



N° 666

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2013.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (N° 566) *de séparation et de régulation des activités bancaires*,

PAR Mme AXELLE LEMAIRE,

Députée.

Voir le numéro : 661.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I.– LA CRISE FINANCIÈRE APPELLE UN RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION BANCAIRE	9
A. LES LEÇONS DE LA CRISE FINANCIÈRE	9
B. LES PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE RÉGULATION PRUDENTIELLE RESTENT INSUFFISANTS	9
1. La réponse du G20 à la crise financière	9
2. Vers une union bancaire européenne.....	10
3. Une priorité gouvernementale depuis mai 2012	12
II.– UN PROJET DE LOI RÉALISTE ET AMBITIEUX POUR REMETTRE LA FINANCE AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE RÉELLE	13
A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS UTILES À L'ÉCONOMIE DES ACTIVITÉS SPÉCULATIVES	13
1. Les réflexions en cours dans les autres États et au niveau européen	13
2. La filialisation des activités de marchés sans lien avec le service aux clients.....	14
3. L'interdiction de certaines activités nuisibles à l'économie	15
B. LA CRÉATION D'UN RÉGIME DE RÉOLUTION BANCAIRE	15
1. Un régime inspiré des instruments et des travaux internationaux et européens	15
2. Les instruments existants	16
3. Une nouvelle mission confiée à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	17
4. Les mesures de prévention des crises bancaires	18
5. Les mesures de résolution des crises bancaires	19
a) <i>Le déclenchement de la procédure de résolution</i>	19
b) <i>Un large éventail de mesures</i>	19
c) <i>La fixation des valorisations</i>	21

<i>d) Les garanties accordées aux personnes concernées</i>	22
6. Le fonds de garantie des dépôts et de résolution	23
C. LA PRÉVENTION DES RISQUES SYSTÉMIQUES	24
D. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 511-47 à L. 511-50 [nouveaux] du code monétaire et financier) : Filialisation des activités de marché des banques sans lien avec le service au client...	30
<i>Article 2</i> (art. L. 612-33-1 [nouveau] et L. 612-35 du code monétaire et financier) : Interdiction par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de certaines opérations.....	30
<i>Article 3</i> (art. L. 531-2 du code monétaire et financier) : Exclusion de l'exemption d'agrément pour les filiales.....	31
<i>Article 4</i> : Modalités d'application du titre 1 ^{er}	31
<i>Article 5</i> (art. L. 612-1, L. 612-4, L. 612-5, L. 612-6, L. 612-7, L. 612-8, L. 612-8-1 [nouveau], L. 612-10, L. 612-12, L. 612-13, L. 612-33, L. 612-36 et L. 612-38 du code monétaire et financier) : Transformation de l'Autorité de contrôle prudentiel en Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.....	31
<i>Article 6</i> (art. L. 312-4, L. 312-5, L. 312-15 et L. 312-16 du code monétaire et financier) : Transformation du Fonds de garantie des dépôts en Fonds de garantie des dépôts et de résolution.....	32
<i>Article 7</i> (art. L. 613-31-11 à L. 613-31-18 du code monétaire et financier) : Mesures de prévention et de résolution des crises bancaires	32
<i>Article 8</i> (art. L. 515-5, L. 612-2, L. 612-16, L. 612-34, L. 613-24 et L. 613-27 du code monétaire et financier) : Administrateur provisoire	33
<i>Article 9</i> : Dispositions transitoires.....	33
<i>Article 10</i> (art. L. 141-5-1 [nouveau] du code monétaire et financier) : Mission de veille à la stabilité financière de la Banque de France.....	33
<i>Article 11</i> (art. L. 631-2, L. 631-2-1, L. 631-2-2 et L. 631-2-3 [nouveau] du code monétaire et financier) : Création du Conseil de stabilité financier.....	33
<i>Article 12</i> (art. L. 621-2, L. 621-8-4 [nouveau], L. 621-10, L. 320-10-1, L. 621-11, L. 621-12, L. 621-15 et L. 621-18 du code monétaire et financier) : Renforcement des pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers	34
<i>Article 13</i> (art. L. 465-1 et L. 465-2 du code monétaire et financier) : Visites domiciliaires.....	34
<i>Article 14</i> (art. L. 511-10-1 [nouveau], L. 532-2-1 [nouveau], L. 511-47-1 [nouveau], art. L. 612-23-1 [nouveau], L. 612-24, L. 612-25, L. 612-33, L. 612-39 et du code monétaire et financier) : Gouvernance de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	35
<i>Article 15</i> (art. L. 141-4, L. 440-1, L. 440-2, L. 440-3, L. 440-7, L. 440-8, L. 440-9 du code monétaire et financier) : Supervision des chambres de compensation.....	35
<i>Article 16</i> (art. L. 322-27-1 et L. 322-27-2 [nouveaux] du code des assurances) : Groupama	35
<i>Article 17</i> (art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier) : Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité	36

<i>Article 18</i> (art. L. 311-4, L. 311-4-1 [nouveau], L. 311-6, L. 312-6-1 [nouveau], L. 312-9, L. 313-2-1 [nouveau] du code de la consommation) : Assurance emprunteur.....	36
<i>Article 19</i> (art. L. 341-2, L. 341-17, L. 519-5, L. 612-41 du code monétaire et financier) : Intermédiaires bancaires et financiers.....	36
<i>Article 20</i> (art. L. 214-23-2 [nouveau] et L. 214-24-1 du code monétaire et financier) : Référentiel de place.....	36
<i>Article 21</i> (art. L. 312-1 du code monétaire et financier) : Accessibilité bancaire.....	37
<i>Article 22</i> (art. L. 331-6, L. 331-3-1, L. 331-7 et L. 331-7-1 du code monétaire et financier) : Surendettement.....	37
<i>Article 23</i> (art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier) : Compte du défunt.....	37
<i>Article 24</i> (art. L. 311-9 du code de la consommation) : Dérogation à l'obligation de consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.....	37
<i>Article 25</i> (art. L. 111-7 du code des assurances, L. 112-1-1 du code de la mutualité, L. 931-3-2 du code de la sécurité sociale) : Égalité entre les femmes et les hommes en assurance.....	38
<i>Article 26</i> : Outre-mer.....	38
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	39
PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS.....	41
PERSONNES ENTENDUES LORS DU DÉPLACEMENT D'UNE DÉLÉGATION DE DÉPUTÉS À BRUXELLES LE 31 JANVIER 2013	42

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise financière qui a débuté à l'été 2007, avec la crise des *subprimes*, ces prêts immobiliers contractés par des ménages américains surendettés, et qui s'est aggravée avec la chute de Lehman Brothers, a eu un coût économique et social considérable.

L'historique de la crise financière est bien connu. La crise des *subprimes* s'est répandue dans le système financier via la titrisation de ces emprunts. La crise de confiance en résultant a conduit les banques à refuser de se prêter entre elles, dans un contexte d'incertitude sur la possession ou non d'actifs à risque. La paralysie du marché interbancaire a conduit, à son tour, à une crise de liquidité. La décision du gouvernement américain de ne pas voler au secours de la banque Lehman Brothers a renforcé cette crise de liquidité, et obligé tous les États de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à aider leurs banques, voire à nationaliser certaines d'entre elles pour protéger les dépôts de leurs épargnants, dégradant à leur tour leurs propres finances. De bancaire, la crise est devenue celle des dettes souveraines, obligeant les États à conduire des politiques d'austérité.

Ainsi, entre octobre 2008 et octobre 2011, en trois ans, **4 500 milliards d'aides publiques, soit 37 % du PIB de l'Union européenne**, ont été accordés aux établissements financiers. Ces fonds ont permis d'éviter des faillites bancaires à grande échelle, mais elles ont lourdement grevé les finances publiques des États membres et pèseront sur les contribuables au cours des décennies à venir.

Cette situation appelle l'adoption, de la part du pouvoir politique, de **mesures vigoureuses**. C'est le sens de **l'engagement n° 7 pris par le président de la République**, lorsqu'il était candidat, dont le but est de « *remettre les banques au service de l'économie réelle* », « *en séparant leurs activités qui sont utiles à l'investissement et à l'emploi de leurs opérations spéculatives* ». Le présent projet de loi concrétise cet engagement.

Alors que les discussions sur l'union bancaire sont en cours au niveau européen, ce texte fera de notre pays un précurseur. En ouvrant la voie, la France encourage ses partenaires à accélérer le rythme de leurs discussions, au niveau national et européen, et fixe un **niveau élevé d'ambition**. L'Allemagne nous a d'ailleurs emboîté le pas : le gouvernement allemand a présenté, le 5 février 2013, un projet de loi de séparation des activités bancaires, qui contraindra les banques à isoler leurs activités pour compte propre si elles représentent plus de 100 milliards d'euros au bilan ou 20 % du bilan total de l'établissement concerné. Le 4 février

2013, c'est le Chancelier de l'Échiquier, le ministre des Finances britannique, qui a présenté son projet de loi bancaire, qui fait suite aux recommandations de la commission Vickers. Le calendrier s'accélère en Europe, grâce à l'initiative prise par la France.

