



## La réforme de l'architecture de contrôle du secteur financier en Belgique

La Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) se trouve une nouvelle fois à la veille d'une importante réforme. Si le rapprochement entre le contrôle microprudentiel et le contrôle macroprudentiel avait déjà été inscrit dans la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et s'était concrétisé par la mise en place d'un Comité de stabilité financière, les contours d'une nouvelle organisation du contrôle dans laquelle les composantes micro et macro du contrôle prudentiel sont intégrées, ont été dessinés, au niveau belge, dans le sillage des récentes évolutions européennes.

Il a été récemment décidé de constituer, à bref délai, un Comité des risques et établissements financiers systémiques (CREFS), au sein duquel siégeront les membres des comités de direction de la Banque Nationale de Belgique (BNB) et de la CBFA, et qui aura pour mission première de contribuer à préserver la stabilité du système financier. Le CREFS sera doté d'un pouvoir de décision exclusif en ce qui concerne le contrôle prudentiel - qui doit garantir la solidité - des établissements systémiques, tels que les grandes banques et les grandes entreprises d'assurances, et il se verra également confier une nouvelle compétence,

consistant à approuver les décisions stratégiques de ces établissements.

La création du CREFS ne constitue toutefois qu'une phase transitoire, qui sera suivie, dans les deux ans, par l'intégration dans le giron de la BNB des compétences du CREFS et de la CBFA en matière de contrôle prudentiel, selon le modèle dit "twin peaks". Parallèlement, la CBFA assurera, à l'instar notamment de son homologue néerlandaise, l'« *Autoriteit voor de Financiële Markten* », et de son homologue française, l'« *Autorité des marchés financiers* », le contrôle du respect des règles de conduite. La CBFA développera par ailleurs ses compétences en ce qui concerne la protection des consommateurs, la surveillance des marchés financiers, le contrôle des informations diffusées par les sociétés cotées, le contrôle des offres publiques et des OPA, ainsi que le contrôle des produits de placement et des distributeurs, en mettant notamment en place de nouveaux instruments de contrôle.

André-Pierre ANDRE-DUMONT

Jean-Pierre BUYLE

Daniël VAN DER MOSEN

- A l'origine de la réforme : la crise financière et des recommandations de la Commission parlementaire spéciale et du Comité Lamfalussy pour une nouvelle architecture financière.

**F**ace à la crise financière qui a frappé durement notre pays fin 2008, les pouvoirs publics et les autorités de contrôle se sont attachés, dans un premier temps, à gérer au mieux la situation. Est ensuite venu le temps de la réflexion, l'objectif étant d'évaluer les causes de la crise ainsi que le comportement des différents acteurs avant et pendant cette crise. Dans ce cadre, plusieurs initiatives ont été prises. Le Parlement a créé une **Commission parlementaire spéciale**, chargée d'examiner la crise financière et bancaire. Cette Commission a formulé, en avril 2009, une série de recommandations concernant l'organisation du contrôle financier. Ces recommandations donnent un aperçu des voies possibles à emprunter pour poursuivre l'élaboration de l'architecture du contrôle. A cet égard, la Commission parlementaire spéciale a notamment mis l'accent sur l'évolution de l'interaction entre la BNB et la CBFA dans l'exercice du contrôle financier des établissements systémiques. Le Gouvernement fédéral belge a, de son côté, chargé le Baron Lamfalussy de développer un projet pour un nouveau contrôle financier en Belgique. Le rapport publié en juin

2009 par le « *High Level Committee for a new Financial Architecture* », présidé par le Baron Lamfalussy, énonce des recommandations en la matière. Dans ce rapport, les experts du comité Lamfalussy proposent de renforcer sensiblement le modèle de coopération entre la BNB et la CBFA, avant d'envisager une réforme plus fondamentale de l'architecture de contrôle des établissements financiers.

Depuis la publication de ce rapport en juin 2009, des modifications significatives ont notamment été apportées à l'architecture du contrôle financier en France et en Allemagne. C'est dans le prolongement de ces évolutions étrangères très récentes et des recommandations formulées dans les rapports Lamfalussy et de la Commission parlementaire spéciale qu'est née la présente réforme. La nouvelle loi votée au Parlement modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, ainsi que la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, et portant des dispositions diverses (ci-après « *la loi* ») pose les fondations d'une réforme en deux étapes.

