

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

18 JUILLET 2013

Projet de loi visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I)

Procédure d'évocation

Projet de loi visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (II)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES
PAR

MM. DAEMS
ET SIQUET

Voir:

Documents du Sénat:

5-2214 - 2012/2013:

N° 1: Projet évoqué par le Sénat.

Voir aussi:

5-2215 - 2012/2013:

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2: Rapport.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

18 JULI 2013

Wetsontwerp tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I)

Evocatieprocedure

Wetsontwerp tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (II)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE FINANCIËN EN VOOR
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN DAEMS
EN SIQUET

Zie:

Stukken van de Senaat:

5-2214 - 2012/2013:

Nr 1: Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

Zie ook:

5-2215 - 2012/2013:

Nr 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2: Verslag.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Ludo Sannen.**Membres / Leden :**

N-VA	Frank Boogaerts, Patrick De Grootte, Lieve Maes, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Ahmed Laaouej, Louis Siquet.
MR	François Bellot, Richard Miller.
CD&V	Wouter Beke, Etienne Schouppe.
sp.a	Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.
Open Vld	Rik Daems.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Jacky Morael.
cdH	Bertin Mampaka Mankamba.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Bart De Nijn, Inge Faes, Lies Jans, Helga Stevens,
Karl Vanlouwe.
Paul Magnette, Philippe Mahoux, Fabienne Winckel, Olga Zrihen.
Christine Defraigne, Gérard Deprez, Dominique Tilmans.
Dirk Claes, Cindy Franssen, Johan Verstreken.
Dalila Douifi, Fatma Pehlivan, Guy Swennen.
Jean-Jacques De Gucht, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Filip Dewinter.
Benoit Hellings, Cécile Thibaut.
Francis Delpérée, Vanessa Matz.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi à l'examen, visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I), qui relève de la procédure bicamérale facultative, a été déposé à la Chambre des représentants en tant que projet de loi (doc. Chambre, n° 53-2872/1) et y a été adopté le 16 juillet 2013.

La Chambre des représentants a adopté le même jour le projet de loi visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (II), portant insertion des dispositions réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution (doc. Chambre, n° 53-2873/1).

Les deux projets ont été transmis le 16 juillet au Sénat, qui a évoqué le même jour le projet relevant de la procédure bicamérale facultative.

La commission a examiné les projets au cours de ses réunions du 3 juillet (en application de l'article 27.1 du règlement du Sénat) et du 18 juillet 2013.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. JOHN CROMBEZ, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET FISCALE, ADJOINT AU PREMIER MINISTRE

A. Projet de loi I visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (article 78 de la Constitution)

La réforme « *twin peaks* » de 2011 impliquait essentiellement une scission de l'ancienne Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), dont les compétences en matière de contrôle prudentiel ont été transférées à la Banque nationale de Belgique (BNB). Au niveau structurel, ce modèle bipolaire doit mettre en œuvre les deux objectifs principaux du contrôle financier. D'une part, la mission visant à maintenir la stabilité macroéconomique et microéconomique du système financier a été confiée à la responsabilité de la Banque nationale de Belgique, qui a repris les compétences de la CBFA en matière de contrôle prudentiel. D'autre part, il en a résulté que la CBFA, outre sa mission traditionnelle en tant qu'au-

I. INLEIDING

Het optioneel bicameraal wetsontwerp, namelijk het wetsontwerp tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp (stuk Kamer, nr. 53-2872/1) en het werd op 16 juli 2013 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Diezelfde dag werd ook het wetsontwerp tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (II), houdende invoeging van de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, (stuk Kamer, nr. 53-2873/1) aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Beide ontwerpen werden op 16 juli overgezonden aan de Senaat en op dezelfde dag werd het optioneel bicameraal ontwerp geëvoceerd.

De commissie heeft de ontwerpen besproken tijdens haar vergaderingen van 3 juli, met toepassing van artikel 27.1 van het Reglement van de Senaat, en 18 juli 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER JOHN CROMBEZ, STAATSSECRETARIS VOOR DE BESTRIJDING VAN DE SOCIALE EN DE FISCALE FRAUDE, TOEGEVOEGD AAN DE EERSTE MINISTER

A. Wetsontwerp I tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (artikel 78 van de Grondwet)

De « *twin peaks* » hervorming in 2011 hield voor namelijk een opsplitsing in van de toenmalige Commissie voor het bank-, financiën- en assurantiewezen (CBFA), wier bevoegdheden inzake prudentiële controle werden overgedragen naar de Nationale Bank van België (NBB). Dit bipolaire model moet, op structureel gebied, gestalte geven aan de twee hoofdoelen van het financiële toezicht. Enerzijds werd de opdracht om de macro- en micro-economische stabiliteit van het financiële stelsel te handhaven de verantwoordelijkheid van de Nationale Bank van België, die de bevoegdheden van de CBFA inzake prudentiële controle overnam. Anderzijds impliceerde dit dat de CBFA, naast haar traditionele opdracht als

torité chargée de la surveillance des marchés consistant à veiller au bon fonctionnement, à la transparence et à l'intégrité des marchés financiers, a étendu son terrain d'action au domaine du contrôle du respect des règles de conduite auxquelles sont soumis les intermédiaires financiers afin de garantir un traitement loyal, équitable et professionnel de leurs clients.

