



# Le Conseil national du crédit et les comités : les articles 24 à 36 de la loi



JÉRÔME  
LASSERRE  
CAPDEVILLE

Maître de  
conférences HDR

Université  
de Strasbourg

La régulation bancaire ne se limitait pas, pour la loi du 24 janvier 1984, à la seule Commission bancaire. Un certain nombre de dispositions de la Loi bancaire visaient également le Conseil national du crédit, le Comité de la réglementation bancaire et enfin le Comité des établissements de crédit. Cette contribution revient sur ces organismes aujourd'hui disparus.

1. « Le Conseil national du crédit et les comités : les articles 24 à 36 de la loi », voilà un titre bien long et pas forcément très clair si l'on n'a pas, à proximité, le texte de la Loi bancaire du 24 janvier 1984. Mais un titre plus explicite était-il envisageable ? Aurait-il été plus clair de mentionner directement « Le Conseil national du crédit, le Comité de la réglementation bancaire et le Comité des établissements de crédit » ? Probablement pas. En effet, force est de constater qu'à une époque où l'on parle surtout de la BCE, de l'ACPR et de l'ABE, ces organismes ont été progressivement oubliés. Ils ont pourtant eu, un temps, une grande importance, comme en témoigne le fait qu'ils occupaient 13 articles sur les 105 que comprenait la Loi bancaire<sup>1</sup>.

2. Intéressons-nous alors au titre 2 de cette loi (qui en comprend 7), consacré à l'« Élaboration et mise en œuvre des règles applicables aux établissements », mettant en place ces trois organismes : le Comité national du

crédit (CNC)<sup>2</sup>, le Comité de la réglementation bancaire (CRB)<sup>3</sup>, et enfin le Comité des établissements de crédit (CEC)<sup>4</sup>. Ceux-ci ont alors formé, à partir de la loi du 24 janvier 1984, avec la Commission bancaire, le cadre institutionnel de l'activité bancaire. Le CNC était ainsi un organe consultatif, alors que les deux suivants étaient des organes de décision<sup>5</sup>.

3. Que dire dès lors de ces trois « organes de tutelle » ayant pris place dans notre droit à compter de la Loi bancaire ? Trente ans après cette dernière, deux constats objectifs s'imposent. Tout d'abord, le législateur a souhaité en 1984, comme pour la Commission bancaire, rénover les institutions chargées de la régulation bancaire. Cependant, de telles modifications, répondant à l'évolution du monde de la banque et, partant, à de nouveaux besoins pratiques, ne pouvaient demeurer en l'État sur le long terme. Ainsi, progressivement, de nouvelles attentes se sont fait ressentir. En conséquence, deux décennies plus tard, le législateur a purement et simplement remplacé cette organisation par une nouvelle, plus « en phase » avec les évolutions du droit bancaire et du droit de la régulation bancaire. Cela explique pourquoi, si l'on se réfère aujourd'hui aux articles du Code monétaire et financier, on ne trouve plus trace ni du Comité national du crédit, ni du Comité de la réglementation bancaire ou du Comité des établissements de crédit.

4. En résumé, nous voilà en présence d'une authentique rénovation (I.) ayant elle-même été remise en cause par la suite (II.).

1. Loi n° 84-26 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit : JO 25 janv. 1984, p. 390. – Sur cette loi, Ch. Gavalda et J. Stoufflet, « La Loi bancaire du 24 janvier 1984 », JCP G 1985, I, 3176. – F. J. Crédot, « La nouvelle Loi bancaire : ses aspects institutionnels », Banque, mars 1984, n° 437, p. 275 et s. – J.-P. Duprat, « Les aspects institutionnels du projet de réforme bancaire », Gaz. Pal. 1983, 2<sup>e</sup> sem., doctrine, p. 471. – M. Cabrillac et B. Teyssié, RTD civ. 1984, p. 307 et s. – V. également, dossier « 10 ans de Loi bancaire », Banque, juill.-août 1994, n° 550, p. 21 et s.

2. Loi bancaire, art. 24 à 28.

3. Loi bancaire, art. 29, 30, 33 à 35.

4. Loi bancaire, art. 31, 32 et 36.

5. La Commission bancaire, quant à elle, était un organe de contrôle et de sanction. Nous ne l'aborderons pas ici, et renvoyons le lecteur à la contribution de M. Kovar, p. 24.

