



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

SUPERVISION BANCAIRE

Guide relatif aux demandes d'agrément

BANKENTOEZICHT

Septembre 2026

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 DOHLÉD

БАНКОВ НАДЗОР

BANKTILLSYN

BANKENAUF SICHT

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ

BANKOVÝ DOHLAD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

SUPERVISIÓN BANCARIA

BANKING SUPERVISION

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKENAUF SICHT

Sommaire

Avant-propos	3
1 Cadre juridique pour l'évaluation des demandes d'agrément en vertu du mécanisme de surveillance unique	5
1.1 Règlement MSU et règlement-cadre MSU	5
1.2 Droit de l'UE et droit national	5
1.3 Orientations de l'ABE concernant une méthodologie d'évaluation commune	6
2 Principes généraux relatifs aux agréments	7
2.1 Gardien de l'accès au marché	7
2.2 Communications ouvertes et exhaustives	7
2.3 Cohérence	7
2.4 Évaluation au cas par cas et proportionnalité	8
3 Procédure	9
3.1 Délais applicables	9
3.2 Synchronisation de procédures parallèles	13
4 Périmètre des demandes d'agrément	15
4.1 Définition d'un établissement de crédit	15
4.2 Cas nécessitant une procédure d'agrément	18
5 Évaluation	25
5.1 Exigences générales	25
5.2 Programme d'activités, structure d'organisation et plan d'activité	25
5.3 Capital au moment de l'agrément	29
5.4 Évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience de l'organe de direction	32
5.5 Évaluation des actionnaires dans les procédures d'agrément	34
6 Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sous l'angle de la surveillance prudentielle	36

7	Dispositions accessoires, procédure régulière et transition vers la surveillance prudentielle continue	38
7.1	Recours aux dispositions accessoires (conditions, obligations et recommandations)	38
7.2	Procédure régulière (droit d'être entendu et accès au dossier)	39

Avant-propos

Depuis le 4 novembre 2014, la Banque centrale européenne (BCE) est seule compétente pour accorder et retirer les agréments aux établissements de crédit établis dans les États membres de l'Union européenne (UE) participant au mécanisme de surveillance unique (MSU)¹. Cette compétence s'exerce à travers une évaluation effectuée avec les autorités compétentes nationales (ACN).

Le présent Guide relatif aux demandes d'agrément concerne l'ensemble des demandes d'agrément en qualité d'établissement de crédit au sens du règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation*, CRR)², y compris, mais pas exclusivement, les demandes d'agrément initiales des établissements de crédit, les demandes émises par les banques-relais et les demandes d'extension d'agrément. Un des principaux objectifs du guide est de sensibiliser et de rendre le cadre législatif, les critères d'évaluation et les procédures de création des établissements de crédit plus transparents et plus compréhensibles. Il vise aussi à garantir une plus grande cohérence des procédures d'agrément des établissements de crédit dans l'ensemble des pays participant au MSU. L'évaluation des demandes d'agrément par les ACN et la BCE portera sur la taille de l'institution, sa complexité, son modèle d'activité et son profil de risque.

Le présent guide est conçu comme un outil pratique destiné à soutenir les parties prenantes impliquées dans les demandes d'agrément, les aiguiller et les aider à aligner efficacement les demandes sur le cadre réglementaire en vigueur, y compris les règlements et directives de l'UE et les lois nationales, ainsi que les normes techniques et les orientations de l'Autorité bancaire européenne (ABE). Il donne également des informations tirées de l'expérience acquise sur le terrain depuis la création du MSU. Le guide ne fixe pas d'exigences légalement contraignantes et ne remplace pas les exigences légales pertinentes du droit de l'Union ou des législations nationales. Il ne peut en outre pas être interprété comme introduisant de nouvelles règles ou exigences par rapport au droit de l'Union et aux législations nationales en vigueur.

Le présent guide remplace le précédent Guide relatif à l'évaluation des demandes d'agrément publié en 2019. Il sera revu régulièrement afin de tenir compte a) de l'évolution des pratiques de surveillance prudentielle en matière d'agréments, b) des évolutions réglementaires internationales et européennes, et c) des nouvelles interprétations de la directive sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Directive*, CRD)³ par la Cour de justice de l'Union européenne.

Sauf indication contraire dans le texte, le guide utilise la même terminologie que le CRR, la CRD et les orientations de l'ABE concernant une méthodologie d'évaluation

¹ Dans le présent document, les termes « agrément » et « autorisation » sont utilisés de façon interchangeable, de même que les termes « banque » et « établissement de crédit ».

² 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).

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).

commune (*common assessment methodology*, CAM) pour l'octroi d'un agrément en tant qu'établissement de crédit au titre de l'article 8, paragraphe 5, de la directive 2013/36/UE (EBA/GL/2021/12) (orientations ABE CAM)⁴.

⁴ [Lien](#) vers les orientations ABE CAM.

1 Cadre juridique pour l'évaluation des demandes d'agrément en vertu du mécanisme de surveillance unique

1.1 Règlement MSU et règlement-cadre MSU

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement MSU⁵, la BCE est seule compétente pour accorder l'agrément pour l'accès à l'activité d'établissement de crédit. L'article 6, paragraphe 4, et l'article 14 du règlement MSU disposent que cette compétence s'applique à la fois aux établissements importants soumis à la surveillance prudentielle directe de la BCE et aux établissements moins importants soumis à la surveillance prudentielle directe des ACN.

Le règlement-cadre MSU⁶ (articles 73 à 79) précise les dispositions pratiques pour l'examen des demandes en se concentrant sur les rôles respectifs des ACN concernées et de la BCE dans le processus d'évaluation.

1.2 Droit de l'UE 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 doit appliquer toutes les dispositions pertinentes du droit de l'Union et, lorsque celui-ci comporte des directives, le droit national transposant ces directives. Les exigences en matière d'agrément sont principalement traitées à l'article 8 de la CRD (et l'article 8 *bis* de la CRD pour les établissements de crédit visés à l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR) ainsi qu'aux articles 10 à 14 de la CRD.

Ces articles représentent des dispositions d'harmonisation minimales, ce qui signifie que des exigences supplémentaires en matière d'agrément peuvent être fixées par le droit national. Par conséquent, lorsqu'elle prend des décisions d'agrément dans le cadre du MSU, la BCE applique les exigences en matière d'agrément prévues par le droit national transposant les dispositions pertinentes de la CRD.

La BCE applique tous les actes pertinents de l'UE adoptés par la Commission européenne sur la base des normes développées par l'ABE. Elle applique en particulier les normes techniques de réglementation sur les informations que les demandeurs doivent fournir aux autorités compétentes lors de la demande d'un agrément en tant qu'établissement de crédit (règlement délégué de la Commission

⁵ 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 du 29.10.2013, p. 63).

⁶ 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 (le « règlement-cadre MSU ») (BCE/2014/17) (JO L 141 du 14.5.2014, p. 1).

sur les agréments)⁷ et les normes techniques d'exécution concernant les modèles à utiliser pour communiquer ces informations (règlement d'exécution de la Commission sur les agréments)⁸. Outre une liste exhaustive des informations à fournir lors d'une demande d'agrément, les normes techniques d'exécution contiennent un formulaire à utiliser pour les demandes d'agrément ainsi que les procédures et exigences relatives à ces demandes⁹.

Entreprises d'investissement

Lorsque le demandeur est une entreprise d'investissement de classe 1¹⁰, la BCE applique les normes techniques de réglementation de l'ABE spécifiant les informations à fournir pour l'agrément d'entreprises d'investissement en tant qu'établissements de crédit¹¹.

1.3 Orientations de l'ABE concernant une méthodologie d'évaluation commune

La BCE respecte et applique les orientations de l'ABE concernant une méthodologie d'évaluation commune (*common assessment methodology*, CAM). Ces orientations doivent être utilisées par les autorités compétentes dans l'ensemble de l'Union aux fins d'octroi d'un agrément en qualité d'établissement de crédit, et expliquent les exigences en matière d'agrément énoncées aux articles 10 à 14 de la CRD¹².

⁷ Règlement délégué (UE) n° 2022/2580 de la Commission du 17 juin 2022 complétant la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation précisant les informations à fournir dans la demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit et précisant les obstacles susceptibles d'entraver le bon exercice des fonctions de surveillance des autorités compétentes (JO L 335 du 29.12.2022, p. 64).

⁸ Règlement d'exécution (UE) 2022/2581 de la Commission du 20 juin 2022 établissant des normes techniques d'exécution pour l'application de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la communication d'informations dans les demandes d'agrément en tant qu'établissement de crédit (JO L 335 du 29.12.2022, p. 86).

⁹ Il convient de noter que dans certains États membres, mais pas tous, les entités soumises à la surveillance prudentielle et les tiers peuvent utiliser le [portail MSU](#) pour communiquer les informations liées aux demandes d'agrément.

¹⁰ Les entreprises d'investissement de classe 1 sont des entreprises qui répondent à la définition énoncée à l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR. Elles se distinguent des entreprises d'investissement de classe 2 et 3, qui sont réglementées principalement par le [Règlement \(UE\) 2019/2033](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant les exigences prudentielles applicables aux entreprises d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 575/2013, (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 806/2014 (JO L 314 du 5.12.2019, p. 1) (règlement sur les entreprises d'investissement) et la [Directive \(UE\) 2019/2034](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE (JO L 314 du 5.12.2019, p. 64) (directive sur les entreprises d'investissement).

¹¹ [Règlement délégué \(UE\) 2022/2579](#) de la Commission du 10 juin 2022 complétant la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation précisant les informations à fournir par une entreprise dans sa demande d'agrément conformément à l'article 8 *bis* de ladite directive (JO L 335 du 29.12.2022, p. 61).

¹² Pour de plus amples informations, veuillez vous reporter au [tableau de conformité](#) qui donne un aperçu des autorités compétentes observant les orientations concernant une méthodologie d'évaluation commune pour l'octroi d'un agrément en tant qu'établissement de crédit au titre de l'article 8, paragraphe 5, de la directive 2013/36/UE.

