanceurs d'alerte, en cas de divulgation publique des informations comme en cas de signalement anonyme.

L'article 21 de la **loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat**<sup>3</sup> a modifié l'article L. 133-26 du CMF afin de **plafonner les frais de rejet liés aux demandes de paiement concernant une même opération**. Concrètement, si une même opération donne lieu à plusieurs demandes de paiement et donc à plusieurs rejets, le prestataire de services de paiement devra rembourser au titulaire du compte les frais perçus en plus du montant prélevé au titre du premier rejet. En complément, l'article 22 a modifié l'article L. 133-18 du CMF afin de renforcer le **régime de responsabilité des prestataires de services de paiement** en cas de retard dans le remboursement d'une opération de paiement non autorisée et signalée comme telle par le titulaire du compte bancaire. Des pénalités financières sont désormais prévues en cas de retard du remboursement par les établissements financiers. Ces deux modifications avaient été soutenues par le Sénat<sup>4</sup>.

Enfin, la **loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023**<sup>5</sup> a apporté deux modifications aux dispositions du CMF. D'une part, l'article 151 a modifié l'article L. 612-3 du CMF afin de préciser que les **opérations réalisées par Bpifrance Assurance Export** pour le compte de l'État ne sont **pas soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution** (ACPR). D'autre part, l'article 184 a modifié l'article L. 221-6 du CMF afin de **tirer les conséquences de l'intégration au budget de l'État du financement de la mission d'accessibilité bancaire incombant à la Banque Postale**, coût auparavant supporté par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et des consignations. Ces deux dispositions avaient été approuvées par le Sénat sans modification.

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.*

<sup>2</sup> *Rapport n° 299 (2021-2022) de Mme Catherine DI FOLCO sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, déposé le 15 décembre 2021.*

<sup>3</sup> *Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.*

<sup>4</sup> *Avis n° 825 (2021-2022) de M. Daniel GREMILLET sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, déposé le 25 juillet 2022.*

<sup>5</sup> *Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.*



## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ÉTENDRE AUX COLLECTIVITÉS DU PACIFIQUE LES MODIFICATIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER INTERVENUES DEPUIS LE 15 FÉVRIER 2022

Le présent article rend **applicables de façon expresse en outre-mer** les modifications apportées aux dispositions des livres I, V et VI du code monétaire et financier (CMF) par :

- la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à **améliorer la protection des lanceurs d'alerte**, avec la modification à cet effet des articles L. 773-4, L. 773-5, L. 773-28, L. 783-15, L. 774-4, L. 774-5, L. 774-28, L. 784-15, L. 775-4, L. 775-5, L. 755-22 et L. 785-14 du livre VII du CMF (1° à 4° du présent article) ;

- la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant **mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat**, avec la modification à cet effet des articles L. 732-3, L. 733-3 et L. 734-3 du livre VII du CMF (5° du présent article). Il est prévu une **entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> janvier 2024** pour les modifications apportées à l'article L. 133-26 du CMF, qui concerne le **plafonnement des frais de rejet**. Lors de l'adoption de cet article pour la métropole, une entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> février 2023 avait également été prévue, à l'initiative du Sénat, pour laisser le temps aux établissements bancaires de s'équiper des systèmes informatiques nécessaires pour automatiser le traitement des demandes de paiement ;

- la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de **finances pour 2023**, avec la modification à cet effet des articles L. 742-11, L. 743-11, L. 744-11 L. 783-2, L. 784-2 et L. 785-2 du livre VII du CMF (6° et 7° du présent article).

Ces modifications rendent applicables les dispositions précitées dans les **collectivités ultramarines du Pacifique** (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION NÉCESSAIRE ET SOUHAITABLE DE L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER DANS LES COLLECTIVITÉS DU PACIFIQUE

Les dispositions du code monétaire et financier relèvent de la **compétence de l'État dans toutes les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie**. Conformément à la décision « *Élections municipales du Lifou* » du Conseil d'État<sup>1</sup>, elles s'appliquent sur **mention expresse** dans ces territoires et donc dans les collectivités du Pacifique (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie).

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Assemblée, 9 février 1990, n° 107400.

Il ne pouvait dès lors y avoir d'autre possibilité que de **recourir à la loi** pour étendre dans les collectivités du Pacifique l'application des dispositions des livres I<sup>er</sup>, V et VI du code monétaire et financier modifiées par les lois du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Ces lois ayant par ailleurs été promulguées après la publication de l'ordonnance du 15 février 2022 portant recodification des titres III à VIII du livre VII du CMF, un nouveau véhicule législatif était nécessaire.

Sur le fond, les dispositions dont l'application est étendue dans les collectivités du Pacifique n'avaient soulevé **aucune difficulté lors de leur examen au Sénat**, qui les a soutenues voire renforcées. Consulté, le comité de la législation et de la réglementation financière a également donné un avis favorable à l'extension de ces dispositions dans ces collectivités.

La commission a simplement adopté, sur proposition du rapporteur, un **amendement rédactionnel et de coordination (COM.20)**.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.**

### ARTICLE 3

#### **Suppression d'une adaptation générique dans certaines dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer**

Le présent article supprime une adaptation générique prévue pour les collectivités du Pacifique et qui consistait à remplacer systématiquement, pour l'application des dispositions des livres I<sup>er</sup> à VI du code monétaire et financier dans ces collectivités, les références à la Banque de France par des références à l'Institut d'émission d'outre-mer.

La commission a adopté cet article sans modification.

Les ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>1</sup> et n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>2</sup>, dont les ratifications sont proposées à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, ont procédé à la **recodification du livre VII du code monétaire et financier** (CMF), qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer<sup>3</sup>.

Le titre I<sup>er</sup> du livre VII comporte désormais les dispositions relatives aux conditions générales d'application des livres I<sup>er</sup> à VI du CMF. Au sein de ce titre, les articles L. 711-5 et L. 711-6 listent les **adaptations génériques** à effectuer pour l'application des dispositions de ces livres du CMF aux collectivités du Pacifique.

Le 8° de l'article L. 711-5 prévoit ainsi que les références à la Banque de France sont remplacées par des références à **l'Institut d'émission d'outre-mer**<sup>4</sup> pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française tandis que le 6° de l'article L. 711-6 prévoit cette même adaptation pour les îles Wallis et Futuna.

---

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.*

<sup>4</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.*

Le **présent article** propose de **mettre un terme à cette adaptation générique**, en supprimant le 8° de l'article L. 711-5 et le 6° de l'article L. 711-6, afin de ne conserver que des adaptations équivalentes au cas par cas.

\*

Le rapporteur prend acte de cet ajustement.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

---

ARTICLE 4

**Rectifications dans le titre II du nouveau livre VII  
du code monétaire et financier, relatif aux outre-mer**

Le présent article apporte plusieurs corrections rédactionnelles aux dispositions issues de l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, qui a procédé à la recodification des titres I<sup>er</sup> et II du livre VII du code monétaire et financier, relatif aux outre-mer.

Il ajoute également une définition de l'argent liquide, qui reprend celle du règlement (UE) n° 2018/1672 du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union européenne ou sortant de l'Union.

La commission a adopté cet article sans modification.

Les ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>1</sup> et n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>2</sup>, dont les ratifications sont proposées à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, ont procédé à la **recodification du livre VII du code monétaire et financier** (CMF), qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer<sup>3</sup>.

Le titre II du livre VII comporte désormais les dispositions relatives à l'organisation spécifique de la politique monétaire, des opérations de paiement et des transferts de fonds en outre-mer. La section 2 du chapitre II de ce titre, intitulée « **Information sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire accompagnant les transferts de fonds** », liste les règles applicables en la matière à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Le **présent article** procède à la **rectification d'erreurs rédactionnelles** et insère, au sein de l'article L. 722-3 du CMF, une **définition de l'argent liquide**. La notion d'« argent liquide » fait référence aux espèces, aux instruments négociables au porteur, aux cartes prépayées et aux marchandises servant de réserves de liquide, ces dernières désignant les pièces contenant au moins 90 % d'or et le métal non monnayé tel que les lingots, les pépites et les autres agglomérats d'or natif contenant au moins 99,5 % d'or.

---

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.*

Cette définition de l'argent liquide reprend celle prévue par le **règlement européen du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union**<sup>1</sup>, auquel l'article 464 du code des douanes, qui concerne le contrôle de ces flux d'argent liquide, fait également référence<sup>2</sup>.

\*

Le rapporteur considère que ces précisions et ces corrections sont opportunes.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> *Règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005.*

<sup>2</sup> *À la suite d'une modification portée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Voir le rapport n° 552 (2019-2020) de M. Jean BIZET, déposé le 24 juin 2020.*

## ARTICLE 5

### Tarification des retraits d'espèces dans un distributeur automatique

Le présent article prévoit de restreindre le principe de gratuité des retraits d'espèces par carte par les personnes physiques dans les distributeurs automatiques en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Les articles L. 753-3 et L. 752-3 du code monétaire et financier, créés par l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 – dont la ratification est proposée à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi – prévoient aujourd'hui, respectivement pour la Polynésie française et pour la Nouvelle-Calédonie, que le retrait d'espèces par carte dans un distributeur automatique est gratuit.

C'est l'ordonnance du 15 février 2022 qui, d'une part, a créé ce principe de gratuité du retrait d'espèces par carte dans un distributeur automatique s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, et qui, d'autre part, l'a généralisé en Polynésie française.

Le présent article propose de limiter le principe de gratuité au cas où le distributeur automatique concerné appartient au réseau de la banque auprès de laquelle le client a domicilié ses comptes. Dans le cas inverse, il n'y aura pas de principe de gratuité mais le Gouvernement disposera de la possibilité de définir par décret les valeurs maximales que les établissements bancaires pourront facturer dans chacun de ces territoires.

La commission a adopté cet article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉCENTE AFFIRMATION D'UNE GRATUITÉ DE DROIT DES RETRAITS D'ESPÈCES PAR CARTE DANS LES DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Alors que la tarification des retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques ne fait pas l'objet d'un encadrement spécifique à l'échelle nationale, des dispositions particulières s'appliquent en la matière en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

**A. LE DROIT ANTÉRIEUR À L'ORDONNANCE DU 15 FÉVRIER 2022 : UN PRINCIPE DE GRATUITÉ DES RETRAITS D'ESPÈCES DANS LES DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES AU PÉRIMÈTRE LIMITÉ ET APPLICABLE SEULEMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE**

**1. Le cas de la Polynésie française**

Antérieurement à l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>1</sup>, dont la ratification est proposée à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, **l'article L. 753-2-1 du code monétaire et financier** (CMF) prévoyait un encadrement spécifique de la tarification des retraits d'espèces par les personnes physiques dans les distributeurs automatiques en Polynésie française. Cet article résultait de **l'article 33 de la loi du 20 novembre 2012** relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer<sup>2</sup>.

Ledit article L. 753-2-1 du CMF prévoyait que le Gouvernement pouvait, par décret, définir les valeurs maximales que les établissements bancaires pouvaient facturer aux **personnes physiques** en Polynésie française pour différents services bancaires. Parmi ceux-ci, le **9° du même article** disposait que le Gouvernement pouvait définir les valeurs maximales facturables pour « *le retrait d'espèces dans un distributeur automatique d'un autre établissement bancaire et dans une commune sur le territoire de laquelle l'établissement bancaire concerné ne dispose d'aucun distributeur automatique* ». Il ajoutait que « *les autres retraits d'espèces dans un distributeur automatique [devaient] être gratuits* ».