Le projet de loi vise à apporter une série de modifications aux lois (formelles) en vue de renforcer les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA — *Financial Services and Markets Authority*). L'idée sous-jacente est, à cet égard, qu'il est dans l'intérêt de la protection des utilisateurs de produits et services financiers que la FSMA dispose des compétences nécessaires pour exercer ce contrôle de la manière la plus efficace possible.

D'autre part, le projet de loi prévoit également des obligations supplémentaires que doivent remplir les prestataires de services financiers en vue de protéger les intérêts de leurs clients. Le projet de loi vise, à cet égard, à assurer la plus grande cohérence transversale possible dans la législation.

Enfin, le projet de loi contient une série de dispositions diverses de nature technique, ayant un impact limité ou nul sur le plan politique.

Renforcement des compétences de la FSMA en ce qui concerne la protection des utilisateurs de produits et services financiers

Les améliorations apportées par le projet de loi concernent notamment le pouvoir dont jouit la FSMA lorsqu'elle constate des infractions à certaines législations financières: elle peut alors sanctionner les infractions constatées en infligeant des amendes administratives ou des astreintes. Ces améliorations visent non seulement à contribuer à l'efficacité du contrôle (en prévoyant un moyen de pression financier), mais augmentent également les possibilités, pour la FSMA, de réagir aux infractions de manière proportionnée.

Les modifications que le projet de loi vise à apporter portent également sur la mission légale de la FSMA, qui est de contribuer à la protection du public contre l'offre ou la fourniture de produits ou services financiers par des personnes qui ne possèdent pas l'agrément requis à cet effet par la loi. Dans le cadre légal actuel, la FSMA dispose de très peu de pouvoirs pour intervenir contre ce type d'infractions. Le projet de loi comble cette lacune en prévoyant que la FSMA dispose également dans ce domaine de pouvoirs plus concrets.

markttoezichthouder om toe te zien op de goede werking, de transparantie en de integriteit van de financiële markten, haar actieterrein uitbreidde naar het domein van het toezicht op de naleving van de gedragsregels waaraan de financiële tussenpersonen onderworpen zijn teneinde een loyale, billijke en professionele behandeling van hun cliënten te waarborgen.

Het wetsontwerp beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen aan de (formele) wetten teneinde de bevoegdheden van de Autoriteit voor financiële diensten en markten (FSMA — *Financial Services and Markets Authority*) te versterken. De basisgedachte daarbij is dat het in het belang is van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten dat de FSMA over de nodige bevoegdheden beschikt om dit toezicht zo efficiënt mogelijk uit te oefenen.

Anderzijds voorziet het wetsontwerp ook in bijkomende verplichtingen die de financiële dienstverleners moeten naleven ter bescherming van de belangen van hun cliënten. Het wetsontwerp streeft daarbij naar een zo groot mogelijke transversale coherentie in de wetgeving.

Tot slot bevat het wetsontwerp een aantal uiteenlopende bepalingen van technische aard, met weinig of geen beleidsmatige impact.

Versterking van de bevoegdheden van de FSMA inzake de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten

De verbeteringen die het wetsontwerp aanbrengt, houden onder meer verband met de bevoegdheid van de FSMA om, wanneer zij overtredingen vaststelt op bepaalde financiële wetgeving, repressief op te treden door administratieve boetes of dwangsommen op te leggen. Deze verbeteringen beogen niet enkel bij te dragen tot de efficiëntie van het toezicht (door te voorzien in een financiële «stok achter de deur») maar verhogen ook de mogelijkheid voor de FSMA om op proportionele wijze te reageren tegen inbreuken.

De wijzigingen die het voorontwerp beoogt aan te brengen, houden ook verband met de wettelijke opdracht van de FSMA om bij te dragen tot de bescherming van het publiek tegen het aanbod of de levering van financiële producten of diensten door personen die daarvoor niet over de wettelijk vereiste vergunning of toelating beschikken. In het huidige wettelijke kader beschikt de FSMA over zeer weinig bevoegdheden om tegen dit soort overtredingen op te treden. Het voorontwerp vult deze lacune in door te voorzien dat de FSMA ook in dat domein over concretere bevoegdheden beschikt.

En outre, le projet de loi vise à étendre les instruments de contrôle de la FSMA dans le but de lui permettre de vérifier comment les établissements financiers traitent leurs clients dans la pratique.

Pour ce faire, il ajoute tout d'abord la technique du «*mystery shopping*» à l'arsenal des méthodes de contrôle que la FSMA peut utiliser. Les «*mystery shoppers*» se font passer pour de véritables clients potentiels, sans faire savoir qu'ils agissent au nom de la FSMA et que les données obtenues par leur intermédiaire peuvent être utilisées par la FSMA. Cette méthode de contrôle est déjà appliquée par les autorités de contrôle en France, aux Pays-Bas et en Angleterre.

Toujours dans le but de permettre à la FSMA de vérifier comment les établissements financiers traitent leurs clients dans la pratique, le projet de loi prévoit expressément que la FSMA peut, au moins une fois par an, demander aux services de médiation externes de lui fournir des données anonymisées et agrégées sur la nature des plaintes les plus fréquentes et sur la suite qui leur a été réservée par ces services.

Pour la même raison, il est également prévu que la FSMA doit pouvoir demander aux établissements financiers de lui donner accès aux parties de leurs sites web qui sont réservées à leurs clients (sans évidemment qu'elle puisse accéder aux données des clients).