Le projet comporte 26 articles, répartis en sept titres. Il aborde des sujets relativement divers. Le présent avis est centré sur les aspects du projet relevant davantage de la compétence de la commission des Lois, à savoir les quatre premiers titres, avec la préoccupation de ne pas « faire doublon » avec le travail effectué par la commission des Finances, compétente au fond. Les mesures nécessaires au redressement de Groupama, auxquelles le titre V est consacré, ainsi que les mesures de protection des consommateurs en matière bancaire (telles que le plafonnement des commissions d'intervention) et d'assurance (assurance des emprunteurs, par exemple), qui relèvent du titre VI, ne relèvent par conséquent pas du présent avis.

I.- LA CRISE FINANCIÈRE APPELLE UN RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION BANCAIRE

Les enseignements de la crise financière ont conduit le G20, l'Union européenne et la France à renforcer la régulation bancaire. Les efforts accomplis restent cependant insuffisants face aux dérives de la finance, et une étape supplémentaire doit être franchie.

A. LES LEÇONS DE LA CRISE FINANCIÈRE

Les causes de la crise financière sont désormais bien identifiées. Elle est le fruit de la **dérégulation financière** intervenue depuis les années 1980, comme du **manque de fonds propres** des banques qui, à la recherche de profits toujours plus grands, ont pratiqué massivement « **l'effet de levier** », consistant à financer des acquisitions par de la dette. Cet effet de levier augmente la rentabilité, mais aussi le risque et les pertes. Elle est également la conséquence d'une complexification croissante des marchés financiers. Elle est le fruit d'une **mauvaise gestion des risques** par de nombreux établissements et d'une régulation défailante. Elle est enfin née du comportement de certains acteurs, qui ont pris des risques inconsidérés parce qu'ils savaient que leurs banques étaient « trop grosses pour faire faillite », et que l'État les sauverait en cas de besoin.

Ces dérives, combinées, ont fait des marchés financiers une véritable poudrière.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable de s'attaquer aux activités spéculatives des banques, afin de mieux protéger les dépôts des épargnants et les contribuables, qui ont dû trop souvent supporter les pertes des établissements financiers. Tel est l'objet du présent projet de loi.

B. LES PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE RÉGULATION PRUDENTIELLE RESTENT INSUFFISANTS

À la suite de la crise financière, un renforcement de la régulation prudentielle des banques a déjà été accompli, aux niveaux international, européen et français.

1. La réponse du G20 à la crise financière

Au niveau international, sous l'impulsion du G20 et à partir du sommet de Washington de novembre 2008, plusieurs initiatives ont été prises. La crise appelle en effet une réponse coordonnée au niveau mondial.

Les exigences en fonds propres applicables aux banques ont été renforcées par les accords dits de « Bâle II,5 » et de « **Bâle III** ». Ceux-ci ont renforcé les

normes de solvabilité applicables aux établissements de crédits. Ces accords ont également réformé le traitement prudentiel des différentes composantes des bilans bancaires.

Des normes internationales ont été élaborées en matière de liquidité, sous la forme de deux ratios de liquidité, à un mois et à un an. Des travaux sont en cours afin de mieux encadrer le système bancaire parallèle, dit « *shadow banking system* », au sein du Conseil de stabilité financière du G20. Des principes et standards relatifs à l'encadrement des rémunérations dans le secteur financier ont aussi été adoptés en novembre 2009.

2. Vers une union bancaire européenne

Au niveau européen, plusieurs mesures importantes ont été prises, pour traduire les engagements pris au G20 ou de sa propre initiative.

Les exigences de fonds propres applicables aux banques et aux entreprises d'investissement ont été renforcées avec l'adoption, en juillet 2010, de la directive dite « **CRD III** » (« *Capital Requirements Directive 3* »)⁽¹⁾. Cette directive a également encadré les rémunérations et les primes pratiquées par les établissements financiers, afin de réduire les incitations à prendre des risques à court terme. La révision de cette directive, afin de transcrire en droit européen les accords de « Bâle III », est en cours, avec le « **paquet CRD IV** ». Celui-ci est constitué par deux propositions législatives, une proposition de directive⁽²⁾ régissant l'accès aux activités de réception de dépôts et une proposition de règlement⁽³⁾ définissant les exigences prudentielles que doivent respecter les établissements, présentés le 20 juillet 2011 par la Commission européenne.

Le cadre réglementaire applicable aux **agences de notation** a été durci avec l'adoption du règlement n° 1060/2009 du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédits, qui a instauré un dispositif d'enregistrement des agences dans l'Union européenne, puis celle du règlement (UE) n° 513/2011 du 11 mai 2011, qui a transféré la compétence des autorités nationales vers l'Autorité européenne des marchés financiers.

Sur les recommandations d'un groupe de travail présidé par M. Jacques de Larosière, qui avaient été remises le 25 février 2009, l'**architecture de surveillance financière de l'Union européenne** a été entièrement réformée. Dans un premier temps, le 1^{er} janvier 2011, trois nouvelles autorités européennes de

(1) Directive 2010/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retraitisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération.

(2) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, COM (2011) 453 final.

(3) Proposition de règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, COM (2011) 452 final.

surveillance ont été mises en place, respectivement compétentes pour le secteur bancaire, l'**Autorité bancaire européenne** (ABE), le secteur des marchés de valeurs mobilières, l'**Autorité européenne des valeurs mobilières**, et le secteur des assurances et des pensions professionnelles, l'**Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles**. Dotées de larges compétences, ces autorités disposent notamment du pouvoir d'élaborer des règles spécifiques applicables aux autorités nationales et aux établissements financiers, d'agir en cas d'urgence (y compris en interdisant certains produits) ou encore d'assurer la médiation entre autorités nationales de surveillance en cas de différend et de régler ces différends.

Une seconde étape décisive a été franchie lors du Conseil Ecofin du 12 décembre 2012, au cours duquel les États membres sont parvenus à un accord sur deux propositions de règlements visant à créer un **mécanisme de surveillance unique** (MSU) des banques. Les propositions concernant deux règlements, l'un conférant des missions de surveillance à la Banque centrale européenne (BCE), l'autre modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité bancaire européenne. Le MSU sera composé de la BCE et des autorités nationales compétentes. La BCE sera responsable du fonctionnement général du MSU. Elle assurera la surveillance directe des banques de la zone euro, en coopération étroite avec les autorités nationales de surveillance. Les États membres n'appartenant pas à la zone euro et souhaitant participer au MSU pourront le faire en concluant des arrangements en vue d'une coopération étroite. Lorsque ce mécanisme de surveillance unique européenne aura été établi, le Mécanisme européen de stabilité (MES) pourra, à la suite d'une décision ordinaire, avoir la possibilité de recapitaliser directement les banques.

Par ailleurs, un **Comité européen du risque systémique** (CERS) a été institué par le règlement du 24 novembre 2010⁽¹⁾. Présidé par le président de la Banque centrale européenne, il est chargé depuis le 1^{er} janvier 2011 de surveiller et d'analyser les risques qui pèsent sur la stabilité du système financier dans son ensemble (surveillance macro-prudentielle). Afin de réaliser cette mission, le CERS émet des alertes rapides en cas de risque systémique, et, le cas échéant, formule des recommandations concernant les mesures correctives à prendre et des avertissements aux États membres (et aux autorités de surveillance nationales) ainsi qu'aux autorités européennes, qui devront s'y conformer ou se justifier s'ils ne s'y conforment pas. Les dirigeants de la Banque centrale européenne (BCE), des banques centrales nationales, des autorités européennes de régulation et les autorités nationales de surveillance participent au CERS.

(1) Règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macro-prudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique.

Adoptée en octobre 2010, la **directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs** ⁽¹⁾ impose à ces acteurs, dont font partie les « *hedge funds* », de fournir des données permettant aux autorités de surveillance de détecter les risques systémiques potentiels et de réagir en conséquence. Elle encadre également les conditions d'exercice de ces gestionnaires. Le règlement du 14 mars 2012 ⁽²⁾, complété par plusieurs règlements délégués adoptés par la Commission européenne, réglemente par ailleurs les ventes à découvert ⁽³⁾ sur actions et obligations souveraines.

Le 12 juillet 2010, la Commission a adopté une proposition législative visant à réviser la directive 94/19/CEE sur les **systèmes de garantie des dépôts**, qui est encore en discussion.

Le 6 juin 2012, la Commission européenne a présenté une proposition de directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances bancaires le 6 juin 2012, dont le titre II du présent projet de loi anticipe la transposition (voir ci-après). Une autre proposition de directive, visant à créer une **autorité de résolution européenne**, est annoncée par la Commission européenne au second semestre 2013.

