

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

2 DÉCEMBRE 2010

Proposition de loi instaurant l'obligation, pour les institutions financières, d'établir un plan financier d'urgence

(Déposée par MM. Wouter Beke et Peter Van Rompuy)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 15 octobre 2009 (doc. Sénat, n^o 4-1461/1 - 2009/2010).

Le 15 septembre 2009, le ministre britannique des Finances, M. Alistair Darling, soutenu par l'autorité britannique de surveillance financière (*Financial Services Authority* — FSA), a présenté son projet visant à obliger les banques à établir une sorte de « testament financier » destiné à faciliter une intervention publique en cas de crise financière. En effet, les structures juridiques des banques sont devenues tellement complexes (généralement pour des raisons fiscales) qu'il est difficile pour les autorités d'intervenir rapidement en cas de problèmes financiers. Le projet du ministre Darling s'inscrit dans le nouveau « *Financial Services Bill* » grâce auquel les autorités britanniques entendent simplifier considérablement la structure des banques.

La Grande-Bretagne est certes une île sur le plan géographique, mais son secteur financier est comparable à celui du reste du monde financier et les problèmes auxquels elle a dû faire face au cours de la tempête financière de la fin 2008 sont pratiquement identiques à ceux qui se sont posés dans le reste de l'Europe et en Belgique. Chez nous aussi, les pouvoirs publics ont dû intervenir auprès de plusieurs grandes banques — et même d'un assureur — pour éviter la faillite de ces institutions financières et toutes ses conséquences au niveau économique... Chez nous aussi, il a fallu prendre des décisions dans un délai très court tout en n'ayant accès qu'à des informations restreintes.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

2 DECEMBER 2010

Wetsvoorstel houdende verplichting voor financiële instellingen om een financieel noodplan op te stellen

(Ingediend door de heren Wouter Beke en Peter Van Rompuy)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 15 oktober 2009 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 4-1461/1 - 2009/2010).

Op 15 september 2009 kondigde de Britse minister van Financiën, Alistair Darling, gesteund door de Britse toezichthouder FSA (*Financial Services Authority*), zijn plannen aan om voor de banken een verplichting in het leven te roepen teneinde een soort « financieel testament » op te stellen om een overheidsinterventie in geval van een financiële crisis te vergemakkelijken. De juridische structuren van de banken zijn immers zo complex geworden (vaak ingegeven door fiscale overwegingen) dat het moeilijk is voor de overheid om snel te kunnen ingrijpen bij financiële problemen. Het plan van minister Darling kadert in de de nieuwe « *Financial Services Bill* » waarbij de Britse overheid een aanzienlijke vereenvoudiging van de bedrijfsstructuur van banken beoogt te verwezenlijken.

Groot-Brittannië vormt misschien op geografisch vlak een eiland; toch is de financiële sector van dat land vergelijkbaar met de rest van de financiële wereld en zijn de problemen die rezen tijdens de financiële storm van eind 2008 grotendeels dezelfde als die in de rest van Europa en België. Ook in ons land moest de overheid bij enkele grote banken — en zelfs een verzekeraar — interveniëren om te voorkomen dat deze financiële instellingen over kop gingen, met alle economische gevolgen van dien... Ook in België was het tijdsbestek waarbinnen de beslissingen genomen moesten worden en de informatie waarover men kon beschikken, beperkt.

En outre, plusieurs autres facteurs propres au contexte belge font que nos pouvoirs publics doivent pouvoir intervenir efficacement et en toute sécurité juridique.

Tout d'abord, la Belgique est très sensible aux crises dans le secteur bancaire. L'organisation bancaire canadienne BCA a chiffré le bilan total commun des banques belges en 2007 à près de six fois le produit intérieur brut (PIB) de notre pays. La Belgique est ainsi plus vulnérable que la Suisse. En 2007, Fortis Banque enregistré à elle seule un bilan total de 767 milliards d'euros, soit 2,3 fois le PIB de la Belgique. Une forte concentration de banques dans un pays relativement petit a naturellement pour effet de limiter les marges d'intervention de ses autorités. De surcroît, la Belgique traîne une lourde dette publique.

Ensuite, à la fin de l'année 2008, la Belgique comptait quatre «banques systémiques»: Fortis, Dexia, KBC et ING. Les banques de ce type sont tellement importantes pour l'économie du pays que leur faillite n'est, tout simplement, pas envisageable. Voilà encore un point où la situation belge est exceptionnelle.

