

La Loi bancaire : sa genèse et ses apports

Si, pour l'essentiel, la Loi bancaire est maintenant fondue dans le Code monétaire et financier, ses apports sont fondamentaux. Le cadre unifié et sûr qu'elle a mis en place reste adapté aux conditions actuelles d'exercice des activités bancaires. Les concepts qu'elle a posés, comme les procédures de concertation et de décision qu'elle a prévues, continuent de faciliter la modernisation du secteur. Elle a enfin marqué un tournant dans l'élaboration de la législation financière, à laquelle le Parlement contribue désormais activement.

FORMELLEMENT, DEPUIS L'ENTRÉE EN vigueur, le 1^{er} janvier 2001, du Code monétaire et financier, la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, communément appelée Loi bancaire, a presque entièrement cessé d'exister. Ses dispositions, comme celles d'une centaine d'autres textes législatifs, ont en effet, pour la plupart, été intégrées dans ce nouveau Code, promulgué en annexe à l'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000.

Sur le fond, en revanche, la loi de 1984 continue pour l'essentiel à s'appliquer. Vingt ans après la promulgation de ce texte, il est intéressant d'en rappeler la genèse et les principaux apports à la compétitivité de notre système bancaire et financier.

LA RÉNOVATION NÉCESSAIRE DU CADRE LÉGISLATIF FRANÇAIS

Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'existait pas en France, au début des années 1980, de véritable loi bancaire, c'est-à-dire de texte général définissant les conditions d'exercice des activités de collecte de dépôts, de distribution de crédits ou de gestion des moyens de paiement. Certes, les lois des 13 et 14 juin 1941, maintenues en vigueur par la loi du 2 décembre 1945,

avaient-elles organisé la profession bancaire et les professions qui se rattachaient à celle-ci. Mais elles ne s'appliquaient qu'aux entreprises à caractère commercial et laissaient donc de côté l'ensemble des établissements à caractère coopératif et mutualiste ou dotés de statuts légaux spéciaux.

Pendant plus de quarante ans, le système bancaire français a donc été régi par de multiples régimes juridiques². L'hétérogénéité de ces statuts présentait toutes sortes d'inconvénients. Comme Christian Noyer l'a rappelé dans son ouvrage « Banques : la règle du jeu »³, « L'existence de réglementations disparates nuisait tant à l'exercice d'une concurrence normale qu'à la sécurité du système financier » et « L'action des autorités monétaires était rendue compliquée, voire impossible, (puisque leur échappait la surveillance des deux tiers des dépôts et de 60 % des crédits ».

Même si, dès la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, quelques spécialistes avaient compris la nécessité d'unifier et de rénover le cadre d'exercice des activités bancaires, rien ne fut entrepris à cette époque. En revanche, à la suite de l'adoption de la première directive européenne de coordination bancaire du 12 décembre 1977, la France se trouva



PIERRE-HENRI CASSOU
Associé
Deloitte

1 Une vingtaine de ses articles n'ayant pas été repris dans le Code monétaire et financier, la loi de 1984 n'a donc pu être complètement abrogée.

2 Lors des travaux préparatoires de la loi de 1984, plus de 40 statuts juridiques ont été recensés. Certains s'appliquaient à des centaines d'entreprises, par exemple ceux régissant les anciens « établissements financiers » ou les caisses d'épargne et de prévoyance. D'autres, en revanche, n'en concernaient que quelques dizaines (cas des sociétés de développement régional), seulement quelques unes (cas des sociétés de crédit différé ou des sociétés de crédit d'outre-mer), voire une seule (cas du Crédit foncier, du Comptoir des entrepreneurs, de la BFCE, etc.).

3 Publié en 1990 aux éditions Dunod.

1. L'adoption de la loi et sa mise en œuvre

- Soumis en premier lieu au Sénat, le projet de la loi bancaire y fit l'objet d'un accord bi-partisan, fait suffisamment rare à l'époque pour être rappelé. Après avoir été examiné par l'Assemblée nationale, il fut définitivement adopté le 20 décembre 1983 par un vote concordant des deux assemblées.
- Déférée au Conseil constitutionnel, la loi fut déclarée intégralement conforme à la Constitution le 19 janvier 1984.
- Elle put donc être promulguée le 24 janvier suivant et fut publiée le lendemain au Journal Officiel. Son dernier article prévoyait qu'elle entrerait en vigueur six mois après sa publication.
- Les décrets nécessaires à son application (Décrets n° 84-708 et 84-709 du 24 juillet 1984) furent signés le 24 juillet 1984.
- Les nouvelles instances (Comité de la réglementation bancaire, Comité des établissements de crédit et Commission bancaire) furent installées dans les dix semaines suivantes. En quelques mois, elles prirent, chacune dans son domaine de compétences, l'ensemble des mesures nécessaires à la bonne mise en œuvre de la nouvelle loi.