Le projet de loi affine également, dans l'intérêt des utilisateurs non professionnels de produits et services financiers, la compétence de la FSMA, instaurée dans le cadre de la réforme «*twin peaks*», en habilitant celle-ci, d'une part, à interdire ou à subordonner à des conditions restrictives la commercialisation de produits financiers ou de certaines catégories de produits financiers et, d'autre part, à favoriser, en prévoyant la mention obligatoire d'un label ou de toute autre façon, la transparence de tels produits, de certaines catégories de tels produits ou des risques, des prix, des rémunérations et des frais liés à de tels produits.

Renforcement des compétences de la FSMA en matière de surveillance des marchés

Le projet de loi apporte aussi plusieurs améliorations sur le plan des règles visant à refréner les abus de marché et à accroître la transparence des marchés. Il tient compte à cet égard aussi bien des initiatives prises au niveau européen que des événements observés sur les marchés financiers.

C'est la raison pour laquelle il prévoit les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement (UE) n° 236/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit.

Bovendien beoogt het wetsontwerp om de toezichtsinstrumenten van de FSMA uit te breiden teneinde de FSMA beter toe te laten na te gaan hoe de financiële dienstverleners hun cliënten in de praktijk behandelen.

Dit gebeurt vooreerst door de techniek van «*mystery shopping*» toe te voegen aan de bestaande toezichtsinstrumenten die de FSMA kan toepassen. *Mystery shoppers* doen zich voor als potentiële echte cliënten, zonder dat ze hoeven bekend te maken dat ze optreden voor de FSMA en dat de door hun toedoen verkregen gegevens door de FSMA kunnen worden gebruikt. Zowel de Franse, Nederlandse als Engelse toezichthouders passen deze controlemethode al toe.

Eveneens om de FSMA toe te laten na te gaan hoe de financiële instellingen hun cliënten in de praktijk behandelen, wordt uitdrukkelijk voorzien dat zij minstens éénmaal per jaar de externe ombudsdiensten kan verzoeken om haar geanonimiseerde en samengevoegde gegevens te bezorgen over de aard van de meest voorkomende klachten en in de gevolgen die de ombudsdiensten daaraan hebben verleend.

Om dezelfde reden wordt ook voorzien dat de FSMA toegang moet kunnen vragen tot die delen van de websites van de financiële bemiddelaars die zijn voorbehouden voor hun cliënten (uiteraard zonder toegang tot de cliëntengegevens).

Het wetsontwerp verfijnt tevens, in het belang van de niet-professionele afnemers van financiële producten en diensten, de bij de «*twin peaks*» hervorming ingevoegde bevoegdheid van de FSMA om enerzijds een verbod dan wel beperkende voorwaarden op te leggen op de commercialisering van financiële producten of van bepaalde categorieën van financiële producten en anderzijds via de verplichte vermelding van een label of anderszins, de transparantie te bevorderen van producten, van bepaalde categorieën van producten of van de risico's, prijzen, vergoedingen en kosten ervan.

Versterking van de bevoegdheden van de FSMA inzake markttoezicht

Ook op het vlak van de regels die marktmisbruik aan banden leggen en markttransparantie verhogen, brengt het wetsontwerp meerdere verbeteringen aan. Daarbij wordt zowel rekening gehouden met initiatieven op Europees vlak als met de gebeurtenissen op de financiële markten.

Het wetsontwerp voorziet daarom in de nodige maatregelen tot tenuitvoerlegging van verordening (EU) nr. 236/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 betreffende *short selling* en bepaalde aspecten van kredietverzuimswaps.

Dans cette matière, il s'inspire du système français en élargissant la faculté qu'a la FSMA d'imposer, dans des circonstances de marché exceptionnelles, des mesures temporaires portant sur la négociation d'instruments financiers.

L'application de l'interdiction de manipulation de marché est quant à elle étendue aux manipulations opérées au moyen de produits dérivés ou d'instruments dits « *credit default swaps* ». Il est également décidé d'étendre aux « *credit default swaps* » l'interdiction de délit d'initié, qui, contrairement à l'interdiction de manipulation de marché, est déjà applicable à la plupart des produits dérivés.

Par ailleurs, suite au récent scandale provoqué par les (tentatives de) manipulations du Libor et/ou de l'Euribor, le projet de loi précise que la manipulation de tels indices de référence est, elle aussi, passible de sanctions administratives et pénales.

Obligations que les prestataires de services financiers doivent respecter pour protéger les intérêts de leurs clients

Il est prévu une extension des règles de conduite MiFID aux entreprises d'assurances et aux intermédiaires d'assurances: les entreprises d'assurances seront soumises à ces règles de conduite, au même titre que les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et leurs agents (auxquels les règles sont déjà applicables). Il en va de même pour les courtiers en services bancaires et en services d'investissement (une catégorie plus restreinte d'intermédiaires). Cet élément est essentiel pour garantir que les consommateurs bénéficient d'une protection identique auprès de tous les prestataires de produits financiers. Cela crée de surcroît une situation équitable pour les différents prestataires.

En outre, il est prévu que toute personne qui entre en contact avec la clientèle doit disposer d'une connaissance essentielle des produits.

Le projet de loi instaure également des règles de conduite en ce qui concerne les comptes d'épargne. Cette mesure est essentielle pour préserver la confiance des épargnants dans ce type de produits, sachant que le compte d'épargne est le produit financier le plus répandu en Belgique.