Enfin, le monde bancaire belge est fortement exposé aux aléas des économies d'Europe centrale et de l'Est. La Banque des règlements internationaux (BRI) estime cette exposition à 138 milliards de dollars, soit à peine 10 milliards de moins que la France, pays beaucoup plus grand, et plus que les Pays-Bas et la Suisse. Par conséquent, la détérioration de la situation économique en Europe centrale et de l'Est fait peser une pression supplémentaire sur nos banques.

Compte tenu non seulement de la grande importance des institutions financières sur le plan socio-économique, mais aussi du contexte spécifique belge, les gouvernements belges ont dû intervenir dans une série de dossiers entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2009 (1).

La présente proposition de loi instaure l'obligation pour les établissements de crédit et les entreprises d'assurances d'établir un plan financier d'urgence permettant aux pouvoirs publics, en cas de crise financière, d'imposer rapidement et efficacement certaines mesures de redressement.

Le plan financier d'urgence peut être considéré comme une sorte de profil de l'institution financière. Il décrit en détail les structures juridiques de l'institution et donne une valorisation (estimation) comptable réaliste des différentes composantes en cas de liquidation, lorsque le principe de la continuité de l'exploita-

(1) Pour un aperçu détaillé et l'analyse des différentes interventions dans le secteur financier en Belgique, voir: Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner la crise financière et bancaire, doc. Sénat, n° 4-1100/1 - 2008/2009.

Bovendien bestaan er nog enkele omstandigheden, eigen aan de Belgische context, waardoor een efficiënt en rechtszeker overheidsoptreden noodzakelijk is.

België is met name erg gevoelig voor een crisis in de banksector. De Canadese bankiersorganisatie BCA becijferde dat het gezamenlijk balanstotaal van de Belgische banken in 2007 gelijk was aan bijna zes keer het bruto binnenlandse product (bbp) van ons land. Daarmee is België kwetsbaarder dan Zwitserland. Fortis Bank alleen had in 2007 een balanstotaal van 767 miljard euro, of 2,3 keer het bbp. Een hoge concentratie banken in een relatief klein land, beperkt natuurlijk de interventiemarges van een overheid. Bovendien torst België een hoge overheidsschuld.

België had eind 2008 ook vier zogenaamde «systeembanken»: Fortis, Dexia, KBC en ING. Dit zijn banken die dermate belangrijk zijn voor de eigen economie, dat een faillissement simpelweg geen optie is. Ook op dit vlak is de Belgische situatie uitzonderlijk.

De Belgische bankwereld heeft daarnaast ook een grote blootstelling aan de Centraal- en Oost-Europese economieën. De Bank voor internationale betalingen (BIB) raamt die blootstelling op 138 miljard dollar. Dit is maar 10 miljard dollar minder dan het veel grotere Frankrijk, en meer dan Nederland en Zwitserland. De verslechtering van de economische toestand in Centraal- en Oost-Europa zet dus extra druk op onze banken.

Gegeven het grote maatschappelijke en economische belang van de financiële instellingen, maar met de specifieke Belgische context in het achterhoofd, kwamen de Belgische regeringen eind 2008 — begin 2009 tussen in een aantal dossiers (1).

Het voorliggend wetsvoorstel voert de verplichting in voor kredietinstellingen en verzekeringsinstellingen om een financieel noodplan op te stellen dat ertoe dient om, in geval van een financiële crisis, de overheid toe te laten snel en efficiënt bepaalde herstelmaatregelen op te leggen.

Het financieel noodplan kan beschouwd worden als een soort van blauwdruk van de financiële instelling. Het plan beschrijft gedetailleerd de juridische structuren van de financiële instelling en geeft ook aan de verschillende onderdelen een realistische boekhoudkundige waardering (schatting) in geval van vereffe-

(1) Voor een uitvoerige schets en bespreking van de diverse tussenkomsten in de financiële sector in België, zie: Verslag namens de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek naar de financiële en de bankcrisis, Stuk Senaat, nr. 4-1100/1 - 2008/2009.