Cette formulation, bien que peu lisible, impliquait **une gratuité de droit des retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques appartenant à la banque dans laquelle le client, personne physique, a domicilié ses comptes**. Au surplus, le Gouvernement pouvait prendre un décret pour limiter les tarifs des autres retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques.

**2. Le cas de la Nouvelle-Calédonie**

En Nouvelle-Calédonie, **l'article L. 743-2-1** du code monétaire et financier prévoyait, selon la même logique, un encadrement spécifique de la tarification des retraits d'espèces par les personnes physiques dans les distributeurs automatiques. Cet article résultait de **l'article 32 de la loi précitée du 20 novembre 2012**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.*

<sup>3</sup> *Ibid.*



Ledit article L. 743-2-1 du CMF prévoyait que le Gouvernement pouvait, par décret, définir les valeurs maximales que les établissements bancaires pouvaient facturer aux personnes physiques en Nouvelle-Calédonie pour différents services bancaires. Parmi ceux-ci, le **15° du même article** disposait que le Gouvernement pouvait définir les valeurs maximales facturables pour « *le retrait d'espèces, par carte, dans un distributeur automatique en Nouvelle-Calédonie* »<sup>1</sup>. **À l'inverse du cas de la Polynésie française, il ne prévoyait aucune gratuité de droit.**

**B. L'ORDONNANCE DU 15 FÉVRIER 2022 A ÉTENDU LA GRATUITÉ DE DROIT À L'ENSEMBLE DES RETRAITS D'ESPÈCES PAR CARTE DANS LES DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES DANS LES DEUX TERRITOIRES**

Les articles L. 753-2-1 et L. 743-2-1 du code monétaire et financier ont été abrogés par l'article 8 de l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>2</sup>, dont la ratification est proposée par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.

L'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>3</sup>, dont la ratification est également proposée par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, a quant à elle créé les articles L. 753-3 et L. 752-3 du CMF, relatifs respectivement à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

Ces articles s'inspirent des anciens articles L. 753-2-1 et L. 743-2-1 du même code. Ils prévoient ainsi, dans chacun de ces deux territoires, que le Gouvernement peut, par décret, **définir les valeurs maximales que les établissements bancaires peuvent facturer aux personnes physiques pour certains services bancaires.**

Le 14° des nouveaux articles L. 753-3 et L. 752-3 a toutefois apporté des **évolutions de fond** par rapport au droit antérieur s'agissant de l'encadrement des retraits d'espèces par carte dans des distributeurs automatiques.

En premier lieu, pour la Polynésie française, le **14° de l'article L. 753-3** du CMF prévoit que pour les personnes physiques, le retrait d'espèces par carte dans un distributeur automatique est gratuit, sans précision supplémentaire, ce qui constitue une **généralisation du principe de gratuité pour ces retraits dans ce territoire**. En effet, il résulte de cette rédaction qu'aucun retrait d'espèces dans un distributeur automatique ne

---

<sup>1</sup> À noter que selon les informations fournies par le Gouvernement, la mention « par carte » n'a pas de conséquence puisque les retraits d'espèces aux distributeurs automatiques se font toujours par carte bancaire.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

<sup>3</sup> 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.

peut désormais être facturé par les établissements bancaires, même, par exemple, lorsque le client n'est pas client de la banque à qui appartient le distributeur automatique utilisé. Il convient d'ailleurs de noter que la rédaction choisie conduit, de manière quelque peu hétérodoxe, à prévoir dans le même temps que le Gouvernement peut définir les valeurs maximales facturables pour les retraits d'espèces par carte dans des distributeurs automatiques et que ces opérations sont par principe gratuites.

En deuxième lieu, le **14° de l'article L. 752-3** du CMF étend ce même **principe de gratuité générale à la Nouvelle-Calédonie**, où il n'existait pas jusque-là, même de manière plus restreinte.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PRINCIPE DE GRATUITÉ LIMITÉ AUX RETRAITS D'ESPÈCES DANS LES DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES DE LA BANQUE DU CLIENT ET UNE POSSIBILITÉ D'ENCADRER LES TARIFS DANS LES AUTRES CAS**

Le présent article revient sur le principe acté par l'ordonnance précitée du 15 février 2022, à savoir la gratuité de l'ensemble des retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques pour les personnes physiques.

Il prévoit ainsi de **modifier le 14° des articles L. 753-3 et L. 752-3 du code monétaire et financier** en proposant que, pour les personnes physiques, le retrait d'espèces par carte<sup>1</sup> dans un distributeur automatique soit **par principe gratuit dans le cas où ce dernier appartient au réseau de la banque où le client a domicilié ses comptes**.

Dans le cas inverse, il n'y aurait pas de principe de gratuité mais le Gouvernement conserverait néanmoins la possibilité de définir, par décret, les valeurs maximales que les établissements bancaires pourraient facturer dans ces deux territoires.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODIFICATION QUI VISE EN RÉALITÉ À CORRIGER UNE ERREUR COMMISE DANS L'ORDONNANCE DU 15 FÉVRIER 2022**

Dans l'étude d'impact du présent projet de loi, le Gouvernement indique vouloir, par le présent article, « recentrer » la gratuité des retraits d'espèces.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, c'est en réalité par **erreur** que le Gouvernement a étendu le principe de gratuité par le biais de l'ordonnance du 15 février 2022, erreur qu'il souhaite désormais corriger.

---

<sup>1</sup> À noter que selon les informations fournies par le Gouvernement, la mention « par carte » n'a pas de conséquence puisque les retraits d'espèces aux distributeurs automatiques se font toujours par carte bancaire.

Le droit proposé par le présent article conduit sur le fond, nonobstant les différences de rédaction, à **revenir à l'esprit du droit applicable** en Polynésie française antérieurement à l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 et à l'étendre à la Nouvelle-Calédonie. Le rapporteur relève par ailleurs que **le Congrès de Nouvelle-Calédonie et l'Assemblée de Polynésie française ont bien été saisis** des dispositions du présent article, **sans qu'ils ne s'y opposent**.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 6

### Correction d'erreurs de numérotation et de renvois de référence

**Le présent article corrige une erreur de référence afin de préciser que l'inspection générale des finances peut saisir l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en cas de méconnaissance par les offices des postes et des télécommunications de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française de leurs obligations, que ces obligations portent sur la lutte contre le blanchiment des capitaux, le gel des avoirs ou les jeux et loteries prohibés.**

**La commission a adopté cet article sans modification.**

Les ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>1</sup> et n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>2</sup>, dont les ratifications sont proposées à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, ont procédé à la **recodification du livre VII du code monétaire et financier (CMF)**, qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer<sup>3</sup>.

Le titre VII du livre VII comporte désormais les dispositions relatives aux **conditions d'application en outre-mer des dispositions du livre V relatif aux prestataires de services**. En son sein, les articles L. 773-45 et L. 774-45 portent sur la possibilité, pour l'inspection générale des finances, de **saisir l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** en cas de **méconnaissance**, respectivement par l'Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie et par celui de Polynésie française, **de leurs obligations en matière de gel des avoirs et de jeux et loteries prohibés**.

Le présent article **corrige une erreur de référence** en prévoyant que **cette faculté de saisine concerne bien l'ensemble des obligations** des offices des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. Les articles L. 773-45 et 774-45 sont modifiés à cet effet pour inclure les obligations en matière de **lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme**, qui en étaient exclues du fait d'une erreur de renvoi.

\*

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.*

Le rapporteur considère que cette correction est impérative pour ne pas fragiliser le dispositif mis en place pour garantir le haut degré de vigilance des offices des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française quant aux obligations qui leur incombent.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

ARTICLE 7

**Modernisation des missions de l'Institut d'émission  
des départements d'outre-mer**

Le présent article prévoit plusieurs modifications portant sur les missions et l'organisation de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), filiale de la Banque de France, qui 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-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Sont prévues par le présent article :

- la formalisation, au niveau législatif, de la possibilité de transmission de données entre l'IEDOM et différents services statistiques ;
- la suppression de l'exigence du contrôle des comptes de l'IEDOM par les deux commissaires aux comptes de la Banque de France ;
- l'extension des missions de l'IEDOM en matière d'identification et de suivi des comptes dans le fichier des comptes d'outre-mer (Ficom).

Ces modifications, d'ampleur modeste, n'appellent pas de difficulté particulière. La commission a toutefois adopté l'amendement COM.21, présenté par le rapporteur, pour tirer les conséquences de la suppression de l'article 9 du présent projet de loi. Il convient en effet de garantir que le Ficom puisse bien rassembler les données collectées par l'IEDOM et par l'Institut d'émission d'outre-mer, chacun pour leur zone de compétences.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'IEDOM, FILIALE DE LA BANQUE DE FRANCE, EST CHARGÉ DE DIFFÉRENTES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

**A. L'IEDOM, DEVENU UNE FILIALE DE LA BANQUE DE FRANCE EN 2017, EST COMPÉTENT DANS HUIT TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

Créé sous la forme d'un établissement public par l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959<sup>1</sup>, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) est devenu une société par actions

<sup>1</sup> Ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959 portant réforme de régime de l'émission dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

**simplifiée** régie par le code de commerce, dont le **capital est détenu entièrement par la Banque de France**, depuis la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique<sup>1</sup>. Cette transformation juridique est effective depuis le **1<sup>er</sup> janvier 2017**.

Comme le précise **l'article L. 721-7 du code monétaire et financier** (CMF), l'IEDOM agit au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France. Il est compétent dans huit collectivités : les cinq départements d'outre-mer (**Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte**) et trois collectivités d'outre-mer (**Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin**).

#### ***B. L'IEDOM EST CHARGÉ DANS SA ZONE DE COMPÉTENCE DE DIFFÉRENTS TYPES DE MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL***

En application des **articles L. 721-7 et L. 721-8 du code monétaire et financier**, l'IEDOM est chargé dans sa zone de compétence de différentes missions d'intérêt général.

Il a ainsi la charge de l'exécution des **opérations afférentes aux missions du système européen de banques centrales** (SEBC), parmi lesquelles l'émission des billets ayant cours légal, la participation à la politique économique nationale et la sauvegarde du système financier.

L'Institut est en outre chargé de **mettre en circulation les monnaies métalliques, d'exercer les missions d'intérêt général** qui lui sont confiées par l'État et d'assurer toutes prestations d'étude ou de service pour le compte de tiers, après accord de la Banque de France. Par ailleurs, au sein de l'IEDOM, un observatoire des tarifs bancaires étudie les questions relatives aux tarifs bancaires pratiqués dans les huit collectivités relevant de sa compétence.

L'IEDOM procède également à des **échanges de données statistiques** dans le cadre d'un **partenariat intitulé « CEROM »** (comptes économiques rapides pour l'outre-mer) entre l'IEDOM, l'Institut d'émission des outre-mer (IEOM), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'Institut de la statistique de la Polynésie Française (ISPF), l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE) et l'Agence française de développement (AFD).

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.*

Ce partenariat s'appuie sur une convention intitulée « *accord-cadre de partenariat* », signée le 1<sup>er</sup> juin 2021 pour une durée de cinq ans et remplaçant la précédente convention signée le 27 juillet 2017. Les finalités du partenariat « CEROM » sont les suivantes :

- promouvoir l'analyse économique au travers de travaux inter-institutionnels ;

- construire un réseau d'échange de bonnes pratiques et de comparaison de méthodes entre les parties ;

- renforcer la qualité du système d'information économique en rapprochant statisticiens, économistes et utilisateurs de données économiques.

