



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
SUPERVISION BANCAIRE

Guide relatif à l'évaluation des demandes d'agrément

Informations générales concernant les
demandes d'agrément

BANKENTOEZICHT

Mars 2018

BANKTILLSYN BANKU UZRAUDZĪBA

BANKŲ PRIEŽIŪRA NADZÓR BANKOWY

VIGILANZA BANCARIA

BANKFELÜGYELET

BANKING SUPERVISION

SUPERVISION BANCAIRE BANČNI NADZOR

MAOIRSEACHT AR BHAINCÉIREACHT NADZOR BANAKA

BANKING SUPERVISION

PANGANDUSJÄRELEVALVE

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKOVNI DOHLED

БАНКОВ НАДЗОР

BANKTILLSYN

BANKENAUF SICHT

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ BANKOVÝ DOHL'AD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

SUPERVISIÓN BANCARIA

BANKING SUPERVISION

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKENAUF SICHT

Sommaire

1	Avant-propos	2
2	Cadre juridique	4
2.1	Règlement MSU et règlement-cadre MSU	4
2.2	CRD IV et droit national	4
2.3	Normes techniques de l'ABE	5
2.4	Politiques, pratiques et procédures du MSU	5
3	Principes généraux relatifs aux agréments	6
3.1	Gardien de l'accès au marché	6
3.2	Communication ouverte et exhaustive	6
3.3	Cohérence	6
3.4	Évaluation au cas par cas et proportionnalité	7
4	Champ d'application de l'obligation d'agrément	8
4.1	Activités essentielles	8
4.2	Circonstances donnant lieu à une obligation d'agrément	11
4.3	Activités supplémentaires relevant du droit national	15
5	Évaluation des demandes d'agrément	16
5.1	Fonds propres	16
5.2	Programme d'activités	16
5.3	Évaluations de l'honorabilité et de la compétence de l'organe de direction	17
5.4	Évaluation des actionnaires directs et indirects	18
6	Questions relatives aux procédures	20
6.1	Délais applicables	20
6.2	Dispositions accessoires dont la décision peut être assortie	24
6.3	Procédure régulière	26
7	Retrait et caducité des agréments	28
	Abréviations	29

1 Avant-propos

Dans le présent document, les termes « agrément » et « autorisation » sont utilisés de façon interchangeable, de même que les termes « banque » et « établissement de crédit ».

L'agrément des établissements de crédit joue un rôle essentiel dans la réglementation et la surveillance prudentielle du système financier européen exercées par les pouvoirs publics. Pour avoir confiance dans le système financier, le public doit savoir que les activités bancaires ne peuvent être exercées que par des entités ayant été autorisées à le faire. La procédure d'agrément contribue en outre à la mise en œuvre de bonnes pratiques, en veillant à ce que seules les banques saines puissent accéder au marché.

Dans le même temps, l'agrément ne doit pas entraver la concurrence, l'innovation financière ou les avancées technologiques. Une fois agréés, les établissements de crédit de l'Union européenne (UE) peuvent, en principe, mener un grand nombre d'activités. L'agrément favorise donc une égalité de traitement à travers l'UE et réduit le risque de voir des entités se soustraire à la réglementation et à la supervision bancaires.

Depuis le 4 novembre 2014, la Banque centrale européenne (BCE) est seule compétente pour agréer tous les établissements de crédit établis dans les États membres participant au mécanisme de surveillance unique (MSU). Cette compétence s'exerce en étroite coopération avec les autorités compétentes nationales (ACN).

Le présent guide concerne toutes les demandes d'agrément en qualité d'établissement de crédit au sens du règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)¹, et notamment, mais pas exclusivement, les demandes d'agrément initiales des établissements de crédit, les demandes d'agrément des sociétés Fintech, les agréments liés à des fusions ou à des acquisitions, les demandes émises par les banques-relais et les extensions d'agrément. L'un des principaux objectifs de ce guide est de promouvoir la connaissance et la transparence des critères et processus d'évaluation relatifs à la création d'un établissement de crédit au sein du MSU.

Les politiques, les pratiques et les procédures décrites ci-après sont susceptibles d'être adaptées au fil du temps. Le présent guide, qui n'est pas juridiquement contraignant, est un outil pratique qui vise à aider les établissements demandeurs, ainsi que toutes les entités participant au processus d'autorisation, à faire en sorte que la procédure et l'évaluation soient fluides et efficaces. Il sera périodiquement mis à jour afin de refléter les nouvelles évolutions et l'expérience acquise sur le terrain².

¹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

² Deux thèmes en particulier, à savoir l'évaluation des fonds propres (section 5.1) et l'évaluation du programme d'activités (section 5.2) sont toujours en cours d'élaboration ; ils feront l'objet d'une consultation distincte à un stade ultérieur.

Ce guide utilise la terminologie employée dans le CRR, la directive relative aux exigences de fonds propres (CRD IV)³ et les normes techniques de l'Autorité bancaire européenne (ABE) relatives aux agréments.

³ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

2 Cadre juridique

2.1 Règlement MSU et règlement-cadre MSU

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement MSU⁴, la BCE est seule compétente pour autoriser l'accès à l'activité d'établissement de crédit. L'article 6, paragraphe 4, et l'article 14 stipulent que cette compétence est commune aussi bien aux établissements importants, directement supervisés par la BCE, qu'aux établissements moins importants, directement supervisés par les ACN.

Le règlement-cadre MSU⁵ (articles 73 à 79) donne des précisions sur la compétence relative à l'octroi d'agrément, en expliquant les rôles respectifs des ACN compétentes et de la BCE dans le processus d'évaluation⁶.

Dans l'exercice de son rôle de gardien de l'accès au marché, la BCE peut utiliser tous les pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement MSU. Ces pouvoirs recouvrent notamment la collecte d'informations et la possibilité d'assortir une décision d'agrément de conditions, d'obligations et de recommandations.

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), et de l'article 14, paragraphe 5, du règlement MSU, la BCE est également compétente pour retirer les agréments dans les cas prévus par les dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne ou du droit national.

2.2 CRD IV et droit national

L'article 4, paragraphe 3, du règlement MSU prévoit que, aux fins de l'accomplissement de ses missions de surveillance prudentielle, la BCE applique toutes les dispositions pertinentes du droit de l'Union et, lorsque celui-ci comporte des directives, le droit national transposant ces directives. Les exigences relatives aux agréments sont énoncées principalement dans les articles 8 et 10 à 14 de la CRD IV ; ces articles sont des dispositions d'harmonisation minimales, ce qui signifie que le droit national peut fixer des exigences supplémentaires en matière d'agrément. Par conséquent, lorsqu'elle prend des décisions d'agrément au sein du MSU, la BCE applique les exigences en matière d'agrément fixées par le droit national transposant les dispositions pertinentes de la CRD IV, ainsi que toute exigence juridique nationale spécifique. Cela peut donner lieu à des différences en matière de traitement des demandes d'agrément d'un État membre à l'autre.

⁴ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287, 29.10.2013, p. 63).

⁵ Règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (« règlement-cadre MSU ») (BCE/2014/17) (JO L 141 du 14.5.2014, p. 1).

⁶ Pour plus de détails, voir la section 6 – Questions relatives aux procédures.