## ■ Première phase : la création du Comité des risques et établissements financiers systémiques (CREFS)

### Création du CREFS

La première étape de cette réforme prévoit la constitution, en 2010, du Comité des risques et établissements financiers systémiques (CREFS). Il s'agit d'un organisme autonome ayant la personnalité juridique qui rassemble les comités de direction de la BNB et de la CBFA, sous la présidence du gouverneur de la BNB.

Dans son rapport final du 16 juin 2009, le Comité Lamfalussy a plaidé en faveur d'un contrôle financier plus strict et a formulé quelques propositions dans ce sens. Le Comité Lamfalussy a constaté que le Comité de stabilité financière créé par la loi du 2 août 2002, que l'on peut considérer comme le précurseur du CREFS, n'était pas parvenu, dans le cadre de sa mission de prévention, à éviter la crise financière en Belgique. Il a dès lors estimé nécessaire de remplacer ce comité par un Comité des risques et établissements financiers systémiques qui posséderait un dynamisme et un pouvoir suffisants pour préserver le pays d'une éventuelle nouvelle crise financière.

### Missions du CREFS

Dans le cadre de sa mission générale de préservation de la stabilité du système financier, le CREFS est tenu :

- d'assurer le suivi du système financier afin d'intervenir dans la détection de menaces éventuelles pour la stabilité de ce système;
- de donner des avis au gouvernement fédéral et au parlement fédéral quant aux mesures nécessaires, ou aptes à contribuer, à la stabilité, au bon fonctionnement et à l'efficacité du système financier du pays;
- de coordonner la gestion de crises;
- d'assurer la surveillance des établissements financiers systémiques et notamment de procéder au suivi et à l'appréciation des évolutions stratégiques et du profil de risque de ces établissements;
- de s'assurer de l'échange d'informations et de la coordination des politi-

ques entre la BNB et la CBFA;

- de contribuer aux missions précitées au niveau international et au niveau européen en ce qui concerne la collaboration avec le Conseil européen du risque systémique.

### Qu'entend-t-on par établissement financier systémique ?

La loi définit ce qu'il convient d'entendre par établissements financiers systémiques. Afin de déterminer les établissements financiers dont le CREFS doit désormais assurer la surveillance, le législateur a opté pour un ensemble de critères quantitatifs et organisationnels, tels que le modèle d'entreprise, la complexité de la structure du bilan, l'organisation ou les liens mutuels avec d'autres établissements financiers. Sont ainsi visés :

- les établissements de crédit, les compagnies financières ou les entreprises mères à la tête d'un groupe de services financiers, dont le total du bilan dans les comptes consolidés établis conformément aux « *International Financial Reporting Standards* » excède 150 milliards d'euros, ou dont la part de marché

sur le marché belge de l'épargne ou du crédit excède 10 % ;

- les entreprises d'assurances ou les sociétés holding d'assurances, dont l'encaissement de primes relatives aux activités en assurance vie ou en assurance non-vie représente au moins 10% du marché belge;
- les établissements de crédit, les organismes financiers ou les organismes assimilés jouant un rôle prépondérant sur le territoire belge dans les opérations de conservation ou les opérations de compensation ou de règlement-titres ;
- les établissements sous statut de contrôle prudentiel désignés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du CREFS.

Dans l'état actuel des choses et tenant compte des modalités de contrôle déterminées dans le cadre du fonctionnement des collèges de superviseurs, les 4 grands groupes bancaires (BNP PARIBAS FORTIS, KBC, DEXIA, ING), ainsi que ETHIAS, AXA, FORTIS HOLDING, EURO-CLEAR, SWIFT et la BANK OF NEW YORK MELLON sont *de facto* visés par

cette définition. La liste des établissements financiers systémiques fera l'objet d'une publication sur le site web du CREFS. Le Roi peut, si nécessaire, étendre cette liste, sur proposition du CREFS. Tel pourrait être le cas si des instances internationales (par exemple le Comité de Bâle ou le Committee of European Banking Supervisors) venaient à arrêter des critères pour déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par établissement financier systémique.