Par ailleurs, l'IEDOM, tout comme l'IEOM dans sa zone de compétence (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna<sup>1</sup>), participe à **l'identification et au suivi des comptes détenus par les personnes physiques et morales dans sa zone de compétence.**

Alors qu'en métropole et dans les cinq départements d'outre-mer, les comptes sont recensés dans le fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) par l'administration fiscale, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, ce sont l'IEDOM (article L. 721-14 du CMF<sup>2</sup>) et l'IEOM (article L. 721-24 du CMF<sup>3</sup>) qui assurent ce suivi au sein du **fichier des comptes d'outre-mer (Ficom)**. Toutefois, à la différence du Ficoba, ce recensement est aujourd'hui **limité aux seuls comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques.**

Sur la base du Ficom et du croisement de ce fichier avec les informations relatives aux incidents de paiement et aux interdictions bancaires et judiciaires<sup>4</sup> enregistrés au fichier central des chèques (FCC), qui est tenu par la Banque de France, les Instituts informent les banques dont les clients sont concernés. Ce système vise à participer au dispositif d'interdiction d'émettre des chèques, qui constituait d'ailleurs l'objet originel du Ficom.

En outre, en application, pour l'IEDOM, de **l'article L. 721-15 du CMF<sup>5</sup>**, les Instituts communiquent aux comptables publics, à leur demande, pour les opérations de recouvrement des créances publiques de toute nature, les informations relatives aux comptes, à savoir les coordonnées bancaires, sur lesquels des chèques peuvent être tirés, facilitant

---

<sup>1</sup> Pour davantage de détails, se reporter à l'article 8 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 711-7 du même code.

<sup>3</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 712-5 du même code.

<sup>4</sup> Déclarés par les banques et par les tribunaux, selon les cas.

<sup>5</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 711-8 du même code.



la mise en œuvre des voies d'exécution par l'administration fiscale.

Enfin, d'un point de vue comptable, le contrôle de l'IEDOM est exercé, en application du **second alinéa de l'article L. 721-12 du code monétaire et financier**<sup>1</sup>, par les commissaires aux comptes de la Banque de France. Ces derniers sont au nombre de deux, conformément au dernier alinéa de l'article L. 142-2 du code monétaire et financier.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES MODIFICATIONS DIVERSES CONCERNANT LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DE L'IEDOM

Le présent article procède à deux modifications concernant les missions de l'IEDOM et à une évolution s'agissant du contrôle de ses comptes.

### A. LA FORMALISATION, AU NIVEAU LÉGISLATIF, DE LA POSSIBILITÉ DE TRANSMISSION DE DONNÉES ENTRE L'IEDOM ET DIFFÉRENTS SERVICES STATISTIQUES

Le 1<sup>o</sup> du présent article prévoit de compléter l'**article L. 721-7 du code monétaire et financier**<sup>2</sup>, relatif aux missions de l'IEDOM, pour prévoir que *« l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels se transmettent, dans le respect des dispositions applicables, les données qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs missions respectives. Les modalités de transmission peuvent faire l'objet de conventions »*.

Cet ajout vise à donner un cadre de niveau législatif aux échanges de données, qui ont d'ailleurs déjà lieu, en particulier dans le cadre du partenariat « CEROM » (cf. *supra*). Une disposition comparable s'applique déjà s'agissant de la Banque de France, au **IV de l'article L. 141-6 du code monétaire et financier**.

---

<sup>1</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 correspond à l'ancien article L. 711-9 du même code.

<sup>2</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 711-2 du même code.

**B. LA SUPPRESSION DE L'EXIGENCE DU CONTRÔLE DES COMPTES DE L'IEDOM PAR LES DEUX COMMISSAIRES AUX COMPTES DE LA BANQUE DE FRANCE**

Le 2° du présent article propose de **supprimer le second alinéa de l'article L. 721-12 du code monétaire et financier**, qui précise que « *le contrôle de l'Institut est exercé par les commissaires aux comptes de la Banque de France* ».

La suppression de cette exigence conduit à soumettre le contrôle des comptes de l'IEDOM au régime de droit commun applicable aux sociétés par actions simplifiées, défini notamment aux **articles L. 227-9 et L. 227-9-1 du code de commerce**. Il en résulterait que l'IEDOM devrait désigner, librement, un seul commissaire aux comptes.

**C. L'EXTENSION DES MISSIONS DE L'IEDOM EN MATIÈRE D'IDENTIFICATION ET DE SUIVI DES COMPTES DANS CERTAINS TERRITOIRES ULTRAMARINS PAR LE BIAIS DU FICOM**

Le 3° du présent article procède à une nouvelle rédaction des deux alinéas de **l'article L. 721-14 du code monétaire et financier**.

La nouvelle rédaction proposée du **premier alinéa** dudit article étend l'identification des comptes par l'IEDOM aux comptes de toutes natures, sans limiter ce recensement aux seuls comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques. En outre, il intégrerait désormais les locations de coffres forts dans ce recensement. Seraient ainsi concernés, selon le Gouvernement, les comptes de paiement, les locations de coffres forts, la déclaration des bénéficiaires effectifs et de leurs mandataires, les comptes titres, les comptes d'épargne réglementée bénéficiant d'une fiscalité avantageuse dont le contrôle de la multi-détention a été institué par le décret n° 2021-277 du 12 mars 2021<sup>1</sup>, les comptes d'épargne non réglementée et les comptes à terme.

Ces évolutions visent à aligner le recensement assuré sur le Ficom par l'IEDOM et l'IEOM sur celui opéré sur le Ficoba par la direction générale des finances publiques (DGFIP) en métropole et dans les départements d'outre-mer. Pour mémoire, le premier alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts dispose que doivent être déclarées à l'administration des impôts « *l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature ainsi que la location de coffres forts* », ces informations étant regroupées au sein du Ficoba.

La nouvelle rédaction proposée du **second alinéa** de l'article L. 721-14 du code monétaire et financier tire les conséquences de l'élargissement du recensement au sein du Ficom en prévoyant que

---

<sup>1</sup> *Décret n° 2021-277 du 12 mars 2021 relatif au contrôle de la détention des produits d'épargne réglementée.*

« L'Institut informe les établissements et les personnes habilités à tenir les comptes et à ouvrir notamment des comptes d'épargne réglementée ». Alors que l'IEDOM est aujourd'hui chargé, pour ce qui concerne les comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques, d'informer systématiquement les banques lorsque l'un de leurs clients a connu, dans une autre banque, des incidents de paiement ou est interdit bancaire ou judiciaire, l'information fournie serait désormais plus large et porterait sur l'ensemble des comptes détenus.

Le 4° étend quant à lui, dans la même logique, les informations communicables aux comptables publics par le biais d'une modification du **premier alinéa de l'article L. 721-15 du code monétaire et financier**. Il prévoit que l'IEDOM communique aux comptables publics, à leur demande, pour les opérations de recouvrement des créances publiques de toute nature, les informations relatives aux comptes de toute nature et aux coffres-forts, et plus seulement celles qui sont relatives aux comptes sur lesquels des chèques peuvent être tirés.

L'élargissement du recensement des comptes détenus et des informations communiquées par l'Institut à divers interlocuteurs, que proposent les 3° et 4° du présent article, visent à étendre le dispositif applicable en métropole à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, sous la réserve du fait que le Ficom restera tenu par l'IEOM alors que le Ficoba relève en métropole et dans les départements d'outre-mer de la compétence de la DGFIP.

Selon le Gouvernement, l'objectif est de faciliter la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la fraude fiscale. Concrètement, il serait désormais possible dans ces territoires de contrôler l'interdiction de la détention de plusieurs produits d'épargne réglementée du même type dans plusieurs banques, de recouvrer plus facilement les créances publiques par le biais des voies d'exécution, et de mettre à disposition de Tracfin<sup>1</sup> une base de données sur les comptes plus complète, au service notamment de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

**L'article 11 du présent projet de loi** prévoit que les articles L. 721-14 et L. 721-15 du CMF, dans leur rédaction issue de la présente loi et notamment du présent article, **entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024** concernant les comptes d'épargne réglementée et **le 1<sup>er</sup> janvier 2025** concernant la déclaration des coffres-forts, des mandataires et des bénéficiaires effectifs de personnes morales. Cette entrée en vigueur différée, également prévue au niveau réglementaire, vise à permettre aux établissements de crédit et assimilés de mettre leur système d'exploitation des comptes bancaires en conformité avec ces exigences.

---

<sup>1</sup> Service de renseignement placé sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, qui lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MODIFICATIONS PEU PROFONDES QUI NE SEMBLENT PAS POSER DE DIFFICULTÉS

Dans l'ensemble, les changements portés par le présent article sont **d'ampleur limitée** et ne posent **pas de difficultés particulières**. Il est d'ailleurs ambitieux de la part du Gouvernement d'évoquer une modernisation des missions de l'Institut. Plusieurs formulations peuvent toutefois être formulées.

Au premier abord, la **suppression de l'exigence du contrôle des comptes de l'IEDOM par les deux commissaires aux comptes de la Banque de France** a suscité des interrogations. Alors que l'IEDOM est une filiale de la Banque de France, il pourrait en effet sembler cohérent que les commissaires aux comptes de la Banque de France vérifient également les comptes de l'Institut.

Toutefois, selon les informations recueillies par le rapporteur, il semble que le recours pour l'IEDOM aux deux commissaires aux comptes de la Banque de France - dont les prestations sont par ailleurs onéreuses - ne soit **pas justifié par le volume de ses activités**, qui s'établit à un niveau très faible par rapport à celui de la Banque de France. En outre, la simplicité des comptes de l'IEDOM ne justifierait pas non plus une telle obligation, alors que ceux de l'IEOM, plus complexes, ne sont d'ailleurs revus que par un seul commissaire aux comptes. Enfin, il convient de noter que depuis l'ordonnance du 15 septembre 2021<sup>1</sup>, il n'est plus prévu que les comptes de l'Institut soient consolidés avec ceux de la Banque de France, ce qui réduit l'intérêt de prévoir des commissaires aux comptes communs.

Le rapporteur insiste cependant sur le fait qu'il reviendra au Gouvernement de s'assurer, à l'usage, que l'application du droit commun, qui implique la désignation libre d'un seul commissaire aux comptes, **convient pour l'IEDOM** et ne nuit pas à la **qualité de ses comptes**.

**L'extension des missions de l'IEDOM en matière d'identification et de suivi des comptes dans certains territoires ultramarins par le biais du Ficom** apparaît quant à elle cohérente avec le dispositif mis en œuvre en métropole et dans les départements d'outre-mer par l'intermédiaire du Ficoba. De nature notamment à faciliter la lutte contre le blanchiment des capitaux et la fraude fiscale, cet alignement apparaît pertinent.

Par ailleurs, **la formalisation, au niveau législatif, de la possibilité de transmission de données entre l'IEDOM et divers services statistiques** n'appelle quant à elle pas d'observation particulière.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

Enfin, la commission a adopté un **amendement COM.21**, afin de **tirer les conséquences de la suppression de l'article 9**. En effet, si les dispositions de l'article 9 sont contestables sur plusieurs aspects, tant du point de vue de la protection des données personnelles que de celui du fondement donné au Ficom, elles visent également à **s'assurer qu'il n'existe bien qu'un fichier unique des comptes d'outre-mer (Ficom), qui puisse être alimenté par les deux entités juridiques distinctes que sont l'IEDOM et l'IEOM**. Cette précision est apportée au sein de l'article L. 721-14 du code monétaire et financier, tel que modifié par le présent article.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 8*

**Modernisation des missions de l'Institut d'émission d'outre-mer**

Le présent article prévoit plusieurs modifications portant sur l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), établissement public qui met en œuvre la politique monétaire de l'État dans la zone du Franc Pacifique, constituée des territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, dont la monnaie est le franc CFP.