Sanctions civiles

Le projet de loi instaure des sanctions civiles, à l'instar de la loi relative au crédit à la consommation et de la loi relative aux pratiques du marché.

In dezelfde materie voorziet het wetsontwerp naar Frans voorbeeld ook in een ruimere mogelijkheid voor de FSMA om bij uitzonderlijke marktomstandigheden tijdelijke maatregelen op te leggen met betrekking tot de verhandeling van financiële instrumenten.

Bovendien wordt de toepassing van het verbod op marktmanipulatie uitgebreid tot manipulatie door middel van afgeleide producten of zogenaamde « *credit default swaps* ». Ook voor het verbod op misbruik van voorkennis, dat in tegenstelling tot het verbod op marktmanipulatie al van toepassing is op de meeste afgeleide producten, wordt voorzien dat het van toepassing is op « *credit default swaps* ».

In het licht van het recente schandaal over (pogingen tot) manipulatie van Libor en/of Euribor, wordt ook de manipulatie van dergelijke referentie-indexen administratief en strafrechtelijk sanctioneerbaar gemaakt.

Verplichtingen die de financiële dienstverleners moeten naleven ter bescherming van de belangen van hun cliënten

Er is een uitbreiding voorzien van de MIFID gedragsregels tot verzekeringsondernemingen en verzekeringstussenpersonen: de verzekeringsondernemingen worden, net als de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en hun agenten (op wie de regels reeds van toepassing zijn) onderworpen aan deze gedragsregels. Ook de makelaars in bank- en beleggingsdiensten (een kleinere categorie tussenpersonen) worden aan deze gedragsregels onderworpen. Dit is van groot belang om erover te waken dat de consument dezelfde bescherming geniet bij alle aanbieders van financiële producten. Dit creëert bovendien een *level playing field* tussen de verschillende aanbieders.

Daarnaast is voorzien dat iedereen die in contact komt met klanten ook over de nodige essentiële productkennis beschikt.

Het wetsontwerp voert ook gedragsregels in met betrekking tot de spaarrekeningen. Dit is essentieel om het vertrouwen van de spaarders in deze types producten te vrijwaren, wetende dat de spaarrekening in België het wijdst verspreide financiële product is.

Burgerlijke sancties

Naar het voorbeeld van de wet betreffende het consumentenkrediet en de wet marktpraktijken voert het wetsontwerp burgerlijke sancties in.

Un investisseur qui a subi un préjudice à la suite d'une faute du prestataire pourra obtenir plus facilement réparation.

D'une part, une présomption réfragable est introduite pour les infractions aux règles de conduite, le lien causal entre la faute et l'opération de placement ne devant plus être prouvé par l'investisseur. Le principe est donc que l'investisseur n'aurait pas pris la décision d'investissement si le prestataire n'avait pas commis cette faute. Cette présomption permet à l'investisseur de bénéficier rapidement d'une annulation ou d'une indemnisation.

D'autre part, des sanctions civiles sont instaurées en cas d'offre illicite de produits et de services financiers. Ces sanctions s'appliquent lorsque l'intéressé ne dispose pas de l'agrément requis ou lorsqu'il offre des produits financiers sans prospectus approuvé ou sans produire d'autres documents nécessitant *a priori* l'approbation de l'autorité de contrôle. La sanction civile prévue est l'annulation, et une présomption irréfragable de lien de causalité entre l'infraction et le dommage est instaurée.

B. Projet de loi II visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (article 77 de la Constitution)

La loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers comporte déjà des dispositions spécifiques relatives à l'action en cessation des infractions à la législation financière sous le contrôle de la FSMA. Cette action en cessation est le moyen d'action ultime susceptible d'être utilisé pour mettre fin aux infractions lorsque le contrevenant fait totalement fi de l'intervention administrative de la FSMA. En effet, un titre judiciaire exécutoire peut être obtenu sur la base d'une action en cessation.

Ces dispositions doivent toutefois être actualisées.

Tout d'abord, l'intégration dans la loi du 2 août 2002 (loi organique de la FSMA) des dispositions légales relatives à l'action en cessation portant sur des matières relevant de la FSMA devrait rendre la législation plus accessible.

Ensuite, les dispositions relatives à l'action en cessation sont actualisées à la lumière des règles afférentes à l'action en cessation contenues dans la loi relative aux pratiques du marché. En effet, ces règles reflètent l'état le plus récent de la législation dans le domaine de l'action en cessation. C'est en outre dans

Een belegger die schade heeft geleden omdat de aanbieder een fout heeft gemaakt zal hiervoor gemakkelijker een schadevergoeding kunnen krijgen.

Eenzijds wordt er een weerlegbaar vermoeden ingevoerd voor inbreuken op de gedragsregels, waardoor de belegger het oorzakelijk verband tussen de fout en beleggingsverrichting niet meer hoeft te bewijzen. Er wordt dus vanuit gegaan dat hij die beleggingsbeslissing niet zou hebben gedaan mocht de aanbieder die fout niet hebben gemaakt. Dit laat de belegger toe om gemakkelijker de nietigverklaring dan wel schadeloosstelling te verkrijgen.

Anderzijds worden burgerlijke sancties ingevoerd voor het onregelmatig aanbieden van financiële producten en diensten. Dit geldt voor wie niet over de vereiste vergunning beschikt of financiële producten aanbiedt zonder goedgekeurd prospectus of andere documenten die een *a priori* goedkeuring vereisen van de toezichthouder. De burgerlijke sanctie houdt een nietigverklaring in alsook een onweerlegbaar vermoeden dat de schade het gevolg is van de inbreuk.