3. Une priorité gouvernementale depuis mai 2012

En France, une action vigoureuse a été engagée depuis l'élection du président de la République, M. François Hollande, afin de remettre la finance au service de l'économie réelle.

Le projet de loi de finances rectificative n° 2012-958 du 16 août 2012 a ainsi doublé le taux de la **taxe sur les transactions financières**, portant sur les acquisitions de titres de capital, dont le taux a été porté à 0,2 %, notamment pour décourager les mouvements spéculatifs de très court terme. Ce texte a également doublé le taux de la **taxe de risque systémique**, prévue par l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts, en créant une contribution exceptionnelle à cette taxe du même montant, à laquelle sont assujettis les grands établissements de crédits, soumis à des exigences de fonds propres minimales de 500 millions d'euros. Dans le secteur du financement de l'économie française, des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire en particulier, la création de la **Banque publique d'investissement** par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 marque également une nouvelle étape. Une réflexion est également en cours en ce

(1) Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010.

(2) La vente à découvert est une technique financière consistant à vendre sur le marché un titre que l'on ne détient pas en portefeuille au jour de la négociation, dans l'espoir de le racheter plus tard à un prix inférieur. Le titre cédé est généralement emprunté à un intermédiaire financier et rendu lorsque le titre a été racheté. On parle de vente à découvert « nue » lorsque le vendeur n'a pas emprunté préalablement les titres qu'il cède.

(3) Règlement (UE) n° 236/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit.

qui concerne la fiscalité de l'épargne, afin de mieux l'orienter vers le financement à long terme des entreprises.

Le présent projet de loi se situe dans le prolongement de cette action réformatrice. Il a été conçu pour changer profondément le secteur, refonder notre paysage financier et faire référence en Europe en matière de régulation bancaire.

II.- UN PROJET DE LOI RÉALISTE ET AMBITIEUX POUR REMETTRE LA FINANCE AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE RÉELLE

Les quatre premiers titres du présent projet de loi ont pour objet de séparer les activités des banques utiles de leurs activités spéculatives, de mettre en place un régime efficace de prévention et de résolution des crises bancaires, de renforcer la prévention des risques systémiques et de renforcer les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Le texte est équilibré : il apporte des **réponses ambitieuses** à la crise financière et aux dérives de la finance, sans déstabiliser l'activité ou dégrader la compétitivité des banques françaises, qui financent l'économie française et emploient **près de 400 000 personnes en France**, dont 70 % dans la banque de détail.

A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS UTILES À L'ÉCONOMIE DES ACTIVITÉS SPÉCULATIVES

1. Les réflexions en cours dans les autres États et au niveau européen

De nombreux pays du G20 mènent des réflexions dans le même sens, et plusieurs options apparaissent envisageables. Rappelons, à titre historique, qu'une première option, qui fut pratiquée aux États-Unis de 1933 à 1999 sous la forme du *Glass Steagall Act* (« *Banking Act* »), consiste à séparer strictement les banques de crédit et les banques d'investissement. Cette séparation stricte – en réalité contournée bien avant l'abrogation de ce texte intervenue en 1999, dès les années 1970 – est aujourd'hui abandonnée.

L'option explorée actuellement aux États-Unis est appelée la « **règle de Volcker** ». Insérée dans le *Dodd-Frank Act* voté en juillet 2010 par le Congrès américain, elle interdit aux banques américaines ou actives aux États-Unis d'effectuer du *trading* pour compte propre. Cette interdiction générale fait cependant l'objet de nombreuses exemptions pour des activités spécifiques directement utiles à la liquidité et au bon fonctionnement de l'économie. Les activités de tenue de marché, de couverture réduisant l'exposition à certains risques spécifiques, les transactions pour compte de tiers et l'achat de titre de dette souveraine américaine restent, par exemple, autorisées. La réforme doit entrer en vigueur en 2017.

Au Royaume-Uni, la réforme bancaire repose sur les travaux de la **commission Vickers**, dont le rapport a été rendu public en septembre 2011. Ce rapport préconise un cloisonnement (« *ring fencing* ») des activités entre, d'une part, la banque de détail et, d'autre part, la banque de financement et d'investissement. La mise en œuvre de cette réforme, est prévue à l'horizon 2019.

Au niveau européen, le commissaire français, Michel Barnier, a confié à une commission de « Sages » présidée par l'ancien commissaire européen et gouverneur de la Banque centrale de Finlande, Erkki Liikanen, la mission de formuler des propositions de réforme de la structure du secteur bancaire dans l'Union européenne. La **Commission Liikanen** a remis son rapport en octobre 2012. Elle préconise notamment d'obliger les banques qui ont une activité de *trading* significative à créer une filiale dédiée.

C'est cette option, celle de la filialisation, qui a logiquement été retenue par le projet de loi français, avec quelques différences en ce qui concerne son périmètre.

2. La filialisation des activités de marchés sans lien avec le service aux clients

Le projet de loi obligera les banques dépassant certains seuils – qui seront définis par décret en Conseil d'État – à **cantonner leurs activités « pour compte propre » risquées**, c'est-à-dire les opérations menées pour elles-mêmes et non pour leurs clients, dans une filiale *ad hoc*, soumise à une régulation spécifique (art. L. 511-47 [nouveau] du code monétaire et financier).

La « banque mère » pourra continuer à pratiquer certaines opérations pour compte propre limitativement énumérées, lorsqu'elles ont une utilité avérée pour le fonctionnement de l'économie. Sont visées :

- la prestation de services d'investissement à la clientèle ;
- la couverture des risques propres à l'établissement ;
- l'activité de tenue de marché. Celle-ci correspond à présence permanente d'un intervenant sur le marché, qui apporte de la liquidité à ce marché ;
- la gestion prudente de la trésorerie du groupe ;
- les opérations d'investissement du groupe.

Ces différentes activités sont précisément définies par le projet de loi (III à VI de l'art. L. 511-47 [nouveau] du code monétaire et financier).

Le périmètre des activités à filialiser fait l'objet de débats importants, en particulier en ce qui concerne l'inclusion ou non de la tenue de marché. Les déclarations des représentants de la Fédération bancaire française (FBF), lors de

leur audition par la commission des finances le 30 janvier 2013, selon lesquels ce périmètre ne recouvrerait que 1 à 2 % du produit bancaire des grandes banques françaises, ont notamment suscité de vives réactions. Votre rapporteure a estimé que ces débats, qui sont de nature exclusivement économique et financière, devaient se dérouler au sein de la commission des Finances et n'a donc pas déposé d'amendement à ce sujet en commission des Lois.

La filiale devra respecter les exigences prudentielles des banques, avec ses seuls fonds propres, sans ceux de la société mère. Elle devra respecter individuellement les ratios de solvabilité et de liquidité. Elle ne pourra recevoir des dépôts garantis, ni fournir des services de paiement aux clients dont les dépôts sont garantis.

Le texte interdit par ailleurs aux banques d'être actionnaires d'un fond spéculatif de type « *hedge fund* » ou de lui accorder des formes non sécurisées de financement.

3. L'interdiction de certaines activités nuisibles à l'économie

Certaines activités spéculatives préjudiciables au fonctionnement des marchés seront purement et simplement interdites aux filiales : il s'agit du « **trading à haute fréquence** » (c'est-à-dire du *trading* opéré via des ordinateurs commandés par des algorithmes, envoyant plusieurs milliers d'ordres par seconde, tel qu'il est défini par l'article 235 *ter* ZD *bis* du code général des impôts) et des **opérations de produits dérivés portant sur les matières premières agricoles** (II de l'art. L. 511-48 [nouveau] du code monétaire et financier).

B. LA CRÉATION D'UN RÉGIME DE RÉOLUTION BANCAIRE

Le titre II du projet de loi (**articles 5 à 9**) vise à mettre en place un régime de résolution des crises bancaires. Ce régime, inspiré des instruments et des travaux internationaux et européens, a pour objet de compléter les instruments existants, qui sont insuffisants. Il sera mis en œuvre par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), renommée Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et dont la composition est modifiée à cette fin. Ce régime autorise l'adoption de mesures de prévention et de résolution des crises bancaires et est assorti de garanties, procédurales et de fond, pour les personnes concernées, que la commission des Lois a renforcées. Il s'accompagne d'une montée en puissance du fonds de garantie des dépôts, qui devient le fonds de garantie des dépôts et de résolution.

1. Un régime inspiré des instruments et des travaux internationaux et européens

Le régime de résolution bancaire proposé s'inspire des travaux en cours aux niveaux international et européen. Au niveau international, les États membres

du G20 ont adopté, en octobre 2011, des recommandations préparées par le Conseil de la stabilité financière (« *Financial Stability Board* », FSB) définissant des **outils de prévention et de gestion des crises bancaires** (« *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* »). Ces recommandations comportent un volet préventif, préconisant la mise en place d'un dispositif de préparation et d'adoption de plans de redressement et de résolution bancaires, et un volet décrivant les pouvoirs qui devraient être confiés à l'autorité en charge de la résolution. Ceux-ci devraient notamment inclure la possibilité de procéder au transfert de certaines unités, à la création d'un « établissement-relais » (« *bridge bank* »), d'une structure de défaisance (« *bad bank* ») et d'instruments de renflouement interne (« *bail in* »), c'est-à-dire de dépréciation ou d'annulation de la dette. Ces recommandations devront être mises en œuvre d'ici la fin de l'année 2013.