2 Principes généraux relatifs aux agréments

2.1 Gardien de l'accès au marché

Du point de vue de la surveillance prudentielle, la procédure d'agrément vise avant tout à empêcher des entités qui ne seraient pas sûres et saines ou qui pourraient représenter une menace pour la stabilité du système financier, d'accéder au marché bancaire. Lorsqu'elle accorde un agrément à un établissement de crédit, la BCE agit en tant que gardien chargé de filtrer l'accès au marché. Son rôle consiste à veiller à ce que les nouveaux venus sur le marché bancaire soient solides et respectent les exigences juridiques en vigueur dans leur pays et dans l'Union. À cet effet, la BCE évalue en priorité les niveaux de capital des établissements de crédit demandeurs, leur programme d'activités, leur modèle d'activité et leur organisation structurelle, ainsi que l'aptitude de leurs dirigeants et de leurs principaux actionnaires.

2.2 Communications ouvertes et exhaustives

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 ouvertement et rapidement afin de les aider à prendre une décision éclairée. La communication d'informations incomplètes ou le fait pour les demandeurs de ne pas répondre suffisamment aux demandes d'informations complémentaires peut entraîner des retards. Les autorités de surveillance communiqueront régulièrement avec le demandeur tout au long de la procédure.

2.3 Cohérence

Après la mise en place de la supervision bancaire européenne en 2014, il est apparu que les États membres de l'UE n'interprétaient pas de la même manière le cadre relatif aux agréments et ne l'appliquaient pas de la même façon dans l'évaluation des demandes d'agrément. Depuis l'instauration du MSU, et par conséquent de la supervision bancaire européenne, la BCE et les ACN ont joué un rôle-clé en vue d'assurer une plus grande cohérence des procédures d'octroi d'agrément aux établissements de crédit dans l'ensemble des pays participant au MSU.

Le présent guide porte spécifiquement les demandes d'agrément ou d'extension d'agrément.

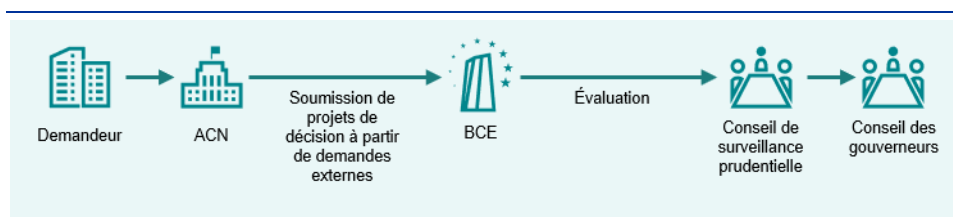
2.4 Évaluation au cas par cas et proportionnalité

Lors de l'examen d'une demande d'agrément, toutes les circonstances pertinentes devraient être prises en compte et notamment le principe de proportionnalité conformément aux critères exposés à la section 4.1.1 des orientations ABE CAM. En conséquence, les autorités compétentes évalueront l'étendue et la profondeur des informations requises conformément au droit en vigueur. À titre d'exemple, les demandes ayant trait à des activités novatrices ou complexes nécessiteront plus d'informations que des demandes impliquant uniquement des activités standard ou bien établies.

3 Procédure

Dans le cadre du MSU, la procédure de délivrance ou d'extension d'un agrément bancaire fait partie de ce que l'on appelle les « procédures communes »¹³. Le point d'accès pour toutes les demandes est l'autorité de surveillance nationale du pays où la nouvelle banque est ou sera établie, comme indiqué à l'article 14, paragraphe 1, du règlement MSU, que les critères d'importance soient respectés ou non. L'autorité de surveillance nationale concernée et la BCE coopèrent étroitement tout au long de la procédure, la décision finale revenant à la BCE¹⁴. Lorsque l'autorité compétente nationale d'un État membre dont la monnaie n'est pas l'euro a noué une étroite collaboration avec la BCE, la décision d'agrément est prise par l'autorité compétente nationale selon les instructions de la BCE¹⁵.

Figure 1
La procédure d'agrément



3.1 Délais applicables

Chaque demande d'agrément se compose de trois grandes phases :

- la phase de pré-demande ;
- la phase de demande ;
- la décision.

L'article 15 de la CRD donne des indications quant au temps maximum que l'autorité compétente peut prendre pour accepter ou rejeter une demande d'agrément (la décision d'accepter ou de refuser un agrément doit être prise dans les 12 mois à compter de la réception de la demande). Les États membres n'ayant toutefois pas tous transposé la CRD de la même manière dans leur droit national, le point de départ pour une demande d'agrément peut varier d'un État membre à l'autre, tout comme la durée maximale d'évaluation, qui peut être inférieure au maximum de 12 mois prévu par l'article 15 de la CRD. Dans certains États membres, ce délai prend cours lorsque l'ACN reçoit la demande, même incomplète¹⁶. Dans d'autres, le délai ne commence à courir que lorsque la demande est jugée complète par l'autorité de surveillance¹⁷. De même, le recours à des périodes de suspension peut

¹³ Les « procédures communes » renvoient aux procédures conjointes dans le cadre desquelles l'ACN reçoit la demande et une évaluation est ensuite effectuée à la fois par l'ACN et la BCE. La BCE prend la décision finale, qui est contraignante. La BCE et l'ACN travaillent en étroite collaboration dès le départ pour garantir une approche cohérente, efficace et rigoureuse.

¹⁴ L'article 14, paragraphe 2, du règlement MSU, cite des cas spécifiques où la procédure d'agrément se termine par une décision de l'ACN. Cela s'applique dans les cas où l'ACN rend une décision négative sur une demande d'agrément sans l'intervention de la BCE.

¹⁵ Article 7, paragraphe 4, du règlement MSU.

¹⁶ « point de départ 1 » dans la figure 2 et la figure 3.

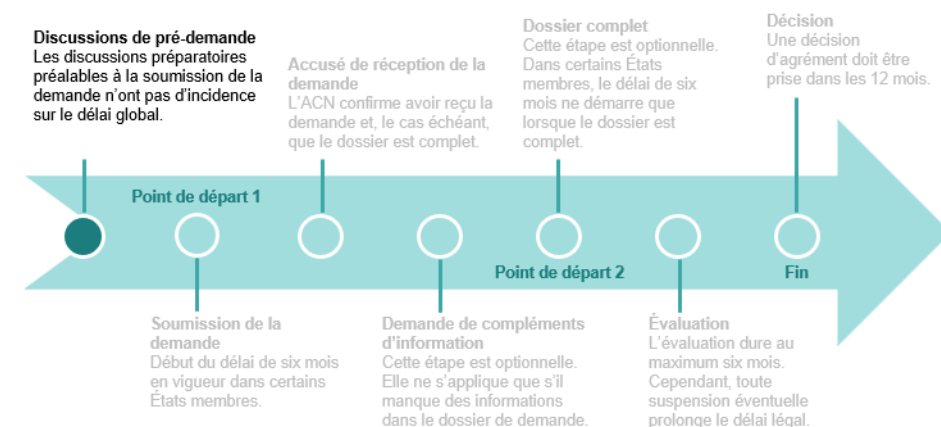
¹⁷ « point de départ 2 » dans la figure 2 et la figure 3.

varier d'un État membre à l'autre. Compte tenu de ces contraintes, l'approche harmonisée en trois phases présentée ci-après est appliquée dans la mesure du possible.

3.1.1 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, par exemple, 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 permet d'assurer une plus grande fluidité de la procédure et l'expérience a montré que cela pouvait contribuer à réduire le nombre de demandes d'informations supplémentaires adressées par l'autorité de surveillance au demandeur. Elle permet également d'identifier des sources d'inquiétude potentielles à un stade précoce et donne l'opportunité au demandeur de régler d'éventuels problèmes avant de soumettre la « demande finale ». En outre, elle permet de fixer des échéances claires pour le demandeur, qui peut alors mieux planifier la procédure de demande.

Figure 2
Calendrier de la phase de pré-demande



Selon la BCE, il est de bonne pratique que le demandeur implique les bonnes personnes dans les discussions de pré-demande, à savoir les cadres de direction et cadres supérieurs ayant la capacité de prendre des décisions ainsi que les personnes disposant de connaissances opérationnelles suffisantes pour répondre à des questions détaillées. Les demandeurs ont généralement un plan clair et ont effectué les travaux de recherche et de planification préparatoires nécessaires pour pouvoir mener un dialogue pertinent avec les autorités de surveillance au sujet de leurs projets.

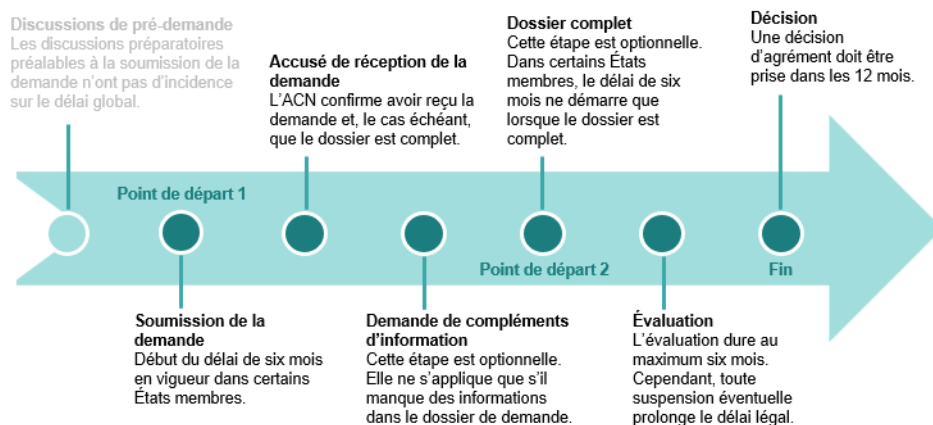
Les commentaires éventuellement formulés par les autorités de surveillance lors de cette phase n'influencent pas l'issue de la phase de demande et la décision ultérieure de la BCE.

La phase de pré-demande permet au demandeur d'évaluer le périmètre d'application et le calendrier du projet. Le demandeur peut ainsi décider s'il souhaite interrompre la procédure, ou passer à la phase suivante en transmettant une demande officielle à l'ACN. En ce qui concerne les demandes officielles (cf. ci-dessous), la BCE recommande de soumettre les pré-demandes sous forme de projet via le [portail MSU](#)^{18,19,20}.