B. Wetsontwerp II tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (artikel 77 van de Grondwet)

De wet van 4 december 1990 op de financiële transacties en de financiële markten voorziet al in specifieke bepalingen omtrent de vordering tot staking tegen inbreuken op de financiële wetgeving onder toezicht van de FSMA. Dergelijke vordering tot staking is de ultieme stok achter de deur, die moet toelaten om een einde te stellen aan inbreuken wanneer de overtreder het administratieve optreden van de FSMA volkomen negeert. Op basis van een vordering tot staking kan immers een uitvoerbare rechterlijke titel worden verkregen.

Deze bepalingen dienen echter te worden geactualiseerd.

Vooreerst verhoogt de toegankelijkheid van de wetgeving indien de wetsbepalingen over de vordering tot staking in FSMA-materies worden ingelast in de wet van 2 augustus 2002 (die de organieke wet van de FSMA vormt).

Verder worden de bepalingen van de vordering tot staking geactualiseerd in het licht van de regels over de vordering tot staking, zoals vervat in de wet betreffende de marktpraktijken. Deze regels weerspiegelen immers de meest recente stand van de wetgeving in het domein van de vordering tot staking,

cette matière que les cas d'application de l'action en cessation ont été les plus nombreux.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Laaouej se réjouit des dispositions à l'examen. Elles font encore évoluer l'architecture de contrôle du secteur financier belge vers un modèle bipolaire, dit « *twin peaks* ». Dans ce modèle, la Banque nationale de Belgique contrôle la stabilité macroéconomique et microéconomique du système financier, tandis que l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) exerce la surveillance des marchés et le contrôle du respect des règles de conduite que les intermédiaires financiers sont tenus d'appliquer afin de garantir un service loyal, équitable et professionnel à leurs clients.

Le projet de loi à l'examen porte sur le volet du contrôle qui relève des compétences de la FSMA. Comme le fait apparaître également l'exposé du secrétaire d'État, il s'agit d'une avancée importante.

L'intervenant déclare accorder de l'importance surtout à l'instauration du principe du « *mystery shopping* ». Cela permettra de contrôler les intermédiaires financiers et prestataires de services financiers de manière telle que les dérives du passé ne se produisent plus. M. Laaouej se demande toutefois qui, dans la pratique, procédera à ce « *mystery shopping* ». La FSMA peut-elle déléguer ces tâches ? Les services du service public fédéral (SPF) Économie seront-ils aussi associés à ces opérations ?

Ensuite, le membre souligne l'importance de l'instauration de la présomption réfragable en vertu de laquelle l'investisseur ne devra plus prouver le lien de causalité entre la faute et l'opération de placement. Par cette mesure, le législateur tient compte des rapports de force entre les différentes parties.

Il demande aussi au gouvernement de fournir des explications supplémentaires au sujet des sanctions concernant, par exemple, le retrait de l'agrément, les amendes et les peines. À quoi un établissement doit-il s'attendre, et quand ? Serait-il possible de fournir de plus amples précisions, afin que les personnes concernées sachent bien ce qu'elles encourent ?

Enfin, l'intervenant demande où en est le projet « rémunérations dans le secteur financier ». Le système de rémunération peut en effet susciter des comportements à risque, qu'il convient d'endiguer. Le gouvernement peut-il faire part de ses intentions à cet égard ? Pourrait-il aller le plus loin possible sur ce point ?

in een materie waarin de vordering tot staking bovendien de meeste toepassingsgevallen heeft gekend.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Laaouej is verheugd over de voorliggende bepalingen. Deze laten de toezichtsarchitectuur van de Belgische financiële sector verder evolueren naar een bipolair model, het « *Twin Peaks* » model genoemd. In dit model oefent enerzijds de Nationale Bank van België het toezicht uit op de macro- en micro-economische stabiliteit van het financiële stelsel en oefent anderzijds de Autoriteit voor financiële diensten en markten (FSMA) het toezicht uit op de markten en op de naleving van de gedragsregels waaraan de financiële tussenpersonen zijn onderworpen teneinde een loyale, billijke en professionele behandeling van hun cliënten te waarborgen.

Dit wetsontwerp betreft dat deel van het toezicht dat wordt uitgeoefend door de FSMA. Er wordt hier een belangrijke vooruitgang geboekt, zoals ook blijkt uit de toelichting van de staatssecretaris.

Spreker verklaart vooral belang te hechten aan de invoering van het principe van de « *mystery shopping* ». Het zal toelaten om de financiële tussenpersonen en dienstverleners dusdanig te controleren dat de mistoestanden uit het verleden zich niet meer voordoen. De heer Laaouej vraagt zich echter wel af wie deze *mystery shopping* in de praktijk zal uitvoeren. Kan de FSMA deze taken delegeren ? Zullen de diensten van de federale overheidsdienst (FOD) Economie hier ook bij betrokken worden ?

Vervolgens benadrukt het lid het belang van de invoering van het weerlegbaar vermoeden, waardoor de belegger het oorzakelijk verband tussen de fout en de beleggingsverrichting niet meer hoeft te bewijzen. Via deze maatregel houdt de wetgever rekening met de machtsverhoudingen tussen de verschillende partijen.