Sont prévues par le présent article :

- la protection contre les procédures collectives et les procédures civiles d'exécution des instruments financiers et créances nantis, cédés en propriété ou autrement constitués en garantie au profit de tiers par l'IEOM ;
- la formalisation, au niveau législatif, de la possibilité de transmission de données entre l'IEOM et différents services statistiques ;
- l'extension des missions de l'IEOM en matière d'identification et de suivi des comptes dans le fichier des comptes d'outre-mer (Ficom) ;
- la formalisation, au niveau législatif, d'une possibilité pour l'IEOM de noter la situation financière des entreprises volontaires et de communiquer les informations recueillies à certaines personnes morales.

Ces modifications, d'ampleur modeste, n'appellent pas de difficulté particulière. La commission a toutefois adopté l'amendement COM.22, présenté par le rapporteur, pour tirer les conséquences de la suppression de l'article 9 du présent projet de loi. Il convient en effet de garantir que le Ficom puisse bien rassembler les données collectées par l'IEOM et par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, chacun pour leur zone de compétences.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

## I. LE DROIT EXISTANT : L'IEOM MET EN ŒUVRE LA POLITIQUE MONÉTAIRE DANS LA ZONE DU FRANC PACIFIQUE ET A LA CHARGE DE DIFFÉRENTES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

### A. L'IEOM EST UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC COMPÉTENT EN MATIÈRE MONÉTAIRE DANS TROIS TERRITOIRES ULTRAMARINS

L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), créé par la loi du 22 décembre 1966 de finances rectificative pour 1966<sup>1</sup> est un établissement public, ainsi que le précise l'article L. 721-18 du code monétaire et financier.

Il met en œuvre, en application du même article, la politique monétaire de l'État dans la zone du Franc Pacifique, constituée des territoires de la **Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, dont la monnaie est le franc CFP.**

### B. L'IEOM EST CHARGÉ DANS SA ZONE DE COMPÉTENCES DE DIFFÉRENTS TYPES DE MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'IEOM joue le rôle de **banque centrale** dans les trois territoires de la zone du Franc Pacifique. En application de l'article L. 721-18 du code monétaire et financier, l'Institut poursuit les objectifs suivants s'agissant de la politique monétaire : favoriser le développement économique et le financement de l'économie réelle des territoires ; contribuer à la stabilité des prix et à la modération du coût du crédit dans la zone d'intervention ; enfin, assurer la liquidité monétaire et la stabilité financière de la zone. L'IEOM fixe notamment le taux et l'assiette des réserves obligatoires constituées par les établissements de crédit relevant de sa zone d'émission.

En application de plusieurs articles du **code monétaire et financier**, l'Institut **peut consentir** aux établissements de crédit et autres intervenants du marché **des avances ou concours garantis par des sûretés appropriées**. Il s'assure, en liaison avec la Banque de France, de la sécurité et du bon fonctionnement des systèmes de paiement ainsi que des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers relevant de la zone franc CFP. Il établit par ailleurs la balance des paiements des territoires couverts et héberge un observatoire des tarifs bancaires chargé de suivre l'évolution des tarifs et les différences constatées entre les établissements de la métropole et ceux des collectivités du Pacifique.

Par ailleurs, l'IEOM **procède à des échanges de données statistiques dans le cadre d'un partenariat intitulé « CEROM »** (comptes économiques rapides pour l'outre-mer) entre l'IEOM, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), l'Institut national de la statistique

---

<sup>1</sup> *Loi n° 66-948 du 22 décembre 1966 de finances rectificative pour 1966.*

et des études économiques (INSEE), l'Institut de la statistique de la Polynésie Française (ISPF), l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE) et l'Agence française de développement (AFD).

Ce partenariat s'appuie sur une convention intitulée « *accord-cadre de partenariat* », signée le 1<sup>er</sup> juin 2021 pour une durée de cinq ans et remplaçant la précédente convention signée le 27 juillet 2017. Les finalités du partenariat CEROM sont les suivantes :

- promouvoir l'analyse économique au travers de travaux interinstitutionnels ;

- construire un réseau d'échange de bonnes pratiques et de comparaison de méthodes entre les parties ;

- renforcer la qualité du système d'information économique en rapprochant statisticiens, économistes et utilisateurs de données économiques.

En outre, l'IEOM, tout comme l'IEDOM dans sa zone de compétences<sup>1</sup>, participe à **l'identification et au suivi des comptes détenus par les personnes physiques et morales dans les collectivités du Pacifique**. Alors qu'en métropole et dans les cinq départements d'outre-mer, les comptes sont recensés dans le fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) par l'administration fiscale, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, ce sont l'IEDOM (article L. 721-14 du CMF<sup>2</sup>) et l'IEOM (article L. 721-24 du CMF<sup>3</sup>) qui assurent ce suivi au sein du **fichier des comptes d'outre-mer (Ficom)**. Toutefois, à la différence du Ficoba, ce recensement est aujourd'hui **limité aux seuls comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques**.

Sur la base du Ficom et du croisement de ce dernier fichier avec les informations relatives aux incidents de paiement et aux interdits bancaires et judiciaires<sup>4</sup> enregistrés au fichier central des chèques (FCC), qui est tenu par la Banque de France, les Instituts informent les banques dont les clients sont concernés. Ainsi, ce système vise aujourd'hui à participer au dispositif d'interdiction d'émettre des chèques, qui constituait d'ailleurs l'objet originel du Ficom.

---

<sup>1</sup> Pour davantage de détails, se référer à l'article 7 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 711-7 du même code.

<sup>3</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 712-5 du même code.

<sup>4</sup> Déclarés par les banques et les tribunaux selon les cas.



En outre, en application, pour l'IEOM, de l'article L. 721-26 du code monétaire et financier<sup>1</sup>, les Instituts communiquent aux comptables publics, à leur demande, pour les opérations de recouvrement des créances publiques de toute nature, les informations relatives aux comptes, à savoir les coordonnées bancaires, sur lesquels des chèques peuvent être tirés, facilitant la mise en œuvre des voies d'exécution par l'administration fiscale.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES MODIFICATIONS DIVERSES CONCERNANT LES MISSIONS DE L'IEOM

### A. LA PROTECTION CONTRE LES PROCÉDURES COLLECTIVES ET LES PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET CRÉANCES NANTIS, CÉDÉS EN PROPRIÉTÉ OU AUTREMENT CONSTITUÉS EN GARANTIE AU PROFIT DE TIERS

Le présent article modifie la sous-section 2 de la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre VII du code monétaire et financier (CMF).

Le 1<sup>o</sup> prévoit de **compléter l'article L. 721-19 du CMF** par deux nouveaux alinéas.

Le premier prévoit que l'opposabilité aux tiers et la mise en œuvre des droits de l'Institut sur les instruments financiers, effets, créances ou sommes d'argent nantis, cédés en propriété ou autrement constitués en garantie à leur profit ne sont pas affectées par l'ouverture des procédures collectives de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires prévues par le livre VI du code de commerce et par les dispositions équivalentes applicables localement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ayant le même objet ou toute procédure judiciaire ou amiable équivalente sur le fondement d'un droit étranger, ni par aucune procédure civile d'exécution prise sur le fondement du droit français ou d'un droit étranger, ni par l'exercice d'un droit d'opposition.

Le second nouvel alinéa prévoit que nonobstant toute disposition contraire, aucun droit de compensation ne peut engendrer l'extinction, en tout ou partie, des créances remises en garantie à l'Institut.

**Si cette protection n'existait pas jusqu'ici pour l'IEOM, elle est prévue pour ce qui concerne la Banque de France** par les deuxième et troisième alinéas du I de l'article L. 141-4 du code monétaire et financier. Elle n'existe pas pour l'IEDOM, ce qui s'explique par le fait que ce dernier ne joue pas le rôle d'une banque centrale autonome mais constitue une filiale de la Banque de France.

---

<sup>1</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 712-5-2 du même code.

### **B. LA FORMALISATION, AU NIVEAU LÉGISLATIF, DE LA POSSIBILITÉ DE TRANSMISSION DE DONNÉES ENTRE L'IEOM ET DIFFÉRENTS SERVICES STATISTIQUES**

Le 2° du présent article prévoit d'insérer un nouvel alinéa après le premier alinéa de l'article L. 721-21 du CMF<sup>1</sup>, pour prévoir que « *l'Institut et les instituts ou services statistiques de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna peuvent se transmettre les données qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs missions respectives* ».

Cet ajout vise à donner un cadre de niveau législatif aux échanges de données, qui ont d'ailleurs déjà lieu, en particulier dans le cadre du partenariat intitulé « CEROM » (cf. *supra*). Une disposition comparable s'applique déjà s'agissant de la Banque de France, au IV de l'article L. 141-6 du code monétaire et financier.

### **C. L'EXTENSION DES MISSIONS DE L'IEOM EN MATIÈRE D'IDENTIFICATION ET DE SUIVI DES COMPTES DANS CERTAINS TERRITOIRES ULTRAMARINS PAR LE BIAIS DU « FICOM »**

Le a du 3° du présent article propose une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 721-24 du code monétaire et financier pour étendre l'identification des comptes par l'IEOM aux comptes de toutes natures, sans limiter ce recensement aux seuls comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques. En outre, il y intègre désormais les locations de coffres forts dans ce recensement. Seraient concernés, selon le Gouvernement, les comptes de paiement, les locations de coffres forts, la déclaration des bénéficiaires effectifs et de leurs mandataires, les comptes titres, les comptes d'épargne réglementée bénéficiant d'une fiscalité avantageuse dont le contrôle de la multi-détention a été institué par le décret n° 2021-277 du 12 mars 2021<sup>2</sup>, les comptes d'épargne non réglementée et les comptes à terme.

Ces évolutions visent à aligner le recensement assuré sur le Ficom par l'IEDOM et l'IEOM sur celui opéré sur le Ficoba par la direction générale des finances publiques (DGFIP) en métropole et dans les départements d'outre-mer. Pour mémoire, le premier alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts dispose que doivent être déclarées à l'administration des impôts « *l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature ainsi que la location de coffres forts* », ces informations étant regroupées au sein du Ficoba.

---

<sup>1</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 712-7 du même code.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-277 du 12 mars 2021 relatif au contrôle de la détention des produits d'épargne réglementée.

Le **b du 3°** tire les conséquences de l'élargissement du recensement au sein du Ficom en modifiant **le deuxième alinéa de l'article L. 721-24 du CMF** pour prévoir que « *l'Institut informe les établissements et les personnes habilités à tenir les comptes et à ouvrir notamment des comptes d'épargne réglementée* ». Alors que l'IEOM est aujourd'hui chargé, pour ce qui concerne les comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques, d'informer systématiquement les banques lorsque l'un de leurs clients a connu, dans une autre banque, des incidents de paiement ou est interdit bancaire ou judiciaire, l'information fournie serait désormais plus large et porterait sur l'ensemble des comptes détenus.

