

ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Commission de l'économie, des finances,
du budget et de la fonction publique

N° 174 - 2021

Papeete, le 12 NOV. 2021

RAPPORT

relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française sur
le projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la
partie législative du livre VII du code monétaire et
financier,

présenté au nom de la commission de l'économie, des
finances, du budget et de la fonction publique,

par Monsieur et Madame les représentants Teva
ROHFRITSCH et Tepuaraurii TERIITAHU

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 979/DIRAJ du 19 octobre 2021, le Haut-commissaire de la République en Polynésie française a soumis pour avis à l'assemblée de la Polynésie française, un projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

I- Contexte

Prise sur habilitation donnée par le III de l'article 218 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, la présente ordonnance a pour objet de réécrire les dispositions applicables en outre-mer du code monétaire et financier (CMF) pour répondre aux besoins des usagers, en particulier ultramarins, et faciliter l'activité des opérateurs financiers et des entreprises.

Cette réécriture est proposée dans la continuité de la réécriture des titres I^{er} et II du CMF, opérée par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021.

Il convient de préciser que, par avis n° 2021-12 A/APF du 26 août 2021, l'assemblée de la Polynésie française s'est prononcée favorablement sur l'ordonnance précitée ainsi que sur un premier projet d'ordonnance relatif à l'ensemble de la partie législative du livre VII du CMF, qui selon toute vraisemblance, n'a pas prospéré.

Cet avis contient toutefois, entre autres, des réserves liées au manque de clarté de la démarche entreprise ainsi qu'au manque d'intelligibilité et de lisibilité des dispositions rendues applicables en Polynésie française par l'ordonnance. Il attire en outre l'attention de l'Etat sur le danger que représente le renvoi généralisé aux dispositions applicables localement alors même que le partage des compétences entre la Polynésie française et l'Etat fait l'objet d'une appréciation au cas par cas du Conseil d'Etat, du fait de sa complexité.

Le présent projet d'ordonnance se penche à présent sur les titres III à VIII du livre VII CMF qui lui sont annexés, refondus selon un plan thématique suivant le plan des livres I à VI métropolitains et respectant les différences statutaires entre territoires ultramarins.

A l'instar des dispositions de l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I^{er} et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, il est appelé à entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} mars 2022.

II- Dispositions étendues

Le titre III étend en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, les dispositions du livre I^{er} relatives à la monnaie (*règles d'usage, règles applicables aux autres instruments, au paiement et à l'accès aux comptes, à la stabilité du système financier et aux relations financières avec l'étranger, etc.*).

Le titre IV rend applicables les dispositions du livre II sur les produits financiers (*règles relatives aux instruments financiers et aux produits d'épargne*) aux collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Le titre V étend, de façon expresse, les dispositions du livre III sur les services bancaires et financiers (*règles relatives aux opérations de banque, aux services de paiement et à la monnaie électronique, aux crédits, les dispositions communes aux établissements proposant les services précités, etc.*).

Le titre VI étend les dispositions du livre IV sur les marchés en outre-mer (*notamment les règles relatives aux négociations sur instruments financier ou à la protection des investisseurs*).

Le titre VII étend le livre V sur les prestataires de services en précisant au préalable les conditions d'adaptation du droit de l'Union européenne et du droit national dans les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie (*notamment les règles relatives aux prestataires de services bancaires et obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, le gel des avoirs et aux jeux et loteries prohibés*).

Enfin, le titre VIII rend applicables, les dispositions du livre VI sur les institutions en matière bancaire et financière. Après avoir établi les conditions d'adaptation spécifiques du droit de l'Union et du droit national, ce titre étend les dispositions concernant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers, la surveillance du système financier, la coopération, les échanges d'informations et les dispositions pénales.

III- Technique d'extension retenue

S'agissant d'une matière relevant de la compétence de l'Etat dans toutes les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les dispositions du CMF s'appliquent sur mention expresse dans ces territoires, conformément à la décision du conseil d'Etat rendue le 9 février 1990 (*Elections municipales du Lifou, n° 107.400*).

Suivant la recommandation du Conseil d'Etat du 7 janvier 2016 au Gouvernement, la plupart des articles sont réécrits sous la forme de tableaux « compteur Lifou », dans un souci de lisibilité et de simplification tandis que la technique de rédaction dite « semi-Lifou », consistant à ne mentionner la rédaction applicable qu'en cas de modifications, devenue quasiment illisible et difficile à appliquer, du fait de sa complexification, est abandonnée.