Au niveau européen, la Commission européenne a présenté une **proposition de directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances bancaires** le 6 juin 2012 ⁽¹⁾. Ce texte très détaillé, qui comporte 117 articles, reprend les recommandations du G20 dans le contexte européen. Il est en cours de discussion au sein des institutions de l'Union européenne. Le Conseil européen des 13 et 14 décembre a demandé aux colégislateurs européens (Parlement européen et Conseil) de parvenir avant juin 2013 à un accord sur ce texte, et au Conseil, en particulier, de trouver un accord avant la fin mars 2013.

Le projet de loi anticipe sur ce texte européen, dont la version définitive n'est pas encore arrêtée.

2. Les instruments existants

En l'état du droit, la France n'est pas entièrement dépourvue d'instruments en matière de résolution bancaire. En application de l'article L. 511-41-3 du code monétaire et financier, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), l'autorité administrative indépendante en charge de la supervision des établissements concernés, peut ainsi enjoindre à un établissement de crédit ou à une entreprise d'investissement de prendre « *toutes mesures destinées à restaurer ou renforcer sa situation financière, à améliorer ses méthodes de gestion ou à assurer l'adéquation de son organisation à ses activités ou à ses objectifs de développement* ».

L'ACP peut aussi prendre des mesures conservatoires pour préserver la solvabilité ou la liquidité d'une personne soumise à son contrôle ou lorsque les intérêts de la clientèle risquent d'être compromis (art. L. 612-33 du code

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, COM (2012) 280 final.

monétaire et financier) et désigner un administrateur provisoire auprès d'une personne soumise à son contrôle (art. L. 612-34 du même code).

Enfin, elle peut demander au Fonds de garantie des dépôts (FGD) d'intervenir de manière préventive auprès d'un établissement. Ce fonds, créé par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière, a pour mission d'indemniser les déposants jusqu'à un montant de 100 000 euros, lorsque l'établissement auquel ils ont confié leurs avoirs ne peut plus faire face à ses engagements. Il peut également intervenir à titre préventif, pour permettre la disparition ordonnée d'un établissement défaillant.

Ces instruments sont cependant insuffisants. Ils ne sont pas à la hauteur des risques identifiés depuis 2008 et doivent être complétés par des outils puissants et efficaces permettant aux pouvoirs publics de faire face lors d'une crise bancaire, en urgence.

3. Une nouvelle mission confiée à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Rebaptisée « *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* » (ACPR), l'Autorité devient l'autorité française chargée de la résolution bancaire et reçoit de nouvelles missions en matière de prévention et de gestion des crises bancaires, en plus de ses missions actuelles de supervision (**article 5, alinéas 1 à 4**). Elle est ainsi chargée de « *veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires, prévues aux articles L. 613-31-11 à L. 613-31-17, dont l'objet est préserver la stabilité financière, d'assurer la continuité des activités, des services et des opérations des établissements dont la défaillance aurait de graves conséquences pour l'économie, de protéger les déposants ou d'éviter ou de limiter au maximum le recours au soutien financier public* ».

Sa composition est adaptée en conséquence (**article 5, alinéas 5 à 15**). L'ACPR comprend actuellement un collège – qui siège, selon ses attributions, en formation plénière (19 membres), en formation restreinte (8 membres), en sous-collège sectoriel (8 membres) ou en commission spécialisée – et une commission des sanctions (art. L. 612-4 du code monétaire et financier). Son organisation interne est complétée par un nouveau collège, le **collège de résolution**, chargé d'exercer ses nouvelles missions, tandis que le collège actuel devient le collège de supervision.

Ce collège de résolution est nettement plus restreint que le collège de supervision. Il est composé, dans la rédaction initiale du projet de loi, de cinq membres : le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, qui préside ce collège ; le directeur général du Trésor ou son représentant ; le président de l'Autorité des marchés financiers ou son représentant ; le sous-gouverneur désigné par le gouverneur de la Banque de France ou son représentant ; le président du directoire du fonds de garantie des dépôts et de résolution ou son représentant. Les

décisions du collège de résolution sont prises à la majorité des voix. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Toute décision devant entraîner immédiatement ou à terme l'appel à des concours publics ne peut être prise qu'avec la voix du directeur général du Trésor ou de son représentant.

La commission des Lois a adopté un amendement visant à **élargir la composition du collège de résolution**, afin de renforcer le rôle du Parlement dans sa désignation, d'une part, et de prévoir la présence d'un magistrat de l'autorité judiciaire, dont l'importance des attributions en matière de propriété constitue un principe fondamental reconnu par la loi de la République⁽¹⁾. L'ampleur et la portée des pouvoirs du collège de résolution justifient la présence de personnalités qualifiées désignées par les présidents des assemblées, à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière bancaire, et d'un magistrat judiciaire. Le collège de résolution passerait ainsi de cinq à huit membres.

4. Les mesures de prévention des crises bancaires

Le projet de loi comporte un important volet préventif.

En premier lieu, chaque établissement de crédit dépassant un seuil de bilan fixé par décret doit élaborer et communiquer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution un **plan préventif de rétablissement** prévoyant, en cas de détérioration significative de leur situation financière, les modalités possibles de leur rétablissement. Ce plan préventif de rétablissement ne peut prendre en compte aucune possibilité de soutien financier exceptionnel de l'État ou du fonds de garantie des dépôts et de résolution.

En second lieu, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution établit un **plan préventif de résolution**. Ce « testament bancaire » vise à organiser, à l'avance, l'intervention de l'Autorité en cas de défaillance de l'établissement concerné. Il facilitera ainsi l'intervention de l'Autorité en cas de crise.

Si elle estime que l'organisation ou le fonctionnement d'un établissement serait de nature à faire obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de résolution, l'Autorité peut demander à celui-ci de prendre des mesures visant à réduire ou supprimer ces obstacles. Si ces mesures lui apparaissent insuffisantes, elle peut, après que l'établissement ait présenté ses observations, lui enjoindre de prendre les mesures qu'elle estime nécessaire. Le projet de loi précise qu'elle peut, à ce titre, lui demander de modifier ses activités ou sa structure juridique ou opérationnelle. L'Autorité pourra ainsi **enjoindre** l'établissement concerné, par exemple, à filialiser une partie des activités qu'il ne serait pas tenu de filialiser en application de l'article premier du projet de loi. Il existe donc une forte complémentarité entre l'article premier et ce dispositif. La portée de ce nouveau pouvoir d'injonction ne saurait être négligée.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, cons. 23

5. Les mesures de résolution des crises bancaires

a) Le déclenchement de la procédure de résolution

En cas de défaillance d'un établissement, le projet de loi dote l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de pouvoirs de résolution très novateurs.

Seuls deux membres du collège de résolution pourront enclencher une procédure de résolution : le gouverneur de la Banque de France ou son représentant et le directeur général du Trésor ou son représentant. Si la défaillance de l'établissement est telle qu'il requiert un soutien financier exceptionnel des pouvoirs publics, seul le directeur général du Trésor pourra cependant enclencher la procédure (article L. 631-31-14 [nouveau] du code monétaire et financier).

La deuxième étape de la procédure exige que le collège de résolution apprécie si l'établissement concerné est défaillant et s'il n'existe aucune perspective que cette défaillance puisse être évitée dans un délai raisonnable autrement que par la mise en œuvre d'une mesure de résolution ou d'un programme de rétablissement (article L. 631-31-15 [nouveau] du code monétaire et financier). Un établissement est considéré comme défaillant s'il est susceptible de se trouver à terme rapproché dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- ne plus respecter les exigences de fonds propres qui conditionnent le maintien de l'agrément ;
- ne plus être en mesure d'assurer ses paiements, immédiatement ou à terme rapproché ;
- nécessiter un soutien financier exceptionnel des pouvoirs publics.