Le **4°** étend quant à lui, dans la même logique, les informations communicables aux comptables publics par le biais d'une modification du **premier alinéa de l'article L. 721-26 du code monétaire et financier**. Il modifie le **premier alinéa dudit article** pour prévoir que l'IEOM communique aux comptables publics, à leur demande, pour les opérations de recouvrement des créances publiques de toute nature, les informations relatives aux comptes de toute nature et aux coffres forts, et plus seulement celles qui sont relatives aux comptes sur lesquels des chèques peuvent être tirés.

L'élargissement du recensement des comptes détenus et des informations communiquées par l'Institut à divers interlocuteurs, que proposent les 3° et 4° du présent article, visent globalement à étendre le dispositif applicable en métropole en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, sous la réserve du fait que le Ficom restera tenu par l'IEOM alors que le Ficoba relève en métropole et dans les départements d'outre-mer de la compétence de la DGFIP. L'objectif est globalement, selon le Gouvernement, comme en métropole, de faciliter la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la fraude fiscale. Concrètement, il sera désormais possible dans ces territoires notamment de contrôler l'interdiction de la détention de plusieurs produits d'épargne réglementée du même type dans plusieurs banques, de recouvrer plus facilement les créances publiques par le biais des voies d'exécution, et de mettre à disposition de Tracfin<sup>1</sup> une base de données sur les comptes plus complète, au service notamment de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

**L'article 11 du présent projet de loi** prévoit que les articles L. 721-24 et L. 721-26 du CMF, dans leur rédaction issue de la présente loi et notamment du présent article 8, **entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024** concernant les comptes d'épargne réglementée et **le 1<sup>er</sup> janvier 2025** concernant la déclaration des coffres forts, des mandataires

---

<sup>1</sup> Service de renseignement placé sous l'autorité du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, qui lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

et des bénéficiaires effectifs de personnes morales. Cette entrée en vigueur différée, également prévue au niveau réglementaire, vise à permettre aux établissements de crédit et assimilés de mettre leur système d'exploitation des comptes bancaires en conformité avec ces exigences.

***D. LA FORMALISATION, AU NIVEAU LÉGISLATIF, D'UNE POSSIBILITÉ POUR L'IEOM DE NOTER LA SITUATION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES VOLONTAIRES ET DE COMMUNIQUER LES INFORMATIONS RECUEILLIES À CERTAINES PERSONNES MORALES***

**Le 5° du présent article** prévoit de compléter le paragraphe 2 de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre VII du code monétaire et financier par un **nouvel article L. 721-27**.

Son premier alinéa prévoit que l'IEOM peut entrer directement en relation avec les entreprises et groupements professionnels qui seraient disposés à participer à ses enquêtes pour qu'ils communiquent à l'Institut des informations sur leur situation financière. Son second alinéa dispose que **l'Institut peut communiquer tout ou partie des renseignements qu'il détient sur la situation financière des entreprises :**

- aux autres banques centrales ;
- aux services fiscaux de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna pour leur mission économique ;
- aux services locaux desdites collectivités à vocation économique ou financière intervenant dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises ;
- aux établissements de crédit et aux sociétés de financement ;
- aux sociétés de gestion de portefeuille ;
- aux intermédiaires en financement participatif lorsqu'ils exercent l'intermédiation au sens de l'article L. 548-1 pour les opérations de prêt à titre onéreux ou à titre gratuit ;
- aux prestataires des services de financement participatif ;
- enfin, aux entreprises d'assurance en matière d'assurance-crédit régie par les dispositions équivalentes applicables localement ayant le même objet en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, sous réserve que leurs interventions s'adressent à des entreprises.

Cette possibilité nouvelle pour l'IEOM s'inspire en réalité, de façon quasiment identique, de celle offerte à la Banque de France par les deux premiers alinéas de l'article L. 144-1 du code monétaire et financier.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MODIFICATIONS PEU PROFONDES QUI NE POSENT PAS DE DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES

Dans l'ensemble, les changements portés par le présent article sont **d'ampleur limitée** et ne posent pas de difficultés particulières. Comme pour l'IEDOM s'agissant de l'article 7, il est ici aussi ambitieux de la part du Gouvernement d'évoquer une modernisation des missions de l'IEOM. Toutefois, plusieurs observations peuvent être formulées.

Premièrement, la **protection des instruments financiers et créances nantis, cédés en propriété ou autrement constitués en garantie au profit de tiers, contre les procédures collectives et les procédures civiles d'exécution**, constitue une mesure cohérente avec le rôle de banque centrale de l'IEOM.

Deuxièmement, la **formalisation, au niveau législatif, de la possibilité de transmission de données entre l'IEOM et divers services statistiques** ne pose pas de difficulté.

Troisièmement, **l'extension des missions de l'IEOM en matière d'identification et de suivi des comptes dans certains territoires ultramarins par le biais du Ficom** apparaît cohérente avec le dispositif mis en œuvre en métropole et dans les départements d'outre-mer par l'intermédiaire du Ficoba. De nature notamment à faciliter la lutte contre le blanchiment des capitaux et la fraude fiscale, cet alignement apparaît pertinent.

Quatrièmement, la **création d'une possibilité pour l'IEOM de noter la situation financière des entreprises et de communiquer les informations recueillies à certaines personnes morales** n'appelle pas d'observation particulière. Dans les faits, cette activité est déjà réalisée par l'IEOM, qui enregistre les résultats dans une application dénommée EDEN (espace des données des entreprises). Par ailleurs, la création d'une telle possibilité n'est pas nécessaire pour l'IEDOM car celui-ci est une filiale de la Banque de France, qui exerce cette activité dans le cadre du fichier bancaire des entreprises (Fiben).

Enfin, la commission a adopté un **amendement COM.22**, afin de **tirer les conséquences de la suppression de l'article 9**. En effet, si les dispositions de l'article 9 sont contestables sur plusieurs aspects, tant du point de vue de la protection des données personnelles que de celui du fondement donné au Ficom, elles visent également à **s'assurer qu'il n'existe bien qu'un fichier unique des comptes d'outre-mer (Ficom), qui puisse être alimenté par les deux entités juridiques distinctes que sont l'IEDOM et l'IEOM**. Cette précision est apportée au sein de l'article L. 721-24 du code monétaire et financier, tel que modifié par le présent article.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.**

ARTICLE 9

**Création d'un fondement législatif à l'existence du fichier  
des comptes outre-mer**

Le présent article prévoit de donner une base législative à l'existence du fichier des comptes outre-mer (Ficom), qui repose aujourd'hui sur un fondement réglementaire. Il prévoit en outre qu'un arrêté fixera la liste des destinataires habilités à recevoir communication des données figurant dans ce fichier.

Les dispositions du présent article 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'encadrement des accès qui est l'aspect le plus sensible en matière de protection des données personnelles.

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, il apparaît préférable de modifier à cet effet les articles 7 et 8 du présent projet de loi plutôt que de prévoir un tel fondement et de telles modalités d'accès pour le Ficom.

La commission a donc supprimé cet article (amendement COM.23).

**I. LE DROIT EXISTANT : LE FICHER DES COMPTES D'OUTRE-MER  
EST TENU PAR L'IEDOM ET L'IEOM SUR UNE BASE  
RÉGLEMENTAIRE**

L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) est une société par actions simplifiée, dont le capital est détenu entièrement par la Banque de France, et qui agit au nom, pour le compte et sous l'autorité de cette dernière<sup>1</sup> dans huit collectivités : les cinq départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) et trois collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

<sup>1</sup> Pour plus de détails, se reporter au commentaire de l'article 7 du présent projet de loi.

L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) est quant à lui un établissement public qui met en œuvre la politique monétaire de l'État dans la zone du Franc Pacifique, constituée des territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, dont la monnaie est le franc CFP<sup>1</sup>.

L'IEDOM et l'IEOM participent conjointement, dans leur zone de compétence géographique, à **l'identification et au suivi des comptes détenus par les personnes physiques et morales**. L'existence du Ficom, créé au début des années 1990, s'appuie aujourd'hui sur une base réglementaire. **L'article R. 721-23 du code monétaire et financier (CMF)** prévoit ainsi que l'IEOM « *est responsable du traitement automatisé des déclarations qu'il centralise dans le fichier des comptes d'outre-mer* ».

À Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, ce sont donc l'IEDOM (article L. 721-14 du CMF<sup>2</sup>) et l'IEOM (article L. 721-24 du CMF<sup>3</sup>) qui assurent ce suivi au sein du fichier des comptes d'outre-mer (**Ficom**). Toutefois, à la différence du Ficoba, ce recensement est aujourd'hui **limité aux comptes sur lesquels peuvent être tirés des chèques**. Au total, environ 580 000 comptes sont recensés dans le Ficom.

En métropole et dans les cinq départements d'outre-mer, ce sont en effet les comptes de toute nature qui sont recensés dans le **fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba)** par l'administration fiscale. Aux termes de **l'article 164 FC** de l'annexe 4 du code général des impôts, les informations de ce fichier « *ne peuvent être communiquées qu'aux personnes ou organismes bénéficiant d'une habilitation législative et dans la limite fixée par la loi* ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN FONDEMENT LÉGISLATIF POUR LE FICOM ET UN ACCÈS AUX DONNÉES DÉFINI PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE**

Le présent article propose de **compléter la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre VII du code monétaire et financier par une sous-section 3 intitulée « Le fichier des comptes outre-mer »** et constituée d'un **nouvel article L. 721-28**.

**Le premier alinéa de ce nouvel article donnerait un fondement législatif au Ficom** en précisant que « *Le fichier des comptes outre-mer rassemble les données centralisées par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et*

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails, se reporter au commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 711-7 du même code.

<sup>3</sup> Cet article, créé par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021, correspond à l'ancien article L. 712-5 du même code.



*par l'Institut d'émission d'outre-mer en application des dispositions de l'article L. 721-14 et des deux premiers alinéas de l'article L. 721-24 ».*

Le **second alinéa de ce nouvel article précise les modalités de détermination des destinataires** habilités à recevoir communication des données figurant dans le Ficom, en indiquant qu'« *un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'outre-mer fixe la liste des destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication des données figurant dans ce fichier* ».

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION D'UN ARTICLE DONT LES DISPOSITIONS NE SONT PAS PLEINEMENT SATISFAISANTES**

Les dispositions du présent article ne sont pas pleinement satisfaisantes, au regard tant de la **protection des données des personnes physiques et morales** que de ce qui est **prévu pour le Ficoba** en métropole et dans 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 dispose d'un fondement réglementaire mais son accès est encadré par la loi, tandis que le Ficom disposerait d'un fondement législatif mais son accès serait encadré par un arrêté.

La **protection des données personnelles** apparaît en effet comme l'enjeu le plus sensible, d'autant plus que le présent projet de loi prévoit **d'étendre le contenu du Ficom aux comptes de toute nature et à la location de coffres forts**. Pour le Ficoba, il revient au législateur d'autoriser certaines personnes ou organismes, dûment habilités à cet effet, à accéder aux informations contenues sur ce fichier.

La question de l'accès aux données du Ficom avait d'ailleurs suscité plusieurs remarques de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Saisie dans le cadre de la préparation du présent projet de loi d'une première version du texte<sup>1</sup>, elle avait d'abord émis dans son avis<sup>2</sup> des doutes sur la pertinence d'une ouverture de l'accès au Ficom à toutes les personnes pouvant accéder au Ficoba. Cette mesure, initialement envisagée, ne figure de fait pas dans le présent article, qui renvoie à un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'outre-mer le soin de fixer la liste des destinataires ou des catégories de destinataires habilités à recevoir communication des données figurant dans le Ficom.