Ainsi, les règles de contrôle prudentiel et de résolution des établissements de crédit, les missions de l'Agence de contrôle prudentiel et de résolution ou de l'Autorité des marchés financiers, notamment, ont été réécrits selon la technique des « compteurs Lifou ».

Dans ce cadre, les articles comportant des « compteurs Lifou » excédant cinquante lignes et comportant de nombreuses adaptations ont été scindés pour en faciliter la lecture. Tel est le cas, par exemple, des placements collectifs ou des prestataires de services bancaires. Les articles portant sur des sujets identiques, comme ceux relatifs à la conservation des données ou aux sanctions applicables aux prestataires de services, ont quant à eux été fusionnés.

Par ailleurs, des articles métropolitains relevant des livres I à VI du code qui n'avaient pas été étendus ni adaptés, à tort, le sont dorénavant. C'est le cas par exemple des infractions relatives à la monnaie.

Des articles devenus obsolètes ont été abrogés. Par exemple, l'exclusion du passeport européen ou encore les sanctions en cas de blanchiment d'argent et de lutte contre le terrorisme ont été remplacés par des articles plus conformes à ces dispositifs.

Enfin, l'ordonnance comporte des dispositions de coordination dans le code, des articles relatifs à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et le gel des avoirs. Elle intègre également deux textes récents à entrée en vigueur différée qui modifieront le présent livre VII, la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage¹ et l'ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 sur l'émission d'obligations garanties et leur surveillance prudentielle².

IV- Observations

Le projet d'ordonnance appelle les observations suivantes, étant précisé qu'une partie de ces observations sont identiques à celles émises par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis n° 2021-12 A/APF du 26 août 2021 précité.

1) Sur la méthodologie générale employée à la réécriture du livre VII

Contrairement à l'ambition annoncée de « réécriture de la quasi-totalité des articles » du livre VII du CMF, mue par la nécessité de revoir son organisation et par un souci de clarification, ce projet ne présente que la réécriture des titres III et VIII, dans le but d'échelonner dans le temps la réécriture globale du livre.

Comme souligné lors de l'examen des titres I^{er} et II, un tel échelonnement aurait facilité l'examen des dispositions prévues par l'ordonnance si l'Etat avait fourni un tableau comparatif des modifications, ce qui n'est pas le cas. Or, l'examen d'une ordonnance d'une telle ampleur, sans ce tableau est impossible, même dans le délai normal de 30 jours, sauf à dédier des moyens humains exclusivement à cette tâche pendant plusieurs jours.

2) Sur la méthodologie spécifique employée dans le projet d'ordonnance portant sur les titres III à VIII du livre VII

Le projet d'ordonnance prévoit, à son article 1^{er}, que les dispositions annexées constituent les titres III à VIII de la partie législative du livre VII du CMF. Les articles 4 et 5 apportent ensuite de nombreuses modifications à des textes qui vont modifier ledit code, ce qui conduit à une nouvelle modification par rapport à celles annexées à l'ordonnance, sur plus d'une dizaine d'articles. Par exemple, le 2° du I de l'article 5 du projet d'ordonnance modifie la création, par la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 précitée, de l'article L.755-7 dans le code. Cet article L.755-7 étend en Polynésie française les articles L. 519-1 à L. 519-6-1 ainsi que les articles L. 571-15 et L. 571-16 du code.

La modification apportée par l'ordonnance procède à une renumérotation de l'article L.755-7 qui devient l'article L. 774-16 et en modifie le contenu, en prévoyant un contenu différent de celui mentionné à l'article L. 774-16 tel que rédigé dans l'annexe.

Cette pratique légistique, non justifiée dans le rapport au Président de la République, vise probablement à pallier l'entrée en vigueur différée de certaines lois et ordonnances d'ores et déjà adoptées³.

Cependant, elle rend quasiment impossible la détermination du droit qui sera effectivement applicable à l'issue de l'adoption de l'ordonnance. Ainsi, et malgré les réserves émises par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis précité, la méthodologie employée par l'Etat continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financière.