## I. LA RÉNOVATION DES INSTITUTIONS CHARGÉES DE LA RÉGULATION

5. Pour bien comprendre ce qu'ont apporté à la régulation bancaire les articles 24 à 36 de la loi (2.), il convient de rappeler ce que prévoyait le droit en la matière antérieurement à cette réforme (1.).

### 1. L'état du droit avant la Loi bancaire

6. C'est à partir de la crise de 1929 que les États, et notamment la France, ont compris la nécessité de contrôler de façon plus rigoureuse la profession bancaire, cette dernière ayant de réelles incidences sur l'économie. Dans notre pays, deux lois des 13 et 14 juin 1941<sup>6</sup> ont ainsi réglementé la profession bancaire et soumis les banques au contrôle d'organismes professionnels : le Comité permanent d'organisation professionnelle des banques, la Commission de contrôle des banques (CCB) et l'Association professionnelle des banques<sup>7</sup>. Le droit s'inspirait alors d'un corporatisme étroitement contrôlé par l'État<sup>8</sup>.

7. Toutefois, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la loi du 2 décembre 1945<sup>9</sup> a abandonné l'organisation corporative du secteur bancaire précitée, en remplaçant le Comité permanent d'organisation professionnelle par un Conseil national du crédit (CNC). L'idée était ici d'affirmer l'emprise de l'État en la matière, afin, notamment, que celui-ci puisse intervenir directement dans la distribution du crédit. En conséquence, la nouvelle organisation mise en place présentait un caractère étatique nettement plus marqué, même si elle n'excluait pas totalement la participation des professionnels. Ainsi, de 1945 à 1984, l'activité bancaire a été confiée à la vigilance de deux organes d'État : la Commission de contrôle des banques (CCB) et le Conseil national du crédit (CNC).

8. Nous serons relativement brefs à propos de la Commission de contrôle des banques (CCB). Notons simplement que cette dernière était investie de très larges pouvoirs. D'une part, elle prenait des décisions réglementaires, sous forme d'instructions ou de circulaires, en matière de ratios prudentiels ou de règles de gestion. D'autre part, elle disposait de pouvoirs de contrôle lui permettant de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux banques et aux établissements financiers. Enfin, elle était susceptible de prononcer des sanctions discipli-

naires, en qualité de juridiction administrative spécialisée, en cas de manquement par les assujettis à leurs obligations professionnelles : avertissement, blâme, interdiction de certaines opérations, suspension de certains dirigeants, ou encore radiation. Ces sanctions pouvaient être accompagnées (ou être remplacées) par des amendes pouvant aller jusqu'à 100 francs<sup>10</sup> !

9. Le Conseil national du crédit (CNC), dont la composition laissait une place minoritaire aux professionnels, bénéficiait également de larges pouvoirs. Il était, à ce titre, parfois qualifié de « petit Parlement » en matière de crédit<sup>11</sup>. Ses compétences étaient ainsi nombreuses et variées. Il pouvait notamment :

- participer à la politique du crédit par l'exercice d'attributions consultatives ;

- formuler des recommandations ou des propositions à destination du ministre de l'Économie et des Finances ;

- adopter des décisions à caractère individuel : enregistrement et radiation des établissements de crédit et des établissements financiers, ouverture et clôture des guichets bancaires, etc. ;

- adopter des décisions à caractère général. Le CNC avait en effet qualité pour prendre des « décisions d'ordre général » ayant pour objet de réglementer la technique du crédit et de perfectionner l'organisation des professions de banquier ou d'établissements financiers. Ces mesures concernaient, par exemple, la fixation des conditions de banque, les règles de liquidité, la formation du personnel ou encore la réglementation de la concurrence bancaire. Ces décisions devaient néanmoins être approuvées par le ministre des Finances si elles n'avaient pas reçu un avis favorable de certaines autorités professionnelles<sup>12</sup>.

10. Toutefois, malgré ces compétences, le CNC a rapidement perdu de l'influence. Tout d'abord, concernant sa fonction consultative, celle-ci fut doublée par celle du commissariat au Plan et tomba progressivement en désuétude<sup>13</sup>. Par ailleurs, alors qu'en théorie la Banque de France était l'organe du Conseil national du crédit, ce dernier entérinait souvent les décisions de la Banque de France et du ministre chargé de l'Économie et des Finances. Enfin, le pouvoir de décision individuelle n'était pas assuré en pratique par le CNC, mais délégué à un comité restreint : le Comité des banques et des établissements financiers. La Loi bancaire du 24 janvier 1984 réorganisa alors totalement cet encadrement institutionnel.