“Ces vingt dernières années ont montré que les dispositions de la loi étaient bien adaptées aux conditions présentes d'exercice des activités bancaires. Toutes ont trouvé à s'appliquer et rares sont celles qui ont été contestées ou abrogées.”

dans l'obligation de mettre sa législation en conformité avec ce texte ⁴. Celui-ci exigeait, en particulier, de subordonner l'exercice d'activités bancaires à un agrément préalable, de soumettre tous les établissements agréés à des règles de gestion destinées à assurer la protection de la clientèle et d'organiser la collaboration entre autorités nationales.

L'ÉLABORATION DU PROJET DE LA LOI BANCAIRE

Une étude de la législation en vigueur entreprise en 1980 par la direction du Trésor fit apparaître que de simples modifications des textes exis-

tants ne pouvaient suffire à transposer ces dispositions communautaires et qu'il fallait impérativement prévoir un texte entièrement nouveau.

Un premier avant-projet fut donc préparé. Il visait simultanément à remédier aux inconvénients de la législation de l'époque et à apporter des réponses aux évolutions que l'on pouvait pressentir. Il prévoyait ainsi un cadre juridique unique, s'appliquant à toutes les entreprises exerçant des activités bancaires et reposant sur un dispositif unifié et clarifié de réglementation, d'agrément et de surveillance. Il suggérait également une modernisation de la définition des activités réservées aux établissements de crédit ainsi qu'un renforcement des pouvoirs des autorités. Il comprenait en outre plusieurs dispositions novatrices, telles que l'inclusion, parmi les opérations de banque, des activités de paiement ou l'obligation, pour tout établissement de crédit, de soumettre ses comptes annuels au contrôle de commissaires aux comptes et de les publier. Ce projet était suffisamment développé pour que, dès l'automne 1981, Jacques Delors, alors ministre de l'Économie et des Finances, ait pu faire part au Parlement de son intention de lui soumettre, une fois le programme de nationalisation achevé, un texte concernant l'activité et le contrôle des établissements de crédit.

Les nationalisations ayant été réalisées au cours de l'année 1982, un projet plus élaboré fut donc préparé durant le premier semestre 1983. C'est alors notamment que furent choisies l'organisation et la répartition des compétences des nouvelles autorités bancaires (Comité de la réglementation bancaire, Comité des établissements de crédit, Commission bancaire). C'est également à cette période que furent conçues les dispositions concernant les nouveaux droits de la clientèle (droit au compte et création du Comité consultatif, dit Comité des usagers), ainsi que les mesures destinées à renforcer la sécurité du système bancaire, en particulier les principes de responsabilité des actionnaires et de solidarité de place, figurant au fameux article 52 de la loi du 24 janvier 1984. Les principales étapes de l'adoption de la loi puis

4 En principe, cette directive devait être transposée avant le 31 décembre 1979. Le retard mis en France à se mettre en conformité avec les textes communautaires n'est donc pas récent!

de sa mise en œuvre sont rappelées dans l'encadré 1.

LES APPORTS DE LA LOI BANCAIRE DE 1984

Même si, bien entendu, la loi de 1984 concerne d'abord les activités bancaires, la portée de ce texte dépasse ce seul domaine. Cette loi a en effet représenté une étape décisive dans la modernisation des activités financières françaises et a également marqué un tournant dans l'élaboration de notre législation financière.

Comme son titre même l'indique, la loi du 24 janvier 1984 intéresse en premier lieu l'activité et le contrôle des établissements de crédit. En retenant une définition large des opérations qui leur sont réservées, en mettant en place un régime commun, applicable à tous les types d'établissements, et en supprimant de nombreuses contraintes antérieures, elle a notablement contribué à égaliser et à développer la concurrence.