tion (*going concern*) ne peut plus être appliqué. À l'approche d'une faillite d'une institution financière, il est en effet difficile d'effectuer une valorisation sur la base du principe de la continuité de l'exploitation; il faut alors recourir à d'autres méthodes de valorisation. Le collège d'experts désigné par le tribunal de commerce de Bruxelles décrivait de la manière suivante la difficulté d'estimer les actifs de Fortis SA au moment où celle-ci connaissait de graves problèmes financiers (1):

« Nous sommes d'avis que dans les circonstances données (société en état de cessation de paiement et une nécessité absolue de négocier en extrême urgence, en l'espace d'un week-end et dans un marché bancaire de plus très déprimé), il est vain de vouloir se référer (ou même faire des comparaisons) à des valeurs de marché, à des notions de *fair value* ou à toute autre méthode de valorisation généralement pertinente et robuste en période « normale » dans une optique de continuité (*going concern*) et donc en l'absence d'événements dits extrêmes.

Dans ces circonstances, le prix de transaction ne peut donc être que la résultante de négociations difficiles entre parties intéressées au sauvetage d'une société en difficultés de paiement et sur la base de critères incluant le plus souvent des décotes, en fonction notamment de l'urgence et de la gravité de la situation. »

Grâce à ce profil de l'institution financière, les pouvoirs publics et/ou l'autorité de surveillance peuvent, en meilleure connaissance de cause et très rapidement, imposer les mesures de redressement que la situation financière de l'institution pourrait nécessiter.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Modifications apportées à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit

Article 2

Cet article dispose que les établissements de crédit de droit belge doivent établir un plan financier d'urgence visant à permettre aux autorités d'imposer rapidement et efficacement certaines mesures de redressement lorsqu'un établissement de crédit se trouve dans une situation financière précaire. Le Roi est habilité à prendre les arrêtés d'exécution nécessai-

(1) Rapport préliminaire du collège d'experts à l'assemblée générale du 11 février de Fortis SA/NV tenue à Bruxelles, établi pour le compte du tribunal de commerce de Bruxelles, 26 janvier 2009, p. 45, n° 142, alinéa 1^{er}.

ning, waarbij het « *going concern* »-principe niet langer kan worden gehandhaafd. Bij een nakend faillissement van een financiële instelling kan men immers nog moeilijk waarden aan de hand van een « *going concern* »-benadering en moet men rekening houden met andere waarderingsmethodes. Het college van experts, aangesteld door de rechtbank van Koophandel te Brussel, omschreef de moeilijkheid om de activa van Fortis NV te waarden op het moment van de ernstige financiële problemen als volgt (1):

« Wij zijn van mening dat het in de gegeven omstandigheden (vennootschap in situatie van staking van betaling en een absolute noodzaak om in hoogdringendheid te onderhandelen binnen een bestek van een weekend en in een bankmarkt die bovendien zeer zwak was) geen enkele zin heeft zich te willen beroepen op (of zelfs maar om vergelijkingen te maken met) marktwaarden, op principes van *fair value* of op elke andere waarderingsmethode die over het algemeen relevant is en geldt in « normale » tijden binnen een perspectief van continuïteit (*going concern*), en dus in afwezigheid van zogenaamd externe omstandigheden.

In die omstandigheden kan de transactieprijs dus alleen maar het resultaat zijn van moeilijke onderhandelingen tussen partijen die geïnteresseerd zijn in een redding van een vennootschap in betalingsmoeilijkheden, en op basis van criteria die meestal waardeverminderingen inhouden, met name als gevolg van de dringendheid en de ernst van de situatie. »

Aan de hand van een dergelijke blauwdruk van de financiële instelling kan de overheid en/of de toezichthouder met meer kennis van zaken en op zeer korte termijn de nodige herstelmaatregelen opleggen indien de financiële toestand van de financiële instelling hiertoe aanleiding zou geven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Wijzigingen van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen

Artikel 2

Het artikel bepaalt dat de kredietinstellingen naar Belgisch recht een financieel noodplan moeten opstellen, met de bedoeling om de overheid toe te laten snel en efficiënt bepaalde herstelmaatregelen op te leggen wanneer een kredietinstelling zich in een precaire financiële toestand bevindt. De Koning wordt gemachtigd de nodige uitvoeringsbesluiten te nemen

(1) Voorlopig rapport van het college van experts voor de algemene vergadering van 11 februari van Fortis SA/NV te Brussel, opgesteld in opdracht van de Rechtbank van Koophandel te Brussel, 26 januari 2009, blz. 45, randnr. 142, alinea 1.

res en vue de définir concrètement la forme et le contenu du plan d'urgence en question. Le plan d'urgence doit être conservé au siège social de l'établissement de crédit sous forme matérielle et électronique, afin que l'information puisse être transmise rapidement à la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), l'organe de contrôle prudentiel, et au Comité de stabilité financière.