2.3 Normes techniques de l'ABE

La BCE applique tous les actes pertinents de l'UE adoptés par la Commission européenne à partir de projets élaborés par l'ABE, en particuliers les normes techniques de réglementation en ce qui concerne les informations que les demandeurs doivent fournir aux autorités compétentes lorsqu'ils font une demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit, et les normes techniques d'exécution concernant les modèles à utiliser pour transmettre ces informations⁷. Outre une liste exhaustive des informations à fournir lors d'une demande d'agrément, ces normes techniques contiennent un formulaire à utiliser pour les demandes d'agrément, ainsi que les procédures et exigences relatives à ces demandes.

2.4 Politiques, pratiques et procédures du MSU

Dans le présent document, l'expression « autorités de surveillance » désigne aussi bien les ACN que la BCE.

Les autorités de surveillance sont tenues d'appliquer les exigences réglementaires lorsqu'elles évaluent les demandes d'agrément. Pour garantir la cohérence des évaluations, il importe de clarifier l'interprétation de ces exigences et de mettre en place des pratiques et procédures prudentielles communes.

À cette fin, la BCE et les ACN ont élaboré des politiques concernant les demandes d'agrément ainsi que des pratiques et des procédures prudentielles, qui expliquent plus en détail comment la BCE met en œuvre, au cas par cas, la CRD IV, les normes de l'ABE et les dispositions du droit national transposant la CRD IV.

Ces politiques sont adoptées sans préjudice du droit national, que la BCE est tenue d'appliquer. Lorsqu'elle élabore et applique ces politiques, la BCE est soumise aux normes techniques de l'ABE, qui prévalent. Les ACN ont convenu, dans la mesure du possible, d'interpréter le droit national et d'élaborer leurs procédures conformément à ces politiques.

Le présent guide sera complété par des politiques relatives à l'évaluation des fonds propres et par le programme d'activités vers la fin de 2017 ou le début de 2018, puis réexaminé à la lumière du développement continu de la pratique du MSU relative aux agréments, des évolutions réglementaires internationales et européennes ou des nouvelles interprétations de la directive CRD IV données par la Cour de justice de l'Union européenne.

⁷ Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU and draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 et EBA/ITS/2017/05).

3 Principes généraux relatifs aux agréments

3.1 Gardien de l'accès au marché

Du point de vue de la surveillance prudentielle, la procédure d'agrément est supposée empêcher les établissements pouvant présenter des fragilités, ou représenter une menace pour la stabilité du système financier, d'accéder au marché bancaire. Lorsqu'elle accorde un agrément à une banque, la BCE exerce un rôle de gardien ayant pour mission de filtrer l'accès au marché. Son rôle est de veiller à ce que les nouveaux venus sur le marché bancaire soient sains et à ce qu'ils respectent les exigences juridiques en vigueur dans leur pays et dans l'UE. À cet effet, elle évalue en priorité les niveaux de fonds propres des banques demandeuses, leur programme d'activités, leur organisation structurelle et l'aptitude de leurs dirigeants et de leurs principaux actionnaires.

Le présent guide ne privilégie aucun modèle d'activité particulier relatif aux banques.

3.2 Communication ouverte et exhaustive

Une demande d'agrément marque le point de départ (ou un changement important) du cycle de vie d'un établissement de crédit, et donc de la communication entre l'établissement et l'autorité de surveillance. Les autorités de surveillance attendent de chaque demandeur qu'il prépare sa demande de manière précise et exhaustive, et qu'il transmette les informations avec transparence et rapidité pour aider les autorités à prendre une décision éclairée. Les exigences en matière d'information sont basées sur la norme technique de réglementation et la norme technique d'exécution de l'ABE relatives aux informations requises pour l'agrément des établissements de crédit.

La réception tardive de l'agrément demandé est le plus souvent due à la fourniture d'informations incomplètes ou à des réponses insuffisantes de la part de l'établissement demandeur aux demandes de compléments d'information. Les autorités de surveillance communiqueront régulièrement avec le demandeur tout au long de la procédure.

3.3 Cohérence

Les trois premières années de la supervision bancaire européenne ont fait apparaître des divergences entre les États membres en ce qui concerne l'interprétation du cadre relatif aux agréments et la façon dont il est appliqué lors de l'évaluation des demandes d'agrément.

Le présent guide explique en détail les politiques, pratiques et processus appliqués par la BCE lorsqu'elle évalue les demandes d'agrément.

Il concerne spécifiquement les demandes d'agrément ou d'extension d'agrément et n'entraînera ainsi pas de réévaluation des agréments déjà accordés. La conformité des établissements de crédit agréés aux exigences concernées est suivie sous leur surveillance permanente.

3.4 Évaluation au cas par cas et proportionnalité

Lors de l'examen de chaque demande d'agrément, toutes les circonstances pertinentes seront prises en compte. Le principe de proportionnalité sera notamment appliqué en fonction de la nature, de l'échelle et de la complexité des activités de l'entité demandeuse ainsi que des risques qui en résultent.

Les exigences en matière d'information seront calibrées en fonction de la nature de la demande, dans le respect du droit applicable. Les demandes ayant trait à des activités novatrices, très complexes ou constituant un précédent nécessiteront davantage d'informations que les demandes qui recouvrent uniquement des activités simples ou déjà connues. Par exemple, une demande d'agrément faisant suite à une restructuration interne visant à réorganiser la structure d'un groupe doit être traitée différemment d'une demande d'agrément résultant de la fusion de deux établissements de crédit indépendants aux modèles d'activité différents ou de la demande d'une start-up.

4 Champ d'application de l'obligation d'agrément

Dans le cadre de la procédure d'agrément, le champ d'intervention de la BCE comporte trois dimensions principales :

- s'assurer que l'entité s'investisse suffisamment dans les activités essentielles qu'elle doit exercer afin d'être considérée comme un établissement de crédit tel que défini par le CRR ;
- accorder un agrément en qualité d'établissement de crédit à l'entité au début de son activité et modifier le contenu d'un agrément existant, par exemple en ce qui concerne le champ d'application des activités bancaires permises ;
- agréer toutes les activités réglementées nécessitant un agrément en qualité d'établissement de crédit en vertu des dispositions juridiques du droit européen ou du droit national applicables, dès lors qu'elles relèvent de la surveillance prudentielle.

L'autorité de surveillance doit évaluer individuellement chaque situation et chaque opération susceptibles d'avoir une incidence sur la nécessité pour une entité d'obtenir un agrément en qualité d'établissement de crédit afin de déterminer si un agrément, plutôt qu'une autre forme d'approbation prudentielle, est requis.

Les sections qui suivent expliquent ces dimensions plus en détail.

4.1 Activités essentielles

Définition d'un « établissement de crédit » selon le CRR

Un « établissement de crédit » est défini dans le CRR comme « une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte » (article 4, paragraphe 1, point 1)).

Cette définition recouvre, selon la BCE, les entités présentant un modèle d'activité classique, mais aussi celles qui témoignent de l'évolution du rôle des banques dans la société, notamment lorsqu'elles font appel aux technologies financières de pointe (Fintech), sous réserve qu'elles satisfassent aux deux composantes de la définition : a) recevoir des dépôts ou d'autres fonds remboursables et b) octroyer des crédits.

En particulier, si la réalisation de ces deux activités bancaires essentielles n'est pas évidente, la BCE examinera les raisons sous-jacentes et conduira une **analyse ciblée**. Elle accordera une attention particulière aux entités qui n'exercent pas ces deux activités mais qui sont néanmoins tenues d'obtenir un agrément dans leur État

membre, comme les dépositaires d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et de fonds alternatifs.