UN CADRE BIEN ADAPTÉ À L'EXERCICE DES ACTIVITÉS BANCAIRES

Ces vingt dernières années ont montré que ses dispositions étaient bien adaptées aux conditions présentes d'exercice des activités bancaires. Toutes ont trouvé à s'appliquer et rares sont celles qui ont été contestées ou abrogées. Et si la loi de 1984 a été amendée à plusieurs reprises, les modifications apportées ont surtout visé à compléter le dispositif initial, notamment pour tenir compte de données nouvelles, par exemple le marché unique européen. La qualité de la loi bancaire française a en tout cas été suffisamment reconnue pour que plusieurs de ses dispositions servent de modèles à celles de la seconde directive de coordination bancaire du 15 décembre 1989. Même si les textes communautaires n'ont pas retenu toutes les solutions adoptées en France, nombre de celles-ci n'en demeurent pas moins justifiées. Ainsi, la définition large des activités réservées aux établissements de crédit, par exemple en matière d'opérations sur moyens de paiement, garantit-elle une égalité de concurrence et une sécurité qui font souvent défaut là où un pareil choix n'a pas été fait, comme le mon-

tront les délais ou les fraudes que l'on y observe.

Mais la loi de 1984 ne concerne pas seulement les établissements de crédit et leurs autorités de surveillance. Elle intéresse, plus largement, l'ensemble des agents économiques, qui bénéficient, en particulier, de la stabilité renforcée du système bancaire ainsi que de la sécurité juridique résultant de la définition plus précise des opérations. La clientèle profite en outre des droits nouveaux prévus par ce texte, tels que le droit au compte ou les dispositions relatives aux crédits aux entreprises. C'est bien parce que la loi de 1984 n'est pas uniquement un texte d'organisation, comme les lois de 1941 ou de 1945, mais qu'elle régit, d'une manière plus générale, les activités bancaires, qu'elle mérite son appellation courante de « Loi bancaire ».

UNE ÉTAPE DÉCISIVE DANS LA MODERNISATION DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES

Comme de nombreux observateurs le soulignent à la fin des années soixante-dix, les modes français de financement de l'époque présentaient de multiples défauts : ils étaient cloisonnés et, par suite, peu concurrentiels ; les conditions et tarifs pratiqués étaient souvent déconnectés des conditions de marché ; l'innovation était limitée par de nombreuses réglementations, dont la justification même avait parfois disparu.

La Loi bancaire de 1984 a, à cet égard, constitué la première étape de la modernisation nécessaire des activités financières en France. Les années 1984 à 1989 ont en effet été marquées par une succession impressionnante de mesures nouvelles, telles que, en 1985, le lancement des titres de créances négociables et du marché à terme d'instruments financiers, la réforme du régime d'émission des titres du Trésor et la suppression de la plupart des prêts bonifiés ; en 1986, la suppression des

“Les missions et les pouvoirs du Comité des entreprises d'assurance et de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance sont largement inspirés par ceux du CECEI et de la Commission bancaire.”

2. Les principales lois relatives aux activités financières adoptées depuis 1984

- 23 décembre 1988, sur les OPCVM.
- 2 août 1989, relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.
- 12 juillet 1990, relative à la prévention du blanchiment.
- 16 juillet 1992, portant adaptation au marché unique européen.
- 4 août 1993, relative à la Banque de France.
- 2 juillet 1996, de modernisation des activités financières.
- 25 juin 1999, relative à l'épargne et à la sécurité financière.
- 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.
- 1^{er} août 2003, de sécurité financière.

5 *La banque sous l'Occupation – Paradoxes de l'histoire d'une profession – 1936-1946*, publié par les Presses de la Fondation nationale des sciences politiques en 1990.

6 Notons que les lois adoptées au cours de cette période n'ont, le plus souvent, concerné que des catégories particulières d'établissements (par exemple, en 1952, les entreprises de crédit différé, en 1966, les entreprises de crédit bail ou, en 1975, le crédit maritime) ou des activités spécifiques (l'épargne-logement en 1965, le démarchage en 1966 et 1972 ou la protection des emprunteurs en 1978 et 1979). Le Parlement n'a en revanche jamais été saisi de texte de portée générale et la loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France est elle-même restée particulièrement peu ambitieuse, puisqu'elle ne prévoyait ni objectif, ni moyen de politique monétaire.