---

<sup>1</sup> Différente sur plusieurs aspects de celle constituant le présent projet de loi.

<sup>2</sup> Étude d'impact du présent projet de loi.

Il apparaît à cet égard préférable de **privilégier un parallélisme des formes entre le Ficoba et le Ficom**, avec une habilitation législative à accéder à ces données. Ce critère pourra être instauré par la voie réglementaire, à l'instar de ce qui est prévu pour le Ficoba.

Le rapporteur a donc proposé à la commission de **supprimer le présent article (amendement COM.23)**.

Toutefois, d'après les informations transmises par le Gouvernement, la première partie du présent article visait aussi à **sécuriser l'alimentation conjointe d'un fichier unique, le Ficom, par les deux entités juridiques distinctes que sont l'IEOM et l'IEDOM**. Pour ne pas remettre en cause cette sécurisation bienvenue, le rapporteur a proposé de modifier à cet effet les articles 7 et 8 du présent projet de loi.

**Décision de la commission : la commission des finances a supprimé cet article.**

## ARTICLE 10

### Mise à jour de la numérotation de deux articles du code monétaire et financier applicables en outre-mer

Le présent article procède à la mise à jour de la numérotation de deux articles au sein des dispositions de l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette ordonnance a été publiée avant les ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 et n° 2022-230 du 15 février 2022 de recodification du livre VII du code monétaire et financier, et ne pouvait donc tenir compte de la nouvelle numérotation des dispositions de ce livre.

La commission a adopté cet article sans modification.

Les ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021<sup>1</sup> et n° 2022-230 du 15 février 2022<sup>2</sup>, dont les ratifications sont proposées à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, ont procédé à la **recodification du livre VII du code monétaire et financier** (CMF), qui regroupe les dispositions applicables en outre-mer<sup>3</sup>.

Le titre II du livre VII comporte désormais les dispositions relatives à l'organisation spécifique de la politique monétaire, des opérations de paiement et des transferts de fonds en outre-mer. Au sein de ce titre, les articles L. 721-14 et L. 721-24 portent sur les **missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)<sup>4</sup> et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)<sup>5</sup>**. Ils sont par exemple chargés d'assurer la centralisation des informations permettant d'identifier les comptes détenus par les personnes physiques et morales sur lesquels peuvent être tirés des chèques. Les articles 7 et 8 du présent projet de loi étendent ce recensement aux **comptes de toute nature ainsi qu'à la location de coffres forts**.

---

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.*

<sup>4</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 7 du présent projet de loi.*

<sup>5</sup> *Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.*

Le V de l'article 18 de l'**ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**<sup>1</sup>, tel que modifié par l'ordonnance du 4 novembre 2020<sup>2</sup>, a renforcé les obligations des établissements financiers teneurs de compte. L'article 18 dispose ainsi que, pour les comptes détenus par des personnes physiques ou morales résidant à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna qui ont déjà fait l'objet d'une déclaration d'ouverture, **les établissements procèdent à l'ajout des noms des mandataires et des bénéficiaires effectifs de personnes morales ainsi qu'aux déclarations de coffres forts auprès de l'IEDOM et de l'IEOM** avant le 31 décembre 2024.

Le **présent article** vise à **corriger une erreur de numérotation**. Ce sont les références du livre VII dans sa version antérieure à sa recodification par les ordonnances n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 et n° 2022-230 du 15 février 2022 qui sont utilisées au sein du V de l'article 18 de l'ordonnance du 12 février 2020. Le présent article permet de les remplacer par une référence aux articles L. 721-14 et L. 721-24 du code monétaire et financier, tels que modifiés par les articles 7 et 8 du présent projet de loi.

\*

Le rapporteur prend acte de cet ajustement.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.*

<sup>2</sup> *Ordonnance n° 2020-1342 du 4 novembre 2020 renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition.*

## ARTICLE 11

### **Entrée en vigueur différée de certaines dispositions relatives aux comptes d'épargne règlementée, à la déclaration des coffres forts et aux bénéficiaires effectifs de personne morale**

Le présent article prévoit une entrée en vigueur différée des dispositions concernant la centralisation sur le fichier des comptes outre-mer des informations permettant d'identifier les comptes d'épargne règlementée détenus par les personnes physiques et morales (1<sup>er</sup> janvier 2024) et des informations relatives à la location de coffres forts ainsi qu'aux mandataires et bénéficiaires effectifs de personnes morales (1<sup>er</sup> janvier 2025).

La commission a adopté cet article sans modification.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : L'EXTENSION DU FICHER DES COMPTES OUTRE-MER AUX COMPTES DE TOUTE NATURE ET À LA LOCATION DE COFFRES FORTS**

Aux termes respectivement des articles L. 721-14 et L. 721-24 du code monétaire et financier, **l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)<sup>1</sup> et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)<sup>2</sup>** sont chargés, chacun dans leur zone géographique de compétence, de **centraliser sur le fichier des comptes outre-mer (Ficom)<sup>3</sup> les informations permettant d'identifier les comptes détenus par les personnes physiques et morales** sur lesquels peuvent être tirés des chèques.

Les articles 7 et 8 du présent projet de loi étendent ce recensement aux **comptes de toute nature ainsi qu'à la location de coffres forts** et modifient à cet effet les articles L. 721-14 et L. 721-24 du code monétaire et financier ainsi que les articles L. 721-16 et L. 721-26 du même code, qui disposent respectivement que la mise en œuvre des missions de l'IEDOM et de l'IEOM au titre du Ficom s'exerce dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

<sup>1</sup> Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 7 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

<sup>3</sup> Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

## II. LE DROIT PROPOSÉ : UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXTENSION DES INFORMATIONS CENTRALISÉES SUR LE FICHER DES COMPTES OUTRE-MER

Le **présent article** dispose que les modifications apportées aux articles L. 721-14, L. 721-16, L. 721-24 et L. 721-26 du code monétaire et financier **entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024** concernant les comptes d'épargne réglementée et **le 1<sup>er</sup> janvier 2025** concernant la déclaration des coffres forts, des mandataires et des bénéficiaires effectifs de personnes morales.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE JUSTIFIÉE ET COHÉRENTE AVEC LES DISPOSITIONS DÉJÀ ADOPTÉES EN MATIÈRE DE DÉCLARATION DES COMPTES ET DES COFFRES FORTS

Le présent article ne soulève pas de difficulté particulière. Les dates d'entrée en vigueur différée doivent permettre de laisser le temps aux établissements de crédits et assimilés de mettre leur **système d'exploitation** des comptes bancaires en conformité avec ces nouvelles exigences.

La date du 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les comptes d'épargne réglementée est en outre conforme à la **date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires relatives au contrôle de la multi-détention des produits d'épargne réglementée**, prévues par le décret n° 2021-277 du 12 mars 2021<sup>1</sup>.

La date du 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour la location des coffres forts et la déclaration des mandataires et bénéficiaires effectifs est quant à elle conforme aux dispositions de l'ordonnance n° **2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**<sup>2</sup>. L'article 18 de cette ordonnance dispose en effet que, pour les comptes détenus par des personnes physiques ou morales résidant à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna qui ont déjà fait l'objet d'une déclaration d'ouverture, les établissements financiers procèdent à l'ajout des noms des mandataires et des bénéficiaires effectifs de personnes morales ainsi qu'aux déclarations de coffres forts auprès de l'IEOM et de l'IEDOM avant le 31 décembre 2024. Ce n'est donc qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 que ces deux instituts seront pleinement en mesure de centraliser ces informations sur le Ficom.

---

<sup>1</sup> *Décret n° 2021-277 du 12 mars 2021 relatif au contrôle de la détention des produits d'épargne réglementée.*

<sup>2</sup> *Ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.*

Il est prévu cette même date d'entrée en vigueur différée pour le recensement de la location des coffres forts sur le fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), tenu par l'administration fiscale en métropole et dans les cinq départements d'outre-mer.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**





## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 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.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons ce matin 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, présenté par M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement, ce texte est examiné selon la procédure de législation en commission (LEC) décidée en Conférence des présidents.

Je vous rappelle que, selon cette procédure, le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission. Le projet de loi fera donc l'objet d'un seul vote en séance publique, le 10 mai prochain et ne pourra pas faire l'objet d'amendements en séance, sauf si le retour à la procédure normale est demandé d'ici à demain, 17 heures. Si ce n'est pas le cas, seront seuls recevables en séance les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur, ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle.

Notre réunion est ouverte à tous les sénateurs et au public, et elle est retransmise en direct. Elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications. Je précise également que, si tous les sénateurs présents peuvent demander la parole lors de la discussion, seuls les membres de la commission des finances sont appelés à voter.

**M. 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.** – Depuis la crise financière de 2008, les règles en matière de régulation financière se sont développées, principalement à l'échelon européen. Les dispositions relatives à l'outre-mer se sont donc également multipliées, ce qui exigeait une réorganisation et une clarification. Nous avons, dans un premier temps, envisagé un code spécifique à l'outre-mer, mais, dans un souci d'intelligibilité des règles juridiques, nous avons finalement opté pour une

nouvelle présentation et une réécriture de presque tous les articles, pour rendre le nouveau livre VII du code monétaire et financier, relatif aux outre-mer, plus accessible, afin de faciliter l'activité des opérateurs financiers et des entreprises.

Le projet de loi est applicable de plein droit aux départements, régions et collectivités ultramarines relevant de l'article 73 de la Constitution - Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte - et aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution dont les statuts prévoient que les lois et règlements y sont applicables de plein droit : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Pour les collectivités du Pacifique soumises au principe de spécificité législative relevant de l'article 74 de la Constitution - Polynésie française, Wallis-et-Futuna - et pour la Nouvelle-Calédonie, les lois et règlements ne sont applicables que dans les matières relevant statutairement de la compétence de l'État et sur mention expresse ; c'est le cas en matière bancaire et financière et le projet de loi y est donc applicable sur mention expresse.

Le présent projet de loi achève plus de trois années de recodification. Il ratifie les ordonnances relatives à la partie législative du code. L'ordonnance du 15 février 2022 est prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, qui prévoit une habilitation permanente à étendre aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives existantes ressortissant aux compétences de l'État, sous condition de ratification effective par un vote au Parlement dans les dix-huit mois suivant la publication. La loi doit donc être ratifiée avant le 26 août prochain, sous peine de caducité ; d'où la procédure accélérée demandée sur ce texte.

Certains articles ont donné lieu à la consultation des collectivités concernées, notamment l'article 5, relatif aux retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques, et les articles 7 et 8, relatifs à la modernisation des missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer.

Ce projet de loi permettra d'achever la refonte du livre VII du code monétaire et financier. Son intitulé austère recèle un objectif essentiel pour les territoires d'outre-mer : rendre plus lisible et intelligible le droit bancaire et financier.

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** - Nous examinons ce matin en première lecture 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. Le Sénat est la première assemblée saisie sur ce texte.

Je profite de la présence du ministre pour l'alerter sur les délais d'examen : ce texte a été présenté en conseil des ministres il y a deux semaines à peine, le 19 avril, pendant la suspension des travaux

parlementaires ; c'est dire combien les conditions d'examen sont plus que contraintes. Cela devient une habitude : nous l'avons connu avec le dernier projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) ; le Gouvernement sait user, voire abuser, de la bonne volonté du Sénat...