- Le respect formel de chaque composante de la définition (par exemple, dans le cas d'une entité soumettant une demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit sans réellement mettre en place les activités correspondantes) n'est généralement pas considéré comme suffisant pour qu'une entité soit agréée en tant qu'établissement de crédit. Pour déterminer l'éligibilité d'une entité demandeuse, la BCE cherche à savoir si elle a **suffisamment développé** les deux activités citées dans la définition (la réception de dépôts ou d'autres fonds remboursables et l'octroi de crédits). D'éventuels **motifs supplémentaires** ayant trait à la demande seront examinés de façon plus approfondie dans les cas où seul le respect formel de la définition existe ou est présumé exister⁸.
- La BCE examine le cadre prudentiel général applicable aux établissements de crédit pour déterminer s'il est **le plus correct et le plus approprié** pour les activités prévues. Pour certaines activités financières spécialisées, comme l'émission de monnaie électronique et les services de paiement, il existe un régime réglementaire spécifique, plus approprié.
- L'entité requérante doit développer les deux activités – recevoir des dépôts ou d'autres fonds remboursables et octroyer des crédits – pour être considérée comme un « établissement de crédit ». Néanmoins, une certaine souplesse peut être appliquée au cours de la période de mise en place progressive des activités (par exemple, au cours des douze premiers mois d'activité).

Si l'établissement demandeur n'a pas l'intention de démarrer immédiatement l'une des activités mentionnées dans la définition au lancement de son activité, l'autorité compétente doit déterminer si cela peut avoir une incidence sur la viabilité du plan d'activité.

Par exemple, une insuffisance des revenus d'intérêts du côté de l'octroi de crédits aura une incidence sur le versement d'intérêts du côté de l'activité de réception des dépôts. Les autorités de surveillance évalueront alors si un tel modèle d'activité est viable, compte tenu de la période prévue de mise en place progressive de l'activité manquante.

Si le plan d'activité de l'entité ne prévoit pas l'octroi de crédits pour son propre compte sur une base régulière après la phase de démarrage, l'autorité compétente déterminera si un autre régime réglementaire est plus approprié.

Orientations relatives à la terminologie utilisée dans la définition

Ni le CRR ni la CRD IV ne définissent les différents termes constituant la définition d'un établissement de crédit. Dans la pratique, la définition de certains de ces termes (« entreprise », par exemple) prête peu à discussion. Pour d'autres, en

⁸ L'examen tiendra compte de toute exigence éventuelle du droit national.

revanche, l'absence de définition a donné lieu à des interprétations différentes d'un État membre à l'autre quant à savoir quels établissements sont classés en tant qu'établissement de crédit. Par souci de cohérence, des orientations relatives à l'interprétation faite par la BCE de certains termes clés sont données ci-après (sans préjudice des exigences juridiques en vigueur dans les différents pays et dans l'UE).

Dépôts et autres fonds remboursables

L'un des principaux objectifs d'une surveillance prudentielle harmonisée est la protection adéquate des déposants, des investisseurs et des consommateurs. À cet égard, la surveillance prudentielle couvre les établissements dont l'activité consiste à recevoir du public des fonds remboursables, aussi bien sous la forme de dépôts que sous d'autres formes, telles que l'émission continue d'obligations et d'autres titres comparables. Ainsi, les fonds remboursables, dont font partie les dépôts, peuvent être des comptes d'épargne à long terme, des comptes courants, des comptes d'épargne dont les fonds peuvent être retirés à tout moment, des fonds placés sur des comptes de placement ou dans d'autres types de dépôts pouvant donner lieu au remboursement des fonds versés. Selon l'interprétation large donnée par la Cour de justice, l'expression « d'autres fonds remboursables » vise non seulement les instruments financiers dont la nature intrinsèque est d'être remboursables, mais également ceux qui, bien que ne possédant pas cette caractéristique, font l'objet d'un accord contractuel prévoyant le remboursement des fonds versés⁹.

La même interprétation large s'applique au terme « dépôt », qui est défini dans la directive européenne relative aux systèmes de garantie des dépôts (*Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGSD)¹⁰ comme « un solde créditeur résultant de fonds laissés en compte ou de situations transitoires provenant d'opérations bancaires normales, que l'établissement de crédit doit restituer [au pair] conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, y compris un dépôt à terme et un dépôt d'épargne »¹¹.

Les fonds reçus en lien avec la prestation de services spécifiques, tels que les services de paiement ou l'émission de monnaie électronique, notamment, sont explicitement exclus du champ d'application de la CRD IV et/ou du CRR¹².

⁹ Arrêt de la Cour de Justice du 11 février 1999, *Romanelli*, affaire C-366/97, ECLI:EU:C:1999:71, paragraphe 17.

¹⁰ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173, 31.05.2014).

¹¹ Article 2, paragraphes 1 et 3, de la DGSD.

¹² Article 18, paragraphe 3, de la deuxième directive concernant les services de paiement (PSD2) (directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO L 337 du 23.12.2015, p. 35)) et article 6, paragraphe 3, de la directive sur la monnaie électronique (EMD) (directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE (JO L 267 du 10.10.2009, p. 7)).

Public

Sans préjudice des définitions de « public » existant en droit national, dans un contexte prudentiel, le terme « public » implique un élément de protection pour les personnes physiques ou morales qui confient des fonds à des entités ne faisant pas l'objet d'une surveillance et dont la solidité financière n'est pas établie. Des groupes spécifiques dont on estime qu'ils n'ont pas besoin d'une telle protection peuvent donc être soustraits du terme « public ». Il peut s'agir, par exemple, de personnes ayant une relation (personnelle) avec la société à laquelle elles confient leur argent et qui sont donc en mesure d'évaluer sa solidité financière, ou d'acteurs professionnels des marchés ayant une expertise et des ressources suffisantes pour mener leurs propres recherches en matière de contrepartie.

Octroyer des crédits pour son propre compte

L'activité de prêt, sous la forme de l'octroi de crédits ou de prêts, doit être effectuée par l'établissement de crédit « pour son propre compte ». L'établissement de crédit est donc le créancier, et les crédits/prêts qu'il accorde deviennent ses actifs. Parmi les différents types de crédit, on trouve, notamment, ceux couverts par la deuxième activité de la liste figurant à l'Annexe I de la CRD IV, à savoir les crédits à la consommation, les prêts hypothécaires, l'affacturage et le financement des transactions commerciales. Les facilités de découvert peuvent aussi être considérées comme des crédits aux termes de la définition du CRR.

4.2 Circonstances donnant lieu à une obligation d'agrément

Agrément initial

Une entité peut être amenée à faire une demande initiale d'agrément auprès de l'ACN pour différentes raisons. Le caractère temporaire ou permanent de l'agrément exigé n'a, en principe, aucune incidence sur la demande. Toutefois, les agréments sont, en général, accordés pour une durée illimitée.

- Toute **personne (ou groupe de personnes) souhaitant devenir un établissement de crédit**, c'est-à-dire commencer à recevoir des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits, doit obtenir un nouvel agrément. Il peut s'agir d'une entité récemment créée ou d'une entité existante qui réalise déjà l'une des deux activités requises et qui souhaite désormais proposer également l'autre activité. Il peut s'agir aussi d'un établissement financier réglementé qui prévoit d'étendre son activité à l'ensemble des services bancaires.
- Un nouvel agrément peut aussi être nécessaire si **deux établissements de crédit ou plus fusionnent et créent une nouvelle entité recevant les**

activités des établissements de crédit ayant fusionné. Toute entité nouvelle exerçant des activités réglementées nécessite un agrément.