### **Pouvoirs du CREFS**

Dans l'exercice de sa mission de surveillance prudentielle des établissements financiers systémiques, le CREFS bénéficiera à la fois de l'assistance de la CBFA et de la BNB, selon leurs compétences respectives. Parmi les mesures que le CREFS est habilité à prendre à l'égard des établissements financiers systémiques, on relève notamment la possibilité pour le CREFS de :

- s'opposer aux décisions stratégiques d'établissements financiers systémiques si celles-ci vont à l'encontre d'une gestion saine et prudente de l'établissement financier systémique ou sont susceptibles d'avoir une incidence négative importante sur la sta-

bilité du système financier. Par décision stratégique, la loi vise, de manière assez large, tout investissement, participation ou relation de coopération stratégique de l'établissement financier systémique, telles que les décisions d'acquisition ou de constitution d'un autre établissement, de constitution d'une joint venture, d'établissement dans un autre État, de conclusion d'accords de coopération, d'apport ou d'acquisition d'une branche d'activité, de fusion ou de scission, pour autant que ces décisions soient susceptibles de modifier de plus de 10% le total du bilan ou des revenus consolidés de l'établissement, ou représentent un investissement d'au moins 5% de son capital et ses réserves ;

- imposer à un établissement financier systémique des exigences particulières en matière de solvabilité, de liquidité, de concentration des risques et de positions en risque, lorsque le CREFS estime que cet établissement présente un profil de risque inadéquat ou que sa politique est susceptible d'avoir un impact négatif sur la stabilité du système financier ;
- charger la CBFA d'ouvrir une enquê-

te lorsque des faits sont susceptibles de donner lieu à l'imposition d'une amende administrative ;

- prendre des règlements, dans les domaines de ses compétences exclusives, complétant les dispositions légales et réglementaires.

### **Obligation de « reporting » dans le chef des établissements financiers systémiques**

Afin de permettre au CREFS d'exercer sa mission de surveillance prudentielle sur les établissements financiers systémiques, la loi impose à chacun de ces établissements de transmettre au CREFS un relevé des développements concernant leurs activités, leurs positions de risques et leurs situations financières. Le CREFS déterminera le contenu précis des informations qui doivent lui être transmises ainsi que la fréquence et les modalités de cette transmission d'informations. La non-transmission de ces informations, dans les délais fixés par le CREFS, peut être lourde de conséquence pour l'établissement qui reste en défaut de communiquer ces informations, dans la mesure où la loi prévoit la possibilité pour le CREFS d'infliger une astreinte à raison d'un montant

maximum de 50.000 euros par jour de retard.

### **Soutien logistique de la BNB et de la CBFA**

La BNB et la CBFA sont également tenues d'apporter un soutien logistique au CREFS afin de l'aider dans l'exercice de sa mission de surveillance. Outre la possibilité pour le CREFS de détacher des membres du personnel de la BNB et de la CBFA, ces dernières ont l'obligation de fournir au CREFS toutes les informations utiles et nécessaires au bon exercice de ses missions. La loi prévoit également la possibilité pour le CREFS de demander d'être saisi d'un dossier concernant ses compétences légales ou que des devoirs d'enquête ou des compléments d'informations soient effectués. Afin de garantir que le CREFS bénéficie, en toutes circonstances, de l'information nécessaire, la loi précise encore que lorsqu'elle n'est pas disponible auprès de la CBFA ou de la BNB, le CREFS peut requérir les informations directement auprès des établissements financiers systémiques, sous peine d'astreinte éventuelle.

