

# LE CODE MONETAIRE ET FINANCIER ET LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS <sup>1</sup>

## Caisse des dépôts et consignations

**Jean-François BOUDET**  
Chercheur a l'Université de Lille II (GERAP-GREEF)

Tout au long de l'année 2000, le gouvernement a procédé, sous habilitation du Parlement, à la codification d'un certain nombre de matières fondamentales : code de justice administrative (ord. n°2000-387 et décret n°2000-388 et 389 du 4 mai 2000), code de la santé publique (ord. n°2000-548 du 15 juin 2000), code de l'éducation (ord. n°2000-549), certains livres du code rural (ord. n°2000-550 du 15 juin 2000), code de commerce (ord. n°2000-912 du 18 septembre 2000 partie législative), code de l'environnement (ord. n°2000-914 du 18 septembre 2000), code de l'action sociale et des familles (ord. n°2000-1249 du 21 décembre 2000).

L'ordonnance n°2000-1223 du 14 décembre 2000<sup>2</sup>, publiée au Journal officiel du 16 décembre 2000, rassemble, dans le même sens que les codifications précédentes, des dispositions intéressant plus spécialement la finance et la monnaie. Ce code monétaire et financier veut faciliter l'activité des opérateurs financiers et de l'ensemble des entreprises et des usagers.

Le livre V de ce code intéresse plus spécialement la Caisse des dépôts et consignations, puisque s'y trouvent codifiées les principales dispositions législatives fondatrices de la « *vieille Dame de la rue de Lille* ».

Comprenant un peu plus de mille quatre cents articles, le code monétaire se décline en VII livres :

**Livre I - « La monnaie »** reprend les fondements des moyens de paiement et de l'usage de la monnaie, tant dans les relations financières françaises, européennes que mondiales. Le premier article de ce livre introduit ainsi l'Euro en tant que monnaie nationale.

---

<sup>1</sup> nous tenons a remercier mademoiselle Alice PEZARD, directeur juridique de la Caisse des dépôts et consignations, de permettre à Droit 21 de reproduire deux études effectuées en collaboration entre le SJF et Jean-François BOUDET, chercheur a l'Université de Lille II (GERAP-GREEF). Le présent article reproduit la première de ces études.

<sup>2</sup> JORF, 16 décembre 2000, p. 2004 et annexe.

**Livre II - « Les produits »** fixe le régime juridique des catégories d'instruments financiers et des produits de l'épargne. La loi de modernisation des activités financières du 2 juillet 1996, réorganisant ce marché, se voit codifiée.

**Livre III - « Les services »** recouvre l'organisation des services financiers. Pour ce faire, il se divise en quatre titres : les opérations bancaires, les services d'investissement, le démarchage et le colportage et les dispositions pénales y afférentes.

**Livre IV - « Les marchés »** organise le fonctionnement des marchés financiers en six titres : les différents marchés, l'appel public à l'épargne, la transparence, les opérations sur titres, les entreprises de marchés et les chambres de compensation.

**Livre V - « Les prestataires de services »** s'articule entre les établissements du secteur bancaire et les prestataires de services d'investissement. C'est dans le titre V de ce livre que se trouvent codifiées les principales dispositions des textes fondateurs de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**Livre VI - « Les autorités bancaires et financières »** définit les missions de régulation et de contrôle des institutions financières.

**Livre VII - « Régime de l'outre mer »** permet l'application du présent code aux spécificités des collectivités et territoires d'outre mer.

## I – LA CODIFICATION ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL

### **A/ La loi d'habilitation**

La loi d'habilitation n°99-1071 du 16 décembre 1999<sup>3</sup>, régissant ce travail de codification, impose dans son article 1<sup>er</sup> le principe de la codification « à droit constant »<sup>4</sup>. Ce postulat s'oppose par là-même à ce que soit réalisée une modification de fond des matières législatives codifiées : « Elle vise simplement à regrouper les textes existants dans des ensembles systématiques, sans rien ajouter au fond du droit » souligne le Professeur Carbasse<sup>5</sup>.

En effet, le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'habilitation précise que « les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule

<sup>3</sup> JORF du 22 décembre 1999, p. 19040.

<sup>4</sup> REIGNE P. et DELORME T., *le code monétaire et financier et les valeurs mobilières*, JCP, Entreprise et affaires, 1<sup>er</sup> février 2001 p. 214 : ces deux auteurs critiquent cette codification « à droit constant », notamment sur les valeurs mobilières.