J'en viens à la présentation des onze articles de ce projet de loi. Vous me permettrez de regrouper leur présentation par thèmes et de passer plus rapidement sur les articles qui ne portent que des corrections formelles.

Je commencerai par les articles 1<sup>er</sup> et 2, qui apportent des modifications de fond à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, c'est-à-dire au livre regroupant les dispositions de ce code applicables en outre-mer.

L'article 1<sup>er</sup> procède à la ratification de trois ordonnances. Deux d'entre elles portent sur la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

L'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 est prise sur le fondement d'une habilitation accordée au Gouvernement par l'article 218 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte). Le Sénat avait soutenu cette habilitation. L'ordonnance devait en effet permettre de procéder à une recodification du livre VII du code monétaire et financier, devenu illisible au fil des évolutions apportées par le législateur national et par le droit de l'Union européenne. Ce livre est désormais organisé de manière thématique, en suivant le plan des livres I<sup>er</sup> à VI du code monétaire et financier. Un chapitre regroupe l'ensemble des dispositions relatives aux conditions d'application du droit de l'Union européenne en matière bancaire et financière et des références obsolètes ont été supprimées.

Il faut souligner que ce travail de recodification avait été envisagé avant 2019, sur le fondement d'une habilitation à légiférer par ordonnance adoptée en 2016, que le Gouvernement n'a finalement pas utilisée. Le travail a duré au total près de trois ans. Or la version finale, qui doit être présentée au Conseil d'État, était trop volumineuse pour permettre de tenir le délai d'habilitation prévu par la loi Pacte. Le Gouvernement a donc scindé en deux le contenu de cette ordonnance : l'ordonnance du 15 septembre 2021 porte sur les titres I<sup>er</sup> et II du livre VII, tandis que l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 porte sur les titres III à VIII du livre VII.

Cette dernière a été prise non sur un fondement législatif, mais en vertu de l'habilitation permanente prévue à l'article 74-1 de la Constitution. Cet article autorise le Gouvernement, dans les collectivités du Pacifique, à étendre par ordonnance, dans les matières qui demeurent de sa compétence et avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole. Il dispose également que les ordonnances prises sur ce fondement deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement

dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication. Pour l'ordonnance du 15 février 2022, publié au Journal officiel le 25 février 2022, ce délai échoit le 26 août 2023. Cela explique que, par cohérence, la ratification des deux ordonnances portant sur la partie législative du livre VII du code monétaire et financier nous soit proposée.

La recodification des dispositions applicables en outre-mer ne soulève pas de difficulté sur le fond ; elle permet au contraire de clarifier le droit applicable dans ces collectivités.

Sur la forme, toutefois, je ne peux m'empêcher de partager les interrogations de l'Assemblée de la Polynésie française sur la méthode employée par le Gouvernement. Cette assemblée s'est en effet montrée très critique sur le projet d'ordonnance du 15 février 2022. Dans leur avis, les représentants de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique de l'Assemblée de la Polynésie – Mme Moihara Tupana et notre collègue Teva Rohfritsch, que je salue – ont critiqué les multiples saisines rectificatives faites dans l'urgence par le Gouvernement. C'est d'autant plus surprenant qu'il était supposé devoir être prêt pour la présentation initiale en Conseil d'État. L'avis défavorable émis par l'Assemblée de Polynésie française ne portait donc pas tant sur le fond des modifications apportées que sur « la méthodologie employée par l'État, qui continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financier ».

Il est vrai que l'habilitation initiale de 2016, à laquelle le Gouvernement n'a pas donné suite, devait conduire à l'élaboration d'un code spécifique, consacré aux dispositions monétaires et financières applicables aux collectivités ultramarines. Or la plupart des acteurs ont convenu de s'en tenir à la tradition de notre droit, selon laquelle un même code regroupe les dispositions applicables sur l'ensemble du territoire de la République, ce qui répond aussi à un objectif de simplicité du droit. Je partage cette lecture et je répète que, sur le fond, le contenu des deux ordonnances de recodification ne soulève pas de difficulté particulière.

J'en viens à la troisième ordonnance qui serait ratifiée par l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> : l'ordonnance n° 2022-1229 du 14 septembre 2022, qui modifie notamment l'ordonnance du 21 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif. En l'espèce, le lien avec les collectivités d'outre-mer est assez ténu : l'ordonnance ne concerne pas à titre exclusif les dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer, mais elle modifie une ordonnance ayant porté des modifications d'ampleur des règles relatives au financement participatif, en l'occurrence en prolongeant le délai de transition laissé aux acteurs de ce secteur

Nous avons habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adopter le droit national au règlement européen sur les prestataires de services de financement participatif (PSFP) dans le cadre d'un projet de loi

Ddadue examiné en 2021. À cette occasion, la commission des finances du Sénat avait souhaité encadrer plus strictement le périmètre d'habilitation, pour éviter que le Gouvernement ne fût entièrement libre de procéder aux aménagements qu'il aurait estimés nécessaires pour les activités n'entrant pas dans le champ du règlement.

Le règlement européen prévoyait une période de transition pour permettre aux acteurs du financement participatif de demander le nouveau statut de PSFP. À la suite d'un acte délégué de la Commission européenne, l'ordonnance du 14 septembre 2022 a conduit à proroger ce délai d'un an, soit jusqu'au 10 novembre 2023. La Commission européenne estimait en effet, après avis de l'Autorité européenne des marchés financiers, qu'un délai supplémentaire devait être accordé aux acteurs pour s'adapter aux nouvelles exigences de ce statut, en particulier en matière de contrôle interne et de garanties prudentielles. D'après les données transmises par la direction générale du Trésor, 33 acteurs, dont 11 nouveaux, ont d'ores et déjà déposé un dossier pour demander le statut de PSFP, tandis que 90 acteurs se sont rapprochés de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans cette optique.

La ratification de cette ordonnance est pour moi l'occasion de rappeler les travaux conduits par le Sénat dans le domaine du financement participatif. Je vous le rappelle, nous avons décidé, dans le cadre de la commission mixte paritaire sur le projet de loi Ddadue, une expérimentation de trois ans pour permettre aux collectivités de recourir au financement participatif obligatoire pour leurs activités non-commerciales. Soucieux d'encadrer cette expérimentation, nous avons prévu qu'un arrêté devait préciser les conditions d'éligibilité des collectivités.

Or l'arrêté n'a été publié que le 23 janvier 2023, soit plus de quinze mois après la promulgation de la loi. Surtout, les collectivités volontaires ne pourront déposer leur dossier de candidature que jusqu'au 31 mars 2024 et les critères d'éligibilité sont particulièrement contraignants, d'autant qu'il est demandé à une collectivité qui s'engagerait sur un projet de huit ans de pouvoir disposer de ses prévisions de ressources totales d'investissement et d'emprunts bancaires jusqu'en 2031 ! C'est naturellement impossible et cet arrêté est donc, de toute évidence, contraire à la volonté du législateur.

Résultat : d'une expérimentation de trois ans voulue par le législateur, on arrive à une expérimentation très strictement encadrée d'à peine plus d'un an... C'est tout à fait contraire à la volonté du Parlement et c'est la raison pour laquelle je vous proposerai un amendement visant à porter la durée totale de l'expérimentation à cinq ans, dont trois ans réellement effectifs. Si nous ne pouvons agir sur le contenu de l'arrêté, il convient à tout le moins que l'expérimentation puisse véritablement être mise en œuvre.

Je passe maintenant à l'article 2. Cet article vise à rendre applicables de façon expresse dans les collectivités du Pacifique les modifications de certains articles du code monétaire et financier intervenues après la publication des ordonnances. Il s'agit par exemple de la protection des lanceurs d'alerte dans la sphère financière ou du plafonnement des frais de rejet prélevés par les établissements bancaires.

Les articles 3 à 6 procèdent à diverses corrections formelles au sein du livre VII du code monétaire et financier. Elles n'appellent pas de commentaire particulier de ma part, à l'exception de l'article 5, qui prévoit de restreindre le principe de gratuité des retraits d'espèces des personnes physiques dans les distributeurs automatiques en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie aux seuls retraits dans les distributeurs de l'établissement bancaire où le client a domicilié ses comptes.

C'était bien ce qui avait cours avant l'ordonnance du 15 février 2022 en Polynésie française ; l'Assemblée de Polynésie n'a pas émis de remarque sur ce point. Cette ordonnance comprenait, comme nous l'a confirmé le Gouvernement, une erreur factuelle dommageable sur laquelle le présent article propose de revenir. En outre, ledit article harmonise le régime applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Il convient par ailleurs de préciser que lorsque le principe de gratuité ne s'applique pas, le Gouvernement peut définir par décret les valeurs maximales que les établissements bancaires peuvent facturer pour ces opérations.

J'aborde désormais les articles 7 à 9, qui concernent la modernisation des missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom) et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM).

L'Iedom, créé en 1959, a pris en 2016 la forme d'une société par actions simplifiée, dont le capital est détenu par la Banque de France. Il agit au nom, pour le compte et sous l'autorité de celle-ci, dans le périmètre géographique de compétences qui est le sien : les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution - La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane - ainsi que certaines collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Quant à l'IEOM, il a été créé en 1966 pour mettre en œuvre la politique monétaire dans la zone du franc Pacifique, constituée de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna. Il constitue donc une banque centrale, prenant la forme d'un établissement public.

Les articles 7 et 8 apportent des modifications d'ampleur modeste aux missions de ces deux instituts. Il s'agit notamment de formaliser la possibilité de transmission des données entre chacun des instituts et les différents services statistiques, et d'étendre leurs missions en matière

d'identification et de suivi des comptes dans le fichier des comptes d'outre-mer (Ficom).

L'IEOM pourra également, aux termes de l'article 8, noter la situation financière des entreprises volontaires et communiquer ces informations à certaines personnes morales, telles que les autres banques centrales, les établissements de crédit ou encore les services locaux à vocation économique ou financière de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'Iedom, l'article 7 supprime l'exigence du contrôle de ses comptes par les deux commissaires aux comptes de la Banque de France, pour soumettre ce contrôle à un commissaire aux comptes désigné par l'Iedom. Je me suis interrogé sur la portée de cette modification, l'objectif étant non pas d'amoindrir le niveau de contrôle, mais de l'adapter à ce qui est vraiment nécessaire. Le recours à deux commissaires aux comptes ne paraît plus justifié au regard du faible niveau d'activité de l'Iedom, du fait que ses comptes sont moins complexes que ceux de l'IEOM, qui ne recourt qu'à un seul commissaire aux comptes, et que lesdits comptes ne sont plus consolidés avec ceux de la Banque de France, ce qui limite l'intérêt de commissaires aux comptes communs. Au regard de ces éléments, je vous propose de ne pas modifier cette disposition, tout en alertant le Gouvernement sur la nécessité de s'assurer que cette évolution ne nuise pas à la qualité des comptes de cet organisme.

Je vous proposerai en revanche de supprimer l'article 9, qui soulève plusieurs difficultés. Cet article prévoit de donner une base législative à l'existence du fichier des comptes d'outre-mer (Ficom), équivalent pour l'outre-mer du fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) de métropole et des cinq départements d'outre-mer. L'IEOM et l'Iedom participent en effet conjointement, dans chacune de leurs zones géographiques respectives, à l'identification et au suivi des comptes détenus par les personnes physiques et morales sur lesquels peuvent être tirés des chèques. Il est prévu que le Ficom soit élargi aux comptes de toute nature, et non pas seulement aux comptes chèques, ainsi qu'aux locations de coffres forts.