6. Loi n° 2-532 du 13 juin 1941, relative à la réglementaire et à l'organisation de la profession bancaire : JO 6 juill. 1941, p. 2830. - Loi n° 2-533 du 14 juin 1941, relative à la réglementation et organisation des professions se rattachant à la profession de banquier et qui accomplissent à titre principal, accessoire ou occasionnel des opérations de banques prévues à l'article 27 de la loi du 13-06-1941 : JO du 6 juill. 1941, p. 2834.

7. L'Association professionnelle des banques est devenue en 1976 l'Association française des banques (AFB).

8. M. Vasseur, *Droit et économie bancaires. Institutions bancaires*, Les cours de droit, 1982-1983, p. 49.

9. Loi n° 45-015 du 2 déc. 1945, relative à la nationalisation et à l'organisation du crédit : JO du 3 déc. 1945, p. 8001.

10. Ch. Gavalda et J. Stoufflet, *Droit de la banque*, PUF, 1974, n° 187.

11. Lagarde et Jauffret, cité par Ch. Gavalda et J. Stoufflet, *op. cit.*, n° 181.

12. En l'occurrence, l'Association professionnelle des banques ou l'Association professionnelle des entreprises et établissements financiers.

13. M. Vasseur, *Droit et économies bancaire. Institutions bancaires*, Les cours de droit, 1985-1986, p. 521.



## 2. Les apports de la Loi bancaire

11. Plusieurs évolutions sont à constater à la lecture de la Loi bancaire du 24 janvier 1984. En premier lieu, mais cela s'écarte du sujet de cette contribution, la Commission de contrôle des banques est devenue la Commission bancaire. Si à cette occasion sa compétence a été étendue à tous les établissements de crédit et aux compagnies financières, elle a perdu tout pouvoir réglementaire.

12. De plus, et surtout, la Loi bancaire est venue mettre fin au cumul de fonctions reconnu au Conseil national du crédit en créant, d'une part, un Comité de la réglementation bancaire (2.1.), et un Comité des établissements de crédit (2.2.), bénéficiant de différents pouvoirs décisionnels, et en faisant, d'autre part, du CNC un simple organisme consultatif (2.3.).

2.1. La création du Comité de la réglementation bancaire

13. Le Comité de la réglementation bancaire (CRB)<sup>14</sup> constituait sans nul doute la pièce maîtresse du dispositif mis en place par la Loi bancaire<sup>15</sup>. Les articles de la loi l'ayant institué ont d'ailleurs été qualifiés d'« articles centraux » lors des débats devant le Parlement<sup>16</sup>. Ce sont aussi ceux qui ont donné lieu aux discussions les plus vives, car ils mettaient en cause l'équilibre des pouvoirs entre le ministre et le gouverneur de la Banque de France<sup>17</sup>. Il est vrai que cet organisme, et lui seul, s'était vu attribuer le pouvoir réglementaire appartenant antérieurement au CNC<sup>18</sup>, voire à la Commission de contrôle des banques<sup>19</sup>.

14. Ainsi, concrètement, cet organisme, qui était présidé par le ministre chargé de l'Économie et des Finances<sup>20</sup>, était compétent pour fixer les prescriptions d'ordre général applicables aux établissements de crédit sur différents points, et notamment, selon l'article 33 de la Loi bancaire, pour :

- le montant du capital des établissements de crédit ;
- les conditions d'implantation des réseaux ;
- les conditions dans lesquelles ces établissements pouvaient prendre des participations ;
- les conditions des opérations que pouvaient effectuer les établissements de crédit ;
- les conditions de la concurrence<sup>21</sup> ;
- les normes de gestion ;
- ou encore les normes comptables<sup>22</sup>.

15. Le pouvoir réglementaire ainsi reconnu au CRB faisait alors inmanquablement songer à celui qui appartenait par le passé au CNC. Une amélioration était toutefois à relever : les règlements en questions étaient publiés au JO, et ce après homologation par le ministre de l'Économie et des Finances<sup>23</sup>. Le CRB bénéficiait donc d'un pouvoir réglementaire délégué. Notons qu'un certain nombre de ces règlements sont encore applicables aujourd'hui, comme par exemple le règlement CRBF n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement<sup>24</sup>.