Ook vraagt hij dat de regering wat meer uitleg zou verschaffen over de sancties, bijvoorbeeld betreffende het intrekken van de vergunning, betreffende de boetes en straffen. Wanneer moet een instelling zich aan wat verwachten ? Kan daar wat meer uitleg worden bij verschaft zodat de betrokkenen goed weten wat hen boven het hoofd hangt ?

Tot slot vraagt de spreker naar de stand van zaken van het ontwerp « vergoedingen in de financiële sector ». Het vergoedingssysteem kan immers risicogedrag uitlokken en het is de bedoeling dat daaraan paal en perk wordt gesteld. Kan de regering hierover haar intenties bekendmaken ? Zou ze hier zo ver mogelijk kunnen gaan ?

M. Bellot renvoie au rapport intitulé «La crise financière et bancaire» (doc. Sénat; n° 4-1100/1), publié le 7 avril 2009 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la crise financière et bancaire, qui contient une série de recommandations. Le gouvernement peut-il préciser les recommandations qui ont déjà été mises en œuvre et faire le point sur les autres recommandations ?

M. Daems renvoie aux dispositions du projet de loi qui concernent le *short selling*, à savoir les articles 22 et 28 proposés. Quelle est la portée exacte de ces dispositions ? Si l'intervenant comprend bien, la législation existante est remplacée par des dispositions d'un règlement qui ne précise en fait pas exactement ce qu'il doit advenir du «*short selling*». Que signifie l'article 37ter proposé, qui prévoit que la FSMA agit sur avis conforme du ministre qui, au sein de l'autorité concernée, a les Finances dans ses attributions, ou sur avis conforme de l'Agence de la dette ou de l'autre administration compétente pour les titres de la dette souveraine concernés ?

M. Verstreken constate qu'à partir du 1^{er} janvier 2014, les entreprises d'assurances et les intermédiaires d'assurances seront aussi soumis aux règles de conduite MiFID. Ce délai est-il toutefois tenable pour le secteur et pour l'autorité de contrôle ?

Mme Maes résume en disant que les dispositions à l'examen renforcent le contrôle exercé par la FSMA sur le secteur des assurances. Pour ce faire, les règles MiFID de l'UE actuellement en vigueur pour les produits de placement sont étendues à l'ensemble des produits d'assurance, bien que ces derniers ne relèvent pas du champ d'application de la directive. Le but est d'informer et de protéger le consommateur mieux et de manière plus transparente en ce qui concerne les contrats d'assurance.

L'intervenante croit savoir que l'UE envisage un changement de cap à propos des dispositions à l'examen. Elle se demande si une concertation préalable a eu lieu avec les instances européennes compétentes.

La membre fait remarquer que les produits d'assurance couvrent un champ d'application très vaste englobant notamment les assurances incendie. Ces produits d'assurance qui n'ont aucunement vocation d'investissement ne pourront être exclus du champ d'application qu'*a posteriori*. Il eût été plus logique de le prévoir dans la loi. Pourquoi a-t-on opté pour cette méthode ?

Les dispositions à l'examen ont été écrites conformément aux dispositions de la FSMA et la responsabilité repose désormais surtout sur les épaules des intermédiaires : les courtiers en assurances. Cette manière de procéder aura pour effet que les courtiers

De heer Bellot refereert naar het verslag «De financiële en bankcrisis» (stuk Senaat; 4-1100/1) dat op 7 april 2009 namens de bijzondere Commissie belast met het onderzoek naar de financiële en bankcrisis werd gepubliceerd en waarin een reeks aanbevelingen werden geformuleerd. Kan de regering aangeven welke van die aanbevelingen reeds werden uitgevoerd en wat de stand van zaken is betreffende de andere ?

De heer Daems verwijst naar de bepalingen uit het wetsontwerp die de *short selling* etreffen namelijk de voorgestelde artikelen 22 en 28. Wat is de juiste draagwijdte van deze bepalingen ? Wordt, zoals de spreker het begrijpt, de bestaande wetgeving vervangen door bepalingen van een verordening die eigenlijk niet exact aangeeft wat er met de *short selling* moet gebeuren ? Wat is de betekenis van de bepaling uit het voorgestelde artikel 37ter die aangeeft dat de FSMA zal handelen op eensluidend advies van de minister die binnen de betrokken overheid bevoegd is voor financiën of van het Agentschap van de schuld of de andere voor de betrokken overheidsschuldinstrumenten bevoegde administratie.

De heer Verstreken stelt vast dat vanaf 1 januari 2014 ook verzekeringsondernemingen en verzekeringstussenpersonen zullen onderworpen worden aan de MiFID-regels. Is deze datum wel haalbaar voor de sector en voor de toezichthouder ?

Mevrouw Maes vat samen dat voorliggende bepalingen het toezicht van de FSMA op de verzekeringssector versterken. Daartoe worden de EU MiFID-regels die vandaag gelden voor beleggingsproducten uitgebreid naar alle verzekeringsproducten, hoewel die zelf niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Het doel is om op die manier de consumenten beter en transparanter te informeren en te beschermen ten aanzien van de verzekeringsovereenkomsten.

Spreekster meent te hebben vernomen dat de EU een nieuw wandelpad voorziet betreffende voorliggende bepalingen. Zij vraagt of er vooraf overleg is geweest met de bevoegde EU-instanties ?