¹ Loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

² Ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

³ En effet, la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2022 et l'ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 prévoit une entrée en vigueur le 8 juillet 2022, dates antérieures à l'entrée en vigueur prévue pour le projet d'ordonnance.

3) Sur les observations déjà émises par l'assemblée de la Polynésie française

En effet, dans son avis n° 2021-12 A/APF du 26 août 2021, l'assemblée de la Polynésie française a émis de nombreuses réserves, concernant notamment les problèmes d'intelligibilité du droit en matière monétaire et financière.

Force est de constater que certaines de ces réserves restent applicables au présent projet :

- s'agissant de la réécriture globale du livre VII tout en y apportant des modifications (*1^{er} tiret de l'avis*) ;
- et s'agissant du partage des compétences entre la Polynésie française et l'Etat au sein des activités régies par le code (*3^e tiret de l'avis*).

4) Conclusion

Au regard de ce qui précède, bien que les dispositions du CMF relèvent de la compétence de l'Etat, certaines recommandations émises par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis n° 2021-12/A APF du 26 août 2021 restent applicables à ce projet d'ordonnance.

Il aurait été ainsi souhaitable :

- d'avoir été associé, en amont, à ce travail de refonte, ce qui aurait permis aux services techniques de l'Etat comme à ceux de la Polynésie française, de définir, ensemble, les meilleurs moyens d'assurer l'accès et l'intelligibilité du droit monétaire et financier au sein de notre collectivité ;
- d'avoir reçu, avec ce projet d'ordonnance, un tableau comparatif complet permettant d'identifier la nature et l'ampleur des ajouts et modifications opérés ;
- que l'Etat clarifie exactement ce qui relève de sa compétence, dans les domaines à la frontière entre le droit monétaire et financier et une matière relevant de la compétence du Pays.

Cependant, il convient de saluer le fait que l'Etat dresse dans le livre VII un inventaire exhaustif des dispositions applicables en Polynésie française, y compris des dispositions applicables de plein droit s'inscrivant ainsi dans une démarche d'amélioration de la lisibilité du droit applicable.

Enfin et toujours dans cet objectif, il est indispensable que l'Etat poursuive cet effort en fournissant une version consolidée du CMF dans sa rédaction applicable en Polynésie française et qu'il saisisse, pour avis, la Polynésie française des arrêtés définissant les modalités d'application de certains règlements européens.

*
* *

Au regard de ces éléments, la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique, réunie le 9 novembre 2021, propose à l'assemblée de la Polynésie française d'émettre un *avis favorable au projet d'ordonnance présenté, sous réserve de la prise en compte des observations et demandes formulées dans le projet d'avis*.

LES RAPPORTEURS

Teva ROHFRITSCH

Tepuaraarii TERIITAHU

**ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

AVIS N°

A/APF

DU

sur le projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII
de la partie législative du livre VII du code
monétaire et financier

L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 modifiée complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la lettre n° 979/DIRAJ du 19 octobre 2021 du Haut-commissaire de la République en Polynésie française soumettant à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française un projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier ;

Vu la lettre n° /2021/APF/SG du portant convocation en séance des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu le rapport n° du de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique ;

Dans sa séance du

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

La réécriture des titres III à VIII de la partie législative du livre VII code monétaire et financier proposée par le projet d'ordonnance est effectuée dans la continuité de la réécriture des titres I^{er} et II, opérée par l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021.

Par avis n° 2021-12 A/APF du 26 août 2021, l'assemblée de la Polynésie française s'était prononcée favorablement sur cette ordonnance ainsi que sur un premier projet d'ordonnance relatif à l'ensemble de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier qui n'a pas prospéré.

Le présent projet d'ordonnance appelle les observations suivantes, étant précisée qu'une partie de ces observations sont identiques à celles émises dans l'avis n° 2021-12 A/APF précité.

1) Sur la méthodologie générale employée à la réécriture du livre VII

Contrairement à l'ambition de « réécriture de la quasi-totalité des articles » du livre VII de la partie législative du code monétaire et financier, ce projet est présenté dans un second temps, avec pour objet de réécrire les titres III et VIII, dans le but d'échelonner dans le temps la réécriture globale annoncée.