3.1.1.1 Phase de demande

Le point d'accès est toujours l'ACN. Selon la BCE, il est de bonne pratique que la demande soit soumise via le portail MSU (ou conformément aux règles et procédures de l'ACN concernée). Le fait de passer par ce portail présente plusieurs avantages pour les demandeurs. Cela permet, par exemple, une plus grande transparence et garantit une communication sûre et efficace avec l'autorité de surveillance. La demande peut ainsi être traitée rapidement et efficacement, avec une charge administrative limitée.

Figure 3
Calendrier de la phase de demande



¹⁸ Cf. les [conditions d'utilisation du portail MSU pour les demandes relatives aux processus prudentiels](#).

¹⁹ Cf. « [Quick guide – Supervisory applications via the SSM Portal](#) ».

²⁰ Dans certaines juridictions, les demandeurs peuvent être invités à soumettre des notifications ou demandes par le biais de canaux alternatifs, en plus ou au lieu du portail MSU. Cela peut être dû à des exigences spécifiques prévues par le droit administratif national quant aux formalités à respecter dans le cadre des interactions avec les autorités publiques. Il est conseillé aux demandeurs de consulter les dispositions juridiques locales pour garantir le respect de ce type d'obligations propres à chaque juridiction.

L'ACN et la BCE peuvent demander des informations supplémentaires au demandeur à tout moment durant la procédure d'évaluation. Il arrive souvent, pendant la procédure de demande, que des détails supplémentaires soient nécessaires pour comprendre et analyser la demande. En fonction du droit national applicable, ces demandes d'informations supplémentaires peuvent conduire à une suspension de la procédure et à un report du délai légal.

Le demandeur peut retirer sa demande à tout moment et en informer l'ACN.

S'il ne retire pas sa demande, la procédure s'achève soit par une décision de l'ACN si celle-ci rejette la demande (en cas de non-respect des conditions d'obtention de l'agrément fixées par le droit national), 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 d'accepter ou de rejeter la demande à partir de sa propre évaluation et du projet de proposition de l'ACN²¹.

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 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 délai commence à courir à la date de soumission initiale de la demande (conformément à l'article 15 de la CRD, l'autorité compétente doit prendre une décision dans les six mois à compter de la réception d'une demande complète, et dans tous les cas pas plus tard que 12 mois après la date de soumission initiale).
- Lors de la phase d'évaluation, l'ACN, conjointement avec la BCE, constate que des renseignements essentiels sont absents du dossier de demande. L'ACN transmet alors une demande officielle au demandeur en vue d'obtenir les informations manquantes. Pour garantir une évaluation de la demande dans les délais, il est important que les demandeurs répondent aussi rapidement que possible aux demandes de compléments d'informations.
- Si le droit national le prévoit, la demande d'informations complémentaires entraîne la suspension de la procédure et du 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.

²¹ Article 8 de la CRD ; article 4, paragraphe 1, point a), et article 14 du règlement MSU.

- Les autorités de surveillance peuvent demander des informations complémentaires (et suspendre ainsi la procédure si le droit national le prévoit) plusieurs fois au cours de l'évaluation.
- Après évaluation par l'ACN, soit a) l'ACN propose à la BCE d'accorder l'agrément à la Banque X, soit b) l'ACN rejette la demande en vertu de son droit national et en informe le demandeur²². La BCE prend sa décision à partir de sa propre évaluation et du projet de proposition d'agrément de l'ACN dans le délai légal en vigueur, en tenant compte de toutes les éventuelles périodes de suspension²³.

3.2 Synchronisation de procédures parallèles

Si la procédure d'agrément donne lieu à des procédures annexes, la BCE fera en sorte que celles-ci soient évaluées de manière synchronisée²⁴. Si plusieurs ACN sont impliquées, le demandeur devrait soumettre les demandes nécessaires à toutes les ACN concernées en temps utile de manière à garantir une synchronisation entre toutes les juridictions. Selon la BCE, il est de bonne pratique que les demandeurs mènent des discussions avec les autorités de surveillance avant la demande, en particulier pour les procédures complexes (cf. le paragraphe sur la phase de pré-demande à la section 3.1 ci-dessus, « Délais applicables »). Les discussions peuvent aider le demandeur à mieux comprendre les exigences procédurales et à traiter les problèmes potentiels à un stade précoce. Cela permet une meilleure coordination de la procédure, surtout lorsque plusieurs juridictions sont impliquées.

²² Cf. articles 73 à 78 du règlement-cadre MSU.

²³ La BCE peut, sur la base de sa propre évaluation, rejeter une demande et rendre par conséquent une décision négative.

²⁴ Les exemples de procédures annexes pouvant être déclenchées par la procédure d'agrément comprennent la procédure de passeport, l'évaluation de l'importance, l'approbation ou l'exemption d'une compagnie financière holding (mixte) et les acquisitions de participations qualifiées.

Entreprises d'investissement

La procédure d'agrément pour une entreprise d'investissement qui répond aux critères d'octroi du statut d'établissement de crédit peut aussi déclencher des procédures annexes. Si ces procédures doivent en principe être coordonnées de la même manière que les procédures d'agrément pour les établissements de crédit classiques, il convient de noter que la procédure d'agrément pour une entreprise d'investissement peut être soumise à des exigences procédurales supplémentaires spécifiques. En cas d'agrément en qualité d'établissement de crédit, le régime de passeport de la directive sur les marchés d'instruments financiers (*Markets in Financial Instruments Directive*, MiFID)²⁵ cesse par exemple de s'appliquer à l'entité et c'est le régime de passeport de la CRD qui devient applicable. Par conséquent, de nouvelles notifications de procédure de passeport sont requises et, idéalement, le calendrier des procédures de passeport et la décision d'accorder un agrément à l'établissement de crédit doivent être synchronisés pour éviter toute perturbation des activités.

²⁵ Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 349).

4 Périmètre des demandes d'agrément

Le rôle de la BCE dans la procédure d'agrément consiste à :

- vérifier que l'entité répond à la définition d'un établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), du CRR et, conjointement avec l'ACN, veiller à ce que toutes les exigences légales soient respectées au moment de la délivrance de l'agrément ;
- accorder en conséquence un agrément en qualité d'établissement de crédit à l'entité au début de son activité ou, le cas échéant, modifier le contenu d'un agrément existant, par exemple en ce qui concerne le périmètre des activités bancaires autorisées (dans le cas de juridictions sans régime d'agrément universel).

Les autorités de surveillance doivent 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 points plus en détail.

4.1 Définition d'un établissement de crédit

Selon l'article 4, paragraphe 1, point 1), du CRR, un « établissement de crédit » est une entreprise dont l'activité consiste en une ou plusieurs des activités suivantes :

- (a) recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et octroyer des crédits pour son propre compte ;
- (b) exercer l'une quelconque des activités visées à l'annexe I, section A, points 3 et 6, de la MiFID, à condition que l'entreprise ne soit ni un négociant en matières premières et quotas d'émission, ni un organisme de placement collectif, ni une entreprise d'assurance ou une entreprise d'investissement pour laquelle il est dérogé à l'agrément en tant qu'établissement de crédit conformément à l'article 8 *bis* de la CRD, et que certains seuils quantitatifs soient respectés.

La lettre a) ci-dessus renvoie aux « établissements de crédit classiques » alors que la lettre b) renvoie aux « entreprises d'investissement de classe 1 »²⁶.

²⁶ Cf. note de bas de page n° 10.

4.1.1

Recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et octroyer des crédits pour son propre compte

L'article 4, paragraphe 1, point 1), a), du CRR définit comme établissement de crédit une entreprise exerçant, de manière cumulative, deux activités bancaires fondamentales : a) recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et b) octroyer des crédits pour son propre compte.

Les éléments fondamentaux de cette définition d'un établissement de crédit (comme « dépôts », « autres fonds remboursables », « octroyer des crédits » ou « du public ») ne sont pas définis dans le CRR. La seule définition du terme « dépôt » dans le droit de l'Union se trouve à l'article 2, paragraphe 1, point 3), de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (*Deposit Guarantee Scheme Directive*, DSGD)²⁷. Il existe en outre des différences entre les États membres quant à la définition de ces termes dans la législation nationale²⁸.

Sans altérer la définition de ces termes dans la législation nationale, la section 5.1 des orientations ABE CAM indique les aspects fondamentaux à prendre en considération lors de leur interprétation afin qu'ils soient compris de la même manière par toutes les autorités compétentes²⁹.

Les fonds reçus en lien avec la prestation de services spécifiques, comme les services de paiement ou l'émission de monnaie électronique, sont explicitement exclus de la notion de « dépôt »³⁰. Les demandeurs qui fournissent uniquement de tels services ne devraient dès lors pas être considérés comme des établissements de crédit.

²⁷ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149), telle que transposée en droit national.

Conformément à l'article 2, paragraphe 1, point 3), de la DSGD : « "dépôt" signifie 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 conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, y compris un dépôt à terme et un dépôt d'épargne, mais à l'exclusion d'un solde créditeur lorsque :

a) son existence ne peut être prouvée que par un instrument financier au sens de l'article 4, paragraphe 17, de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, sauf s'il s'agit d'un produit d'épargne dont l'existence est prouvée par un certificat de dépôt établi au nom d'une personne nommément désignée et qui existe dans un État membre le 2 juillet 2014 ;
b) son principal n'est pas remboursable au pair ;
c) son principal n'est remboursable au pair qu'en vertu d'une garantie particulière ou d'un accord particulier donnés par l'établissement de crédit ou par un tiers. ».

²⁸ Cf. également « *Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation* » (EBA/OP/2020/15).

²⁹ Cf. également l'avis de l'ABE indiqué dans la note de bas de page précédente.

³⁰ Pour plus d'informations, cf. l'article 18, paragraphe 3, de la 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), qui dispose que les fonds reçus par des établissements de paiement de la part d'utilisateurs de services de paiement ne constituent pas un dépôt ; et l'article 6, paragraphe 3, de la 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).