2.2. La création du Comité des établissements de crédit

16. Le Comité des établissements de crédit (CEC)<sup>25</sup> est également une création de la Loi bancaire, et emprunte aussi certaines compétences de l'ancienne CNC, en l'occurrence le pouvoir « de prendre les décisions ou d'accorder les autorisations ou dérogations individuelles prévues par les dispositions législatives et réglementaires [...] à l'exception de celles relevant de la Commission bancaire »<sup>26</sup>. Il en allait plus particulièrement ainsi avec l'octroi et le retrait de l'agrément bancaire. Ses décisions devaient être motivées et étaient susceptibles de recours devant les juridictions administratives<sup>27</sup>. Le Comité des établissements de crédit devait également, à l'instar de la Banque de France, assurer la mise en œuvre de la réglementation édictée par le comité de la réglementation bancaire<sup>28</sup>.

17. Ce comité, qui était présidé par le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, présentait une composition très proche de celle du CRB<sup>29</sup>. À l'instar de ce dernier, il avait d'ailleurs vu son domaine de compétence être étendu à l'ensemble des prestataires de services d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille par l'intermédiaire de la loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières<sup>30</sup>. Il était devenu, à partir de ce texte, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)<sup>31</sup>.

2.3. L'évolution du Conseil national du crédit

18. Le CNC<sup>32</sup>, cela a été observé précédemment, existait déjà antérieurement à la Loi bancaire du 24 janvier 1984 et disposait d'un grand nombre de pouvoirs, même

14. *Ibid.*, p. 543 et s.

15. F. J. Crédot, « La nouvelle Loi bancaire : ses aspects institutionnels », *Banque*, mars 1984, n° 437, p. 277.

16. M. Gantier, JO, déb. AN, 9 déc. 1983, p. 6186.

17. M. Vasseur, *op. cit.*, 1985-1986, p. 543. Certains sénateurs proposèrent ainsi que le pouvoir réglementaire n'aille pas à un comité, mais à la Banque de France elle-même.

18. À la différence du CNC, le CRB disposait d'un pouvoir réglementaire visant tous les réseaux et tous les établissements de crédit.

19. En effet, la Commission bancaire, ayant succédé à la Commission de contrôle des banques, s'est retrouvée dépourvue de tout pouvoir réglementaire.

20. Loi bancaire, art. 30. – Les membres titulaires devaient être choisis au sein du Conseil national du crédit, art. 29.

21. Un courant doctrinal (Ch. Gavalda et J. Stoufflet, *op. cit.*, n° 22) s'est montré très critique à l'égard de cette solution en matière de concurrence.

22. En revanche étaient exclues du domaine de compétence du CRB certaines questions visées par l'article 34 de la Loi bancaire, et notamment, concernant les banques mutualistes ou coopératives, la définition des conditions d'accès au sociétariat ainsi

que les limitations du champ d'activité qui en résultent pour ces établissements.

23. Ils étaient en outre susceptibles de recours devant la juridiction administrative.

24. Pour une présentation succincte, J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville, *Droit de la régulation bancaire*, RB éd., 2012, n° 747 et s.

25. M. Vasseur, *op. cit.*, 1985-1986, p. 577 et s.

26. Loi bancaire, art. 31.

27. Loi bancaire, art. 32.

28. Loi bancaire, art. 36.

29. Loi bancaire, art. 31. – Ses membres devaient ainsi également être choisis au sein des membres du Conseil national du crédit. – Loi bancaire, art. 29.

30. Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières : JO, 4 juill. 1996, p. 10063. Cette loi avait transposé en droit français la directive sur les services d'investissement du 10 mai 1993.

31. Le CRB était quant à lui devenu le CRBF (Comité de la réglementation bancaire et financière).

32. M. Vasseur, *op. cit.*, 1985-1986, p. 521 et s.

s'il ne les exerçait pas tous en pratique. Or, si elle ne le remettait pas totalement en cause, la loi nouvelle en faisait simplement un organisme consultatif. Ses pouvoirs étaient alors strictement définis. D'une part, il était consulté sur les orientations de la politique monétaire et du crédit et étudiait les conditions de fonctionnement du système bancaire et financier, notamment, dans ses relations avec la clientèle. Il était susceptible dans ces domaines d'émettre des avis, voire de faire procéder aux études qu'il estimait nécessaires. D'autre part, il pouvait être saisi pour avis par le ministre chargé de l'Économie et des Finances des projets de loi ou de décret entrant dans son champ de compétence, mais aussi consulté dans le cadre de l'élaboration du plan de la Nation. En résumé, le législateur avait voulu en faire une instance de réflexion et de proposition, tout en ventilant ses pouvoirs décisionnels passés entre le CRB et le CEC, dont les membres titulaires étaient obligatoirement choisis au sein du CNC.