- **Deuxième phase : l'intégration dans le giron de la BNB des compétences liées à l'exercice du contrôle systémique et du contrôle prudentiel, et l'instauration du modèle dit « *twin peaks* »**

### **Transfert du contrôle systémique du CREFS à la BNB**

La seconde étape de la réforme met en place le transfert à la BNB des compétences et missions du CREFS en matière de contrôle systémique. Conçu comme un véhicule destiné à assurer la transition vers une nouvelle architecture de contrôle des établissements financiers systémiques plutôt que comme un véritable organisme voué à une longue existence, le CREFS doit voir ses compétences et missions, en ce qui concerne le contrôle de nature systémique, être transférées au sein de la BNB, en principe, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur des arrêtés royaux qui doivent être pris afin de faire évoluer les structures de surveillance du secteur financier. En effet, la loi autorise le Roi à prendre les arrêtés royaux nécessaires à cette réforme, avant le 30 septembre 2010, et ceux-ci cesseront de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par une loi dans les deux ans de leur date d'entrée en vigueur.

### **Transfert du contrôle prudentiel de la CBFA à la BNB et adoption du modèle « *twin peaks* »**

La seconde étape de la réforme prévoit également que l'ensemble du contrôle prudentiel soit intégré dans le giron de la BNB. En d'autres termes, le contrôle prudentiel, exercé jusqu'alors par la CBFA sur les établissements de crédit, les entreprises d'assurances, les sociétés de bourse, les entreprises de réassurance, les institutions de retraite professionnelle, et les organismes de compensation et de liquidation, fera désormais partie des nouvelles compétences de la BNB. Ce transfert de compétences s'inscrit dans le droit fil des évolutions récemment observées dans la zone euro, et instaure une nouvelle architecture de contrôle basée sur le modèle dit "*twin peaks*", en vertu duquel le contrôle des banques est confié à la Banque centrale et celui des marchés financiers et la protection des investisseurs à une Commission financière. A l'instar de ce qui est prévu pour le CREFS (voir *supra*), le législateur souhaite que cette réforme de l'architecture du contrôle financier en Belgique s'opère rapi-

dement, et, dans ce cadre, le Roi est chargé de redessiner, pour le 30 septembre 2010, les contours du contrôle financier. Les règles ainsi arrêtées doivent, deux ans au plus tard après la date de leur entrée en vigueur, être confirmées par une loi.

### **Possibilité pour la BNB de créer de nouvelles entités juridiques**

Afin de faciliter l'intégration des compétences du CREFS et de la CBFA au sein de la BNB, la loi autorise cette dernière à créer une ou plusieurs entités juridiques dont l'objet est l'exercice de toute ou partie des compétences. Dans cette hypothèse, la BNB sera tenue de définir les missions, les organes, la dénomination, les modalités de financement ainsi que toute autre modalité nécessaire au bon fonctionnement de ces entités. Le Roi est quant à lui notamment habilité à régler, pour les missions transférées à ces entités, le régime de responsabilité applicable à la BNB, aux membres de ses organes, aux membres de son personnel et, le cas échéant, aux entités juridiques à créer.

### **La nouvelle CBFA**

La répartition des compétences entre la BNB (ou les entités créées par cette der-

nière), d'une part, et la CBFA, d'autre part, fait de la BNB la principale autorité de contrôle prudentiel, tandis que la CBFA – dont le Roi est habilité à en changer la dénomination –, désormais amputée de ses compétences de surveillance micro prudentielle, est chargée du contrôle transversal des règles de conduite, de la surveillance des marchés, ainsi que de l'information et de la protection des consommateurs. Cela signifie notamment que, vis-à-vis des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, la nouvelle CBFA exercera le contrôle du respect des règles de conduite MiFID. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que la loi du 2 août 2002 *relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers habilite toujours le Roi à étendre l'application de ces règles de conduite à d'autres intermédiaires, tels que les entreprises d'assurances et les courtiers d'assurances qui pourraient, le cas échéant, être visés par ces règles de conduite lorsqu'ils procèdent à la vente de contrats d'assurance vie du type branche 21 ou 23.*

### **Coopération entre la CBFA et la BNB**

La coexistence de la CBFA et de la BNB

au sein du modèle « *twin peaks* » créera incontestablement des points d'interférence dans l'exercice de certaines compétences de contrôle. Afin d'élaborer une architecture de contrôle globale et cohérente, qui repose sur une collaboration efficace et complémentaire entre les autorités de contrôle concernées et qui puisse notamment être alignée sur les évolutions observées au niveau européen, la loi prévoit que le Roi peut, le cas échéant, déterminer les modalités de coopération entre la BNB (ou les entités créées par la BNB) et la CBFA et qu'il peut, le cas échéant, fixer les modalités de l'attribution de l'exercice de compétences et de tâches.