En ce qui concerne l'articulation des procédures de résolution avec les procédures collectives, précisons que le projet de loi modifie l'article L. 613-7 du code monétaire et financier, afin de soumettre l'ouverture d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires à l'égard d'un établissement de crédit, d'un établissement de paiement ou d'une entreprise d'investissement qu'après **avis conforme** – et non plus avis simple – de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Celle-ci prendra naturellement en compte, dans son avis, l'impact qu'aurait la concomitance de ces deux types de procédures.

b) Un large éventail de mesures

La panoplie des mesures de résolution pouvant être adoptées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution est très large (article L. 631-31-16 [nouveau] du code monétaire et financier). Elle recouvre treize catégories de mesures. L'Autorité peut ainsi :

- exiger la fourniture d'informations ;

– nommer un administrateur provisoire. Dans cette hypothèse, les rémunérations différées prévues pour le dirigeant remplacé (*stock options*, bonus, « parachutes dorés », etc.) ne peuvent être versés pendant la durée de l’accomplissement de la mission de l’administrateur provisoire ;

– **révoquer** tout dirigeant de l’établissement concerné ;

– décider du **transfert d’office de tout ou partie d’une ou plusieurs branches d’activités de l’établissement**. Ce transfert est réalisé de plein droit à la date fixée par l’Autorité, sans autre formalité. Les contrats en cours n’en sont pas affectés ;

– décider du recours à un établissement-relais (*bridge bank*) chargé de recevoir, à titre provisoire, tout ou partie des biens, droits ou obligations de la personne soumise à la procédure de résolution ;

– faire intervenir le fonds de garantie des dépôts et de résolution. Les modalités de détermination du plafond des contributions pouvant être appelées auprès des adhérents du fonds seront fixées par un décret en Conseil d’État ;

– transférer, avec son accord, au fonds de garantie des dépôts et de résolution ou à un établissement-relais les actions et parts sociales émises par la personne soumise à la procédure de résolution ;

– estimer les dépréciations sur la base d’une valorisation de l’actif et du passif de la personne concernée ;

– adopter des mesures de « **renflouement interne** » (« *bail in* », par opposition au « *bail out* », c’est-à-dire le soutien financier extérieur), c’est-à-dire imposer la réduction du capital, l’annulation des titres de capital ou des éléments de passif ou la conversion des éléments de passif afin d’absorber le montant des pertes. Le projet de loi détermine l’ordre et les modalités selon lesquels ce dispositif s’applique. Les pertes sont supportées, en premier lieu, par les actionnaires et détenteurs d’un titre représentatif du capital social. Elles s’imputent, en second lieu, sur les détenteurs de « dette subordonnée » ou « junior » (d’abord aux titres subordonnés de dernier rang émis en application de l’article L. 228-97 du code de commerce, aux titres participatifs ou aux autres instruments de dernier rang dont le contrat d’émission prévoit qu’ils absorbent les pertes en continuité d’exploitation, puis aux autres obligations dont le contrat d’émission prévoit qu’elles ne sont remboursées, en cas de liquidation de l’émetteur, qu’après les créanciers privilégiés et chirographaires) ;

– imposer à la personne soumise à une procédure de résolution d’émettre de nouvelles actions ou parts sociales ou d’autres instruments de fonds propres ;

– interdire de payer toute ou partie des dettes faisant l’objet d’une mesure de renflouement interne nées antérieurement à la date de la décision de l’Autorité ;

– limiter ou interdire temporairement l’exercice de certaines opérations par l’établissement ;

– interdire ou limiter la distribution d’un dividende aux actionnaires ou d’une rémunération des parts sociales aux sociétaires de cet établissement.

Le dispositif de renflouement interne prévu est particulièrement important. En effet, c’est par le recours à cet instrument que les pertes seront supportées en priorité par les actionnaires et certains créanciers de la banque, et non par la collectivité. C’est sur ceux qui ont pris des risques excessifs que doivent être imputées les pertes en résultant.

Votre rapporteure estime qu’il serait souhaitable que le champ d’application de cet instrument soit élargi à la **dette dite « senior »** (à l’exclusion évidemment de certaines créances privilégiées, telles que les salaires et les dettes fiscales et sociales), au-delà de la dette subordonnée qui est actuellement la seule incluse par le dispositif, en sus des actionnaires. C’est en incluant cette catégorie de dettes qu’il sera possible d’atteindre la « masse critique » limitant au minimum la nécessité d’un recours éventuel à un soutien financier public. Cet élargissement ne peut cependant être opéré que de manière coordonnée, dans un cadre européen, afin de ne pas placer les banques françaises dans une situation désavantageuse par rapport à leurs concurrentes. Il est, par conséquent, essentiel que la France obtienne de ses partenaires européens que la dette « senior » soit incluse dans l’instrument de renflouement interne qui sera mis en place par la future directive résolution.

c) La fixation des valorisations

Le III de l’article L. 613-31-16 [nouveau] du code monétaire et financier précise les modalités de fixation du prix d’émission des actions nouvelles et autres instruments de fonds propres à émettre, le taux de conversion des dettes convertibles, le prix de cession ou de transfert des actions et autres titres de capital, le prix de cession ou de transfert des actifs faisant l’objet d’une mesure de résolution. Il détermine ainsi l’autorité compétente, ainsi que les critères qui devront être suivis par cette dernière.

Ces valorisations seront, en principe, fixées par l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur proposition d’un expert indépendant désigné par le président de la commission des participations et des transferts mentionnée à l’article 3 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations. L’article 30 de la proposition de directive résolution prévoit, pour sa part, que la valorisation doit être « effectuée par une personne indépendante de toute autorité publique, y compris l’autorité de résolution, ainsi que de l’établissement ». La commission des Lois a adopté un amendement visant à **renforcer l’indépendance de l’expert**, en prévoyant qu’il serait désigné par un haut magistrat, le premier président de la Cour de cassation.

Conformément à la proposition de directive résolution, le projet de loi prévoit cependant une procédure dérogatoire, et indique que dans le cas où une valorisation indépendante n'est pas possible en raison de l'urgence de la situation, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution pourra procéder elle-même à la valorisation.

S'agissant des **critères de détermination des valorisations**, le projet de loi reprend ceux prévus par la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privations, précitée. Les valorisations devront être conduites « *selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés en tenant compte, selon une pondération appropriée à chaque cas, de la valeur boursière des titres, de la valeur des actifs, des bénéfices réalisés, de l'existence des filiales et des perspectives d'activité* ». La commission des Lois a adopté un amendement ajoutant que ces valorisations devront être « *justes et réalistes* », conformément à l'article 30, paragraphe 1, de la proposition de directive résolution.

d) Les garanties accordées aux personnes concernées

Certaines des mesures de résolution sont susceptibles de porter atteinte à des droits et libertés, tels que la liberté d'entreprendre, le droit de propriété et la liberté contractuelle. Ces atteintes sont justifiées par des motifs d'intérêt général, car ces mesures devront impérativement répondre aux finalités d'intérêt public définies par l'article L. 612-1, 4° [nouveau], c'est-à-dire la préservation de la stabilité financière, la continuité des activités, des services et des opérations des établissements dont la défaillance aurait de graves conséquences pour l'économie, la protection des déposants et la limitation ou l'exclusion du recours au soutien financier public.

La commission des Lois a adopté un amendement précisant que ces mesures devront également être proportionnées aux finalités poursuivies. Cet ajout vise à assurer la pleine conformité du dispositif à la future directive résolution. En effet, la proposition de directive prévoit, en son article 27, paragraphe 3, qu'une mesure de résolution doit permettre d'atteindre « *par des moyens proportionnés* » un ou plusieurs des objectifs de la résolution. Indépendamment de la proposition de directive, ce principe de proportionnalité est d'ailleurs un principe général du droit de l'Union, garanti par l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui doit être respecté dès lors qu'il est porté atteinte à des droits ou libertés.

Justifiée par des motifs d'intérêt général, l'adoption des mesures de résolution est en outre encadrée par plusieurs garanties, accordées aux personnes faisant l'objet d'une procédure de résolution.

Ainsi, le collège de résolution de l'Autorité devra veiller à ce qu'aucun actionnaire, sociétaire ou créancier n'encoure de pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies si la personne avait été liquidée selon la procédure de

liquidation judiciaire prévue par le code de commerce (II de l'article L. 631-31-16 [nouveau] du code monétaire et financier).

La procédure d'adoption des mesures de résolution devra, en principe, être **contradictoire**. Le I de l'article L. 613-31-17 [nouveau] du code monétaire et financier permet cependant de déroger, à titre provisoire, au caractère contradictoire de la procédure. Une telle procédure doit néanmoins, dans cette hypothèse, être engagée dès que possible aux fins de lever, d'adapter ou de confirmer ces mesures. Compte tenu de l'importance du principe du contradictoire, la commission des Lois a adopté un amendement visant à encadrer davantage cette possibilité d'y déroger, en le limitant **aux cas d'urgence**.

Les mesures adoptées pourront faire l'objet d'un **recours juridictionnel** devant le Conseil d'État⁽¹⁾. Sur ce point, le projet de loi abroge le III de l'article L. 612-16 du code monétaire et financier, qui prévoit que les décisions du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État dans un délai de deux mois à compter de leur notification ou de leur publication, car le droit au recours constitue un principe général du droit : le recours pour excès de pouvoir contre une décision d'une autorité administrative existe, on le sait, même sans texte. Cette disposition explicite était donc inutile. Les recours de droit commun seront applicables, y compris le référé-liberté prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁽²⁾ et le référé-suspension prévu par l'article L. 521-1 du même code.