Het lid merkt op dat verzekeringsproducten een zeer breed toepassingsgebied kennen en onder andere ook brandverzekeringen, ..., behelzen. Deze niet beleggingsverzekeringsproducten zullen pas achteraf van het werkingsgebied worden uitgesloten. Logischer was dat in de wet reeds te bepalen. Waarom werd geopteerd voor deze werkwijze ?

De voorliggende bepalingen zijn volledig in lijn met de FSMA geschreven en eigenlijk wordt de aansprakelijkheid nu vooral gelegd bij de tussenpersonen, *in casu* de verzekeringsmakelaar. Deze werkwijze zal tot gevolg hebben dat makelaars geen producten meer

ne vendront plus de produits. Ne peut-on pas attendre de la FSMA qu'elle joue un rôle plus proactif? Ne pourrait-elle pas évaluer les produits préalablement et déterminer ceux qui satisfont et ceux qui ne satisfont pas?

Il est permis de se demander à propos de l'article 8 proposé du deuxième projet, s'il est proportionné et équitable qu'en cas d'infraction à la diffusion de publicité, l'imprimeur puisse également voir sa responsabilité engagée. Cette disposition semble aller trop loin.

L'article 9 du deuxième projet dispose qu'une action peut également être engagée à l'encontre d'un groupement professionnel ou interprofessionnel ayant la personnalité juridique. Or, la majorité des organisations interprofessionnelles n'a pas la personnalité juridique. Ces organisations tombent-elles sous le coup de la loi?

Le président constate que pour obtenir le tableau de suivi précité, le mieux est de s'adresser à la commission de suivi.

Le secrétaire d'État compétent résume en disant que les dispositions à l'examen doivent rétablir l'équilibre plus avant. En ce qui concerne le *mystery shopping*, il est prévu que la FSMA peut confier ces missions à des tiers. En effet, si ce sont chaque fois les mêmes personnes qui doivent se charger du *mystery shopping*, cela nuira à la crédibilité des contrôles.

Le secrétaire d'État poursuit en soulignant l'importance de l'inversion de la charge de la preuve. Il est aussi partisan d'un suivi des recommandations de la commission spéciale.

En ce qui concerne les dispositions relatives au *short selling*, le secrétaire d'État renvoie aux dispositions existantes. Dans ce cadre, il convient d'observer que le marché a décalé ses activités de « *short selling* » direct, c'est-à-dire la vente d'un produit sans le détenir, vers le produit dérivé du « *short selling* », c'est-à-dire des produits qui ont une valeur sous-jacente cotée en bourse. Vu le glissement, constaté au sein du secteur financier, d'une activité importante de « *short selling* » direct vers un « *short selling* » indirect, le « *short selling* » direct a toujours été beaucoup mieux réglementé que les produits dérivés qui peuvent avoir le même impact que le « *short selling* » direct. Les dispositions à l'examen tendent à y remédier bien que l'intervenant se rende bien compte que ces activités sont une « cible mouvante », ce qui rend la législation elle aussi « mouvante ».

Sur le plan de la faisabilité, l'intervenant déclare que les établissements concernés doivent respecter la date butoir. S'agissant de l'autorité de contrôle, il convient de relever qu'elle est actuellement beaucoup plus focalisée sur la protection du consommateur. Elle doit

zullen verkopen. Kan er geen meer pro-actieve rol van de FSMA worden verwacht? Kunnen zij de producten niet vooraf evalueren en bepalen welke al dan niet voldoen?

Bij het voorgestelde artikel 8 van het tweede ontwerp kan toch wel de vraag worden opgeworpen of het proportioneel en billijk is dat, in geval van een inbreuk met betrekking tot het verspreiden van reclame, ook de drukker aansprakelijk kan worden gesteld. Dit lijkt een te vergaande bepaling.

In verband met het artikel 9 van het tweede ontwerp wordt er bepaald dat een vordering eveneens kan worden ingesteld tegenover een beroeps of interprofessionele vereniging met rechtspersoonlijkheid. Evenwel kent het merendeel van de interprofessionele organisaties momenteel geen rechtspersoonlijkheid. Ressorteren zij onder de wet?

De voorzitter stelt vast dat de voornoemde opvolgingstabel het best kan opgevraagd worden bij de Opvolgingscommissie.

De bevoegde staatssecretaris vat samen dat voorliggende bepalingen het evenwicht verder moeten herstellen. Wat de *mystery shopping* betreft, wordt voorzien dat de FSMA derden dergelijke opdrachten mag toevertrouwen. Immers, indien telkens dezelfde personen de *mystery shopping* zouden moeten uitvoeren, komt dat de geloofwaardigheid niet ten goede.

De staatssecretaris stelt vervolgens dat het belangrijk is dat de bewijslast wordt omgekeerd. Ook is hij er voorstander van dat de aanbevelingen van de bijzondere commissie verder worden opgevolgd.

Wat de bepalingen in verband met de *short selling* betreft, verwijst de staatssecretaris naar de bestaande bepalingen. In dit kader moet worden opgemerkt dat de markt haar activiteiten heeft verlegd van rechtstreekse « *short selling* » namelijk verkoop van een product zonder het te bezitten naar het afgeleide product van « *short selling* » namelijk via producten die een onderliggende waarde hebben die beursgenoteerd is. Aangezien de financiële sector een belangrijke activiteit heeft verlegd van directe « *short selling* » naar indirecte « *short selling* » wast de directe « *short selling* » nog altijd veel beter gereguleerd dan de afgeleide producten die dezelfde impact kunnen hebben als de directe « *short selling* ». Voorliggende bepalingen beogen dit te verhelpen waarbij de spreker er zich zeker van bewust is dat deze activiteiten een « *moving target* » zijn. Vandaar ook dat de wetgeving eigenlijk ook « *moving* » is.