<sup>5</sup> CARBASSE J.-M., *Introduction historique au droit*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 1999, 379 p.

*réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit* ». Les travaux préparatoires à cette loi rappellent au surplus que les modifications rendues nécessaires pour « *harmoniser l'état du droit* » doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification.

C'est en ce sens que la Direction juridique et fiscale du groupe de la Caisse des dépôts a été consultée par le ministère des finances (direction du Trésor), chargé de l'ensemble du code.

Le code ne fait d'ailleurs jamais allusion au ministre des finances mais au « *ministre chargé de l'économie* ». Cette appellation a été retenue pour indiquer que les diverses institutions financières sont au service de l'économie.

### **B/ La décision du Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel nous éclaire sur le sens donné à la codification dans sa décision 99-421 DC, 16 décembre 1999 « *loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes* »<sup>6</sup>.

La saisine du Conseil constitutionnel par les députés faisait valoir, en se fondant sur l'article 34 de la Constitution, que « *le recours à une loi d'habilitation en matière de codification ne permettrait pas au Parlement d'exercer son pouvoir d'abrogation de dispositions législatives existantes ; que l'adoption des codes par voie d'ordonnance aurait pour effet de faire perdre leur nature législative aux dispositions codifiées* ».

Les députés soulignaient aussi qu'« *une codification ne peut relever constitutionnellement du domaine de la loi que s'il existe, parallèlement au regroupement des textes législatifs auquel elle procède, une abrogation explicite des lois codifiées* ».

Pour répondre à cette saisine parlementaire, le Conseil constitutionnel estime, d'abord, que la codification se faisant à droit constant, le Parlement connaît déjà le contenu des futurs codes, qui correspond à l'ensemble des dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances.

Sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, le juge constitutionnel admet ensuite que l'abrogation des dispositions formellement législatives antérieures à la codification et entrant dans le champ de cette dernière est inhérente à la codification elle-même et n'impose aucune mention expresse dans la loi d'habilitation. « *Cette abrogation devra résulter de la reprise des dispositions en cause dans le code, de la constatation qu'elles avaient été précédemment abrogées de façon implicite, de la constatation de leur contrariété à la Constitution ou aux engagements internationaux de la France, ou bien du constat de leur caractère*

---

<sup>6</sup> JORF du 22 décembre 1999, p. 19041 ; Rec. P. 136.

*réglementaire* »<sup>7</sup>. Autrement dit, le Conseil vient rappeler que le Gouvernement n'est aucunement dispensé du respect des règles, tant internes qu'européennes et internationales.

Enfin, le Conseil dégage deux objectifs à valeur constitutionnelle :

- L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, d'une part<sup>8</sup>; qui signifie que le citoyen doit pouvoir accéder librement à la règle de droit<sup>9</sup>.
- La sécurité juridique, d'autre part<sup>10</sup>, exprimée de manière implicite, demande au législateur de traduire la loi dans des termes clairs et précis.

## II- LE TRAVAIL DE CODIFICATION

La poursuite de ces objectifs, définis dans la loi et repris par la circulaire ministérielle du 30 mai 1996<sup>11</sup>, écarte toute modification du contenu d'une règle de droit dans le cadre d'une codification.

Néanmoins, le « codificateur » a dû notamment :

- adapter la rédaction des textes à la compréhension du droit positif et de la langue française actuelle.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la Caisse des dépôts et consignations, ce travail a été admis très facilement ; d'autant plus que les textes constitutionnels et organiques relatifs à la CDC datent de l'époque de la Restauration<sup>12</sup>. Néanmoins, rendre les textes plus lisibles ne signifie pas réécrire la loi de 1816.

### La confirmation de la spécificité du statut de la Caisse des dépôts :

L'article L. 518-2 reprend *in extenso* l'article 110 de la loi de finances du 28 avril 1816 : *“La Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial... La Caisse des dépôts et consignations est placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative... »*.

### Écarter les dispositions implicitement abrogées et harmoniser l'état du droit

<sup>7</sup> Art. 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative *aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *JORF*, 13 avril 2000 p. 5646 ; V. Note de lecture *DGJF* 99/03.04 : éditorial.

<sup>8</sup> X., *la codification du droit répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*, *Cahiers de la Fonction Publique* n° 187, février 2000 p. 33.

<sup>9</sup> Confirmation de la jurisprudence du CE, 17 décembre 1997 *Rec. 491*, à propos des bases de données juridiques.

<sup>10</sup> MATHIEU B., *la sécurité juridique : un produit d'importation « made in France »*, *Dalloz* 2000 n° 4 p. VII.

