

ÉTUDES

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET PORTÉE JURIDIQUE DES TEXTES DE LA COMMISSION BANCAIRE

1.1. LES ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE DES BANQUES

La Commission bancaire a été pourvue par le législateur de 1984 d'un pouvoir réglementaire limité, ce qui constitue un changement par rapport à la situation antérieure où la Commission de contrôle des banques avait reçu la charge, en vertu des décrets n° 46 - 1246 et n° 46 - 1247 du 28 mai 1946, de fixer les règles que les banques devaient observer dans leur gestion, notamment en vue de garantir leur solvabilité et de maintenir leur liquidité. Les établissements financiers étaient restés hors du champ d'application de ces règles.

Il s'agissait là, vis-à-vis des banques, d'un pouvoir très étendu qui devait d'ailleurs se combiner avec les compétences conférées au Conseil national du crédit créé par la loi du 2 décembre 1945 et qui, selon cette loi, exerçait toutes les attributions dévolues antérieurement au Comité d'organisation professionnelle institué en 1941. Or ce comité avait pour mission de réglementer la technique du crédit, en prenant des décisions de caractère général portant sur les ententes, la fixation des conditions de banque... et les « règles de liquidité » c'est-à-dire les règles imposant des rapports entre certains postes des bilans des banques ou des établissements financiers. On en était arrivé au paradoxe qu'une même réglementation - celle du coefficient de distribution des crédits à moyen et long terme non réescomptables - avait été édictée simultanément en 1969 par la Commission de contrôle des banques en ce qui concernait les banques et par le Conseil national du crédit en ce qui concernait les établissements financiers.

1.2. LES TRANSFERTS AU COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE DES COMPÉTENCES DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE DES BANQUES EN MATIÈRE PRUDENTIELLE

Désormais toute la réglementation « prudentielle » relève de la compétence du Comité de la réglementation bancaire.

Dans l'ancienne législation, la Commission de contrôle avait compétence pour fixer le modèle des bilans, des comptes de résultats et des situations périodiques que les banques et les établissements financiers devaient lui communiquer ou publier.

On retrouve partiellement cette attribution à l'article 40 de la loi du 24 janvier 1984 ; « La Commission bancaire détermine la liste, le modèle et les délais de transmission des documents et informations qui doivent lui être remis ». Mais tout ce qui concerne la publicité des documents comptables relève en droit du Comité de la réglementation bancaire en vertu de l'article 33 - 7 de la loi de 1984 qui, au surplus, confie aussi au dit Comité la réglementation relative au plan comptable.

La ligne de partage entre les modalités d'établissement des documents comptables (article 40) et le plan comptable (article 33 - 7) n'est peut-être pas toujours aisée à définir, mais la collaboration entre les services de la Banque de France et ceux du Secrétariat général de la Commission bancaire permet d'éviter les écueils.

1.3. LES TEXTES ÉDICTÉS PAR LA COMMISSION BANCAIRE

Comme la Commission de contrôle des banques le faisait, la Commission bancaire intervient sur le plan réglementaire par la diffusion d'instructions, de circulaires et de notes.

Les instructions sont délibérées par la Commission bancaire elle-même qui examine les projets préparés par le Secrétariat général. Elles sont notifiées au Président de l'Association professionnelle des établissements de crédit (AFEC). Les instructions de la Commission bancaire ne sont pas publiées au Journal Officiel, à l'inverse des

règlements du Comité de la réglementation bancaire qui doivent être homologués par un arrêté du Ministre de l'économie et des finances.

Les circulaires et les notes sont établies par le Secrétariat général pour donner des précisions ou fournir des explications sur un texte réglementaire lorsque des difficultés d'interprétation risquent de surgir, qu'il s'agisse d'un texte propre à la Commission, d'un règlement du Comité de la réglementation bancaire, ou de toute autre disposition.

1.4. LES FONDEMENTS DES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION BANCAIRE

Comme il vient d'être dit la Commission bancaire agit sur le plan réglementaire en vertu de l'article 40 de la loi du 24 janvier 1984 pour fixer le modèle de documents devant lui être transmis. Dans certains cas cette compétence est « rappelée » dans un règlement du Comité de la réglementation bancaire, tel le règlement n° 86-17 relatif au coefficient de fonds propres et de ressources permanentes, où, à l'article 7, on lit ceci : « une déclaration annuelle, établie à la date d'arrêté des situations comptables réglementaires de fin d'année, doit être faite à la Commission bancaire suivant une formule type établie par celle-ci ».

On trouve aussi dans un règlement du Comité de la réglementation bancaire - le règlement n° 85 - 14 relatif à la liquidité des maisons de titres - une espèce de « délégation » à la Commission bancaire. Il est indiqué dans ce règlement à l'article 4 qu'une « instruction de la Commission bancaire précise les rubriques de l'actif et du passif des documents comptables où doivent être inscrites les liquidités énumérées à l'article 3 et les exigibilités mentionnées à l'article 2 ci-dessus ». La délégation est plus apparente que réelle puisque la Commission bancaire est en l'espèce liée par les termes du règlement.

1.5. LES POSSIBILITÉS DE RECOURS

Bien entendu les instructions de la Commission bancaire, comme éventuellement les circulaires et les notes dans la mesure où elles contiendraient des dispositions de valeur normative, sont susceptibles d'être déférées à la censure de la juridiction administrative par la voie d'un recours en excès de pouvoir.

Jusqu'à maintenant aucun texte de la Commission de contrôle des banques ou de la Commission bancaire n'a fait l'objet d'un tel recours.

1.6. LA COEXISTENCE DE TEXTES ANCIENS DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE DES BANQUES ET DE TEXTES NOUVEAUX DE LA COMMISSION BANCAIRE

Signalons qu'en raison des anciennes compétences de la Commission de contrôle des banques il a existé après 1984 des instructions de cet organisme encore en vigueur pour des domaines qui ne relevaient pas de la compétence de la Commission bancaire. Tel a été le cas des règles de liquidité instituées par la Commission de contrôle des banques en 1947/48. Celles-ci n'ont été remplacées qu'en 1988 par de nouvelles dispositions contenues dans un règlement du Comité de la réglementation bancaire.

Les instructions de la Commission de contrôle des banques prises dans un domaine ne relevant plus de la Commission bancaire ont été « validées » par le règlement n° 84 - 01 du 2 août 1984 du Comité de la réglementation bancaire qui a pris soin, pour éviter toute rupture, de dire que les établissements de crédit demeuraient soumis aux règles qui régissaient leur activité lors de l'entrée en vigueur de la loi du 24 janvier 1984 dans toutes les matières pouvant faire l'objet d'une réglementation édictée par le Comité.

En ce qui concerne le domaine de compétence de la Commission bancaire, celle-ci a décidé par les instructions n° 84-01 et n° 84 - 02 datées du 5 octobre 1984 que demeuraient applicables les dispositions antérieures de la Commission de contrôle des banques relatives aux modalités d'établissement des documents comptables, ces dispositions étant par ailleurs étendues aux établissements de crédit nouvellement assujettis à la loi bancaire.

Il faudra sans doute encore quelques années pour que les dispositions comptables prises dans le passé par la Commission de contrôle des banques émanent totalement des règlements du Comité de la réglementation bancaire agissant dans le cadre de ses attributions concernant la réglementation relative au plan comptable.

R. GEDOR