Comme souligné lors de l'examen des titres I^{er} et II, un tel échelonnement aurait facilité l'examen des dispositions prévues par l'ordonnance si l'Etat avait fourni un tableau comparatif des modifications, ce qui n'est pas le cas. Or, **l'examen d'une ordonnance d'une telle ampleur, sans ce tableau est impossible, même dans le délai normal de 30 jours, sauf à dédier des moyens humains exclusivement à cette tâche pendant plusieurs jours.**

2) Sur la méthodologie spécifique employée dans le projet d'ordonnance portant sur les titres III à VIII du livre VII

Le projet d'ordonnance prévoit, à son article 1^{er}, que les dispositions annexées constituent les titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier. Les articles 4 et 5 apportent ensuite de nombreuses modifications à des textes qui vont modifier ledit code, ce qui conduit à une nouvelle modification par rapport à celles annexées à l'ordonnance, sur plus d'une dizaine d'articles. Par exemple, le 2^o du I de l'article 5 du projet d'ordonnance modifie la création, par la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 précitée, de l'article L.755-7 dans le code. Cet article L.775-7 étend en Polynésie française les articles L. 519-1 à L. 519-6-1 ainsi que les articles L. 571-15 et L. 571-16 du code.

La modification apportée par l'ordonnance procède à une renumérotation de l'article L.755-7 qui devient l'article L. 774-16, et en modifie le contenu, en prévoyant un contenu différent de celui mentionné à l'article L. 774-16 tel que rédigé dans l'annexe.

Cette pratique légistique, non justifiée dans le rapport au Président de la République, vise probablement à pallier l'entrée en vigueur différée de certaines lois et ordonnances d'ores et déjà adoptées.

Cependant, elle rend quasiment impossible la détermination du droit qui sera effectivement applicable à l'issue de l'adoption de l'ordonnance. Ainsi, et **malgré les réserves émises par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis précité, la méthodologie employée par l'Etat continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financier.**

3) Sur les observations déjà émises par l'assemblée de la Polynésie française

En effet, dans son avis n° 2021-12 A/APF précité, l'assemblée de la Polynésie française a émis de nombreuses réserves, relatives notamment aux problèmes d'intelligibilité du droit en matière monétaire et financière.

Force est de constater que certaines de ces réserves restent applicables au présent projet, s'agissant :

- de la réécriture globale du livre VII tout en y apportant des modifications, abordée par le 1^{er} tiret de l'avis ;
- et du partage des compétences entre la Polynésie française et l'Etat au sein des activités régies par le code, abordé par le 3^e tiret de l'avis.

Par conséquent, bien que les dispositions du code monétaire et financier relèvent de la compétence de l'Etat, certaines recommandations émises par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis précité restent applicables à ce projet d'ordonnance.

Il aurait été ainsi souhaitable :

- d'avoir été associé, en amont, à ce travail de refonte, ce qui aurait permis aux services techniques de l'Etat comme à ceux de la Polynésie française, de définir, ensemble, les meilleurs moyens d'assurer l'accès et l'intelligibilité du droit monétaire et financier au sein de notre collectivité ;
- d'avoir reçu, avec ce projet d'ordonnance, un tableau comparatif complet permettant d'identifier la nature et l'ampleur des ajouts et modifications opérés ;
- que l'Etat clarifie exactement ce qui relève de sa compétence, dans les domaines à la frontière entre le droit monétaire et financier et une matière relevant de la compétence du Pays.

Cependant, il convient de saluer le fait que l'Etat dresse dans le livre VII un inventaire exhaustif des dispositions applicables en Polynésie française, y compris des dispositions applicables de plein droit, s'inscrivant ainsi dans une démarche d'amélioration de la lisibilité du droit applicable.

Enfin et toujours dans cet objectif, il est indispensable que l'Etat poursuive cet effort en fournissant une version consolidée du code monétaire et financier dans sa rédaction applicable en Polynésie française et qu'il saisisse, pour avis, la Polynésie française des arrêtés définissant les modalités d'application de certains règlements européens.

Pour les raisons qui précèdent, le présent projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier recueille un *avis favorable* de l'assemblée de la Polynésie française, *sous réserve de la prise en compte des observations et demandes précitées*.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la Polynésie française et transmis, accompagné de son rapport de présentation, au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, au Président de la Polynésie française, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux parlementaires de la Polynésie française.

La secrétaire,

Le Président,

Béatrice LUCAS

Gaston TONG SANG