Entreprises d'investissement

Pour autant que les entreprises d'investissement de classe 1 soient concernées, au regard de la définition d'établissement de crédit exposée à l'article 4, paragraphe 1, point 1), du CRR, la réception de dépôts ou d'autres fonds remboursables du public et l'octroi de crédits pour leur propre compte ne constituent pas des exigences pour qu'elles soient considérées comme des établissements de crédit. Sous réserve du droit national, une entreprise d'investissement de classe 1 envisageant de proposer des services bancaires traditionnels (à savoir recevoir des dépôts et accorder des crédits) en plus de fournir des services d'investissement, doit recevoir un agrément en tant qu'établissement de crédit classique selon l'article 4, paragraphe 1, point 1), a), du CRR. Elle doit obtenir cet agrément soit au stade de la demande initiale, soit ultérieurement en demandant une extension de l'agrément qui lui a été accordé sur la base de la définition prévue à l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR³¹.

4.1.2 Respect de la définition

En ce qui concerne les établissements de crédit classiques, les deux activités citées dans la définition (à savoir a) recevoir des dépôts ou d'autres fonds remboursables et b) octroyer des crédits) doivent être menées par l'entreprise pour qu'elle puisse être qualifiée d'établissement de crédit^{32,33,34,35}. Si l'exécution de ces deux activités bancaires essentielles n'est pas claire, la BCE examinera les raisons sous-jacentes et effectuera une analyse ciblée.

Si l'entité demandeuse doit finalement instaurer ces deux activités pour être considérée comme un établissement de crédit, un certain degré de flexibilité peut

³¹ Cf. le considérant 40 du règlement sur les entreprises d'investissement : « Les grandes entreprises d'investissement converties en établissements de crédit ne devraient être autorisées à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour leur propre compte qu'après avoir obtenu l'agrément pour ces activités conformément à la directive 2013/36/UE. L'exercice de l'ensemble de ces activités, y compris celle consistant à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour leur propre compte, ne devrait pas être une exigence nécessaire pour que des entreprises soient considérées comme des établissements de crédit. La modification de la définition d'un établissement de crédit introduite par le présent règlement devrait donc s'entendre sans préjudice des régimes d'agrément nationaux mis en œuvre par les États membres conformément aux directives 2013/36/UE et (UE) 2019/2034, y compris toute disposition que les États membres peuvent juger utile aux fins de clarifier les activités que les grandes entreprises d'investissement relevant de la définition modifiée d'un établissement de crédit sont autorisées à exercer. ».

³² La BCE prend acte de l'avis de l'ABE ; cf. « *Opinion of the European Banking Authority on matters relating to the perimeter of credit institutions* » (EBA/OP/2014/12).

³³ La BCE prend acte de l'avis de l'ABE ; cf. « *Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation* » (EBA/OP/2020/15).

³⁴ Si le cadre prudentiel global pour les établissements de crédit n'est pas le plus correct ni le plus approprié pour les activités envisagées et si un régime réglementaire spécifique plus approprié existe (p. ex. émission de monnaie électronique et services de paiement), cela sera indiqué par l'ACN (ou les ACN) concernée(s).

³⁵ Sous réserve du droit national, la liste des activités financières nécessitant un agrément peut aller au-delà de celles énoncées à l'annexe I de la CRD. Pour plus de précisions, veuillez vous référer à la section 4.2.4 du présent guide.

être accepté durant la phase de mise en place de ces activités (p. ex. les 12 premiers mois) après la délivrance de l'agrément.

Si le plan d'activité ne permet pas de mener les deux activités prévues dans la définition sur une base régulière après une période raisonnable de démarrage, le demandeur devrait reconsidérer sa demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit et vérifier si, par exemple, un autre régime réglementaire pourrait mieux convenir.

4.2 Cas nécessitant une procédure d'agrément

4.2.1 Octroi d'un nouvel agrément

L'agrément pour exercer l'activité d'un établissement de crédit classique s'applique aux activités couvertes par la définition d'un établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), a), du CRR et comprend toutes les activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle en vertu de l'annexe I de la CRD (cf. encadré ci-dessous intitulé « Liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle »). Il s'applique aussi à d'autres activités réglementées qui, conformément au droit national, requièrent un agrément à des fins prudentielles.

Liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle

La liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle exposée à l'annexe I de la CRD comprend ce qui suit :

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 (UE) 2015/2366.
5. Émission et gestion d'autres moyens de paiement (p. ex. 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, y compris de jetons de monnaie électronique tels qu'ils sont définis à l'article 3, paragraphe 1, point 7), du règlement sur les marchés de crypto-actifs (*Markets in Crypto-Assets Regulation*, MiCAR)³⁶.
16. Émission de jetons se référant à un ou des actifs tels qu'ils sont définis à l'article 3, paragraphe 1, point 6), du MiCAR.
17. Services sur crypto-actifs tels qu'ils sont définis à l'article 3, paragraphe 1, point 16), du MiCAR³⁷.

Entreprises d'investissement

Les entreprises d'investissement de classe 1 sont agréées en tant qu'établissements de crédit conformément à l'article 8 *bis* de la CRD, comme introduit par l'article 62 de la directive sur les entreprises d'investissement. Cet agrément leur permet de continuer à mener les activités visées à l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR, sous réserve de l'une ou l'autre des conditions suivantes.

1. Les entreprises d'investissement qui répondent aux exigences quantitatives énoncées à l'article 4, paragraphe 1, point 1, b), i) et ii), et aux exigences qualitatives énoncées à l'article 4, paragraphe 1, point 1, b), iii), du CRR peuvent continuer à exercer ces activités pour autant qu'elles aient présenté une demande d'agrément avant le 27 décembre 2020.

³⁶ [Règlement \(UE\) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements \(UE\) n° 1093/2010 et \(UE\) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et \(UE\) 2019/1937 \(JO L 150 du 9.6.2023, p. 40\).](#)

³⁷ Les services et activités prévus aux sections A et B de l'annexe I de la MiFID, lorsqu'ils renvoient aux instruments financiers visés à la section C de l'annexe I de ladite directive, bénéficient aussi de la reconnaissance mutuelle conformément à la CRD.

2. Les entreprises d'investissement qui ne répondent pas aux exigences quantitatives et qualitatives ci-dessus peuvent continuer à exercer ces activités au plus tard jusqu'au jour où l'un des événements définis à l'article 8 *bis*, paragraphe 1, point a) ou b), de la CRD a lieu. Ces dispositions permettent aux entreprises d'investissement qui fournissent des services d'investissement à des clients dans d'autres États membres, soit en vertu de la liberté de prestation des services, soit par l'établissement de succursales dans des États membres autres que leur État membre d'origine, de continuer à fournir de tels services au titre du régime de passeport de la MiFID jusqu'à l'obtention de l'agrément en tant qu'établissement de crédit.

Une fois que les entreprises d'investissement de classe 1 ont obtenu leur agrément en tant qu'établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR, elles bénéficient du système de passeport bancaire tel que défini à l'article 35 et suivants de la CRD, ce qui leur permet de continuer à exercer les activités de négociation pour compte propre, de prise ferme d'instruments financiers et/ou de placement d'instruments financiers avec engagement ferme. Les entreprises d'investissement qui deviennent des entreprises d'investissement de classe 1 – parce qu'elles dépassent les seuils fixés à l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), i) à iii), du CRR ou en raison de changements dans leur modèle d'activité – doivent demander un agrément en tant qu'établissement de crédit afin d'assurer la conformité avec les exigences prudentielles du cadre CRR/CRD. L'autorisation pour une entreprise d'investissement de classe 1 d'exercer les activités énumérées à l'annexe I de la CRD dépendra de la loi nationale transposant l'article 8 *bis* de la CRD.

4.2.2 Agrément universel ou activité par activité

Certains pays participant au MSU³⁸ utilisent un concept d'agrément universel selon lequel la décision d'agrément de la BCE couvre l'ensemble des activités énoncées à l'annexe I de la CRD et reprises dans l'encadré intitulé « Liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle » ci-dessus. Dans d'autres États membres, en revanche, l'agrément est délivré activité par activité et ne couvre que les activités spécifiques pour lesquelles il a été accordé (cf. section 5.2. des orientations ABE CAM).

Entreprises d'investissement

Le droit national définit la mesure dans laquelle les entreprises d'investissement de classe 1 peuvent être autorisées à exercer des activités autres que celles énoncées à la section A, points 3) et 6), de l'annexe I de la MiFID, à savoir les activités couvertes par la définition de l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR.

³⁸ Ces États membres sont la Belgique, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et le Portugal.

4.2.3 Changement de siège/lieu d'enregistrement d'un pays participant au MSU à un autre

Dans la mesure où l'agrément est délivré en vertu du droit de l'Union, tel que transposé dans le droit national applicable, lorsqu'un établissement de crédit a l'intention de modifier son lieu d'enregistrement ou de transférer son siège dans un autre pays (un autre État membre de l'UE participant au MSU), l'agrément en lui-même ne peut pas être simplement transféré. En effet, l'établissement de crédit devra demander un nouvel agrément de la BCE, conformément au droit national dudit pays où le siège sera transféré.

4.2.4 Obligation d'agrément en vertu du 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 et indiquées dans l'encadré ci-dessus. Par conséquent, partout où le droit national exige d'un établissement de crédit qu'il obtienne un agrément avant de démarrer une activité financière spécifique, la BCE est 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, dès lors que cette exigence d'agrément implique une fonction prudentielle relevant du droit de l'UE³⁹.

4.2.5 Extension d'agrément

En cas d'agrément activité par activité, l'établissement de crédit tel que défini à l'article 4, paragraphe 1, point 1), a), du CRR est tenu de demander une extension d'agrément s'il a l'intention d'entreprendre a) une nouvelle activité réglementée visée à l'annexe I de la CRD et reprise dans l'encadré intitulé « Liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle » ci-dessus qui n'est pas encore couverte par son agrément existant, ou b) une nouvelle activité réglementée qui, conformément au droit national, est soumise à agrément à des fins prudentielles.

³⁹ En vertu de l'article 78, paragraphe 5, du règlement-cadre MSU, selon lequel « [l]a 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 [...] ».

Entreprises d'investissement

Pour les entreprises d'investissement de classe 1, l'extension d'un agrément est soumise au droit national (cf. les encadrés des sections 4.2.1 et 4.2.2 ci-dessus traitant des entreprises d'investissement)⁴⁰.

4.2.6 Changement de catégorie d'agrément

Lorsque le droit national prévoit différentes catégories d'agrément dans le cadre de la définition d'un établissement de crédit selon le CRR (établissements de crédit « classiques » et établissements de crédit « spécialisés », p. ex.), la décision d'agrément est rendue sur la base de l'évaluation des activités spécifiques qui seront menées dans le contexte de chaque catégorie. En principe, et sous réserve des dispositions du droit national, un changement de catégorie demande une évaluation différente et, par conséquent, une nouvelle décision d'agrément.