Une telle entité nouvelle peut parfois exister uniquement sur une courte période, par exemple au cours d'une fusion, lorsque les activités d'un établissement de crédit doivent être scindées et transférées vers une entité nouvelle et temporaire, avant d'être fusionnées en une entité finale. En dépit de sa nature temporaire, cette nouvelle entité devra obtenir un agrément.

Toutefois, une exception peut être faite pour les établissements de crédit temporaires qui ne détiendront les activités que le temps d'une « seconde juridique », c'est-à-dire juste le temps d'achever les transactions légales liées à la fusion. Afin de décider s'il faut ou non faire une exception, les autorités de surveillance tiendront compte des circonstances particulières et des risques existant dans le cadre de l'exécution de la transaction. La BCE estime qu'il n'est possible de faire une telle exception que si les parties concernées disposent d'une garantie pour le cas où le transfert ne pourrait être achevé durant la « seconde juridique ». Toutes les autres approbations prudentielles nécessaires dans le cadre de la fusion devront être obtenues.

- Une « **banque-relais** » est un établissement de crédit temporaire créé spécialement pour détenir les actifs et passifs d'un autre établissement de crédit, généralement insolvable, afin de préserver ses fonctions essentielles durant la période où la vente ou la dépréciation des actifs est en cours. Bien que temporaire, une banque-relais est un établissement de crédit et, à ce titre, elle doit faire l'objet d'une décision d'agrément de la BCE.

Les banques-relais doivent souvent être constituées rapidement, pour soutenir une banque en situation de crise. En raison de l'urgence de la situation et de la brièveté des délais, dans certaines circonstances dûment justifiées, les banques-relais peuvent être agréées avec une exemption, ainsi que le prévoit la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD)¹³, leur permettant de démarrer leurs activités sans respecter pleinement les dispositions de la CRD IV. Ce type d'exemption doit, toutefois, être limité dans le temps.

Selon la situation, l'agrément des banques-relais est exercé en coopération avec d'autres autorités, notamment le Conseil de résolution unique ou l'autorité nationale de résolution. D'autres autorités peuvent aussi être impliquées s'il y a lieu.

¹³ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

Modifications de l'agrément

Des entités peuvent être amenées à formuler une demande de modification de leur agrément initial dans différentes situations, notamment (mais pas seulement) celles décrites ci-après.

- Certains États membres ne délivrent pas d'agrément bancaire « universel », c'est-à-dire un agrément autorisant le demandeur à réaliser l'ensemble des activités énoncées dans la liste de l'Annexe I de la CRD IV, ou d'autres activités définies à cet effet dans le droit national. Dans le cas des agréments non universels, le périmètre de l'agrément initial peut donc nécessiter une extension si une entité agréée souhaite exercer une autre activité réglementée, par exemple des services d'investissement, des services de gestion de portefeuille ou de conservation, etc.

Annexe I de la CRD IV

LISTE DES ACTIVITÉS QUI BÉNÉFICIENT DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE

1. Réception de dépôts et d'autres fonds remboursables.
2. Prêts, y compris, notamment: le crédit à la consommation, le crédit hypothécaire, l'affacturage avec ou sans recours et le financement des transactions commerciales (affacturage à forfait inclus).
3. Crédits-bails.
4. Services de paiement au sens de l'article 4, point 3), de la directive 2007/64/CE.
5. Émission et gestion d'autres moyens de paiement (par exemple, chèques de voyage et lettres de crédit) dans la mesure où cette activité n'est pas couverte par le point 4.
6. Octroi de garanties et souscription d'engagements.
7. Transactions, pour le compte propre ou pour le compte des clients, sur tout élément suivant :
 - (a) les instruments du marché monétaire (chèques, effets, certificats de dépôts, etc.) ;
 - (b) les marchés des changes ;
 - (c) les instruments financiers à terme et options ;
 - (d) les instruments sur devises ou sur taux d'intérêt ;
 - (e) les valeurs mobilières.
8. Participation aux émissions de titres et prestations de services y afférents.

9. Conseil aux entreprises en matière de structure de capital, de stratégie industrielle et questions connexes et conseils ainsi que services dans le domaine de la fusion et du rachat d'entreprises.
10. Intermédiation sur les marchés interbancaires.
11. Gestion et conseil en gestion de patrimoine.
12. Conservation et administration de valeurs mobilières.
13. Renseignements commerciaux.
14. Location de coffres.
15. Émission de monnaie électronique.

Les services et activités prévus aux sections A et B de l'annexe I de la directive 2004/39/CE, lorsqu'ils renvoient aux instruments financiers visés à la section C de l'annexe I de ladite directive, sont subordonnés à la reconnaissance mutuelle conformément à la présente directive.

- Un établissement peut choisir de mener différentes activités tout au long de son existence. Si une disposition du droit national exige une prise de décision relative à l'agrément lors d'un **changement d'activité**, alors la BCE doit être sollicitée et celle-ci prendra la décision relative à l'agrément. Si, toutefois, l'agrément initial couvre déjà la nouvelle activité, il n'est pas nécessaire de faire une demande de modification de l'agrément.
- La forme juridique de l'entité peut aussi changer. Si le **changement de forme juridique** nécessite une décision d'agrément en vertu du droit national, ou s'il modifie le régime prudentiel appliqué à l'établissement, alors la BCE doit être sollicitée afin de prendre la décision d'agrément. Si le changement de forme juridique ne nécessite pas de décision d'agrément en vertu du droit national, d'autres types d'approbations prudentielles peuvent toujours être nécessaires, par exemple pour modifier les documents constitutifs (les statuts) de l'établissement de crédit.
- Les **fusions** peuvent nécessiter une décision de la BCE relative à une extension d'agrément, notamment lorsque les agréments des différentes entités ne couvrent pas les mêmes activités. L'entité qui reprendra les activités réglementées précédemment exercées par les autres parties à la fusion devra détenir un agrément couvrant l'ensemble des activités. Si l'entité détient déjà un agrément bancaire, celui-ci peut faire l'objet d'une extension. Toutes les autres approbations prudentielles nécessaires dans le cadre de la fusion doivent aussi être obtenues.

Compte tenu de la compétence exclusive de la BCE en matière de délivrance des agréments au sein du MSU, un agrément ne peut être transféré à une autre entité, que celle-ci soit nouvelle ou existante, sans autorisation préalable de la BCE.

En général, les demandes de modification de l'agrément peuvent être évaluées de manière plus proportionnée que les demandes d'agrément initiales. Des exemples de ce type de cas figurent à la section 5.

4.3 Activités supplémentaires relevant du droit national

Voir aussi les éclaircissements suivants sur le site Internet de la BCE consacré à la supervision bancaire :

[Lettre du 31 mars 2017 relative à la compétence de la BCE à exercer les pouvoirs pruden­tiels que lui confie le droit national.](#)

Les activités encadrées par le droit national peuvent être plus nombreuses que celles recensées dans la liste de l'Annexe I de la CRD IV. Ainsi, chaque fois que le droit national exige d'un établissement de crédit qu'il obtienne un agrément avant de démarrer une activité financière, la BCE peut être tenue de prendre une décision d'agrément, même si l'activité ne fait pas partie des activités visées à l'Annexe I de la CRD IV, dès lors que cette exigence d'agrément implique une fonction prudentielle relevant du droit de l'UE^{14, 15}.

La BCE accorde des agréments à des activités réglementées uniquement par le droit national dès lors qu'elles impliquent une fonction prudentielle relevant du droit de l'UE.

¹⁴ À l'exception, pour le moment, de l'agrément des activités relatives aux obligations sécurisées exercées par des établissements de crédit lorsqu'un tel agrément spécial est exigé par le droit national dans l'attente d'une nouvelle évaluation.