19. La composition de ce dernier était d'ailleurs intéressante. Il comprenait, à l'origine, 50 personnes d'origines très diverses : quatre représentants de l'État, quatre parlementaires, trois élus représentant les régions et les départements et les territoires d'outre-mer, dix représentants des activités économiques, dix représentants des organisations syndicales de salariés, treize représentants des établissements de crédits, ou encore six personnes « désignées en raison de leur compétence économique et financière »<sup>33</sup>. On trouvait dès lors des forces économiques, syndicales et professionnelles. Les représentants de la profession demeuraient néanmoins minoritaires.

20. Ainsi, pour résumer, la loi du 24 janvier 1984 avait totalement reconfiguré la structure française de régulation bancaire. Le pouvoir réglementaire et celui de délivrer des décisions individuelles avaient été transférés à de nouveaux organismes. En 1984, le législateur ne voulait donc plus, en 1984, d'un régulateur doté de grandes compétences placé à côté d'une autorité de contrôle et de sanction, mais souhaitait privilégier la ventilation des compétences. Cette solution n'a cependant pas prospéré par la suite.

## II. UNE ÉVOLUTION FINALEMENT REMISE EN CAUSE

21. Après la Loi bancaire, l'évolution retracée ci-dessus est parvenue à se maintenir pendant près de vingt ans, même si les organismes précités ont connu des modifications non négligeables, telle l'extension de leurs compétences aux entreprises d'investissement.

22. Cette organisation fut finalement remise en cause à partir de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003, c'est-à-dire la loi de sécurité financière, bien connue pour être à l'origine de la création de l'Autorité des marchés financiers<sup>34</sup>. En effet, cette dernière a non seulement

restitué le pouvoir réglementaire au ministre chargé de l'Économie (1.), mais elle a également remplacé le CNC et CRBF par de nouvelles institutions purement consultatives (2.). Enfin, ce travail de remise en cause des apports de la loi de 1984 a trouvé son aboutissement par la création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP devenue l'ACPR) par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance<sup>35</sup>, qui a fait disparaître le CECEI (ancien CEC) en le fusionnant à d'autres organismes de régulation bancaire et d'assurance (3.).

### 1. La restitution du pouvoir réglementaire au ministre chargé de l'Économie

23. Rappelons qu'avec le CRB, le ministre chargé de l'Économie avait un rôle non négligeable : les règlements adoptés par le Comité de la réglementation bancaire devaient obligatoirement être homologués par ce ministre. Nous retrouvons donc une solution comparable à celle qui existe aujourd'hui à propos du pouvoir réglementaire reconnu à l'Autorité des marchés financiers<sup>36</sup>.

24. Or, l'article 28 de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 a modifié l'état du droit, sur ce point, en matière bancaire. Désormais, en effet, le pouvoir réglementaire appartient seulement au ministre chargé de l'Économie. L'article L. 611-1 du code précise ainsi que ce dernier édicte, par voie d'arrêtés ministériels, les prescriptions applicables aux établissements de crédit. Selon les hypothèses, cette compétence doit, ou non, être exercée après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)<sup>37</sup>.

25. Le domaine de compétence du ministre est d'ailleurs relativement étendu. L'article précité énumère, sans prétendre d'ailleurs à l'exhaustivité, les domaines qu'il réglemente à propos des établissements de crédit et des sociétés de financement<sup>38</sup> : il en va ainsi, par exemple, concernant le montant du capital de ces établissements ou sociétés, les conditions d'implantation des réseaux, les normes de gestion, les instruments ou les règles du crédit ou encore les règles relatives

Bonneau, « Des nouveautés bancaires et financières issues de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière », JCP E, 18 sept. 2003, 1325.

35. Ord. n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle des banques et de l'assurance : JO, 22 janv. 2010, p. 1392. – Th. Bonneau, « Commentaire de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance », JCP E 2010, 1140.

