

Mort lente de l'interdiction de la rémunération des comptes à vue ?

par André Prüm,

Professeur à la Faculté de droit de Nancy,

Directeur du Centre de Recherche de Droit Privé



avec la Grèce, la France est le dernier pays de l'Union européenne à prohiber la rémunération des dépôts bancaires à vue. L'interdiction remonte à une décision du Conseil National du Crédit du 8 mai-1969 (1) et s'appuie aujourd'hui sur l'article L-312-3 du Code monétaire et financier, qui donne compétence au Comité de la réglementation bancaire et financière - aussi bien qu'au ministre chargé de l'économie de fixer les seuils de rémunération des comptes à vue, et le règlement n° 86-13 de ce comité, du 14 mai 1986, qui proscribit purement et simplement les intérêts créditeurs. (2)

Lorsqu'elle fût édictée, il y a donc plus d'une trentaine d'années, cette restriction poursuivait un objectif anti-inflationniste, en écartant toute surenchère sur les taux de rémunération des comptes à vue, tout en promouvant l'épargne à plus ou moins longue échéance. Elle devait contribuer, par ailleurs, à renforcer l'équilibre financier des établissements de crédit en les soulageant d'une charge importante. (3) En contrepartie, ces derniers étaient appelés à garantir à leur clientèle la gratuité d'une série de services de base, comme la tenue des comptes et la mise à disposition de moyens de paiement. C'est ce dernier aspect qui paraît aujourd'hui déterminant dans le maintien d'une interdiction, par laquelle le marché bancaire français se différencie du reste de l'Union européenne. Pour les banques françaises, la libération de la rémunération des comptes à vue, après la perte, il y a près d'une dizaine d'années, de la manne des dates de valeurs, implique, en effet, la levée de la gratuité des chèques. (4) Lorsque l'on sait à quel point leurs clients, et surtout les moins fortunés parmi eux, restent attachés à cet instrument de paiement, l'on comprend aisément les hésitations des pouvoirs publics à remettre en cause l'interdiction des intérêts créditeurs sur les comptes à vue. D'un point de vue politique, une telle décision suppose que la communauté bancaire puisse s'entendre avec les consommateurs sur un nouvel équilibre de leurs relations financières de base. Or, toutes tentatives engagées à cet effet, notamment sous l'égide de la Commission Jolivet constituée en 1999, se sont révélées, pour l'heure, infructueuses.

En attendant que le débat « ni intérêts créditeurs, ni facturation des chèques » trouve une issue, force est de constater que les banques elles-mêmes s'accrochent de moins en moins bien avec l'interdiction de la rémunération des comptes à vue. Dans un contexte concurrentiel de plus en plus tendu, notamment par l'arrivée des banques sans guichet, la restriction est perçue comme un obstacle gênant dans l'acquisition de nouveaux clients. Aussi, de nombreuses banques ont-elles imaginé des solutions pour la déjouer, en proposant à leurs clients diverses formules d'investissement en Sicav monétaires, aboutissant pour ces derniers, à une rémunération quasi-automatique des leurs dépôts à vue. (5) Les tentatives du Comité de la réglementation bancaire et financière pour enrayer ces pratiques se sont avérées peu efficaces. (6)

Mais le glas de l'interdiction pourrait avoir sonné avec la contestation récente de la compatibilité de la règle française avec l'ordre juridique communautaire.

L'offensive émane de la Société Caixa Bank France, filiale à 99,9 % de la société de droit espagnol Caixa Holding qui a informé, en février 2002, la Commission bancaire du lancement d'un

(1) Décision n° 69-02 du Conseil National du Crédit.

(2) Sauf pour certains types de comptes, tels les comptes sur livrets, les comptes d'épargne-logement, les comptes d'épargne-entreprise...

(3) Selon une estimation du journal « Le Monde », édition du 7 novembre 2002, l'enjeu se chiffrait aujourd'hui à quelques 3 milliards d'euros par an.

(4) Imposée, en ce qui concerne la délivrance des formules de chéquiers, par l'article L-131-71 du code monétaire et financier et qui repose pour le surplus, à savoir l'émission et le service d'encaissement, sur un consensus général entre les banques et leurs clients.

(5) Cf. notamment J. Devèze, A. Couret; Hirogyen, Lamy droit du financement, éd. 2003, n° 2501.

(6) Il en est ainsi, en particulier, du Règlement n° 92-2 du CRBF, du 15 octobre 1992, homologué par arrêté du 16 octobre 1992: JO 17 oct. 1992, p. 14564 condamnant la pratique du mandat général de gestion confié au banquier pour recréditer le compte de dépôt du client.