¹⁵ En vertu de l'article 78, paragraphe 5, du règlement-cadre MSU, selon lequel « la décision d'octroi d'agrément porte sur les activités du demandeur en tant qu'établissement de crédit tel que le prévoit le droit national applicable (...) ».

5 Évaluation des demandes d'agrément

Pour plus d'informations, voir :

- Normes techniques de l'ABE
- Programme d'activités : Article 10 de la CRD IV.
- Fonds propres : Article 12 de la CRD IV.
- Aptitude de la direction : Article 91 de la CRD IV.
- Aptitude des actionnaires : Article 14 de la CRD IV.

Les autorités de surveillance évaluent les informations soumises par le demandeur pour une première demande d'agrément bancaire ou une modification d'un agrément existant en fonction d'un ensemble de critères fixés par le droit de l'UE et par le droit national, et ce d'une manière qui est adaptée au type d'agrément demandé. L'évaluation couvrira notamment les aspects suivants :

- une présentation générale du demandeur et de son historique, y compris ses antécédents et les motifs de sa demande d'agrément ;
- son programme d'activités, y compris les activités prévues, le modèle d'activité et le profil de risque associé ;
- l'organisation structurelle du demandeur, y compris son organisation informatique et ses besoins en matière de sous-traitance ;
- ses informations financières, y compris son bilan prévisionnel, les projections relatives à son compte de résultat et l'adéquation de son capital interne et de sa liquidité ;
- l'aptitude des actionnaires ;
- l'aptitude de l'organe de direction, des titulaires de fonctions clés et du conseil de surveillance.

Les sections qui suivent expliquent plus en détail les critères d'évaluation.

5.1 Fonds propres

[Les orientations relatives à la détermination et à l'évaluation des fonds propres requis pour une nouvelle banque agréée seront ajoutées au présent guide à un stade ultérieur, mais seulement après la réalisation d'une consultation publique distincte.]

5.2 Programme d'activités

[Les orientations relatives à l'évaluation du programme d'activités requis pour une nouvelle banque agréée seront ajoutées au présent guide à un stade ultérieur, mais seulement après la réalisation d'une consultation publique distincte.]

5.3 Évaluations de l'honorabilité et de la compétence de l'organe de direction

Les membres de l'organe de direction de l'entité demandeuse doivent faire l'objet d'une évaluation visant à déterminer s'ils satisfont aux exigences d'honorabilité et de compétence (« aptitude »). Cette obligation s'applique à tous les membres de l'organe de direction, aussi bien dans sa fonction exécutive que dans sa fonction de surveillance. En principe, la décision d'agrément elle-même inclura l'évaluation de l'honorabilité et de la compétence de tous les membres de l'organe de direction.

À la différence des évaluations de l'honorabilité et de la compétence menées dans le cadre de la surveillance continue, les évaluations de l'honorabilité et de la compétence des futurs membres de l'organe de direction conduites dans le cadre de la procédure d'agrément seront réalisées par la BCE, tant pour les établissements importants que pour les établissements moins importants.

Toutefois, dès lors qu'une décision initiale d'agrément aura été prise, les nominations ultérieures ou les modifications de la composition de l'organe de direction seront sans incidences sur la décision initiale d'agrément et ne nécessiteront pas de nouvelle décision.

Les critères utilisés pour évaluer les nominations des membres de l'organe de direction dans le cadre de la procédure d'agrément sont les mêmes que ceux utilisés dans le cadre des procédures ordinaires d'évaluation de l'honorabilité et de la compétence des dirigeants.

Le processus d'évaluation étant soumis au principe de proportionnalité, il est adapté à l'importance systémique et au profil de risque prévus de l'entité adressant la demande. Les points suivants montrent comment le principe de proportionnalité est appliqué.

- Par définition, les établissements de crédit qui font une demande d'extension d'agrément sont déjà agréés et soumis à la surveillance prudentielle de la BCE ou de l'ACN, selon leur importance. Par conséquent, seuls les nouveaux membres de l'organe de direction devant être nommés du fait de l'extension feront l'objet de l'évaluation.

Si l'extension représente une modification significative du modèle d'activité de l'entité ou de la complexité ou de l'étendue de ses produits et services, l'ensemble de l'organe de direction peut faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'extension d'agrément afin de préserver l'aptitude collective de l'organe de direction sur le plan des connaissances.

Les membres existants de l'organe de direction ne font généralement pas l'objet d'une nouvelle évaluation dans le cadre de la procédure d'extension d'agrément. Si toutefois, durant l'évaluation, de nouveaux faits pouvant affecter défavorablement l'honorabilité et la compétence des membres de l'organe de direction sont découverts, l'ACN, en coopération avec la BCE, peut envisager

Pour des indications plus détaillées, voir le [guide de la BCE relatif à l'évaluation de l'honorabilité et de la compétence](#)

de réaliser une évaluation distincte et complète en matière d'honorabilité et de compétence.

- Les nominations au sein de banques-relais sont soumises à la procédure ordinaire en matière d'évaluation de l'honorabilité et de la compétence. Une exemption relative aux exigences d'honorabilité et de compétence peut être accordée uniquement si la création d'une banque-relais est extrêmement urgente.
- L'évaluation de la réputation des personnes nommées/des candidats sera menée de la même manière pour tous les demandeurs, indépendamment du futur statut – important ou moins important – de l'entité adressant la demande ; le principe de proportionnalité ne s'applique pas.

5.4 Évaluation des actionnaires directs et indirects

Le terme « actionnaires » désigne ici les « actionnaires et associés » mentionnés à l'article 14 de la CRD IV.

Si les actionnaires de l'entité demandeuse détiennent plus de 10 % du capital ou des droits de vote ou exercent une influence significative sur la direction de l'entité, les critères d'une participation qualifiée seront appliqués dans le cadre de la procédure d'agrément. Cependant, en présence de plusieurs actionnaires plus petits, sans participation qualifiée, les vingt principaux actionnaires seront normalement évalués¹⁶.

Les actionnaires existants ne sont généralement pas réévalués dans le cadre d'une procédure d'extension d'agrément. Si toutefois, durant l'évaluation, de nouveaux faits pouvant affecter défavorablement l'aptitude des actionnaires qualifiés sont découverts, l'ACN, en coopération avec la BCE, peut envisager de réaliser une évaluation distincte des actionnaires, sous réserve que le droit national l'y autorise.

Participations qualifiées

Dans le cadre d'une procédure d'agrément, les actionnaires sont évalués selon les mêmes critères que ceux utilisés pour évaluer un acquéreur d'une participation qualifiée dans un établissement de crédit existant. Ces critères sont les suivants :

- la réputation de l'actionnaire ;
- la solidité financière de l'actionnaire ;
- l'absence de suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

¹⁶ *Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU and draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 et EBA/ITS/2017/05).*

En outre, deux autres critères, également utilisés dans l'évaluation de l'acquisition de participations qualifiées, sont couverts dans une autre partie de la procédure générale d'agrément, à savoir :

- la réputation, les connaissances, les compétences et l'expérience des membres de la direction générale qui assureront la direction des activités de l'établissement de crédit (voir la section 5.3) ;
- le niveau de conformité prévu de l'établissement avec les exigences prudentielles (voir la section 5.1).

Bien que cette évaluation soit très semblable à celle menée lors d'une procédure relative à une participation qualifiée, aucune décision distincte en matière de participations qualifiées ne sera prise, sauf mention contraire dans les dispositions du droit national transposant la CRD IV. Le résultat de l'évaluation des actionnaires est donc, en principe, intégré à la décision d'agrément.