Je me suis interrogé sur la nécessité de prévoir un fondement législatif au Ficom, pour trois raisons.

Tout d'abord, il n'existe pas de tel fondement législatif pour le Ficoba ou pour le Ficovie, le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie. Pourquoi, dans ce cas, introduire un traitement différent pour le Ficom ?

Ensuite, le Ficom a déjà une existence législative, renforcée dans le cadre du présent projet de loi : les articles 721-14 et L. 721-24 du code monétaire et financier confèrent explicitement à l'Iedom et à l'IEOM la mission de centraliser les informations sur la détention des comptes. C'est un

langage proche de celui qui est utilisé pour parler de la déclaration des comptes bancaires et de la constitution du Ficoba.

Enfin, l'encadrement des modalités d'accès n'est de fait pas conforme à celui qui est prévu pour le Ficoba, à savoir une habilitation expresse, par la loi, pour accéder aux données de ce fichier. Plusieurs articles de la partie législative du livre des procédures fiscales prévoient par exemple que les personnes habilitées de tel ou de tel organisme ont accès au Ficoba ou au Ficovie. Avec le Ficom, la logique est inversée : un arrêté devra lister les personnes ayant accès au fichier, sans habilitation législative.

J'ai interrogé le Gouvernement sur ces deux aspects. D'après les éléments qui m'ont été transmis, l'instauration d'un fondement législatif pour le Ficom s'expliquerait par le fait que ce fichier est alimenté et géré par deux entités à la personnalité juridique distincte : l'Iedom et l'IEOM. Il conviendrait donc de s'assurer que le Ficom constitue bien un fichier unique et centralisant les données collectées par les deux instituts.

Pour ce qui concerne les modalités d'accès, il me semble en revanche qu'on ne peut pas se satisfaire de ce qui nous est proposé, c'est-à-dire tout l'inverse de ce qui est prévu pour le Ficoba. Ce dernier a un fondement réglementaire, mais son accès est encadré par la loi tandis que le Ficom aurait un fondement législatif, mais son accès relèverait du domaine réglementaire. Or c'est bien l'accès qui paraît constituer l'aspect le plus sensible pour la protection des données.

Je vous proposerai donc de supprimer l'article 9 et de prévoir par coordination, au sein des dispositions des articles 7 et 8, que l'IEOM et l'Iedom puissent s'échanger des informations à partir du Ficom et que ce dernier rassemble bien les données collectées par les deux instituts.

Je termine avec les articles 10 et 11 du projet de loi, qui n'appellent pas d'observations particulières. L'article 10 met à jour la numérotation de deux articles tandis que l'article 11 prévoit une entrée en vigueur différée de plusieurs dispositions. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la déclaration des coffres forts et des mandataires et bénéficiaires effectifs de personnes morales. L'objectif est de laisser un temps suffisant aux établissements de crédit pour qu'ils mettent à jour leur système d'exploitation des comptes bancaires de toute nature.

Enfin, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je suggère d'inclure dans le périmètre du projet de loi les dispositions de l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et les dispositions de l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du même code ; les dispositions de 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 2022 relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, ainsi que les dispositions relatives au financement participatif ; les missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer ainsi que les dispositions relatives au fichier des comptes d'outre-mer.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – C'est en effet un dossier très technique. C'est probablement ce qui explique que les gouvernements successifs ont mis autant de temps à pouvoir procéder à la recodification des dispositions applicables en outre-mer.

Par ailleurs, je m'associe aux propos du rapporteur sur les délais très contraints. Nous avons eu quinze jours pour examiner ce texte, qui plus est pendant la suspension des travaux parlementaires ; cela ne facilite pas le travail. Monsieur le ministre, je compte sur vous pour transmettre le message à la Première ministre. Les textes techniques ont finalement trouvé leur place à l'ordre du jour alors que le Gouvernement lève le pied sur des textes majeurs.

Enfin, j'insiste sur les observations critiques du rapporteur à propos du financement participatif obligatoire pour les collectivités territoriales. Je ne sais pas ce qui explique les obstacles rencontrés sur ce sujet, qui remonte à un certain temps. On a l'impression d'une volonté manifeste de contrarier cette expérimentation, malgré la bonne volonté des élus, des porteurs de projet et même des ministres concernés. Lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures votées, la volonté du législateur doit être respectée. En démocratie, la volonté politique ne doit pas être contrariée par des artifices, des procédures..

#### EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – Les amendements COM-1, COM-2, COM-3, COM-4 de M. Jean Louis Masson sont des amendements de suppression, tandis que les amendements COM-15, COM-16, COM-17, et COM-18 suppriment des dispositions applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Avis défavorable.

**M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué.** – Même avis.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-2, COM-3, COM-4, COM-15, COM-16, COM-17 et COM-18.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

### *Après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – Mon amendement COM-19 vise à proroger de deux ans l'expérimentation sur le financement participatif obligataire pour les collectivités territoriales, puisque l'on a perdu quinze mois, comme je l'indiquais dans mon propos introductif.

Je veux insister de nouveau sur un point : pour des collectivités territoriales, présenter certaines données budgétaires pour tous les exercices d'ici à 2031 est impossible. C'est d'autant plus regrettable que nous avons longuement échangé sur ce dispositif avec le cabinet de Bruno Le Maire. Nous avons trouvé, avec l'Assemblée nationale, un accord en commission mixte paritaire pour adopter ce dispositif. Poser des conditions de fond qui rendent l'expérimentation impossible est inadmissible.

En attendant une résolution de ce problème, je propose cet amendement.

**M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué.** – Sur la question des délais, les travaux préparatoires de l'arrêté ont été trop longs, c'est vrai. C'est pourquoi non seulement le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet amendement, mais en outre, il ne s'interdit pas de réviser les critères si ceux-ci s'avéraient trop stricts.

*L'amendement COM-19 est adopté et devient article additionnel.*

### *Article 2*

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – L'amendement COM-5 est un amendement de suppression. Avis défavorable.

**M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué.** – Même avis.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-20, repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 3*

*L'amendement de suppression COM-6, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 3 est adopté sans modification.*

### *Article 4*

*L'amendement de suppression COM-7, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 4 est adopté sans modification.*

### **Article 5**

*L'amendement de suppression COM-8, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 5 est adopté sans modification.*

### **Article 6**

*L'amendement de suppression COM-9, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 6 est adopté sans modification.*

### **Article 7**

*L'amendement de suppression COM-10, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – Mon amendement COM-21 est un amendement de coordination avec la suppression de l'article 9, que je vais proposer dans un instant.

**M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué.** – L'amendement vise à compléter l'article 7 si l'article 9 est supprimé, mais ce dernier est nécessaire à la centralisation des données des comptes par l'Iedom et l'IEOM. Or le Conseil d'État estime nécessaire de donner un fondement législatif au Ficom, car ces instituts ont des personnalités juridiques distinctes. La liste des personnes habilitées à accéder au Ficom sera ensuite déterminée par arrêté, dans le respect de la protection des données personnelles et après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Avis défavorable.

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – Avec l'article 9, le Ficom se retrouverait dans une situation inverse de celle du Ficoba : celui-ci a un fondement réglementaire et son accès est encadré par la loi, et on nous propose de donner un fondement législatif au Ficom et de déterminer ses règles d'accès par voie réglementaire. D'où notre proposition de supprimer l'article 9, afin d'assurer le parallélisme des deux fichiers. L'amendement à l'article 7, et le suivant à l'article 8, visent cependant à s'assurer que les données puissent être centralisées par l'Iedom et par l'IEOM sur un même fichier.

**M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué.** – Le Ficoba et le Ficom sont dans deux situations différentes, puisque ce dernier est utilisé par deux entités juridiques distinctes. L'avis du Conseil d'État est clair ; nous le suivons.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 8**

*L'amendement de suppression COM-11, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – Mon amendement COM-22 suit la même logique que le précédent.

*L'amendement COM-22, repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 9**

**M. Hervé Maurey, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-12 de M. Jean Louis Masson et COM-23 de votre rapporteur sont des amendements de suppression, même si M. Masson et moi n'avons pas les mêmes motivations.

*Les amendements identiques COM-12 et COM-23, repoussés par le Gouvernement, sont adoptés.*

*L'article 9 est supprimé.*

**Article 10**

*L'amendement de suppression COM-13, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 10 est adopté sans modification.*

**Article 11**

*L'amendement de suppression COM-14, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 11 est adopté sans modification.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	1	Suppression de l'article 1er	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	2	Suppression de l'alinéa 1er de l'article 1er (ratification de l'ordonnance du 15 septembre 2021 - recodification des titres Ier et II du livre VII du code monétaire et financier)	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	3	Suppression de l'alinéa 2 de l'article 1er (ratification de l'ordonnance du 15 février 2022 - recodification des titres III à VIII du livre VII du code monétaire et financier)	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	4	Suppression du 3e alinéa de l'article 1er (ratification de l'ordonnance du 14 septembre 2022, relative au financement participatif)	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	15	Suppression de la base législative des obligations de vigilance applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	16	Permettre aux professions assujetties de continuer leur relation d'affaires même s'ils n'ont pas pu satisfaire aux obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	17	Suppression de l'application de mesures de vigilance complémentaires pour les personnes exposées à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	18	Suppression de l'application de mesures de vigilance complémentaires pour les opérations particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé	<b>Rejeté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur</b>	19	Prolongation de deux ans de l'expérimentation visant à ouvrir le financement participatif obligatoire aux collectivités territoriales	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	5	Suppression de l'article 2	<b>Rejeté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur</b>	20	Amendement rédactionnel et de coordination	<b>Adopté</b>

<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	6	Suppression de l'article 3	<b>Rejeté</b>

<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	7	Suppression de l'article 4	<b>Rejeté</b>

<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	8	Suppression de l'article 5	<b>Rejeté</b>

<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	9	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>

<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	10	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur</b>	21	Centralisation des informations d'identification des comptes de toute nature par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et par l'Institut d'émission d'outre-mer sur le même fichier (Fichier des comptes d'outre-mer)	<b>Adopté</b>

<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	11	Suppression de l'article 8	<b>Rejeté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur</b>	22	Centralisation des informations d'identification des comptes de toute nature par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et par l'Institut d'émission d'outre-mer sur le même fichier (Fichier des comptes d'outre-mer)	<b>Adopté</b>

<b>Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	12	Suppression de l'article 9	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur</b>	23	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

<b>Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	13	Suppression de l'article 10	<b>Rejeté</b>

<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	14	Suppression de l'article 11	<b>Rejeté</b>





## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 4 mai 2023, **le périmètre indicatif du 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.**

**Ce périmètre comprend :**

- les dispositions de l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I<sup>er</sup> et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et les dispositions de l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du même code ;

- les dispositions de 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 2022 relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, ainsi que les dispositions relatives au financement participatif ;

- les missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer ainsi que les dispositions relatives au fichier des comptes d'outre-mer (Ficom).

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale du Trésor**

- M. Martin GUESDON, conseiller juridique du directeur général du Trésor ;
- Mme Isabelle NARDOT, adjointe de la cheffe du bureau Financement et développement économique des Outre-mer ;
- Mme Linda MARTI, adjointe de la cheffe du bureau Financement et développement économique des Outre-mer.

### **IEDOM et IEOM**

- M. Yves COQUELIN DE LISLE, conseiller juridique.



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-540.html>