4.2.7 Changement de forme juridique

Le changement de forme juridique d'un établissement de crédit peut nécessiter une procédure d'agrément si le changement conduit à une situation où l'agrément existant ne couvre pas suffisamment l'activité ou d'autres aspects de l'entité (ou, dans des cas exceptionnels, où aucun agrément n'existe). Dans ce cas, un nouvel agrément ou une extension d'agrément sera exigé(e).

Si le changement de forme juridique ne requiert pas de décision d'agrément, d'autres types d'approbations prudentielles peuvent toujours être nécessaires, par exemple pour modifier les documents constitutifs (les statuts, p. ex.) de l'établissement de crédit.

⁴⁰ Si l'entreprise d'investissement de classe 1 a l'intention de recevoir des dépôts ou d'autres fonds remboursables du public et d'octroyer des crédits pour son propre compte, il est alors possible que, en fonction des circonstances et du droit national, elle doive demander une modification de son agrément pour couvrir les activités visées dans la définition énoncée à l'article 4, paragraphe 1, point 1), a), du CRR. Cf. aussi le considérant 40 du règlement sur les entreprises d'investissement et le règlement délégué (UE) 2022/2579. À titre d'exemple, en droit français, l'agrément au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), b), du CRR est un agrément spécialisé, et les établissements de crédit spécialisés « ne peuvent effectuer que les opérations de banque résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres ou de la décision d'agrément qui les concerne » (article L. 513-1 du Code monétaire et financier français).

4.2.8 Transferts d'agrément, fusions et scissions, banques-relais et établissements de crédit temporaires

D'une manière générale, un agrément accordé à une entité spécifique ne peut pas être cédé à une autre entité.

Les fusions entre deux établissements de crédit qui ne sont pas agréés pour les mêmes activités nécessitent une nouvelle décision d'agrément. Si l'établissement absorbant n'est pas un établissement de crédit ou n'est pas agréé pour certaines activités de l'établissement absorbé (parce que le concept d'agrément bancaire universel ne s'applique pas, p. ex.), une nouvelle décision d'agrément ou, selon les exigences spécifiques du droit national, une extension de l'agrément de l'établissement absorbant sera requise. La procédure d'agrément et les autres approbations (prudentielles) applicables pour la fusion pourront en outre devoir être décidées concomitamment et, potentiellement, par des autorités différentes. Selon la BCE, il est de bonne pratique pour les demandeurs de nouer des discussions avec les autorités de surveillance avant la demande afin de clarifier certains aspects de la procédure, les exigences en matière d'informations et les délais.

Les articles 27 *nonies*, 27 *decies* et 27 *undecies* de la CRD couvrent le champ d'application, les obligations de notification et les critères d'évaluation pour les fusions et scissions. Il convient de noter que l'évaluation d'une fusion ou scission ne se fait pas dans le cadre d'une procédure isolée lorsqu'elle coïncide avec un agrément conformément à l'article 8 de la CRD. Par conséquent, dans ce cas, l'évaluation de l'agrément concerné couvrira également l'évaluation de la fusion ou scission en question, y compris son plan de mise en œuvre.

4.2.8.1 Banques-relais

Dans le cas d'un transfert d'activités d'un établissement de crédit vers une banque-relais dans le contexte d'une résolution [articles 40 et 41 de la directive sur le redressement et la résolution des banques (*Recovery and Resolution Directive*, BRRD⁴¹)], la banque-relais est soumise à une procédure d'agrément attendu que l'agrément de l'entité faisant l'objet d'une procédure de résolution ne peut pas être transféré⁴². Dans ces cas, conformément à l'article 41, paragraphe 1, de la BRRD, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les objectifs de la résolution, la banque-relais peut être constituée et agréée au départ sans être conforme à toutes les exigences de la CRD durant une courte période au début de son fonctionnement. Si la BCE décide d'accorder l'agrément à la suite d'une demande présentée en ce

⁴¹ 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).

⁴² Une banque-relais est un établissement entièrement ou partiellement détenu par une ou plusieurs autorités publiques ou contrôlé par l'autorité de résolution et dont le but premier est de faire en sorte que les services financiers essentiels continuent d'être fournis aux clients de l'établissement défaillant et que ses activités financières essentielles se poursuivent.

sens par l'autorité de résolution, elle doit indiquer la période pendant laquelle l'établissement-relais sera dispensé de se conformer aux exigences pertinentes (article 41, paragraphe 1, de la BRRD).

L'agrément des banques-relais est effectué en collaboration avec d'autres autorités, notamment le Conseil de résolution unique et/ou l'autorité nationale de résolution, selon la situation. D'autres autorités peuvent aussi être impliquées si nécessaire.

4.2.8.2 Établissements de crédit temporaires

Parfois, certaines activités bancaires doivent être scindées et transférées vers une nouvelle entité avant de pouvoir être fusionnées avec un potentiel acquéreur⁴³. Une telle entité est appelée « établissement de crédit temporaire », car elle n'existe habituellement que pendant une courte période. Si un établissement de crédit temporaire peut être qualifié d'établissement de crédit CRR (à savoir que les activités transférées relèvent du règlement sur les exigences de fonds propres), il doit alors être agréé comme établissement de crédit. Une exception est toutefois possible, au cas par cas, lorsque la durée attendue de l'existence de l'entité temporaire correspond à la limite de temps nécessaire pour achever les transactions légales liées à la fusion. Dans de tels cas, la BCE estime qu'il est de bonne pratique pour les demandeurs de nouer des discussions avec les autorités de surveillance avant la demande.

⁴³ Un exemple est la vente par un groupe d'une filiale dont certaines activités doivent rester au sein du groupe. Ces activités peuvent, par exemple, être intégrées dans une nouvelle entité juridique et ensuite fusionnées avec une autre entité du groupe.

5 Évaluation

5.1 Exigences générales

Les autorités de surveillance évaluent toute demande d'agrément pour exercer l'activité d'établissement de crédit, y compris les changements aux agréments existants (extensions d'agrément comprises) et les demandes d'entreprises d'investissement de classe 1 conformément aux articles 10 à 14 de la CRD, tels que transposés en droit national et expliqués plus en détail aux sections 7 à 10 des orientations ABE CAM.

L'évaluation prudentielle couvre les thèmes suivants :

- programme d'activités, organisation structurelle et plan d'activité de l'établissement de crédit demandeur ;
- capital au moment de l'agrément, dont le montant, les sources et le calendrier de la capitalisation de l'établissement de crédit demandeur ;
- évaluations de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience de l'organe de direction de l'établissement de crédit demandeur dans sa fonction exécutive et sa fonction de surveillance ;
- évaluation de l'aptitude des actionnaires directs et indirects de l'établissement de crédit demandeur ;
- lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sous l'angle de la surveillance prudentielle (dans les limites expliquées à la section 6 du présent guide).

Les sections suivantes se concentrent sur ces domaines d'évaluation.

5.2 Programme d'activités, structure d'organisation et plan d'activité

Cette section donne une vue d'ensemble des différents éléments découlant de l'interprétation des politiques concernées^{44,45}. Elle aborde les six grands domaines suivants : a) évaluation du plan d'activité ; b) organe de direction ; c) structure

⁴⁴ Cette section couvre plus spécifiquement les matières exposées à l'article 10, paragraphes 1 et 2, de la CRD, traitant de la structure organisationnelle et des dispositifs (de gouvernance) de l'établissement de crédit demandeur, ainsi que de ses processus et mécanismes. Elle traite également de l'article 13 de la CRD relatif à la direction effective de l'établissement de crédit demandeur.

⁴⁵ Conformément au règlement délégué de la Commission sur les agréments, il est nécessaire de veiller à ce que tout demandeur d'agrément fasse l'objet d'une gestion saine et prudente et d'une gouvernance solide. Les articles 5 et 7 du règlement délégué, ainsi que son annexe I, donnent de plus amples précisions sur les principales informations à fournir dans le cadre d'une telle évaluation. Aux fins de l'évaluation, la section 9 des orientations ABE CAM porte sur la gouvernance interne de l'établissement de crédit demandeur. Veuillez vous reporter au paragraphe 128 des orientations ABE CAM pour des renvois aux orientations pertinentes.

d'organisation ; d) cadre de contrôle interne et de gestion des risques ;
e) infrastructure informatique et politique relative aux technologies de l'information et de la communication (TIC), résilience opérationnelle, et plan et politique de continuité de l'activité ; et f) accords d'externalisation.

5.2.1 Évaluation du plan d'activité

La section 7 des orientations ABE CAM explique en détail la méthodologie et les éléments que les autorités compétentes devraient évaluer pour se forger une idée de la viabilité et de la durabilité du modèle d'activité du demandeur et de sa capacité à se conformer aux exigences prudentielles sur l'horizon de planification. Le guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées donne également de plus amples informations sur la méthodologie utilisée pour effectuer l'évaluation prudentielle des plans d'activité⁴⁶.

Un des éléments introduits par les orientations ABE CAM réside dans le fait que le scénario de crise à soumettre par l'établissement de crédit demandeur doit être « grave mais plausible ». Pour garantir que le scénario de crise soumis par l'établissement de crédit demandeur est grave mais plausible, les autorités de surveillance évalueront si celui-ci est généralement proportionnel au profil de risque et au modèle d'activité du demandeur, ainsi qu'à la nature, à l'échelle et à la complexité de ses activités, conformément au principe de proportionnalité énoncé dans les orientations susmentionnées. Les autorités de surveillance évalueront plus précisément ce qui suit.

- La gravité des hypothèses de crise, en cherchant dans l'analyse statistique de base les facteurs et paramètres de risque, y compris la probabilité ou la fréquence d'occurrence, le cas échéant.
- Les méthodologies utilisées pour traduire les scénarios en effets sur les fonds propres réglementaires et économiques, et en particulier pour traduire les facteurs de risque en paramètres de risque pertinents (p. ex. probabilité de défaut, pertes en cas de défaut, abandons de créances, décotes sur la juste valeur, etc.). Les autorités de surveillance évalueront aussi si les hypothèses macroéconomiques sont au moins alignées sur le consensus des prévisions pessimistes officielles ou les scénarios des tests de résistance menés à l'échelle de l'UE par l'ABE le cas échéant.
- Si le scénario prévoit que les événements de crise se produisent au moment de l'horizon de prévision où ils ont la plus forte incidence.
- La quantification et la communication de l'incidence nette des mesures de gestion disponibles (hors coûts directs ou indirects) prises conjointement ou individuellement, en tenant compte également des interconnexions entre les mesures.