In verband met de vraag naar de haalbaarheid, stelt de spreker dat de deadline door de betrokken instellingen moet gerespecteerd worden. Wat de toezichthouder betreft, wordt opgemerkt dat deze momenteel veel sterker gefocust is op de bescherming van de

donc aussi pouvoir prendre les mesures qui s'imposent pour protéger le consommateur de manière adéquate.

Le secrétaire d'État Crombez répond que les dispositions à l'examen ont été écrites en fonction de la protection du consommateur. En ce qui concerne la concertation avec l'Union européenne, l'intervenant déclare qu'il y a une concertation permanente entre le gouvernement et les autorités de contrôle, d'une part, et les instances européennes, d'autre part. Il n'y a eu aucune concertation séparée, mais les dispositions ont été rédigées en collant au plus près aux dispositions de la directive. Les évolutions futures seront également suivies, par exemple en ce qui concerne le champ d'application.

Pour ce qui est de la responsabilité incombant aux intermédiaires, le secrétaire d'État comprend l'observation de Mme Maes. L'intention explicite est toutefois qu'ils acquièrent le réflexe de conclure des ventes fidèles à la réalité. Il faut également que les fiches de produit soient d'une extrême clarté. Si elles manquent de clarté, la vente est à éviter.

L'intervenant ajoute que l'on attend de la FSMA qu'elle joue un rôle proactif. Elle pourra bannir certains produits. Elle devra déterminer si les fiches de produit sont admises ou non et les produits vendus devront être conformes au profil du client.

Comme l'a dit Mme Maes, il paraît excessif qu'un imprimeur puisse voir sa responsabilité engagée. Il s'agit en fait d'une étape logique dans le système de la cascade repris de la loi existante du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 9, le secrétaire d'État renvoie au 3^o de l'article 127, § 1^{er}, proposé, qui fait référence aux intéressés. Ils jouent ici un rôle crucial.

IV. VOTES

Le projet n^o 5-2214 a été approuvé par 10 voix et 1 abstention.

L'article 1^{er} du projet n^o 5-2215 a été approuvé à l'unanimité des 11 membres présents.

Les articles 2 à 13, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés par 10 voix et 1 abstention.

consument. Hij moet dus ook de nodige maatregelen kunnen treffen om de consument op een degelijke manier te kunnen beschermen.

Staatssecretaris Crombez antwoordt dat voorliggende bepalingen werden geschreven in functie van de bescherming van de consument. Wat het overleg met de EU betreft, verklaart de spreker dat er een permanent overleg met de EU-instanties vanuit de regering en de controle-autoriteiten plaatsvindt. Afzonderlijk heeft er geen overleg plaatsgehad maar de bepalingen zijn wel zo dicht mogelijk bij de bepalingen uit de richtlijn geschreven. De verdere evoluties zullen ook worden gevolgd, bijvoorbeeld in verband met het toepassingsgebied.

In verband met de aansprakelijkheid bij tussenpersonen, begrijpt de staatssecretaris de opmerking van mevrouw Maes. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling dat zij de reflex maken van de waarheidsgetrouwe verkoop. Verder is het de bedoeling dat ook de productfiches zeer duidelijk zijn. Indien deze niet duidelijk zijn, zou de verkoop moeten worden vermeden.

Spreker merkt nog op dat er een pro-actieve rol wordt verwacht van de FSMA. Deze zal bepaalde producten kunnen bannen. Zij moet bepalen of fiches van producten al dan niet worden toegelaten en de producten die worden verkocht moeten in lijn zijn met het profiel van de cliënt.

Zoals de spreekster het vertelt, lijkt het verregaand dat een drukker kan aansprakelijk worden gesteld. Eigenlijk is dit een logische stap in een cascade-systeem dat werd overgenomen uit de bestaande wet van 6 april 2010 betreffende de marktpraktijken.

Wat de bepalingen uit artikel 9 betreft, verwijst de staatssecretaris naar het 3^o van het voorgestelde artikel 127, § 1. Daar wordt verwezen naar de belanghebbenden. In deze zijn ze cruciaal.

IV. STEMMINGEN

Het ontwerp nr. 5-2214 werd goedgekeurd met 10 stemmen bij 1 onthouding.

Artikel 1 van het ontwerp nr. 5-2215 werd eenparig goedgekeurd door de 11 aanwezige leden.

Artikel 2 tot 13, alsmede het wetsontwerp in zijn geheel werden goedgekeurd met 10 stemmen, bij 1 onthouding.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour un rapport oral.

Les rapporteurs,

Rik DAEMS.

Louis SIQUET.

Le président,

Ludo SANNEN.

*
* *

**Les textes adoptés par la commission
sont identiques aux textes des projets
transmis par la Chambre
des représentants
(voir les docs. Chambre, n° 53-2872/006
et n° 53-2873/4).**

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het uitbrengen van een mondeling verslag.

De rapporteurs,

Rik DAEMS.

Louis SIQUET.

De voorzitter,

Ludo SANNEN.

*
* *

**De door de commissie aangenomen teksten
zijn dezelfde als de teksten van de door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerpen
(zie stukken Kamer, nrs. 53-2872/006
en 53-2873/4).**