36. C. mon. fin., art. L. 621-6.

37. V. infra, n° 33. L'article L. 611-6 du code énumère les questions sur lesquelles le ministre peut prévoir une réglementation sans avoir à solliciter l'avis du CCLRF. Il en va de la sorte, par exemple, en ce qui concerne les banques mutualistes ou coopératives, avec la définition des conditions d'accès au sociétariat ou avec les limitations du champ d'activité qui en résultent pour ces établissements. Ainsi, des situations qui échappaient à la compétence du CRB peuvent être encadrées par le ministre, tout en échappant encore à l'organisme consultatif.

38. La loi prévoit des dispositifs analogues concernant les établissements de paiements (C. mon. fin., art. L. 611-1-1), les agents des prestataires de services de paiement (C. mon. fin., art. L. 611-1-2), les établissements de monnaie électronique (C. mon. fin., art. L. 611-1-3), les prestataires de services d'investissement (C. mon. fin., art. L. 611-3) et enfin les entreprises d'investissement (C. mon. fin., art. L. 611-4).

33. Loi bancaire, art. 25.

34. Loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière : JO 2 août 2003, p. 13220. – Th.



à la protection des déposants. Cette liste n'est autre qu'une version mise à jour et complétée de l'article 33 de la Loi bancaire de 1984 intéressant le Comité de la réglementation bancaire<sup>39</sup>.

26. Le ministre a donc repris ses pouvoirs, un temps délégués au CRB (devenu CRBF). L'article L. 611-7 du Code monétaire et financier prévoit néanmoins que les règlements de ce dernier demeurent pleinement applicables, mais qu'ils peuvent être modifiés ou abrogés, selon les cas, par arrêté du ministre. Cela explique pourquoi en 2014, les banques continuent de se soumettre, par exemple, au règlement CRBF n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement

27. La doctrine n'a pas manqué de s'interroger sur les raisons d'un tel transfert de compétence<sup>40</sup>. Falloit-il y voir la contrepartie de la mise en place d'une autorité forte en matière financière, en l'occurrence l'AMF? On peut légitimement se le demander. Il est incontestable, en tout cas, que le transfert ainsi opéré a eu des incidences pour la Banque de France qui, alors qu'elle jouissait d'un rôle important au sein du CRBF, s'est vue privée d'une compétence non négligeable.

28. Notons, toutefois, qu'une exception existe, aujourd'hui, en la matière à propos de la compétence exclusive du ministre en matière réglementaire. En effet, depuis la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010<sup>41</sup>, l'article L. 611-3-1 du Code monétaire et financier déclare que le ministre chargé de l'Économie peut, après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière<sup>42</sup> et à la demande d'une ou plusieurs organisations représentatives des établissements de crédit, homologuer par arrêté les codes de conduite qu'elles ont élaborés en matière d'opérations de banque ou de services de paiement<sup>43</sup>. Dès lors, lorsque cette homologation est obtenue, le code devient obligatoire : un établissement ne saurait, par conséquent, en méconnaître le contenu, sous peine de voir sa responsabilité disciplinaire engagée. À ce jour, cependant, aucun code de ce type n'a été homologué par le ministre. Mais la possibilité existe.

39. De même, lorsque l'article L. 611-5 précise que les règlements du ministre sont susceptibles d'être différents selon le statut juridique des établissements de crédit, mais aussi l'étendue de leurs réseaux ou les caractéristiques de leur activité, et qu'ils peuvent prévoir des dérogations individuelles « à titre exceptionnel et temporaire », nous retrouvons l'article 35 de la Loi bancaire.

40. Th. Bonneau, « Des nouveautés bancaires et financières issues de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière », JCP E, 18 sept. 2003, 1325, n° 12.

41. Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière : JO 23 oct. 2010, p. 18984. – Petites Affiches, 2010, n° 250, n° spécial rédigé sous la direction scientifique de J. Lasserre Capdeville et M. Storck. – Th. Bonneau, « Commentaire de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière », JCP E 2010, 1957.

42. V. *infra*, n° 33.

43. Cette association peut être l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI) puisque le troisième alinéa de l'article L. 511-29 du Code monétaire et financier a été modifié pour, justement, prévoir la faculté de cette association d'élaborer des codes de conduites applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement en vue de leur homologation.