Modifications apportées à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance

Article 3

Cet article prévoit, pour les entreprises d'assurances, les mêmes règles que celles visées à l'article 2.

Modifications apportées à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers

Article 4

Cet article habilite le Comité de stabilité financière à demander, directement et sans l'intervention d'une autre institution ou d'un autre organe, le plan financier d'urgence d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurances dans le cadre des questions d'intérêt commun visées à l'article 117, § 3, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers. Il s'agit donc d'une compétence autonome du CSF.

Le CSF dispose ainsi de toutes les informations nécessaires pour donner un avis en connaissance de cause à l'autorité qui est en mesure de prendre d'urgence certaines mesures de redressement.

En tant qu'autorité de contrôle prudentiel, la CBFA a déjà la possibilité de demander des informations, y compris un plan financier d'urgence, aux établissements de crédit et aux entreprises d'assurances dans le cadre de sa mission de contrôle. Elle peut également effectuer un contrôle sur place dans l'établissement de crédit ou l'entreprise d'assurances.

Dispositions diverses

Article 5

Cet article prévoit que le Roi prend les mesures d'exécution nécessaires par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans les trois mois qui suivent la publication de la loi au *Moniteur belge*.

om de concrete vorm en inhoud van een dergelijk noodplan vast te stellen. Het noodplan moet worden bewaard op de maatschappelijke zetel van de kredietinstelling in materiële en elektronische vorm om een vlotte informatieverstrekking aan de Commissie voor het bank-, financie- en assurantiewezen (CBFA), de prudentiële controledienst en het Comité voor financiële stabiliteit mogelijk te maken.

Wijzigingen van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen

Artikel 3

Het artikel voorziet voor de verzekeringsondernemingen in een identieke regeling als die in artikel 2.

Wijzigingen van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten

Artikel 4

Dit artikel creëert de wettelijke mogelijkheid voor het Comité voor financiële stabiliteit om rechtstreeks en zonder tussenkomst van een andere instelling of orgaan, een financieel noodplan van een kredietinstelling of een verzekeringsonderneming op te vragen in het kader van de kwesties van algemeen belang als bepaald in artikel 117, § 3, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten. Het betreft dus een autonome bevoegdheid voor het CFS.

Op deze wijze beschikt het CFS over alle informatie om met voldoende kennis van zaken een advies te verlenen aan de overheid die hoogdringend bepaalde herstelmaatregelen kan nemen.

De CBFA beschikt als prudentiële toezichthouder reeds over de mogelijkheid om informatie, waaronder inbegrepen een financieel noodplan, op te vragen bij kredietinstellingen en verzekeringsondernemingen in het kader van haar toezichtstaak. Ook een controle ter plaatse van de kredietinstelling of verzekeringsonderneming behoort tot de CBFA haar controlemogelijkheden.

Diverse bepalingen

Artikel 5

Het artikel bepaalt dat de Koning de nodige uitvoeringsmaatregelen neemt, bij een in de Minister-raad overlegd besluit, binnen de drie maanden na de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad*.

Article 6

L'entrée en vigueur de la loi est fixée à la date de sa publication au *Moniteur belge*.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Modifications apportées à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit

Art. 2

Dans le titre II — Des établissements de crédit de droit belge, chapitre II — Des conditions d'exercice de l'activité, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, il est inséré une section XII intitulée «Du plan financier d'urgence», contenant un article 45/1 rédigé comme suit :

«Section XII — Du plan financier d'urgence.

Art. 45/1. — Les établissements de crédit de droit belge établissent un plan financier d'urgence devant permettre aux autorités d'imposer des mesures de redressement, en cas d'urgence, lorsque la situation financière de l'établissement de crédit le requiert.

Le plan d'urgence est établi conformément aux dispositions arrêtées par le Roi, sur avis de la Commission bancaire, financière et des assurances.

Le plan d'urgence est conservé au siège social de l'établissement de crédit sous forme matérielle et électronique.»