Évaluation ciblée des vingt principaux actionnaires

Pour plus d'informations, voir les normes techniques de réglementation de l'ABE (encore en attente de mise en œuvre).

En l'absence de personnes détenant une participation qualifiée, l'évaluation se concentrera généralement sur les vingt principaux actionnaires ou, si leur nombre est inférieur à vingt, sur tous les actionnaires.

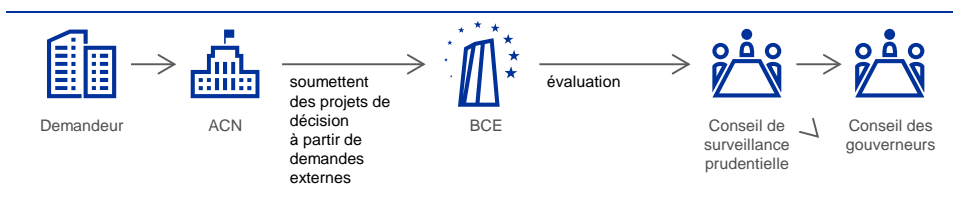
L'obligation d'information applicable aux vingt actionnaires prenant part à l'évaluation ciblée prendra en compte non seulement les normes de l'ABE, mais aussi le principe de proportionnalité, la taille des participations qualifiées et le rôle des actionnaires.

Il est possible que plusieurs actionnaires détiennent une participation d'un montant exactement identique, ce qui pose problème quant à savoir qui inclure dans l'évaluation ciblée des vingt principaux actionnaires. Dans ce cas, tous les actionnaires détenant une participation d'un montant exactement équivalent à la plus petite participation retenue feront, en principe, partie de l'évaluation.

6 Questions relatives aux procédures

Dans la zone euro, la procédure de délivrance ou d'extension d'un agrément bancaire fait partie de ce que l'on appelle les « procédures communes ». La BCE et les autorités de surveillance nationales interviennent à différents stades de ces procédures communes, dont le point d'accès pour toutes les demandes est l'autorité de surveillance nationale du pays où la banque est/sera établie, que le critère d'importance soit rempli ou non. Les autorités de surveillance nationales et la BCE coopèrent étroitement tout au long de la procédure, qui s'achève, pour tous les établissements de crédit soumis à surveillance prudentielle, par une prise de décision de la BCE.

Figure 1
Procédure d'agrément



6.1 Délais applicables

L'article 15 de la CRD IV fournit une indication quant à la durée maximale que peut prendre une procédure de demande d'agrément (douze mois). Toutefois, tous les États membres n'ayant pas transposé la directive dans leur droit national de la même manière, les dispositions actuelles du droit national continuent de prévoir des délais différents. Le point de départ du délai d'instruction, pour une demande d'agrément, peut ainsi différer d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, ce délai démarre lorsque l'ACN reçoit la demande, même incomplète¹⁷. Dans d'autres, le délai ne commence que lorsque la demande est jugée complète¹⁸. De même, le recours à des périodes de suspension peut varier d'un État membre à l'autre.

Chaque demande d'agrément est constituée de trois grandes phases :

- la phase de pré-demande ;
- la phase de demande ;
- le passage à la surveillance prudentielle continue.

Compte tenu de ces contraintes, l'approche harmonisée en trois phases présentée ci-après est appliquée, dans la mesure du possible.

¹⁷ « point de départ 1 » dans la Figure 2 et la Figure 3

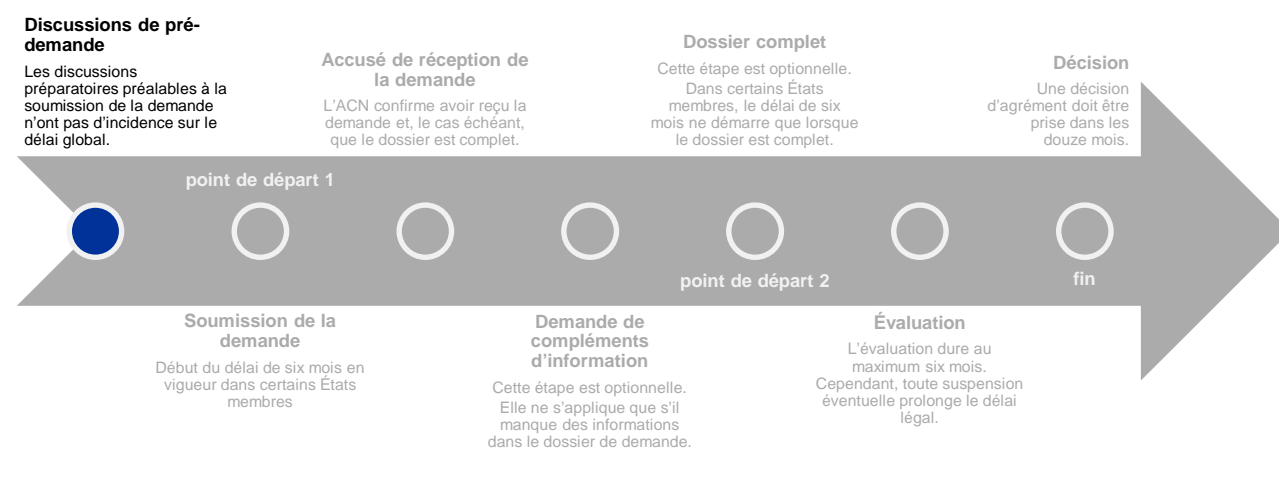
¹⁸ « point de départ 2 » dans la Figure 2 et la Figure 3

Phase de pré-demande

Les autorités de surveillance engagent généralement les discussions avec le demandeur avant la soumission formelle d'une demande d'agrément, pour a) expliquer la procédure et les informations requises, b) s'assurer, notamment, que l'agrément en tant qu'établissement de crédit est bien le type d'autorisation adéquat pour l'entité, c) examiner la présentation des plans d'action liés à l'agrément et d) lever d'éventuelles inquiétudes préalables d'un point de vue prudentiel. Cette pratique est fortement encouragée afin d'assurer une plus grande fluidité de la procédure.

Figure 2

Calendrier de la phase de pré-demande



Du côté des autorités de surveillance, des spécialistes possédant une bonne connaissance de la procédure d'agrément et des critères d'évaluation seront mobilisés. S'agissant de l'entité, il importe que les bonnes personnes prennent part aux discussions de pré-demande, à savoir des cadres supérieurs ayant la capacité de prendre des décisions ainsi que des personnes ayant suffisamment de connaissances opérationnelles pour répondre à des questions détaillées.

Les commentaires éventuellement formulés par les autorités de surveillance lors de cette phase le sont sans préjudice de l'issue de la phase de demande et de la décision ultérieure de la BCE.