⁴⁶ Cf. le [Guide sur les procédures relatives aux participations qualifiées](#), disponible sur le site internet de la BCE consacré à la supervision bancaire.

- La quantification et la communication de l'incidence nette des mesures de gestion disponibles indépendamment de l'incidence de l'événement de crise (l'incidence du scénario de crise avant et après les mesures de gestion).
- La prise en compte du facteur temps lors de la quantification de l'incidence nette des mesures de gestion (la mise en œuvre de certaines mesures de gestion demande par exemple un minimum de temps).
- Si les mesures de gestion ne risquent pas de s'avérer irréalisables ou économiquement non viables en cas de crise.
- Si le plan de mise en œuvre est réaliste et sain d'un point de vue prudentiel. L'évaluation doit être proportionnée aux caractéristiques du cas, et tenir compte de la taille, de la complexité et du profil de risque des entités impliquées dans l'opération proposée. Elle doit aussi refléter l'étendue des synergies potentielles entre les entités en ce qui concerne la conformité avec les exigences prudentielles⁴⁷.

Dans des cas spécifiques où le plan d'activité est considéré comme comportant des risques accrus du fait de la nature du modèle d'activité (dans le cas de banques *fintech*, p. ex.), la BCE évaluera aussi le plan de sortie du demandeur. Un plan de sortie explique comment le demandeur peut cesser ses opérations commerciales de sa propre initiative, de façon ordonnée et solvable, sans porter atteinte à ses clients, sans perturber le système financier et sans intervention réglementaire⁴⁸.

5.2.2 Organe de direction

La section 9.2 des orientations ABE CAM décrit l'évaluation prudentielle effectuée par rapport à l'organe de direction. Les autorités compétentes évaluent entre autres choses l'aptitude des membres de l'organe de direction et, le cas échéant, des titulaires des postes clés (cf. section 5.4 du présent guide). Il est également renvoyé aux orientations de l'ABE sur la gouvernance interne et aux orientations communes de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et de l'ABE sur l'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés au titre de la directive 2013/36/UE et de la directive 2014/65/UE (EBA/GL/2021/06).

⁴⁷ Cela s'applique lorsque l'évaluation de l'agrément en question couvre également l'évaluation de la fusion ou scission concernée, comme prévu aux articles 27 *nonies*, 27 *decies* et 27 *undecies* de la CRD.

⁴⁸ La BCE évalue aussi les déclencheurs spécifiques d'un plan de sortie, qui sont généralement alignés sur la nature du modèle d'activité. Ces déclencheurs sont généralement définis à l'aide d'indicateurs quantitatifs, comme le capital, la liquidité et la rentabilité. En fixant des seuils clairs, ils permettent de savoir précisément quand le point de déclenchement est atteint et dans quel délai l'autorité de surveillance directe doit être notifiée.

5.2.3 Structure organisationnelle

La structure organisationnelle est évaluée conformément à la section 9.3 des orientations ABE CAM, qui décrit l'évaluation réalisée par les autorités compétentes par rapport aux principaux aspects de la structure organisationnelle.

5.2.4 Cadre de contrôle interne et de gestion des risques

La section 9.4 des orientations ABE CAM explique comment les autorités compétentes évaluent le cadre de contrôle interne et de gestion des risques des établissements de crédit demandeurs⁴⁹. Les articles 4 et 5 du règlement délégué de la Commission sur les agréments fixent les exigences concernant les documents à soumettre (à savoir un aperçu des politiques pertinentes⁵⁰ et des documents illustrant l'organisation interne en matière de contrôles internes).

5.2.5 Infrastructure informatique et politique TIC, résilience opérationnelle et plan et politique de continuité de l'activité

Conformément aux normes en vigueur, l'établissement de crédit demandeur est tenu de décrire et de démontrer la validité de sa structure et de son cadre informatiques et de fournir un aperçu des politiques pertinentes, comme exposé dans le règlement délégué de la Commission sur les agréments⁵¹, les orientations ABE CAM (section 9.4.8), les orientations de l'ABE sur la gestion des risques liés aux TIC et à la sécurité et les orientations de l'ABE sur l'évaluation du risque lié aux TIC dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP).

⁴⁹ Lors de l'évaluation du cadre de contrôle interne et de gestion des risques, il est important de garder à l'esprit que les décisions d'octroi d'agrément sont prospectives et que l'évaluation de l'efficacité réelle des structures et mesures organisationnelles est complexe. Lors de cette évaluation, les autorités compétentes doivent par ailleurs s'assurer que les structures et organisations visées ne présentent pas de déficiences pouvant avoir une incidence sur l'efficacité réelle après le début de l'activité.

⁵⁰ L'article 4, point g), du règlement délégué de la Commission sur les agréments dispose qu'une demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit doit contenir « un aperçu des cadres et politiques suivants du demandeur : i) le cadre de gestion du risque, expliquant la stratégie générale prévue par le demandeur pour identifier et gérer les risques pesant sur son activité, y compris les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, décrivant la stratégie de gestion de ces risques et comprenant une déclaration relative à sa tolérance et à son appétence au risque et des mesures visant à aligner le risque évalué sur l'appétence au risque ; ii) la politique de gestion du risque de liquidité ; iii) la politique de concentration et de diversification des fonds ; iv) la politique de gestion des sûretés ; v) la politique en matière de dépôts ; vi) la politique de crédit et de prêt ; vii) la politique en matière de risque de concentration ; viii) la politique de provisionnement ; ix) la politique de distribution des dividendes ; x) la politique en matière de portefeuille de négociation ».

⁵¹ L'article 5, paragraphe 1, point e), du règlement délégué de la Commission sur les agréments dispose qu'une demande d'agrément en qualité d'établissement doit contenir « iv) le plan et la politique de poursuite de l'activité, comprenant une vue d'ensemble des systèmes de sauvegarde et de récupération disponibles et des plans garantissant la disponibilité du personnel clé dans les situations où la continuité des activités doit être assurée ».

5.2.6 Accords d'externalisation

Une liste des activités dont l'externalisation auprès de prestataires tiers est prévue (soit à l'intérieur, soit à l'extérieur du groupe dont l'entité fait partie) doit être fournie par le demandeur avec la documentation pertinente indiquée à l'article 5, paragraphe 1, point f), du règlement délégué de la Commission sur les agréments.

Une évaluation plus limitée peut être considérée comme appropriée si l'établissement de crédit entre dans le périmètre d'un groupe déjà soumis à la supervision bancaire européenne, si les politiques d'externalisation du groupe sont appliquées par le demandeur et si les politiques du groupe ont déjà été évaluées positivement.

5.3 Capital au moment de l'agrément

Lors de l'évaluation du capital de l'établissement de crédit demandeur, les autorités de surveillance examinent le montant, le calendrier et les sources des entrées de capitaux intégrées dans le plan d'activité. En particulier, elles regardent si l'établissement de crédit demandeur se conforme les trois premières années d'activité aux exigences de fonds propres initiales⁵², fondées sur les risques⁵³ et fondées sur le levier⁵⁴, ainsi qu'aux limites sur les grands risques⁵⁵, à la fois dans un scénario de référence et dans un scénario de crise grave mais plausible. En vue de leur évaluation, les autorités de surveillance examinent et remettent en question les projections financières préparées par l'établissement de crédit demandeur. Lors de la détermination des sources, du calendrier et du montant requis du capital au moment de l'agrément, les autorités de surveillance font la distinction entre ce qui est nécessaire à l'établissement de crédit demandeur pour se conformer aux exigences de fonds propres précitées sur les 12 et sur les 36 premiers mois d'activité, comme expliqué ci-dessous.

5.3.1 Montant de capital requis au moment de l'agrément

Selon le paragraphe 116 des orientations ABE CAM, le niveau de capital requis au moment de l'agrément correspond au montant de capital qui, après déductions, filtres prudentiels et pertes cumulées, permettrait à l'établissement de crédit demandeur d'être conforme aux exigences de fonds propres initiales, fondées sur les risques et fondées sur le levier ainsi qu'aux limites sur les grands risques, dans un scénario de référence et un scénario de crise grave mais plausible, sur une base continue *sur les 36 premiers mois d'activités*. Le tableau 1 résume l'orientation énoncée au paragraphe 116 des orientations ABE CAM. Il présente six montants

⁵² Le capital initial est un montant fixe prévu pour l'agrément bancaire dans le droit national de l'État membre concerné qui transpose l'article 12 de la CRD. Selon l'article 93, paragraphe 1, du CRR, les fonds propres d'un établissement ne peuvent tomber à un niveau inférieur au montant du capital initial exigé lors de son agrément.

⁵³ Troisième partie du CRR.

⁵⁴ Septième partie du CRR.

⁵⁵ Quatrième partie du CRR.

différents (un pour chacune des exigences de fonds propres dans les deux scénarios). Le niveau de capital requis au moment de l'agrément équivaut au plus élevé de ces six montants. Si des limites aux grands risques sont également d'application, le tableau 1 peut contenir huit montants différents (p. ex. si un établissement de crédit demandeur a l'intention de changer de domicile ou d'acquérir un portefeuille, les exigences de fonds propres liées aux grands risques peuvent demander un capital plus élevé que les trois autres exigences de fonds propres).

Tableau 1

Montant de capital requis au moment de l'agrément (exemple)

	Scénario de référence		Scénario de crise	
	Montant (en millions d'euros)		Montant (en millions d'euros)	
Exigence globale de capital¹⁾ au mois 36	36		36	
+ Déductions et filtres prudentiels au mois 36	3	68	3	75
+ Pertes cumulées au mois 36	29		36	
Capital initial minimum²⁾	5		5	
+ Pertes cumulées au mois 36	29	34	36	41
Exigence de ratio de levier au mois 36	50		47	
+ Déductions et filtres prudentiels au mois 36	3	82	3	86
+ Pertes cumulées au mois 36	29		36	
Exigence liée aux grands risques au mois 36 ³⁾				
+ Déductions et filtres prudentiels au mois 36				
+ Pertes cumulées au mois 36				
Montant de capital requis au moment de l'agrément	86			

Note :

1) Dans certaines juridictions, une exigence supplémentaire de fonds propres est comprise pour déterminer l'exigence globale de capital afin de couvrir tout risque supplémentaire dans le démarrage de l'activité.