Le Conseil d'État interroge la CJCE

Mort lente de l'interdiction de la rémunération... (suite)

compte à vue en euros rémunéré à destination du public français en se fondant sur la liberté d'établissement, telle qu'elle résulte de l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne. Comme l'a rapporté le dernier numéro de la présente revue, sous la plume du doyen Stoufflet, (7) la Commission bancaire n'a non seulement pas donné le feu vert à cette initiative, mais interdit formellement à la Caixa Bank France de conclure avec des résidents-français de nouvelles conventions de compte à vue prévoyant une rémunération, tout en l'obligeant de dénoncer les conventions déjà conclues. (8)

Entre-temps, la Caixa Bank France a saisi le Conseil d'État d'une demande en annulation et, dans l'attente de son arrêt, d'un sursis à exécution de la décision de la Commission bancaire. Le 18 juin 2002, celui-ci lui a refusé le sursis au motif que la requérante ne paraissait reposer sur aucun moyen sérieux et de nature à justifier l'annulation. (9) L'échéant conseil, (10) la haute juridiction vient de porter un jugement plus nuancé sur la contestation, en sollicitant, le 6 novembre, le concours de la Cour de Justice des Communautés européennes pour apprécier la validité de l'interdiction de la rémunération des comptes à vue au regard des principes du marché intérieur. (11)

Le Conseil d'État admet ainsi que la situation litigieuse relève bien de l'article 43 CE instituant la liberté d'établissement. L'indication par la Commission bancaire que cette disposition était « inopérante » était pour le moins ambiguë. Il ne fait, en effet, aucun doute que la Caixa Bank France, en tant que filiale d'un groupe bancaire dont la maison mère se trouve dans un autre Etat-membre est en droit de revendiquer le bénéfice de la liberté d'établissement, alors même qu'elle ne relève pas directement de la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 qui instaure le passeport européen au profit des banques opérant par voie de succursale ou en libre prestation de services. Pas plus qu'il n'est sérieusement contestable que la réglementation française en cause, quoiqu'indistinctement applicable à toutes les banques installées en France, voire, en tant que loi de police, à toutes celles opérant sur le territoire français même sans y disposer d'un quelconque établissement, est soumise au contrôle communautaire dès lors qu'elle est susceptible de rendre moins accessibles pour les banques des autres Etats-membres l'accès au marché français ou l'exercice sur celui-ci de leur activité. (12) La mesure en cause touche, en effet, au cœur même de l'activité bancaire puisqu'elle a trait à la réception des fonds du public et donc aux conditions dans lesquelles les banques peuvent accomplir leur mission de transformation de l'épargne à court terme en ressources pour le long terme. L'on n'est donc pas en présence d'une disposition qui concerne simplement les modalités de commercialisation des services bancaires que l'on aurait éventuellement pu sauver en appliquant, en ce domaine, les limites que la CJCE a fixées à l'étendue du contrôle des restrictions à la libre circulation des marchandises. (13) La soumission de l'interdiction française de la rémunération des comptes à vue au principe de la liberté d'établissement soulève dès lors deux questions : la règle porte-t-elle atteinte à cette liberté et, dans l'affirmative, peut-elle se fonder sur des raisons qui, eu regard du droit communautaire, permettent de la justifier ? Ce sont ces deux interrogations que le Conseil d'État a décidé de soumettre à la CJCE.

Mais, y avait-il véritablement matière pour former ce renvoi préjudiciel ? Ou s'agit-il d'une manœuvre du Conseil d'État pour laisser le temps (14) au gouvernement pour trouver une issue acceptable au compromis informel au terme duquel l'absence de rémunération des comptes permet de « compenser » la gratuité des chèques ?

Au vu de la jurisprudence de la CJCE, ni la première, ni la seconde question ne paraissent lever de sérieux doutes quant à leur réponse, comme l'admet d'ailleurs le commissaire du gouvernement Francis Lamy dans ses conclusions sur le pourvoi de la Caixa Bank France.

Sans aller jusqu'à considérer que les disparités de législations sont, par nature, source d'entrave, (15) il faut reconnaître que la règle en cause gêne le déploiement par les banques émanant d'un autre Etat membre d'une nouvelle activité sur le territoire français. (16) L'impossibilité d'of-

(7) RD bancaire et financier, nov-déc. 2002, p. 335.

(8) Voir également l'excellent commentaire de cette décision par L. Idot, La rémunération des comptes à vue et le droit communautaire : à propos de la décision de la Commission bancaire du 16 avril 2002 : Petites affiches, 23 oct. 2002, n° 212, p. 11.

(9) CE n° 247209, inédit au Rec. Lebon.

(10) Sans que l'on puisse écarter l'hypothèse que le recours en manquement que la Commission européenne a, semble-t-il, engagé contre la France au mois de septembre pour l'obliger à abandonner l'interdiction de la rémunération des comptes à vue ait pu également influencer le Conseil d'Etat.

(11) CE n° 247209, séance du 25 octobre 2002, lecture du 6 novembre 2002.

(12) CJCE, 30 nov. 1995, Gebhard, aff. C 55/94 : Rec. p. I-4165.