Ce droit au recours connaît toutefois une limitation, justifiée par la protection des intérêts des tiers. Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la proposition de directive, l'article L. 613-31-18 prévoit ainsi que l'annulation d'une décision du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution n'affecte pas la validité des actes pris pour son application, lorsque leur remise en cause est de nature à porter atteinte aux intérêts des tiers, sauf en cas de fraude de ceux-ci.

Dans le domaine du droit social, enfin, le II de l'article L. 613-31-16 précise que, lorsqu'une mesure de résolution n'a pu donner lieu à l'information ou à la consultation préalable du comité d'entreprise conformément à l'article L. 2323-2 du code du travail, cette instance doit être réunie par l'employeur dès que possible.

6. Le fonds de garantie des dépôts et de résolution

Le fonds de garantie des dépôts, créé par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière, a notamment pour mission d'indemniser les déposants jusqu'à un montant de 100 000 euros. **L'article 6** du projet de loi étend

(1) *Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les décisions prises par l'Autorité en application de l'article R. 311-2, 4°, du code de justice administrative.*

(2) *Le droit de propriété a en effet le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, 29 mars 2002, SCI Stephaur et autres, n° 243338).*

ses missions et en fait le fonds de résolution français. Rebaptisé « fonds de garantie des dépôts et de résolution », le fonds pourra intervenir auprès d'un établissement soumis à une procédure de résolution, sur décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, après que les actionnaires et les créanciers auront été appelés. Alimentés par les banques, ses fonds s'élèvent actuellement à environ deux milliards d'euros. Il est prévu, au niveau européen, qu'ils seront progressivement portés à 1 % des dépôts à l'horizon 2020, soit un montant de **10 milliards d'euros pour la France**.

C. LA PRÉVENTION DES RISQUES SYSTÉMIQUES

La surveillance macro-prudentielle consiste à instaurer une surveillance globale, visant à prévenir l'émergence de risques dits « systémiques » liés à l'interconnexion des établissements financiers, sans se limiter au contrôle de chaque établissement financier pris isolément (surveillance micro-prudentielle).

En France, une première étape a été accomplie en ce sens avec la loi n° 2010-1249 de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, qui a créé le **Conseil de la régulation financière et du risque systémique** (COREFRIS). Composée de huit membres (le ministre de l'Économie et des finances, le gouverneur de la banque de France, le vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel, le président de l'Autorité des marchés financiers, le président de l'Autorité des normes comptables et trois personnalités qualifiées nommées par le ministre), cette instance conseille le ministre dans la prévention du risque systémique, mais ne dispose d'aucun pouvoir contraignant.

Au niveau européen, un Conseil européen du risque systémique (CERS) a aussi été créé en 2011 et, surtout, la nouvelle réglementation prudentielle (CRD4/CRR) impose aux États membres de désigner une autorité macro-prudentielle dotée de pouvoirs juridiquement contraignants.

Le **titre III** du projet de loi transforme par conséquent le COREFRIS en un « conseil de stabilité financière ». Cette nouvelle autorité sera dotée de pouvoirs renforcés. Le Conseil pourra, en particulier :

– sur proposition du Gouverneur de la Banque de France, **augmenter les exigences en fonds propres** applicables aux établissements de crédit afin de préserver la stabilité du système financier français, grâce à des « **coussins en capital contra-cycliques** » ;

– sur proposition du Gouverneur de la Banque de France, fixer, lorsque cela est nécessaire, des critères en matière d'**octroi de crédit** par les banques afin de limiter le développement de **bulles spéculatives** ;

– formuler des avis ou recommandations qu'il estime nécessaire au maintien de la stabilité financière ;

– adresser un avis aux institutions européennes compétentes recommandant l’adoption de mesures nécessaires à la prévention du risque systématique et au maintien de la stabilité financière en France.

Ces pouvoirs – en particulier les deux premiers cités – sont importants. Le texte précise que les décisions prises à ce titre pourront faire l’objet d’un recours en annulation devant le Conseil d’État.

La commission des Lois a adopté trois amendements relatifs au Conseil de stabilité financière, qui visent à tirer pleinement les conséquences de l’accroissement de ses pouvoirs.

Le premier amendement entend renforcer le rôle du Parlement dans la **désignation de ses membres**, en prévoyant que deux des trois personnalités qualifiées qui en font partie seront désignées par les présidents des assemblées, au lieu de trois personnalités qualifiées désignées exclusivement par le ministre. C’est la solution qui prévaut déjà pour l’Autorité des marchés financiers (AMF) et pour l’Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

Le deuxième vise à **renforcer le contrôle parlementaire** exercé sur le Conseil de stabilité financière, en prévoyant, comme c’est le cas pour l’Autorité de contrôle prudentiel et l’Autorité des marchés financiers, que son président pourra être entendu, sur leur demande, par les présidents des commissions des Finances.

Le troisième renforce les règles relatives à la **prévention des conflits d’intérêts** applicables aux membres du Conseil. S’inspirant des règles applicables aux fonctionnaires et agents publics, il impose à ces membres un « délai de viduité » de trois ans, durant lequel les membres du conseil de stabilité financière ne pourront exercer des fonctions au sein d’une personne dont ils ont été chargés d’assurer la surveillance dans le cadre de leurs fonctions au sein dudit conseil.

D. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE L’AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Le **titre IV** du projet de loi renforce les pouvoirs de l’Autorité des marchés financiers (AMF).

Il renforce notamment le droit de communication de documents, d’informations et de données dans le cadre de sa mission de veille et de surveillance. Il autorise explicitement les enquêtes et les contrôleurs de l’AMF à recueillir des explications des personnes lors des visites sur place. Il permet aux enquêteurs et aux contrôleurs de l’AMF de prendre une identité d’emprunt. Le champ d’application des visites domiciliaires, actuellement limité à trois infractions pénales boursières (le délit de fausse information, le délit d’initié et la manipulation de cours) nécessairement commis sur un marché réglementé, est étendu à la recherche de tout fait susceptible d’être qualifié de délit contre les biens et d’être sanctionnés par la commission des sanctions de l’AMF.

Le texte introduit également un manquement administratif d'entrave, qui pourra être sanctionné par la commission des sanctions de l'AMF. L'actuel délit d'entrave, de nature pénale, est en effet peu utilisé et ne permet pas de faire face efficacement aux obstructions opposées aux investigations des enquêteurs et des contrôleurs. Des règles relatives à la vacance de la présidence de l'AMF sont également créées.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 5 février 2013, la Commission examine pour avis, sous la présidence de Mme Marie-Françoise Bechtel, vice-présidente, et sur le rapport de Mme Axelle Lemaire, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires (n° 566).

Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.

Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente. Je vous remercie, madame la rapporteure, d'avoir explicité les enjeux de ce texte.

M. François Vannson. « Autres temps, autres mœurs », ai-je pensé en vous écoutant, madame la rapporteure. Je siégeais, pendant la législature précédente, lorsque la majorité de l'époque a défendu le plan de sauvetage des banques, et je me rappelle les remarques acerbes de l'opposition d'alors, selon lesquelles il n'y en avait que pour elles... Je constate, pour m'en réjouir, que les lignes ont bougé et que ceux qui s'élevaient contre ce plan prennent maintenant en considération le risque systémique, celui-là même qui a fondé la réaction rapide de l'ancien Gouvernement.

L'intitulé du projet fait s'attendre à un texte fondateur sur la réorganisation de notre système bancaire. Mais l'on se rend compte à sa lecture qu'il s'agit d'une sorte de fourre-tout associant des dispositions de portée fort diverse. Par exemple, l'article 23 traite des frais d'obsèques ; l'importance de cette question ne saurait être mésestimée, mais chacun conviendra que l'on est en décalage avec l'objet affiché.

Sur le fond, les banques redoutent d'être coupées des fonds d'investissement et des marchés financiers. Elles craignent aussi que les nouvelles contraintes qui leur seront imposées ne leur fassent perdre en compétitivité. Quelle est, madame la rapporteure, votre opinion à ce sujet ?

M. Jacques Bompard. Un journal économique, comparant ce projet de réforme de la régulation bancaire à d'autres textes en préparation ailleurs, faisait état de la notation établie à ce sujet par un organisme indépendant. Avec 2 sur 20, la France sortait dernière de ce classement, l'Europe étant notée 8, les États-Unis 10 et l'Allemagne 13.

Je considère pour ma part qu'après les années traumatisantes que nous avons connues, les activités des banques doivent être séparées en fonction de leur nature et régulées mais, outre que le texte ne va pas assez loin, je m'inquiète de la lourdeur et de la complexité du dispositif envisagé. Nous gagnerions à présenter des textes concis. On assiste en particulier à la multiplication des organes de contrôles ; mais plus il y en aura, moins efficaces ils seront.