7 À côté des ordonnances déjà citées du 28 septembre 1967, on peut rappeler que ce fut par de simples décrets que furent réalisées en 1966 les réformes dites « Debré » ou que furent introduites, en 1967, les réserves obligatoires et, en 1979, les règles de couverture et de division des risques.

autorisation préalable à l'ouverture de guichets bancaires ; en 1987, la suppression de l'encadrement du crédit, en 1988, celle du monopole des agents de change et enfin, en 1989, celle du contrôle des changes.

Ces réformes ont, en large mesure, été facilitées par l'entrée en vigueur préalable de la loi bancaire. Celle-ci a en effet apporté des concepts, tels que ceux d'opération de banque ou d'établissement de crédit, ainsi que des procédures de concertation et de décision, qui ont notablement simplifié l'élaboration des nouvelles mesures et en ont accéléré l'adoption. On peut en revanche douter que ces réformes aient pu être conduites à ce rythme et avec cette ampleur si le système juridique hétérogène et disparate antérieur à 1984 s'était encore appliqué.

En maintes circonstances, les solutions retenues dans la loi bancaire ont en outre servi de modèles aux dispositions de nouveaux textes. Ainsi, le Comité de la réglementation comptable, institué par la loi du 6 avril 1998, a-t-il été créé sur le modèle du Comité de la réglementation. De même, les missions et les pouvoirs du Comité des entreprises d'assurance et de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance sont-ils largement inspirés par ceux du CECEI et de la Commission bancaire.

UN TOURNANT DANS L'ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

À la fois instrument de renforcement du système bancaire et de modernisation des activités financières, la loi bancaire a enfin représenté un tournant dans l'élaboration de la législation financière.

Un examen des textes auxquels la loi bancaire s'est substituée, comme de ceux qui ont été codifiés dans la partie législative du nouveau Code monétaire et financier, fait en effet apparaître qu'avant 1984, seul un nombre relativement limité d'entre eux avait été adopté par voie parlementaire. Beaucoup, et non des moindres, l'avaient été selon des procédures d'exception. Ils revêtaient ainsi la forme de décrets-lois (par exemple celui du 30 octobre 1935 uni-

fiant le droit en matière de chèques), d'actes du régime de Vichy (par exemple celle du 22 octobre 1940 relative au paiement par chèques et virements, celles des 13 et 14 juin 1941 relatives à l'organisation de la profession bancaire et des professions connexes, ou celle du 14 février 1942 relative à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs), ou encore d'ordonnances (par exemple celles du 28 septembre 1967 relatives, respectivement, à la Commission des opérations de bourse et aux opérations de crédit-bail).

Dans son livre « La banque sous l'Occupation »⁵, Claire Andrieu a montré comment, en France, les professions bancaires et financières s'étaient opposées, avant la Deuxième Guerre mondiale, à toute tentative de mise en place d'une surveillance spécifique de leurs activités. En revanche, le fait que, de 1945 à 1981, le Parlement n'ait que rarement été appelé à débattre de questions bancaires et financières⁶ et que de nombreuses et importantes réformes aient été, en ce domaine, réalisées par voie réglementaire⁷ n'a guère été relevé ni, a fortiori, analysé.

La Loi bancaire de 1984 a, à cet égard, marqué un changement notable. Depuis sa promulgation, le Parlement a en effet été très fréquemment saisi de projets relatifs aux activités financières (*encadré 2*) et l'expérience montre que les débats qui y ont eu lieu ont grandement contribué à la qualité des textes adoptés.

LE CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Même si, pour la plupart, les dispositions initiales de la loi de 1984 demeurent actuellement en vigueur, c'est aujourd'hui au Code monétaire et financier dans son ensemble que l'on doit s'intéresser. Si la loi bancaire a permis, il y a vingt ans, d'unifier les conditions d'exercice des activités bancaires, le nouveau Code constitue lui-même un cadre global pour l'ensemble des activités financières et présente ainsi l'avantage de répondre à l'intégration actuelle des marchés. Le Gouvernement et le Parlement doivent désormais veiller régulièrement à son adaptation aux besoins des agents économiques et au maintien de son caractère compétitif. ■