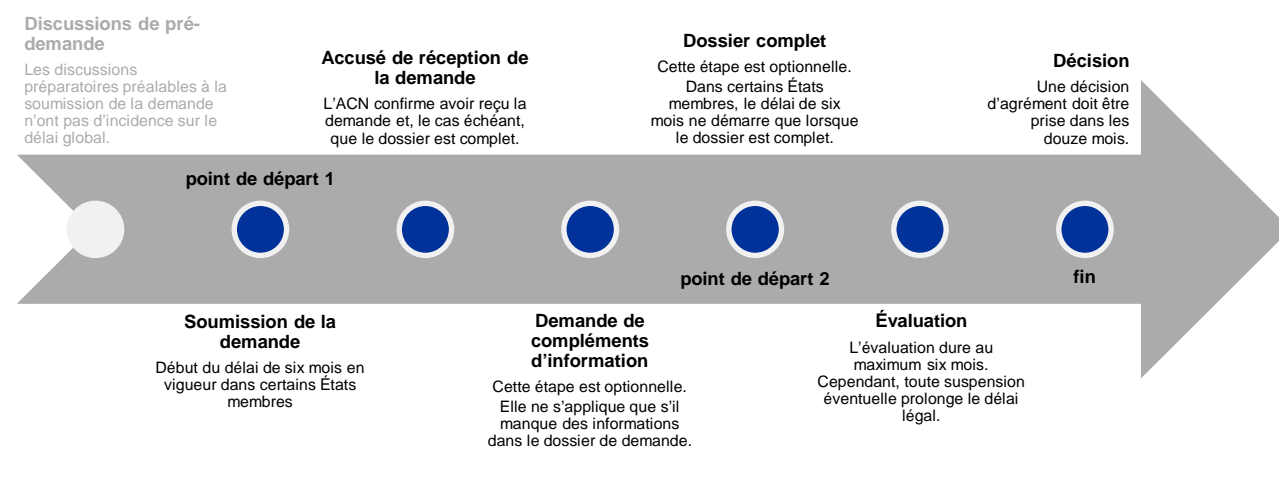
La phase de pré-demande permet au demandeur d'évaluer le périmètre d'application et le calendrier du projet. Le demandeur peut alors décider s'il souhaite reporter ou interrompre la procédure, ou passer à la phase suivante en transmettant une demande officielle à l'ACN.

Phase de demande

Le point d'accès est toujours l'ACN, étant donné que les dispositions du droit national doivent être prises en compte.

Les autorités de surveillance organisent généralement des réunions régulières avec le demandeur pour le guider tout au long de la procédure d'évaluation et avoir des échanges approfondis concernant les informations soumises.

Figure 3
Calendrier de la phase de demande



À tout moment, durant la procédure d'évaluation, l'ACN et la BCE peuvent demander des informations supplémentaires au demandeur s'il y a lieu. Il arrive souvent, pendant la procédure de demande, que des détails supplémentaires soient nécessaires pour comprendre et analyser la demande.

Selon le droit national applicable, ces demandes d'informations supplémentaires peuvent suspendre la procédure et prolonger le délai légal en conséquence. Toutefois, la procédure complète, à compter de la date de l'accusé de réception du dossier par l'ACN, ne doit pas dépasser douze mois, d'éventuelles périodes de suspension incluses.

Le demandeur peut retirer sa demande à tout moment, en informant l'ACN en conséquence. Cela peut arriver, par exemple, si le demandeur estime que les conditions d'obtention de l'agrément ne peuvent être remplies. Dans le cas contraire, la procédure s'achève soit par une décision de l'ACN si celle-ci rejette la demande, soit, si l'ACN a transmis un projet de proposition à la BCE en vue de l'octroi de l'agrément (auquel cas elle aura notifié le demandeur en conséquence), par une décision de la BCE, qui pourra accepter ou rejeter la demande.

Exemple de calendrier d'une demande d'agrément type

- Le groupe A décide de créer une nouvelle filiale, la « Banque X ».
 - Le groupe A prend contact avec l'ACN de l'État membre dans lequel la Banque X doit être établie et participe à plusieurs réunions préparatoires avec l'ACN, et éventuellement avec la BCE, au cours desquelles la procédure est expliquée et des précisions sont données concernant les informations à soumettre dans le cadre de la demande.
 - Le groupe A présente officiellement à l'ACN sa demande d'agrément en qualité d'établissement de crédit pour la Banque X.
 - Le compte à rebours démarre lors de la soumission initiale de la demande (conformément au droit national de l'État membre dans lequel la Banque X doit être établie).
 - L'ACN envoie une confirmation au groupe A, dans laquelle elle accuse réception de sa demande, marquant ainsi le début officiel de la période d'évaluation et du délai légal applicable.
 - Lors de la phase d'évaluation, l'ACN, conjointement avec la BCE, découvre que des éléments d'information essentiels sont absents du dossier de demande. L'ACN transmet alors au demandeur une demande officielle en vue d'obtenir les informations manquantes.
 - Si le droit national le prévoit, la demande d'informations complémentaires suspend la procédure, ainsi que le calendrier de l'évaluation.
 - Une fois que le groupe A a transmis les informations manquantes, la procédure reprend et le délai légal est prolongé du nombre de jours de la période de suspension, si le droit national le prévoit.
 - Les autorités de surveillance demandent des informations complémentaires (et suspendent ainsi la procédure conformément au droit national) plusieurs fois au cours de l'évaluation.
 - À la suite de l'évaluation réalisée par l'ACN et la BCE, l'ACN propose à la BCE de délivrer l'agrément à la Banque X et la BCE prend sa décision avant la fin du délai légal applicable, en tenant compte d'éventuelles périodes de suspension.
-

Passage à la surveillance prudentielle continue

Selon les circonstances à l'origine de la demande d'agrément et les informations soumises lors de la phase de pré-demande ou de demande, le besoin d'assurer un suivi approfondi sera plus ou moins grand. Ce suivi vise à s'assurer que l'établissement de crédit respecte la décision d'agrément de la BCE, et notamment

Pour plus d'informations, voir le Guide relatif à la surveillance bancaire

les éventuelles dispositions accessoires auxquelles elle est subordonnée (voir la section suivante).

Les autorités de surveillance commenceront à planifier et mener leurs activités prudentielles, notamment une évaluation de l'importance et la mise en place d'un nouveau programme de surveillance prudentielle (comprenant la création d'une équipe de surveillance prudentielle conjointe (*Joint Supervisory Team*, JST) dans le cas d'une banque importante et la mise en œuvre d'un processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP) ainsi que la réalisation de tests de résistance, de contrôles sur place, d'examens thématiques, etc.).

Plus généralement, les autorités de surveillance veilleront à ce que l'entité agréée respecte le programme d'activités prévu. S'il apparaît que la nouvelle entité ne respecte pas les exigences énoncés dans la décision d'autorisation ou les exigences relatives à la surveillance prudentielle continue, l'autorité de surveillance peut prendre des mesures, pouvant aller d'une interaction plus étroite grâce à des réunions spécifiques et de l'utilisation des pouvoirs de surveillance prudentielle jusqu'à des mesures d'exécution voire des sanctions, selon l'étendue de la non-conformité.

6.2 Dispositions accessoires dont la décision peut être assortie

La Cour de justice a décidé que, en principe, une autorité compétente peut imposer des conditions et/ou des obligations dans les cas où la demande d'agrément serait rejetée en l'absence de telles dispositions¹⁹. La présente section précise les circonstances dans lesquelles ces outils prudentiels peuvent être utilisés.

Une décision d'agrément peut être assortie de différents types de dispositions accessoires :

- une « condition » est une condition préalable, qui doit être remplie avant que la décision d'agrément ne prenne effet ;
- une « obligation » est une exigence ou une restriction qui s'applique en permanence ou sur une période donnée après que la décision d'agrément a été prise ;
- une « recommandation » est une suggestion non contraignante.

De même, les demandeurs peuvent prendre des « engagements préalables » avant l'adoption de la décision d'agrément. Ceux-ci sont pris en compte par l'ACN et la BCE dans le cadre de l'évaluation globale et peuvent être inclus dans la décision d'agrément sous la forme de conditions ou d'obligations fixées d'un commun accord.