M. Marcel Bonnot. Une réforme bancaire est nécessaire pour tirer les leçons de la crise et le texte m'apparaît comme un progrès à certains égards. Il en est ainsi du renforcement de la capacité d'intervention des pouvoirs publics lors d'une crise et de la consolidation de la stabilité financière et macro-prudentielle. Séparer strictement les activités bancaires utiles au financement de l'économie – qui auront la garantie de l'État – des activités purement spéculatives confère de la consistance au projet. Il faut toutefois veiller à ne pas surcharger les banques de contraintes au risque de réduire leurs capacités de financement des investissements et, en corollaire, de rehausser les taux des crédits consentis aux entreprises.

M. Jacques Péliissard. Je serais très favorable à ce que l'on utilise ce véhicule législatif pour mettre un terme à la confusion induite par l'utilisation du même acronyme – AMF – pour l'Association des maires de France, née en 1907, et pour l'Autorité des marchés financiers, bien plus jeune, qui pourrait devenir par exemple l'ADM, l'Autorité des marchés.

Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente. Si le code monétaire et financier mentionne l'Autorité des marchés financiers, il faudra en rester là.

Mme la rapporteure pour avis. Non, monsieur Vannson, nous n'avons pas varié : nous avons tiré les leçons des erreurs du passé, et singulièrement de ce que rien n'avait été fait pour prévenir les défaillances bancaires. Nous voulons éviter de nouveaux plans de sauvetages et pour ce faire, il nous a fallu prendre le contre-pied de l'aveuglement des responsables politiques de l'époque...

Par ailleurs, le texte a une structure logique, qui s'imposait : la première partie traite des établissements de crédit, la seconde s'adresse aux consommateurs de services bancaires. Étant donné ce que fut l'historique de la crise, on ne saurait décider de mesures relatives aux banques sans penser à leurs clients, qui se sont sentis lésés. Alors que le contribuable a été si fortement sollicité par l'injection de tant de fonds publics dans les établissements bancaires, il est normal de s'intéresser aussi aux questions de la vie quotidienne, tels les frais bancaires et le plafonnement des commissions d'intervention.

J'entends parler de « l'inquiétude » des banques qui redouteraient un étouffement du crédit ; mais comme, dans le même temps, on reproche au texte de n'être pas assez ambitieux, j'en déduis que le point d'équilibre est atteint.

Pour ce qui est de la supposée complexité du texte, monsieur Bompard, j'ai indiqué que ce projet trouvait pour beaucoup sa source dans la réglementation européenne actuellement en discussion. Or la proposition de directive sur la résolution bancaire est longue de 117 articles, et le projet de loi de 26 articles seulement. Tout au contraire, le titre relatif à la résolution des crises bancaires a été largement simplifié.

Dans un autre domaine, j'ignore de quel organisme de notation vous avez fait état, mais je rappelle qu'une réflexion est également engagée sur l'indépendance de ces agences. Aujourd'hui même, le ministère américain de la

Justice a décidé de poursuivre l'agence Standard & Poors pour des erreurs de jugement dans la détection des risques. La crédibilité de la notation que vous avez mentionnée est d'autant plus douteuse que je vois mal comment la France pourrait se voir notée 2 sur 20 et l'Union européenne 8 sur 20 alors que le projet de loi reflète le contenu de la directive et s'inspire du rapport Liikanen.

Enfin, vous entendre dire que le texte ne va pas assez loin me conforte à nouveau dans l'idée qu'il est équilibré.

Ne pas surcharger les banques de contraintes, c'est une revendication légitime, monsieur Bonnot, puisqu'en prêtant aux entreprises, elles permettent l'investissement et l'emploi. Que les banques soient le poumon de l'économie est avéré : mais le texte tend précisément à cantonner les activités spéculatives, risquées, qui ne servent pas directement nos entreprises. C'est sur ce point que l'équilibre est difficile à trouver, et c'est à quoi répond l'article 1^{er} du texte. Le Gouvernement n'a pas choisi la méthode abrupte préconisée par le rapport Vickers – le cantonnement des activités de banque de détail dans des structures auxquelles il est interdit d'exercer des activités de marché ou de spéculation pour compte propre –, dont on peut penser qu'elle aurait soumis nos banques à des contraintes insupportables. Parce qu'il souhaite préserver la spécificité du modèle bancaire français, celui de la banque universelle, le Gouvernement a choisi le cantonnement des activités spéculatives dans des filiales *ad hoc*.

Monsieur Pélissard, je ferai part au ministre de vos préoccupations relatives aux confusions d'identités possibles entre l'Association des maires de France et l'Autorité des marchés financiers, même si les deux domaines sont distincts. Il reste à trouver une appellation alternative, qui ne me vient pas immédiatement à l'esprit.

M. Sébastien Denaja. Je prends la parole au nom du groupe SRC pour remercier Mme Axelle Lemaire pour son exposé exhaustif. Nous nous félicitons d'examiner ce projet de loi et nous approuvons les importantes dispositions qu'il contient, qu'elles aient trait à la prévention du risque systémique ou à l'encadrement des frais bancaires pour les publics les plus fragiles. Nous sommes favorables à l'adoption des huit amendements déposés par la rapporteure pour avis.

Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente. Nous en venons à l'examen des articles du projet de loi.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

TITRE I^{ER}

Séparation des activités utiles au financement de l'économie des activités spéculatives

Article 1^{er}

(art. L. 511-47 à L. 511-50 [nouveaux] du code monétaire et financier)

Filialisation des activités de marché des banques sans lien avec le service au client

Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente. Est-il judicieux de traiter d'un élément qui touche à la structure bancaire elle-même dans la section 7 du chapitre 1^{er} du titre I du livre V du code monétaire et financier ? Une section antérieure ne serait-elle pas plus adaptée ? Je livre cette interrogation à la sagacité de notre rapporteure pour avis.

Par ailleurs, spécifier au II de l'article L. 511-49 du même code que *les filiales dédiées aux activités spéculatives « ne peuvent réaliser les opérations sur instruments financiers à terme dont l'élément sous-jacent est une matière première agricole »* signifie-t-il, *a contrario*, que la chose est permise à l'établissement principal ?

Mme la rapporteure pour avis. Le texte n'interdit pas le *trading* sur les produits agricoles, car une telle mesure ne pourrait être prise par la France isolément. La disposition tend à interdire aux établissements ayant pour objet de spéculer pour compte propre de le faire en prenant pour base des produits agricoles.

Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente. Il en résulte de manière quelque peu fâcheuse que ce qui est interdit à la filiale reste permis à la maison mère.

Mme la rapporteure pour avis. La différence étant que le *trading* ne se fera pas pour le compte propre de la banque mais pour celui de ses clients.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

(art. art. L. 612-33-1 [nouveau] et L. 612-35, section 6 du chapitre II du titre Ier du livre IV du code monétaire et financier)

Interdiction par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de certaines opérations

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3

(art. L. 531-2 du code monétaire et financier)

Exclusion de l'exemption d'agrément pour les filiales

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article 4

Modalités d'application du titre 1^{er}

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

TITRE II

Mise en place du régime de résolution bancaire

Chapitre I^{er}

Institutions en matière de prévention et de résolutions bancaires

Section 1

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Article 5

(art. L. 612-1, L. 612-4, L. 612-5, L. 612-6, L. 612-7, L. 612-8, L. 612-8-1 [nouveau], L. 612-10, L. 612-12, L. 612-13, L. 612-33, L. 612-36 et L. 612-38 du code monétaire et financier)

Transformation de l'Autorité de contrôle prudentiel en Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à élargir la composition du collège de résolution de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution afin de renforcer le rôle du Parlement dans sa désignation et de prévoir la présence d'un magistrat de l'autorité judiciaire.

Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente. Je m'abstiendrai, car je juge qu'un conseiller à la Cour de cassation n'a pas sa place dans ce collège.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié

Section 2

Le Fonds de garantie des dépôts et de résolution

Article 6

(art. L. 312-4, L. 312-5, L. 312-15 et L. 312-16 du code monétaire et financier)

Transformation du Fonds de garantie des dépôts en Fonds de garantie des dépôts et de résolution

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Chapitre II

Planification des mesures préventives de rétablissement et de résolution bancaires et mise en place du régime de résolution bancaire

Article 7

(art. L. 613-31-11 à L. 613-31-18 du code monétaire et financier)

Mesures de prévention et de résolution des crises bancaires

La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de la rapporteure pour avis

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à introduire le principe de proportionnalité dans le dispositif de résolution bancaire, afin de renforcer sa sécurité juridique et d'assurer sa conformité à la future directive européenne.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL 3 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à accroître l'indépendance de l'expert, en prévoyant qu'il est désigné par le premier président de la Cour de cassation.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CL 4 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à renforcer la sécurité juridique du dispositif de résolution bancaire et à assurer sa conformité à la future directive européenne en prévoyant que les valorisations devront être justes et réalistes.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL 5 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à renforcer la sécurité juridique du dispositif de résolution bancaire, en précisant qu'il ne peut être dérogé, à titre provisoire, au principe du contradictoire qu'en cas d'urgence.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 7 **modifié***

Article 8

(art. L. 515-5, L. 612-2, L. 612-16, L. 612-34, L. 613-24 et L. 613-27 du code monétaire et financier)

Administrateur provisoire

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 8 **sans modification**.*

Chapitre III

Dispositions transitoires

Article 9

Dispositions transitoires

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 9 **sans modification**.*

TITRE III

Surveillance macro-prudentielle

Article 10

(art. L. 141-5-1 [nouveau] du code monétaire et financier)

Mission de veille à la stabilité financière de la Banque de France

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 10 **sans modification**.*

Article 11

(art. L. 631-2, L. 631-2-1, L. 631-2-2 et L. 631-2-3 [nouveau] du code monétaire et financier)

Création du Conseil de stabilité financier

La Commission est saisie de l'amendement CL 6 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Il est proposé d'accorder un rôle au Parlement dans la désignation des membres du Conseil de stabilité financière.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 7 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à renforcer le contrôle parlementaire exercé sur le Conseil de stabilité financière.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine enfin l'amendement CL 8 de la rapporteure pour avis visant à renforcer les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts applicables aux membres du conseil de stabilité financière.

La Commission adopte l'amendement

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 modifié.

TITRE IV

Renforcement des pouvoirs de l'autorité des marchés financiers et de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Chapitre I^{er}

Dispositions relatives à l'autorité des marchés financiers

Article 12

(art. L. 621-2, L. 621-8-4 [nouveau], L. 621-10, L. 320-10-1, L. 621-11, L. 621-12, L. 621-15 et L. 621-18 du code monétaire et financier)

Renforcement des pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.

Article 13

(art. L. 465-1 et L. 465-2 du code monétaire et financier)

Visites domiciliaires

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Chapitre II

Dispositions relatives à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Article 14

(art. L. 511-10-1 [nouveau], L. 532-2-1 [nouveau], L. 511-47-1 [nouveau], art. L. 612-23-1 [nouveau], L. 612-24, L. 612-25, L. 612-33, L. 612-39 et du code monétaire et financier)

Gouvernance de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Chapitre III

Supervision des chambres de compensation

Article 15

(art. L. 141-4, L. 440-1, L. 440-2, L. 440-3, L. 440-7, L. 440-8, L. 440-9 du code monétaire et financier)

Supervision des chambres de compensation

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

TITRE V

Dispositions relatives aux sociétés ou caisses d'assurance et de réassurance mutuelles agricoles

Article 16

(art. L. 322-27-1 et L. 322-27-2 [nouveaux] du code des assurances)

Groupama

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

TITRE VI

Protection des consommateurs et égalité entre les femmes et les hommes

Chapitre I^{er}

Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité

Article 17

(art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier)

Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

Chapitre II

Assurance-emprunteur

Article 18

(art. L. 311-4, L. 311-4-1 [nouveau], L. 311-6, L. 312-6-1 [nouveau], L. 312-9, L. 313-2-1 [nouveau] du code de la consommation)

Assurance emprunteur

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Chapitre III

Mesures relatives aux intermédiaires bancaires et financiers

Article 19

(art. L. 341-2, L. 341-17, L. 519-5, L. 612-41 du code monétaire et financier)

Intermédiaires bancaires et financiers

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Chapitre IV

Référentiel de place

Article 20

(art. L. 214-23-2 [nouveau] et L. 214-24-1 du code monétaire et financier)

Référentiel de place

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Chapitre V Mesures de simplification

Article 21

(art. L. 312-1 du code monétaire et financier)

Accessibilité bancaire

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Article 22

(art. L. 331-6, L. 331-3-1, L. 331-7 et L. 331-7-1 du code monétaire et financier)

Surendettement

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.

Article 23

(art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier)

Compte du défunt

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.

Article 24

(art. L. 311-9 du code de la consommation)

Dérogation à l'obligation de consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

Chapitre VI

Égalité entre les femmes et les hommes en assurance

Article 25

(art. L. 111-7 du code des assurances, L. 112-1-1 du code de la mutualité, L. 931-3-2 du code de la sécurité sociale)

Égalité entre les femmes et les hommes en assurance

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.

Titre VII

Dispositions relatives à l'outre-mer

Article 26

Outre-mer

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.

*

* *

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi sous réserve des modifications apportées par les amendements qu'elle a adoptés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 5

À l'alinéa 10, remplacer le mot : « cinq » par le mot : « huit ».

Insérer, après l'alinéa 15, les trois alinéas suivants :

« 6° Deux personnalités qualifiées désignées, pour une durée de cinq ans, à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière bancaire, respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;

« 7° Un conseiller à la Cour de cassation, proposé par le premier président de la Cour de cassation. »

Les membres du collège de résolution de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ne sont pas rémunérés.

Amendement CL2 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 7

À l'alinéa 22, après la référence : « L. 613-31-13 », insérer les mots : « permettent d'atteindre ces finalités de manière proportionnée et ».

Amendement CL3 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 7

À l'alinéa 41, après les mots : « désigné par », rédiger ainsi la fin de la phrase : « le premier président de la Cour de cassation ».

Amendement CL4 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 7

À l'alinéa 41, après le mot : « valorisations », insérer les mots : « justes et réalistes ».

Amendement CL5 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 7

À l'alinéa 42, au début de la première phrase, insérer les mots : « En cas d'urgence, ».

Amendement CL6 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 11

Après l'alinéa 4, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« a bis) Le sixième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

5° Trois personnalités qualifiées désignées, pour une durée de cinq ans, à raison de leurs compétences dans les domaines monétaire, financière ou économique, respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le ministre chargé de l'économie. »

Amendement CL7 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 11

Insérer, après l'alinéa 19, deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° bis L'article L. 631-2-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le président du conseil de stabilité financière est entendu, sur leur demande, par les commissions des finances des deux assemblées et peut demander à être entendu par elles. »

Amendement CL8 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :

Article 11

Insérer, après l'alinéa 26, un alinéa ainsi rédigé :

« Il est interdit aux membres du conseil de stabilité financière qui cessent temporairement ou définitivement leurs fonctions de travailler, de prendre ou de recevoir une participation par conseil ou capitaux dans une personne dont ils ont été chargés d'assurer la surveillance dans le cadre de leurs fonctions au sein dudit conseil, pendant les trois années qui suivent la fin de ces fonctions. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **Autorité des marchés financiers**

- M. Benoît de Juvigny, secrétaire général
- Mme Laure Tertrais, conseillère législation et régulation à la direction des affaires juridiques
- M. Sébastien Massart, conseiller stratégie, à la Direction de la régulation et des affaires internationales

- **Finances Watch**

- M. Thierry Philipponnat, secrétaire général

- **Ministère de l'Économie et des finances**

Cabinet du ministre de l'Économie et des finances

- M. Alexis Zajdenweber, conseiller chargé du secteur financier
- M. Thomas Philippon, conseiller économique
- M. Cédric O, conseiller en charge des relations avec le Parlement et des affaires réservées
- Mme Maeva Level, conseillère parlementaire

Direction générale du Trésor

- M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor
- M. Hervé de Villeroché, chef du service de financement de l'économie
- M. Corso Bavagnoli, sous-directeur
- M. Yann Pouezat, chef de bureau « affaires bancaires »
- M. Emmanuel Susset, adjoint au chef du bureau « affaires bancaires »
- M. Jean-François Juery, bureau « affaires bancaires »

- **Université Panthéon-Assas**

- M. Thierry Bonneau, professeur
- M. Hubert de Vauplane, professeur associé et avocat associé Kramer Levin Naftalis & Frankel LLP

PERSONNES ENTENDUES LORS DU DÉPLACEMENT D'UNE DÉLÉGATION DE DÉPUTÉS À BRUXELLES LE 31 JANVIER 2013

Le jeudi 31 janvier 2013, une délégation de députés s'est rendue à Bruxelles pour procéder à des échanges sur le projet d'union bancaire. Cette délégation était composée, outre de votre rapporteure, de Mme Karine Bergé, rapporteure au nom de la commission des Finances, et de M. Christophe Caresche, rapporteur au nom de la commission des Affaires européennes sur l'union bancaire.

Au cours de ce déplacement, la délégation a entendu les personnes suivantes :

- **Banque centrale européenne**
— M. Demosthenes Ioannou
- **Cabinet de M. Michel Barnier, commissaire en charge du marché intérieur et des services**
— M. Olivier Guersent, chef de cabinet
— M. Bertrand Dumont, membre du cabinet
- **Fédération bancaire européenne**
— M. Robert Priester, directeur général adjoint
- **Finances Watch**
— M. Thierry Philipponnat, secrétaire Général de Finance Watch
- **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**
— M. Benoît de la Chapelle Bizot, ministre conseiller pour les affaires financières et monétaires