(13) Limites résultant de la jurisprudence Keck et Mithouard (CJCE, 24 nov. 1993, aff. C 267 et 268.91 : Rec. P. I-6097) que la CJCE s'est refusée, pour l'instant, d'étendre à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services (CJCE, 10 mai 1995, Alpine Investment, aff. G. 384/93 : Rec., p. I-1141).

(14) En sachant que l'on ne peut guère espérer une réponse de la CJCE avant une ou deux années.

(15) L. Idot, article cit., p. 15.

(16) Quelque soit leur mode d'intervention : LPS, création d'une succursale ou d'une filiale.

frir une rémunération des dépôts à vue les prive, en effet, d'un argument de marketing important pour se constituer une clientèle en France alors que, contrairement aux banques françaises, elles ne peuvent compter au départ sur un réseau d'agences étendu pour la collecte des dépôts. Sachant que la CJCE étend son contrôle à toutes les mesures nationales, même indistinctement applicables, qui risquent simplement de rendre plus difficile l'accès à un marché, (17) l'on peut prédire, sans prendre de risque, que l'interdiction sera considérée comme une entrave à l'exercice de la liberté d'établissement. Reste donc seulement à savoir si l'atteinte est susceptible d'être admise comme une dérogation acceptable à cette liberté. Rappelons, à cet égard, qu'en dehors des discriminations fondées sur l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique, (18) une entrave peut être justifiée si elle répond à des exigences impérieuses d'intérêt général. Encore faut-il que ces exigences ne soient pas déjà couvertes par une mesure équivalente de l'État d'origine et qu'au surplus la contrainte qui en découle soit objectivement nécessaire (tests de nécessité et de proportionnalité). (19) Il appartient évidemment à l'État qui entend ainsi défendre une atteinte qu'il porte à la liberté d'établissement de s'expliquer sur cette justification. Il faut croire que l'État français se trouve bien embarrassé pour apporter, en l'espèce, cette preuve. Comment s'expliquer sinon que le Conseil d'État se soit interrogé, de façon générale, si l'interdiction de rémunérer les comptes à vue «peut être justifiée par des raisons d'intérêt général» tout en demandant à la CJCE de lui préciser «quelle est la nature des raisons d'intérêt général qui pourraient, le cas échéant, être invoquées»? Il est pour le moins surprenant que la CJCE soit ainsi invitée à trouver elle-même les raisons permettant de sauver la règle française. D'après la jurisprudence communautaire, l'on ne saurait, en effet, invoquer à l'appui de la mesure des arguments strictement économiques — tels l'avantage que les banques tireraient de l'économie des intérêts créditeurs ou la stimulation de l'épargne à moyen ou long terme. L'harmonisation de la réglementation prudentielle du secteur financier, complétée par les récentes règles gouvernant les situations d'assainissement et de liquidation, empêche, par ailleurs, de tenir compte des incidences positives de la mesure sur les comptes de banques. De même, le transfert de la définition et de la conduite de la politique monétaire au SEBC interdit à l'État français de se prévaloir de son effet anti-inflationniste. Ne reste, en définitive, qu'une argumentation fondée sur la protection des consommateurs, dont la CJCE a déjà admis qu'elle peut justifier une restriction à la liberté d'établissement. Or, il est loin d'être certain que les clients des banques tirent profit d'une règle qui consiste précisément à les priver d'une source de rémunération alors même qu'il est sous-entendu qu'elle constitue la contre-partie de la gratuité des chèques. Une plus grande transparence des tarifs, conjuguée au libre jeu de la concurrence, pourrait bien faire d'avantage leur affaire. Au surplus, n'oublions pas que le consensus «ni intérêts créditeurs, ni facturation des chèques» ne repose sur aucune règle obligatoire de sorte qu'il est délicat de justifier, dans le présent contexte, l'un par l'autre.

Tout laisse donc à penser que l'exception française est condamnée. (20) Le Conseil d'État aurait été plus courageux d'en prendre acte plutôt que d'en retarder la constatation en utilisant le subterfuge du renvoi préjudiciel devant la CJCE, dans des conditions peu conformes à l'esprit de cette voie.

(17) CJCE, Kraus, aff. C 19/92; Rec p. I-1663.

(18) Traité CE, art. 46.

(19) Cf. notamment l'arrêt Gebbard précité ainsi que les précisions données par la Commission sur la notion d'intérêt général dans sa communication interprétative de la deuxième directive bancaire (JOCE n° C 209, 10 juil. 1997, p. 17) et pour une présentation générale de la problématique B. Sousi Roubi, Droit bancaire européen, Dalloz, 1995, en particulier, n° 266 et s.

(20) Si elle l'est pour les filiales, elle le sera évidemment aussi pour les succursales et a fortiori pour les banques agissant sous couvert de la libre prestation de services.