Artikel 6

De inwerkingtreding wordt bepaald op de datum van publicatie van de wet in het *Belgisch Staatsblad*.

Wouter BEKE.
Peter VAN ROMPUY.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Wijzigingen van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen

Art. 2

In de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen wordt onder titel II. — Kredietinstellingen naar Belgisch recht, hoofdstuk II. — Bedrijfsuitoefeningsvoorwaarden, een afdeling XII. Financieel noodplan toegevoegd, die een artikel 45/1 bevat, luidende :

«Afdeling XII — Financieel noodplan.

Art. 45/1. — De kredietinstellingen naar Belgisch recht stellen een financieel noodplan op dat de overheid moet toelaten om bij hoogdringende herstelmaatregelen op te leggen indien de financiële toestand van de kredietinstelling hiertoe aanleiding geeft.

Het noodplan wordt opgesteld overeenkomstig de bepalingen vastgesteld door de Koning, na advies van de Commissie voor het bank-, financie- en assurantie- wezen.

Het noodplan wordt bewaard op de maatschappelijke zetel van de kredietinstelling in materiële en elektronische vorm.»

Modifications apportées à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances

Art. 3

Dans la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, il est ajouté un chapitre *Vsepties* intitulé «Du plan financier d'urgence», contenant un article *78vicies* rédigé comme suit :

«Chapitre *Vsepties* — Du plan financier d'urgence.

Art. *78vicies*. — Les entreprises d'assurances de droit belge établissent un plan financier d'urgence devant permettre aux autorités d'imposer des mesures de redressement, en cas d'urgence, lorsque la situation financière de l'entreprise d'assurances le requiert.

Le plan d'urgence est établi conformément aux dispositions arrêtées par le Roi, sur avis de la Commission bancaire, financière et des assurances.

Le plan d'urgence est conservé au siège social de l'entreprise d'assurances sous forme matérielle et électronique.»

Modifications apportées à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers

Art. 4

L'article 117 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, modifié par l'arrêté royal du 25 mars 2003 confirmé par la loi du 5 août 2003, est complété par un paragraphe 6 rédigé comme suit :

« § 6. Dans le cadre des questions d'intérêt commun, le Comité de stabilité financière peut, de sa propre initiative, demander le plan financier d'urgence visé à l'article 45/1 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, de même qu'à l'article *78vicies* de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

L'établissement de crédit ou l'entreprise d'assurances remet le plan financier d'urgence au Comité de stabilité financière, à la première demande et sans délai. »

Wijzigingen van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen

Art. 3

In de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen wordt een hoofdstuk *Vsepties* — Financieel Noodplan toegevoegd, dat een artikel *78vicies* bevat, luidende :

«Hoofdstuk *Vsepties* — Financieel Noodplan.

Art. *78vicies*. — De verzekeringsondernemingen naar Belgisch recht stellen een financieel noodplan op dat de overheid moet toelaten om bij hoogdringenheid herstelmaatregelen op te leggen indien de financiële toestand van de verzekeringsonderneming hiertoe aanleiding geeft.

Het noodplan wordt opgesteld overeenkomstig de bepalingen vastgesteld door de Koning, na advies van de Commissie voor het bank-, financie- en assurantiezen.

Het noodplan wordt bewaard op de maatschappelijke zetel van de verzekeringsonderneming in materiële en elektronische vorm. »

Wijzigingen van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten

Art. 4

Artikel 117 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 maart 2003 dat werd bekrachtigd bij de wet van 5 augustus 2003, wordt aangevuld met een paragraaf 6, luidende :

« § 6. In het kader van de kwesties van algemeen belang kan het Comité voor financiële stabiliteit op eigen initiatief het financieel noodplan opvragen als bedoeld in artikel 45/1 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen en artikel *78vicies* van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen.

De kredietinstelling of de verzekeringsonderneming verstrekt het financieel noodplan op eerste verzoek en zonder uitstel aan het Comité voor financiële stabiliteit. »

Dispositions diverses

Art. 5

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'application de la présente loi dans les trois mois de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

16 novembre 2010.

Diverse bepalingen

Art. 5

De Koning bepaalt, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, binnen de drie maanden na bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, de toepassingsmodaliteiten van deze wet.

Art. 6

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

16 november 2010.

Wouter BEKE.
Peter VAN ROMPUY.