## 2. L'instauration d'institutions purement consultatives

29. La loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003, ne s'est pas limitée à redonner au ministre le pouvoir qui avait été délégué au CRBF. Elle abroge également ce dernier ainsi que le CNCT. Cette disparition n'est pas pour autant « sèche ». Le texte crée en effet, à leur place, deux nouvelles institutions au rôle simplement consultatif : le Comité consultatif du secteur financier et le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières.

30. En premier lieu, le Comité consultatif du secteur financier (CCSF)<sup>44</sup> est créé en remplacement, non seulement du Conseil national du crédit et du titre (CNCT), mais aussi de la Commission consultative de l'assurance du Conseil national des assurances (CNA). Cette évolution témoigne alors déjà du rapprochement, dans notre pays, des secteurs de la banque, de l'assurance et des services d'investissement. Cela constituait, dès 2003, un premier pas vers la supervision intégrée<sup>45</sup>.

31. Ce nouvel organisme, qui laisse une grande place aux praticiens et aux clients<sup>46</sup>, est donc chargé d'étudier les questions liées aux relations entre, d'une part, les établissements de crédit, les sociétés de financement, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance et, d'autre part, leurs clientèles respectives, et de proposer toutes mesures appropriées dans ce domaine, notamment sous forme d'avis ou de recommandations d'ordre général<sup>47</sup>. Il est donc très proche, de par ces missions, du Comité national du crédit, si ce n'est son domaine de compétence nettement plus étendu.

32. Le contrôle du respect des engagements pris par les professionnels dans le cadre des mesures proposées par le CCSF est organisé par l'article L. 612-29-1 du code, qui prévoit, dans son alinéa 5, que le ministre chargé de l'Économie peut demander à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de procéder auprès des personnes et dans les domaines qui relèvent de sa compétence à une vérification du respect des engagements pris par une ou plusieurs associations professionnelles représentant leurs intérêts dans le cadre des mesures proposées par le CCSF. Les résultats de cette vérification font l'objet d'un rapport que l'Autorité remet au ministre et au CCSF.

33. En second lieu, la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2003 est à l'origine de la création du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF). Ce dernier, qui prend la place laissée par le CRBF, se distingue très nettement de ce dernier dans la mesure où il ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire. Ainsi, selon l'article L. 614-2, du Code monétaire et financier, le CCLRF est saisi pour avis par le ministre chargé de l'Économie de « tout

44. C. mon. fin., art. L. 614-1.

45. Th. Bonneau, *op. cit.*, n° 165.

46. C. mon. fin., art. D. 614-1. – Des représentants de l'État peuvent simplement participer aux séances du Comité, mais sans pouvoir cependant prendre part au vote.

47. En outre, le Comité est chargé de suivre l'évolution des pratiques des établissements de crédit et des établissements de paiement en matière de tarifs pour les services offerts à leurs clients personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

projet de loi ou d'ordonnance et de toute proposition de règlement ou de directive communautaires avant son examen par le Conseil des Communautés européennes traitant de questions relatives au secteur de l'assurance, au secteur bancaire, aux prestataires de services de paiement et aux entreprises d'investissement, à l'exception des textes portant sur l'Autorité des marchés financiers ou entrant dans les compétences de celle-ci ». Ce domaine de compétence témoigne, à nouveau, du rapprochement institutionnel entre les secteurs de la banque et de l'assurance.

34. Le rôle de ce Comité est, en outre, plus important en matière réglementaire. En effet, les projets de décret ou d'arrêté, autres que les mesures individuelles, intervenant dans les mêmes domaines ne peuvent être adoptés qu'après l'avis du CCLRF<sup>48</sup>. C'est ainsi qu'il ne peut être passé outre à un avis défavorable du comité sur ces projets qu'après que le ministre chargé de l'Économie a demandé une deuxième délibération de ce comité. Dès lors, même s'il n'a pas les compétences du CRBF, ce comité peut « perturber » quelque peu l'adoption d'un texte en matière réglementaire. Ses avis ne sont pas sans importance, même si, finalement, ils ne s'imposent pas au ministre.