2) L'exigence de capital initial minimum doit tenir compte non seulement de l'article 4, paragraphe 1, point 51), du CRR, mais aussi de l'article 93, paragraphe 1, du CRR.

3) S'applique uniquement aux demandeurs anticipant de grands risques dans leur plan d'activité.

5.3.2 Calendrier et sources du capital requis au moment de l'agrément

Conformément au paragraphe 123 des orientations ABE CAM, la part de capital requis pour que l'établissement de crédit demandeur respecte les exigences de fonds propres initiales, fondées sur les risques et fondées sur le levier, ainsi que les limites sur les grands risques, dans un scénario de référence et un scénario de crise grave mais plausible, sur une base continue sur les 12 premiers mois d'activités, doit être libérée avant que la BCE n'octroie l'agrément en qualité d'établissement de crédit. Le tableau 2 résume l'orientation décrite au paragraphe 123 des orientations ABE CAM. Il présente six montants différents (un pour chacune des trois exigences de fonds propres dans les deux scénarios). Le montant de fonds propres comptables à libérer avant l'octroi de l'agrément par la BCE équivaut au plus élevé de ces six montants. Si des limites sur les grands risques sont également d'application, le tableau 2 peut contenir huit montants différents (p. ex. si un établissement de crédit demandeur a l'intention de changer de domicile ou d'acquérir un portefeuille, les

exigences de fonds propres liées aux grands risques peuvent demander un capital plus élevé que les trois autres exigences de fonds propres).

Tableau 2

Montant requis de capital à libérer avant l'octroi de l'agrément par la BCE (exemple)

	Scénario de référence		Scénario de crise	
	Montant (en millions d'euros)		Montant (en millions d'euros)	
Exigence globale de capital au mois 12	12		10	
+ Déductions et filtres prudentiels au mois 12	3	27	3	28
+ Pertes cumulées au mois 12	12		15	
Capital initial minimum¹⁾	5	17	5	20
+ Pertes cumulées au mois 12	12		15	
Exigence de ratio de levier au mois 12	6		5	
+ Déductions et filtres prudentiels au mois 12	3	21	3	23
+ Pertes cumulées au mois 12	12		15	
Exigence liée aux grands risques au mois 12 ²⁾				
+ Déductions et filtres prudentiels au mois 12				
+ Pertes cumulées au mois 12				
Montant requis de capital à libérer avant l'octroi de l'agrément par la BCE	28			

Note :

1) L'exigence de capital initial minimum doit tenir compte non seulement de l'article 4, paragraphe 1, point 51), du CRR, mais aussi de l'article 93, paragraphe 1, du CRR.

2) S'applique uniquement aux demandeurs anticipant de grands risques dans leur plan d'activité.

L'article 6, paragraphe 1, du règlement délégué de la Commission sur les agréments dispose que l'établissement de crédit demandeur doit fournir une preuve que le capital a été libéré par ses actionnaires. En vertu du paragraphe 124 des orientations ABE CAM, les autorités compétentes vérifient que le capital a effectivement été versé. En outre, en vertu du paragraphe 125 des orientations ABE CAM, si le droit national applicable n'exige pas expressément que le capital initial minimum soit libéré avant l'octroi de l'agrément par la BCE, la décision favorable d'agrément devrait inclure une condition suspensive par laquelle l'agrément ne devient effectif qu'une fois le montant de capital requis libéré.

En vertu du paragraphe 122 des orientations ABE CAM, les autorités compétentes vérifient que le capital de l'établissement de crédit ayant demandé un agrément est clairement séparé des propres fonds et des actifs de ses actionnaires à partir du moment où le capital doit être libéré et être disponible pleinement et sans restrictions pour l'usage exclusif de l'établissement de crédit.

En vertu du paragraphe 126 des orientations ABE CAM, la part de capital requis pour que l'établissement de crédit demandeur respecte les exigences de fonds propres initiales, fondées sur les risques et fondées sur le levier, ainsi que les limites aux grands risques, dans un scénario de référence et un scénario de crise grave mais plausible, sur une base continue pour la deuxième et la troisième années d'activités, devrait provenir de sources de financement évaluées comme étant « rapidement disponibles ». Les futures entrées de capitaux dont la valeur est incertaine au moment de l'octroi de l'agrément (comme les futurs profits des

actionnaires, les capitaux levés dans le cadre d'une future introduction en bourse, une émission de dette sur le marché ou le produit d'une future vente d'actifs volatils ou illiquides) peuvent ne pas répondre à la définition de sources de capitaux rapidement disponibles. À l'inverse, les accords ou contrats d'apport de capitaux conclus par des actionnaires ou des émissions d'instruments de fonds propres additionnels de catégorie 1 et 2 programmées au sein du groupe lorsque l'entreprise mère possède suffisamment de fonds propres excédentaires peuvent répondre à la définition de sources de capitaux rapidement disponibles.

5.4 Évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience de l'organe de direction

Les membres de l'organe de direction du demandeur doivent être évalués pour vérifier leur conformité avec les exigences d'honorabilité et de compétences (« aptitude ») conformément à l'article 13, paragraphe 1, deuxième phrase, de la CRD tel que transposé dans le droit national⁵⁶. Cela s'applique à tous les membres de l'organe de direction, aussi bien dans leur fonction exécutive que dans leur fonction de surveillance (quelle que soit la structure de l'organe de direction).

Le cas échéant, conformément au droit national, les autorités compétentes évaluent également l'aptitude des titulaires de postes clés. L'aptitude des titulaires de postes clés est évaluée conformément à la transposition de la CRD en droit national⁵⁷.

La décision d'agrément proprement dite comprendra l'évaluation de l'honorabilité et des compétences de l'ensemble des membres de l'organe de direction et, s'il y a lieu en vertu du droit national, des titulaires de postes clés.

À la différence des évaluations de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience (ci-après « évaluations de l'honorabilité et des compétences ») effectuées au fil du temps pour les nouveaux membres des organes de direction et qui sont réalisées par les autorités de surveillance, celles menées dans le cadre de la procédure d'agrément sont conduites par la BCE tant pour les établissements importants que pour les établissements moins importants. Toutefois, dès que la décision d'agrément initiale a été prise, les nominations ou modifications ultérieures dans l'organe de direction n'auront aucune incidence sur celle-ci et ne nécessiteront pas de nouvelle décision.

⁵⁶ L'article 13, paragraphe 1, de la CRD spécifie que « les autorités compétentes n'accordent l'agrément pour démarrer l'activité d'établissement de crédit qu'à la condition qu'au moins deux personnes dirigent effectivement les activités de l'établissement de crédit requérant » (principe des « quatre yeux »). Dans ce contexte, et sans préjudice des dispositions du droit national des sociétés, la demande d'agrément doit identifier au moins deux personnes qui dirigeront effectivement les activités du nouvel établissement de crédit.

⁵⁷ Selon l'article 91 *bis*, paragraphe 1, de la CRD, il incombe au premier chef aux entités soumises à la surveillance prudentielle de veiller à ce que les titulaires de postes clés répondent aux exigences d'aptitude énoncées dans la même disposition ; certains postes spécifiques sont aussi soumis à une évaluation par l'autorité compétente, comme requis par l'article 91 *bis*, point 5), de la CRD. Le périmètre de l'évaluation des titulaires de postes clés dans le cadre d'une procédure d'agrément dépend de la transposition nationale de la CRD.

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 des compétences⁵⁸. Ces critères sont complétés par les orientations communes de l'AEMF et de l'ABE sur l'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés au titre de la directive 2013/36/UE et de la directive 2014/65/UE ainsi que par le guide de la BCE relatif à l'évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience⁵⁹.

5.4.1 Cas spécifiques

Étant soumis au principe de proportionnalité, le processus d'évaluation est adapté à l'importance systémique anticipée et au profil de risque prévu de l'entité demandeuse. Les exemples ci-dessous illustrent la manière dont le principe de proportionnalité peut être appliqué dans des cas spécifiques.

5.4.1.1 Évaluation de l'honorabilité et des compétences dans le cas d'une extension d'agrément

Par définition, les établissements de crédit demandant une extension d'agrément sont déjà agréés et supervisés soit par la BCE soit par l'ACN, et l'aptitude des membres de l'organe de direction est évaluée régulièrement par l'autorité de surveillance compétente. Les membres existants de l'organe de direction ne sont par conséquent généralement pas réévalués dans le cadre de la procédure d'extension d'agrément. Toutefois, si de nouveaux faits susceptibles d'influencer négativement l'honorabilité et les compétences des membres de l'organe de direction sont découverts durant l'évaluation, la BCE peut alors envisager de réaliser une nouvelle évaluation distincte et complète de l'honorabilité et des compétences.

La BCE effectuera également une évaluation de l'honorabilité et des compétences (de membres individuels du conseil d'administration ou du conseil d'administration dans son ensemble) :

- pour évaluer les nouveaux membres de l'organe de direction nommés à la suite de l'extension ;
- pour veiller à ce que l'aptitude collective de l'organe de direction sur le plan des connaissances soit préservée si l'extension entraîne une modification significative du modèle d'activité de l'entité ou de la complexité ou l'étendue de ses services et produits.

⁵⁸ Cf. article 91 de la CRD, qui cite a) l'expérience, b) l'honorabilité, c) les conflits d'intérêts et l'indépendance d'esprit, d) le temps consacré et e) l'aptitude collective.

⁵⁹ Cf. le [Guide relatif à l'évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience](#), disponible sur le site internet de la BCE consacré à la supervision bancaire.

5.5 Évaluation des actionnaires dans les procédures d'agrément

Avant d'accorder l'agrément, l'autorité compétente considère la nécessité d'évaluer les actionnaires du nouvel établissement de crédit. Les actionnaires suivants feront l'objet d'une telle évaluation :

- actionnaires qui détiendront une participation qualifiée au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 36), du CRR ;
- les 20 principaux actionnaires, en l'absence de personnes détenant une participation qualifiée.