### **Une protection du consommateur renforcée et assurée par la CBFA**

En vue d'assurer la protection du consommateur financier et compte tenu des abus constatés dans le passé, la loi habilite le Roi à arrêter des règles spécifiques concernant le contenu et le mode de présentation des communications à caractère promotionnel et autres documents et avis se rapportant à un compte ouvert auprès d'un établissement financier, et de confier à la nouvelle CBFA, désormais conçue pour fonctionner comme une agence indépendante de protection des consumma-

teurs de produits financiers, le contrôle du respect de ces dispositions.

Dans cette même optique, la loi prévoit également la possibilité pour le Roi d'arrêter des règles spécifiques concernant les communications à caractère promotionnel et autres documents et avis se rapportant à l'offre d'instruments de placement.

Le comité de direction de la CBFA se voit également attribué la faculté d'arrêter des règlements dans le domaine de la protection des consommateurs. Ce pouvoir réglementaire porte sur deux domaines spécifiques :

- la négociation de produits pour des investisseurs de détail. Les règlements susvisés pourraient subordonner la négociation de certains produits à des conditions restrictives, en tout cas lorsque ces produits, en raison de leur complexité, ne sont pas destinés à l'investisseur de détail moyen ;
- les exigences de transparence en ce qui concerne la tarification et les frais administratifs de tels produits. L'objectif est d'arriver à établir des règles équivalentes pour l'ensemble des

instruments et produits.

Lorsque le comité de direction envisage d'édicter des règlements dans les domaines précités, il doit préalablement recueillir l'avis du conseil de surveillance et du Conseil de la Consommation. Ces règlements doivent être approuvés par le Roi, et l'avis conforme du CREFS est requis sur les projets de règlements et de mesures qui ont une portée systémique et qui concernent des établissements financiers systémiques.

### La création d'une commission des sanctions autonomes

La loi crée également une commission des

sanctions autonome composée à titre principal de magistrats. Cette commission est chargée de se prononcer, en toute indépendance et dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, sur l'imposition des amendes administratives par la CBFA et le CREFS. La commission des sanctions arrête un règlement d'ordre intérieur fixant les règles de procédure qui seront applicables pour le traitement des dossiers de sanction. Ce règlement d'ordre intérieur doit ensuite être soumis à l'approbation du Roi.

### ■ La réforme de l'architecture de contrôle du secteur financier : véritable barrage à la crise financière ou simple effet de manche ?

**S**i la création du CREFS et l'instauration d'une architecture de contrôle selon le modèle « *twin peaks* », qui tend au rapprochement des composantes micro et macro du contrôle prudentiel, semblent suivre les évolutions les plus récentes dans plusieurs pays, et spécialement dans les pays de la zone euro, rien n'indique toutefois que ce modèle constitue la « *panacée* » qui permettra, à terme, d'éviter toute nouvelle crise

financière telle qu'a pu le connaître notre pays fin 2008.

Durant la récente crise financière, aucun modèle de contrôle n'a démontré sa supériorité, comme l'a d'ailleurs souligné le rapport Lamfalussy en ces termes : « *Il est toutefois discutable que si le système belge de contrôle financier devait être bâti à partir de rien, le contrôle micro-prudentiel ne*

*serait probablement pas confié à une institution indépendante en dehors de la banque centrale. Toutefois, dans le contexte où la situation précédente existerait déjà, le changement vers un modèle intégré présenterait de nombreux et importants inconvénients. Tout d'abord, la récente expérience de la crise financière ne confirme pas l'hypothèse selon laquelle les pays qui disposaient d'un système intégré étaient plus efficaces pour prévenir la crise et pour la gérer que les pays qui ne disposaient pas de ce modèle. Une des principales explications de la similitude de ces résultats semble être que le problème de la compartimentalisation des flux d'information et d'évaluation affecte les deux modèles: le problème est simplement renvoyé d'une institution à une autre quand on passe d'un modèle à un autre. En d'autres termes, même si la banque central était également responsable du contrôle micro prudentiel, il n'y aura aucune garantie quant au fait que des "Chinese walls" existeraient à l'intérieur de la banque centrale comme cela a malheureusement pu être constaté dans d'autres pays membres". La mise sous tutelle de la banque locale néerlandaise DSB aux Pays-Bas démontre d'ailleurs bien que le modèle « twin peaks » n'a pas réussi à éviter certains « accidents ».*