### 3. L'attribution du pouvoir d'agrément au régulateur

35. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 n'avait pas remis en cause le Comité des établissements de crédit, devenu en 1996 le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI). Celui-ci demeurait compétent, notamment, pour délivrer l'agrément bancaire. Mais le répit fut assez bref. Il est vrai que la multiplicité des organismes en matière de régulation dans les domaines de la banque, de la finance et de l'assurance était critiquée. Le célèbre rapport « Deletré I » soulignait ainsi que « la dispersion actuelle des autorités de supervision dans le secteur financier n'est pas un avantage en termes de crédibilité face à des groupes significatifs, actifs dans plusieurs secteurs financiers [...]. Un regroupement ne pourrait qu'avoir des effets positifs dans ce domaine ».

36. L'ordonnance du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance<sup>49</sup> a dès lors simplifié l'architecture de la supervision bancaire en réunissant au sein d'une autorité de régulation unique, l'Autorité de contrôle prudentiel (devenue récemment l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – ACPR), les attributions exercées jusqu'alors par la Commission bancaire, le CECEI, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles<sup>50</sup> et le Comité des entreprises d'assurance<sup>51</sup>. La création de l'ACP s'inscrivait ainsi dans le mouvement de concentration des autorités de régulation financière qui avait déjà conduit, en 2003, à la fusion de

la Commission des opérations de bourse, du Conseil des marchés financiers et du Conseil de discipline de la gestion financière au sein de l'Autorité des marchés financiers, avec cette originalité qu'ici nous avons une intégration concernant des secteurs différents : la banque et l'assurance.

37. Ainsi, depuis 2010, le CECEI n'existe plus et l'agrément bancaire est délivré directement par l'ACPR<sup>52</sup>. Cette solution est selon nous loin d'être incongrue. Rappelons que c'est ce régulateur qui est compétent, par la suite, pour contrôler voire, le cas échéant, sanctionner l'établissement en question<sup>53</sup>. Il n'est donc pas illogique que pèse sur lui la charge de délivrer, ou de retirer, l'agrément bancaire.

## III. CONCLUSION

38. L'évolution retracée ici, qui part donc de 1941 jusqu'à aujourd'hui, nous permet de faire quelques constats à propos des autorités de tutelles ayant été tour à tour instituées en matière bancaire. Nos remarques seraient d'ailleurs valables pour les autorités de contrôle et de sanction s'étant également succédé en ce domaine<sup>54</sup>.

39. D'une part, en raison de l'évolution de la profession bancaire, les institutions chargées de l'encadrer n'ont cessé de connaître des bouleversements. Pour résumer la situation, on peut dire que ces dernières ont une vie de 20 ans en moyenne, à la suite de quoi elles laissent la place à de nouveaux organismes.

40. D'autre part, il convient de souligner les incertitudes récurrentes du législateur à propos du pouvoir réglementaire. Faut-il admettre une délégation de ce pouvoir ? Au bénéfice de qui ? Nous avons observé qu'ont été envisagées, selon les époques, différentes possibilités avant de rendre cette compétence au ministre<sup>55</sup>. La matière bancaire se démarque en cela de la matière financière.

41. Enfin, depuis janvier 1984, il faut noter un très net élargissement des compétences des autorités de tutelles résultant du rapprochement des matières régulées. Ce fut d'abord le cas entre les opérations de banque et les opérations d'investissement. La même convergence se constate depuis quelques années entre la banque et l'assurance.

42. Par conséquent, et pour résumer ces trente dernières années de tutelle des établissements de crédit, on peut dire que l'on est passé d'une tutelle déléguée et bancaire, à une tutelle non déléguée et non sectorielle<sup>56</sup>. Dès lors, que reste-t-il finalement du Conseil national du crédit et des Comités, c'est-à-dire les articles 24 à 36 de la Loi bancaire ? Juste quelques souvenirs... ■

48. Ce dernier est également saisi pour avis par le ministre chargé de l'Économie des demandes d'homologation des codes de conduite mentionnés à l'article L. 611-3-1.

49. Ord. n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle des banques et de l'assurance : JO du 22 janv. 2010, p. 1392.

50. L'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) veillait au respect par les entreprises d'assurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance des dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables.

51. Le Comité des entreprises d'assurance (CEA) procédait à l'agrément des entreprises d'assurance.

52. C. mon. fin., art. L. 511-10.

53. Sur ce pouvoir, J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville, *op. cit.*, n° 61 et s.

54. C'est-à-dire la Commission de contrôle des banques, la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

55. Une incertitude demeure simplement à propos des codes de conduite évoqués précédemment.

56. Th. Bonneau, *Droit bancaire*, Montchrestien, 2013, 10<sup>e</sup> éd., n° 158.