Pour de plus amples informations sur l'évaluation des participations qualifiées, veuillez consulter le [guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées](#).

Les informations à fournir dans ce cadre sont spécifiées aux articles 8 et 9 ainsi qu'à l'annexe II du règlement délégué de la Commission sur les agréments.

5.5.1 Périmètre de l'évaluation : actionnaires détenant une participation qualifiée

Dans les cas où un ou plusieurs actionnaires possèdent une participation qualifiée, les critères utilisés sont les mêmes que ceux prévus pour l'évaluation de l'acquéreur d'une participation qualifiée dans un établissement de crédit existant. Ces critères sont les suivants :

- l'honorabilité (cf. section 5.2.1 du guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées) ;
- la solidité financière (cf. section 5.2.3 du guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées) ;
- les soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (cf. section 5.2.5 du guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées) ;
- l'honorabilité, les connaissances, les compétences et l'expérience de tout membre de l'organe de direction qui assurera la gestion des activités de l'établissement de crédit (cf. section 5.2.2 du guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées) ;
- le respect des exigences prudentielles par l'établissement (cf. section 5.2.4 du guide de la BCE sur les procédures relatives aux participations qualifiées).

Aucune décision distincte sur une(des) participation(s) qualifiée(s) ne sera rendue, à moins que le droit national ne demande une décision autonome spécifique concernant le respect par les actionnaires proposés des critères de participations

qualifiées. Le résultat de l'évaluation des actionnaires est donc, en principe, intégré à la décision d'agrément.

5.5.2 Périmètre de l'évaluation : 20 principaux actionnaires

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

Les autorités de surveillance considéreront les informations à la lumière des normes techniques de réglementation de l'ABE précisant les informations à fournir dans la demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit⁶⁰ et des orientations ABE CAM, et en tenant compte du principe de proportionnalité et des circonstances pertinentes, comme la taille de la participation, les caractéristiques de l'établissement de crédit et le rôle des actionnaires.

Il est possible que plusieurs actionnaires détiennent le même nombre d'actions et qu'il soit alors difficile de 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.

⁶⁰ [Règlement délégué \(UE\) n° 2022/2580 de la Commission du 17 juin 2022 complétant la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation précisant les informations à fournir dans la demande d'agrément en tant qu'établissement de crédit et précisant les obstacles susceptibles d'entraver le bon exercice des fonctions de surveillance des autorités compétentes \(JO L 335 du 29.12.2022, p. 64\).](#)

6 Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sous l'angle de la surveillance prudentielle

Afin de satisfaire aux exigences énoncées à l'article 14, paragraphe 2, et à l'article 23, paragraphe 1, point e), de la CRD, le demandeur devrait fournir, dans la demande d'agrément, des informations permettant d'évaluer, du point de vue de la surveillance prudentielle, si des éléments de son modèle d'activité tels que présentés dans la demande sont susceptibles de donner lieu à un blanchiment de capitaux et à un financement du terrorisme, compromettant ainsi la sécurité et la solidité de la nouvelle banque. Ces informations comprennent notamment celles relatives à ses actionnaires qualifiés. Plus précisément, l'article 23, paragraphe 1, point e), de la CRD prévoit une évaluation visant à déterminer s'il existe des « motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération ou une tentative de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme [...] est en cours ou a eu lieu en rapport avec l'acquisition envisagée, ou que cette dernière pourrait en augmenter le risque »⁶¹. Cette évaluation se concentre en particulier sur deux aspects principaux : a) la prise en considération des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme découlant du modèle d'activité spécifique (conformément aux orientations ABE CAM – voir p. ex. le paragraphe 68) ; et b) la manière dont les dispositifs/processus de gouvernance interne de l'établissement de crédit tiennent compte des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme découlant des activités envisagées (conformément à l'article 10, paragraphe 2, et à l'article 74, paragraphe 1, de la CRD ainsi qu'aux orientations de ABE CAM – voir p. ex. le paragraphe 129).

Conformément au considérant 28 du règlement MSU, les missions de surveillance prudentielle liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que l'application de la législation en la matière ne font pas partie des compétences transférées à la BCE. En conséquence, la BCE effectue son évaluation sous l'angle prudentiel, ce qui signifie qu'elle cherche à déterminer si le blanchiment avéré de capitaux ou le financement avéré du terrorisme, ou les risques y afférents, pourraient compromettre l'intégrité du demandeur et/ou l'appréciation de ses actionnaires (y compris l'appréciation de l'origine des fonds) et nuire à la gestion saine et prudente du demandeur en termes, par exemple, de fonds propres, de liquidité, de viabilité du modèle d'activité et de gouvernance. La BCE coopère avec les ACN, les autorités nationales en charge de la lutte contre le blanchiment de

⁶¹ Cf. également l'article 14, paragraphe 2, et l'article 23, paragraphe 1, point e), de la CRD. Cf. également l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la CRD : « Les autorités compétentes peuvent s'opposer à l'acquisition envisagée lorsque le candidat acquéreur est situé dans un pays tiers figurant sur la liste des pays tiers à haut risque dont les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme présentent des carences stratégiques, conformément à l'article 9 de la directive (UE) 2015/849, ou dans un pays tiers faisant l'objet de mesures restrictives de l'Union, et que l'autorité compétente estime que cela affecte la capacité du candidat acquéreur à mettre en place les pratiques et processus requis pour se conformer aux exigences du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. ».

capitaux et le financement du terrorisme et les cellules de renseignement financier en vertu des lois et dispositifs nationaux, avec d'autres autorités compétentes en vertu de l'article 56, point g), et de l'article 117, paragraphe 5, de la CRD ainsi qu'avec l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ALBC)⁶² sur la base du protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) du 27 juin 2025.

⁶² L'ALBC est chargée de la surveillance des entités du secteur financier sur le plan de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que de la coordination des autorités compétentes en la matière et des cellules de renseignement financier dans l'UE.

7 Dispositions accessoires, procédure régulière et transition vers la surveillance prudentielle continue

7.1 Recours aux dispositions accessoires (conditions, obligations et recommandations)

Si l'évaluation de la demande d'agrément révèle des insuffisances auxquelles l'établissement doit remédier, la BCE peut assortir sa décision de dispositions accessoires. Toute mesure de ce type doit tenir compte des caractéristiques de l'établissement et respecter le principe de proportionnalité.

De même, les demandeurs peuvent prendre des « engagements préalables » vis-à-vis des autorités de surveillance avant l'adoption de la décision d'agrément.

7.1.1 Conditions

Une condition est une disposition accessoire rattachée à une décision positive qui suspend les effets juridiques de cette dernière jusqu'à la survenance d'un événement déterminé.

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

7.1.2 Obligations

Comme les conditions, les obligations⁶³ exigent du demandeur qu'il prenne des mesures ou 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 les effets juridiques de 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 continu 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 doutes sur la capacité de l'entité à remplir en permanence les critères d'agrément.

⁶³ Cf. le paragraphe 29 des orientations ABE CAM.

7.1.3 Recommandations

Les recommandations ne sont pas contraignantes juridiquement et peuvent porter sur un large éventail de questions. Elles peuvent être rattachées à une décision d'agrément, même si tous les critères d'agrément ont été remplis, et visent à offrir, en permanence, un cadre d'orientation pour l'établissement de crédit.

7.1.4 Engagements préalables

Les engagements préalables ne sont pas imposés par la BCE. Ils sont proposés par le demandeur et arrêtés d'un commun accord avec lui avant la décision d'agrément.

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 de l'ACN et de la BCE et peuvent être intégrés dans la décision d'agrément sous la forme de conditions ou d'obligations fixées d'un commun accord.

7.2 Procédure régulière (droit d'être entendu et accès au dossier)

L'ACN peut rejeter une demande d'agrément à la suite de son évaluation ou proposer que la BCE accorde l'agrément. Après avoir mené sa propre évaluation, la BCE peut alors appuyer la décision proposée par l'ACN ou s'y opposer.

7.2.1 Droit d'être entendu dans le cadre des décisions d'agrément

Lorsqu'une demande d'agrément est rejetée par la BCE ou lorsque des conditions ou obligations sont imposées, le demandeur doit bénéficier du droit d'être entendu (c'est-à-dire avoir la possibilité de formuler des observations). Dans le cas des agréments, le demandeur dispose d'un délai de trois jours ouvrables pour soumettre ses commentaires (article 31, paragraphe 3, du règlement-cadre MSU).

Le droit d'être entendu ne s'applique pas dans les cas suivants :

- (a) lorsque des engagements ont été pris unilatéralement par le demandeur dans la demande initiale ou au cours de la période d'évaluation, et que la décision est adoptée avec des conditions ou obligations reflétant ces engagements sans aller au-delà de ceux-ci ;
- (b) lorsque l'autorité compétente impose une obligation de fournir des informations de façon ponctuelle ;

- (c) lorsque les conditions et obligations imposées par l'autorité compétente pendant son évaluation de la demande d'agrément ont été acceptées par écrit par le demandeur avant l'adoption de la décision.

7.2.2 Accès au dossier dans le cadre des décisions d'agrément

Le demandeur peut demander d'accéder au dossier de la BCE⁶⁴.

⁶⁴ Le fondement juridique de ce droit est défini à l'article 22, paragraphe 2, du règlement MSU et à l'article 32 du règlement-cadre MSU, qui disposent que, dans une procédure de surveillance prudentielle de la BCE, les parties concernées ont le droit d'avoir accès au dossier de la BCE, sous réserve de l'intérêt légitime d'autres personnes dans la protection de leurs secrets d'affaires. De même, ce droit d'accès ne s'étend pas aux informations confidentielles.

© **Banque centrale européenne, 2026**

Adresse postale 60640 Francfort-sur-le-Main, Allemagne

Téléphone +49 69 1344 0

Site internet www.ecb.europa.eu

Tous droits réservés. La reproduction à des fins pédagogiques et non commerciales est autorisée à condition que la source soit citée.

Veuillez consulter le [glossaire de la BCE](#) pour toute question terminologique.

PDF ISBN 978-92-899-7950-4, doi:10.2866/8909999, QB-01-26-183-FR-N