¹⁹ Arrêt de la Cour de Justice du 25 juin 2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA e.a. contre De Nederlandsche Bank NV e.a.*, C-18/14, ECLI:EU:C:2015:419.

Conditions

Les conditions exigent du demandeur qu'il prenne des mesures ou qu'il s'abstienne d'en prendre. L'agrément n'entrera en vigueur qu'une fois que la condition imposée aura été remplie.

Les conditions sont proportionnées et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le respect des critères appliqués à l'évaluation de la demande d'agrément.

Les conditions sont claires et bien définies afin de garantir la sécurité juridique. Une condition doit être applicable et exécutoire.

Obligations

Comme les conditions, les obligations exigent du demandeur qu'il prenne des mesures ou qu'il s'abstienne d'en prendre. Les obligations permettent de prévenir des problèmes pouvant survenir après l'entrée en vigueur de l'agrément, et ce de manière continue. Le non-respect d'une obligation ne remettra pas en question la décision initiale d'agrément. Toutefois, un tel manquement pourrait se traduire par l'application de mesures d'exécution et/ou de sanctions.

Les obligations sont proportionnées et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le respect des critères appliqués à l'évaluation de la demande d'agrément. Elles peuvent être imposées pour traiter des problèmes susceptibles de se manifester une fois l'agrément accordé, notamment en cas de doute sur la capacité de l'entité à respecter de manière continue les critères d'agrément.

Recommandations

Une décision d'agrément peut être assortie de recommandations, même si tous les critères d'agrément ont été remplis d'un point de vue technique. Les recommandations peuvent couvrir un large éventail de problèmes auxquels il convient de remédier.

Les recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Leurs motifs et les objectifs qu'elles visent doivent être clairement formulés.

Engagements préalables

Les engagements préalables ne sont pas imposés par l'ACN ou la BCE mais proposés par le demandeur avant la décision d'agrément. Toutefois, les autorités compétentes peuvent émettre des suggestions.

L'objectif des engagements préalables est de donner l'assurance à l'autorité compétente que les critères d'évaluation seront remplis.

Les engagements préalables prennent la forme d'une déclaration écrite signée par le demandeur.

Les engagements préalables sont pris en compte dans les évaluations respectives de l'ACN et de la BCE et sont présentés dans la décision d'agrément sous la forme de conditions ou d'obligations fixées d'un commun accord.

6.3 Procédure régulière

L'ACN peut rejeter une demande d'agrément après l'avoir examinée, ou elle peut proposer une décision positive dans la proposition transmise à la BCE. Après avoir mené sa propre évaluation, la BCE peut alors soit confirmer la décision proposée par l'ACN soit la rejeter.

Droit d'être entendu

Lorsqu'une demande d'agrément est sur le point d'être rejetée par la BCE, ou lorsqu'il est prévu que des conditions ou des obligations seront imposées, le demandeur a la possibilité de formuler des observations. Il s'agit du « droit être entendu », un principe inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²⁰.

Le droit d'être entendu est accordé à tous les demandeurs dont la demande d'agrément devrait être rejetée par la BCE ou dont l'agrément serait assorti de conditions ou d'obligations.

Le délai prévu pour soumettre des commentaires concernant les demandes d'agrément est de trois jours ouvrables.

Il existe, toutefois, des situations dans lesquelles le droit d'être entendu ne s'applique pas :

- lorsque les conditions ou les obligations concernent des dispositions légales que la demande doit respecter ;
- lorsque les conditions ou les obligations ont fait l'objet d'un accord préalable avec le demandeur ;
- lorsque les conditions ou obligations relèvent d'obligations de déclaration en vertu du cadre juridique applicable.

²⁰ Voir aussi l'article 31 du règlement-cadre MSU.

Accès au dossier de demande

Après une décision, le demandeur a le droit de demander à l'ACN ou à la BCE l'accès à son dossier de demande.

L'accès au dossier peut s'effectuer tant au niveau national (par exemple, en cas de rejet de la demande d'agrément par l'ACN) qu'au niveau de la BCE (par exemple, en cas de rejet de la demande d'agrément par la BCE ou lorsque des conditions ou des obligations sont proposées). Ce droit d'accès est une composante essentielle du droit à la défense, du droit à une bonne administration et du droit d'être entendu.

7 Retrait et caducité des agréments

L'agrément d'un établissement de crédit peut être retiré par la BCE soit de sa propre initiative, soit sur proposition de l'ACN de l'État membre où l'entité est établie. Pour un retrait d'agrément, la procédure applicable est définie par le droit national, et la coopération établie entre l'ACN et la BCE est largement identique à celle mise en œuvre pour délivrer les agréments, bien qu'avec certaines différences selon que le retrait a été demandé par l'entité soumise à la surveillance prudentielle elle-même ou par l'autorité de surveillance (ACN ou BCE).

Si c'est l'entité soumise à la surveillance prudentielle qui a demandé à l'ACN de lui retirer son agrément, par exemple parce qu'elle n'exerce plus d'activités bancaires, l'ACN et la BCE évaluent conjointement le respect des conditions préalables applicables. La BCE détermine si les conditions de retrait de l'agrément fixées par le droit national et le droit européen sont remplies ou non. En particulier, une déclaration claire et incontestable confirmant que l'entité ne détient plus de dépôts ou d'autres fonds remboursables est requise.

Si le retrait d'agrément d'un établissement de crédit est engagé par l'autorité de surveillance, par exemple parce que l'établissement ne remplit plus les exigences prudentielles ou n'offre plus la garantie de pouvoir remplir ses obligations vis-à-vis de ses créanciers, une évaluation conjointe complète et détaillée est menée pour justifier le retrait d'agrément. Cette évaluation tient compte de l'historique de surveillance prudentielle de l'établissement concerné ainsi que des intérêts pertinents, par exemple le risque encouru par les déposants. Dans ce cas, conformément au règlement MSU, les autorités de résolution peuvent aussi intervenir.

L'agrément d'un établissement de crédit est caduc lorsqu'il cesse d'exister dans les situations prévues par le droit de l'Union ou le droit national applicable. Cela peut être dû à des éléments déclencheurs spécifiques nationaux et juridiquement définis, qui ne nécessitent généralement pas d'avis ou de décision de l'autorité compétente. Il existe trois situations types dans lesquelles, conformément au droit national, un agrément peut devenir caduc :

- l'établissement de crédit ne fait pas usage de son agrément sur une période de douze mois ;
- l'établissement de crédit renonce expressément à son agrément ;
- l'établissement de crédit n'exerce plus son activité depuis plus de six mois.

Sous réserve du droit national, un effet similaire à la caducité de l'agrément peut se produire si l'établissement de crédit lui-même cesse d'exister, par exemple en cas de fusion avec une autre entreprise. Dans ce cas, l'agrément cesse d'exister au moment de la disparition de l'établissement. La procédure applicable est alors la même que celle relative à la caducité d'un agrément.

Abréviations

CRD	Directive sur les exigences de fonds propres (<i>Capital Requirements Directive</i>)
CRR	Règlement sur les exigences de fonds propres
ABE	Autorité bancaire européenne
BCE	Banque centrale européenne
UE	Union européenne
-	Établissement moins important
SI	Établissement important
MSU	mécanisme de surveillance unique

© Banque centrale européenne, 2018

Adresse postale 60640 Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Téléphone +49 69 1344 0
Site internet www.bankingsupervision.europa.eu

Tous droits réservés. La reproduction à des fins pédagogiques et non commerciales est autorisée moyennant indication de la source.