<sup>11</sup> Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, *JORF*, 5 juin 1996, p. 8263.

<sup>12</sup> Nous vous renvoyons au tableau comparatif des textes.

Le codificateur pouvait simplement, en principe, constater certaines abrogations ou caducités dont nul ne s'était soucié jusqu'alors. Autrement dit, tout le chapitre de la loi de finances de 1816 instituant la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'amortissement devait figurer dans le code monétaire en constatant *a minima* les dispositions abrogées ou désuètes.

#### *L'abrogation implicite des dispositions relatives à la Caisse d'amortissement*

Le code monétaire n'a pas repris les dispositions relatives à la Caisse d'amortissement, les considérant comme implicitement abrogées par l'article 171 de la loi du 29 avril 1926. En effet, cet article a supprimé la caisse d'amortissement instituée en même temps que la Caisse des dépôts et consignations (article 110 de la loi de finances de 1816). La loi du 7 août 1926 a créé indépendamment de la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse de gestion des bons de la Défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique. Il a été mis fin à l'existence de cette caisse par l'article 77 de la loi de finances du 30 décembre 1958.

Tous les textes de 1816 relatifs à la Caisse d'amortissement sont donc abrogés, à l'exception de leurs dispositions concernant la Caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, l'article 32 de la loi de finances n° 86-824 du 11 juillet 1986 a institué une Caisse d'amortissement de la dette publique. Cette caisse, créée pour une durée de dix ans, a cessé ses activités.

#### Une définition plus claire des missions de la Caisse des dépôts et consignations : une harmonisation des textes contemporains

Pour faire apparaître plus clairement les missions de la Caisse des dépôts, l'article L. 518-2 ne fait plus allusion aux mandats relatifs à la légion d'honneur et aux caisses de retraites des ministères, services que la Caisse n'exerce plus depuis longtemps ; tandis qu'envers les sociétés de secours mutuel (actuelles mutuelles), la Caisse des dépôts n'a plus d'attribution de monopole.

#### *Tenir compte de l'évolution constitutionnelle*

Le codificateur a réécrit la composition de la commission de surveillance : est élu par le Sénat, un membre de cette assemblée pour siéger à la commission de surveillance de la CDC. Le vocabulaire utilisé précédemment employait le terme de conseil de la République, chambre haute sous la IV<sup>e</sup> République.

#### *Tenir compte de l'évolution institutionnelle*

Certaines dispositions transitoires prévues en 1816 n'ont évidemment pas fait l'objet d'une codification. Par exemple, on ne retrouvera pas dans le code l'article 116 de la loi de finances du 28 avril 1816.

L'article 8 de l'ordonnance du 22 mai 1816 prévoyait que le directeur général prête serment devant la commission de surveillance, *entre les mains du président*. Cette dernière précision, désuète, évoquant le vieux serment féodal, est supprimée par l'article L. 518-11. Bien entendu, le directeur général prête toujours serment devant la commission de surveillance.

#### Tenir compte de l'évolution administrative

L'article 518-2 alinéa 3 précise que la Caisse des dépôts est organisée *par décret en Conseil d'Etat*, pris sur proposition de la commission de surveillance. Le texte non codifié utilisait le terme d'« *ordonnance royale* ».

De même, le terme « *d'ordonnance* », à l'article L. 518-3, est remplacé par sa traduction contemporaine de *décret*.

Par décret du 30 octobre 1861, le caissier est devenu le caissier général. L'article L. 518-13 du code monétaire et financier prend donc acte de cette modification formelle.

\* \*  
\*

Rappelons pour conclure que l'objectif initial de la codification est de rendre lisible les textes en vigueur selon l'adage « *nul n'est censé ignorer la loi* »<sup>13</sup> et de garantir la pérennité des grandes lois financières de la République. Ce processus de codification des textes fondateurs de la Caisse des dépôts et consignations confirme, en définitive, le discours de M. le directeur général, Daniel Lebègue, prononcé à l'occasion des vœux pour l'année 2001. « *Une légitimité réaffirmée... une organisation claire... La caisse des dépôts est bien vivante, elle est en mouvement. Bien que près de deux fois centenaire, la grande dame est pleine d'énergie et de projets, elle agit résolument pour construire l'avenir* ». La publication du code monétaire et financier contribue ainsi au renouvellement de la modernité et de la jeunesse de la Caisse des dépôts et consignations.

---

<sup>13</sup> Rappelé par l'article 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *op. cit.*