La création du CREFS et sa durée de vie limitée posent également bon nombre d'interrogations, et il est à craindre que ce Comité ne se transforme en une « usine à gaz » et ne constitue une simple transition dont on aurait pu éventuellement éviter les frais. Le législateur a décidé néanmoins de conserver ce comité qui doit, de toute façon, jouer un rôle au niveau international et au niveau européen en ce qui concerne la collaboration avec le Conseil européen du risque systémique.

S'il est peut être prématuré de se prononcer sur les effets à long terme de cette réforme, qui s'inscrit dans la ligne droite des récentes propositions de règlement adoptées par la Commission européenne en vue d'instituer les autorités de surveillance européennes, l'instauration du modèle « twin peaks » a toutefois le mérite de transférer à la BNB les compétences en matière de contrôle prudentiel des grandes banques du pays jusqu'alors dévolues à la CBFA, qui avait démontré certains signes de faiblesse lors de la dernière crise financière.

Dans ce cadre, et afin de parer à toute nouvelle crise financière future, l'intégration et la concentration du contrôle macro prudentiel au sein de la BNB se veut rassu-

rant. Le risque d'un effet de contagion – à savoir que la faillite d'une banque ne mette en péril tout le système bancaire – n'est toutefois pas local, et, à cet égard, le fait que tout le contrôle macro prudentiel soit désormais exercé par la BNB est une bonne chose, dans la mesure où celle-ci dispose des données macroéconomiques et est plus apte à communiquer directement avec les institutions internationales.

La nouvelle loi modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur

financier et aux services financiers, ainsi que la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, et portant des dispositions diverses, est une loi d'habilitation qui dessine uniquement la structure d'une réforme qui devra être entérinée, avant le 30 septembre 2010, par de nombreux arrêtés royaux, à propos desquels il conviendra d'être particulièrement attentif.

<p><b>Banque &amp; Finance</b> est publié par l'association d'avocats Philippe &amp; Partners société civile à forme de S.C.R.L.</p> <p>avec la collaboration de</p> <p><b>André-Pierre ANDRE-DUMONT</b> <b>Jean-Pierre BUYLE</b> <b>Gilles DEJEMEPPE</b> <b>Catherine DELHEZ</b> <b>Koen DE MOOR</b> <b>Bruno DESSART</b> <b>Mady GEERTS</b> <b>Naomi GLIBERT</b> <b>Pascale HALIN</b> <b>Gilles LAGUESSE</b> <b>Magali MARTIN</b> <b>Denis PHILIPPE</b> <b>Christophe STEYAERT</b> <b>Daniël VANDERMOSEN</b> <b>Annelien VERSCHAEVE</b></p>	<p>Réalisation <b>Alphonse HOTTAT</b> mise en page <b>Colette FLAHAUT</b></p> <p>Les informations publiées par Banque et Finance sont données à titre de renseignements. Il ne s'agit pas de consultations juridiques portant sur des situations déterminées.</p> <p>Les destinataires de cette lettre d'informations sont informés par la présente de ce qu'ils sont enregistrés dans un fichier établi en vue de l'envoi de la lettre d'informations. Le cas échéant, ils peuvent demander l'application de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.</p> <p>Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.</p> <p><b>NUMERO SPECIAL</b> <b>9 Juin 2010</b></p> <p>Editeur responsable : Jean-Pierre Buyle Avenue Louise 240, 1050 Bruxelles Tél. 32 2 600 52 00—Fax : 32 2 600 52 01 jpbuyle@philippe-law.eu</p>
---	---