

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2001-2002

17 JULI 2002

Wetsontwerp betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten

Evocatieprocedure

Wetsontwerp tot aanvulling, inzake de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerichten, van de wet van ... betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN EN VOOR DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN UITGEBRACHT DOOR DE HEER **STEVERLYNCK**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren De Grauwe, voorzitter; Caluwé, Creyelman, de Clippele, mevrouw Kestelyn-Sierens, de heren Maertens, Moens, Morael, Poty, Ramoudt, Roelants du Vivier, Siquet, Thissen en Steverlynck, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : mevrouw Thijs en de heer Wille.
3. Andere senatoren : de heren Monfils en Van Quickenborne.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-1241 - 2001/2002 :

Nr. 1: Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

2-1242 - 2001/2002 :

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

17 JUILLET 2002

Projet de loi relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers

Procédure d'évocation

Projet de loi complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du ... relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES PAR M. **STEVERLYNCK**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. De Grauwe, président; Caluwé, Creyelman, de Clippele, Mme Kestelyn-Sierens, MM. Maertens, Moens, Morael, Poty, Ramoudt, Roelants du Vivier, Siquet, Thissen et Steverlynck, rapporteur.
2. Membres suppléants : Mme Thijs et M. Wille.
3. Autres sénateurs : MM. Monfils et Van Quickenborne.

Voir :

Documents du Sénat :

2-1241 - 2001/2002 :

Nº 1: Projet évoqué par le Sénat.

2-1242 - 2001/2002 :

Nº 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

Deze wetsontwerpen werden op 10 juli 2002 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en overgezonden aan de Senaat. De Senaat heeft het wetsontwerp betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (nr. 2-1241/1) geëvoceerd op 11 juli 2002. De onderzoekstermijn verstrijkt op 7 november 2002.

De commissie heeft deze ontwerpen besproken tijdens haar vergaderingen van 10, 16 en 17 juli 2002, in aanwezigheid van de minister van Financiën.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN FINANCIËN

De financiële sectoren van België hebben de laatste jaren talrijke evoluties gekend waarvan de voorname als volgt kunnen worden voorgesteld:

- de groeiende diversificatie van de ontplooidde activiteiten door groepen die tegelijk in de bank- als verzekeringssector actief zijn;
- een groeiende complexiteit van de financiële producten die aan het publiek aangeboden worden (niet alleen in intersectorieel maar ook in grensoverschrijdend perspectief);
- de transformatie van de Belgische gereglementeerde markten.

Deze vaststelling noopt ertoe de noodzaak te onderlijnen om een antwoord te vinden voor de nieuwe uitdagingen ingevolge de voortdurende evolutie van de organisatie van de Belgische financiële sectoren (omwille van de concurrentiële druk) en, bijgevolg, ook de versterking van de bescherming van het openbaar beroep op het spaarwezen voor het vertrouwen van de investeerders.

De hervorming bestaat uit het tweede luik (na de Euronext-wet) van de hervorming van de reglementering van de financiële diensten in België.

Zij heeft dan ook betrekking op de organisatie van het toezicht op deze diensten, zoals bij talrijke gelegenheden reeds werd verduidelijkt: bij de voorbereidende werken bij de «Euronext»-wet, in antwoord op verschillende parlementaire vragen of in verschillende vergaderingen van de *Task force* die ermee belast is na te denken over de toekomst van Brussel als financieel centrum.

Deze tweede hervorming geeft België ook de gelegenheid om zijn wetgeving en zijn reglementering af te stemmen op de beste internationale standaarden, de structuren voor de controle op de verschillende secundaire markten van financiële instrumenten te harmoniseren (of het nu met name gaat om Euronext Brussels, Nasdaq Europe of het Rentenfonds), en daarbij te blijven voldoen aan de verplichtingen die voor België voortvloeien uit de van toepassing zijnde Europese richtlijnen.

Les projets de loi qui vous sont soumis ont été adoptés par la Chambre des représentants et transmis au Sénat le 10 juillet 2002. Le Sénat a évoqué le projet de loi relatif à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (n° 2-1241/1) le 11 juillet 2002. Le délai d'examen expire le 7 novembre 2002.

La commission a examiné ces projets au cours de ses réunions des 10 et 16 juillet 2002, en présence du ministre des Finances.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DES FINANCES

Les secteurs financiers belges ont connu, au cours de ces dernières années, de nombreuses évolutions:

- diversification croissante des activités déployées par les groupes actifs à la fois dans les secteurs de la banque et de l'assurance;
- complexité croissante des produits financiers offerts au public (dans une optique non seulement intersectorielle mais aussi transfrontalière);
- transformation des «marchés réglementés» belges.

Un tel constat revient à souligner la nécessité de répondre aux nouveaux défis que suscitent l'évolution continue de l'organisation des secteurs financiers belges (en raison de la pression concurrentielle) et, par voie de conséquence, le renforcement de la protection de l'appel public à l'épargne nécessaire pour la confiance des investisseurs.

La réforme constitue le deuxième volet (après la loi «Euronext») de la réforme de la régulation des services financiers en Belgique.

Elle porte dès lors sur l'organisation du contrôle de ceux-ci, conformément à ce qui a été précisé à de nombreuses reprises: que ce soit lors des travaux préparatoires à la loi «Euronext», lors de réponses à différentes questions de parlementaires ou au cours des réunions de la *Task force* chargée de réfléchir à l'avenir de la place financière de Bruxelles.

Cette seconde réforme constitue également l'occasion pour la Belgique d'adapter sa législation et sa réglementation aux meilleurs standards internationaux, à harmoniser les structures de contrôle des différents marchés secondaires en instruments financiers (qu'il s'agisse notamment d'Euronext Brussels, de Nasdaq Europe ou encore du Fonds de rentes), tout en continuant à satisfaire aux obligations découlant pour elle des directives européennes applicables.

Zo vertaalt de voorgestelde hervorming de filosofie en de verschillende aanbevelingen van het eindrapport van het Comité van wijzen, voorgezeten door baron Lamfalussy, in het Belgisch recht.

Rekening houdend met talrijke evoluties, berust de hervorming van de architectuur van het toezicht op de financiële sectoren op vier krachtlijnen die worden voorgesteld in chronologische volgorde van interventie van de controle-autoriteiten in de verschillende financiële sectoren:

- het herschikken van bevoegdheden tussen overheden belast met verschillende aspecten van de controle van de markten en de verschillende financiële dienstverleners;

- de wijziging van het beslissingsproces bij de prudentiële controle-autoriteiten;

- de organisatie van de verhaalmiddelen tegen beslissingen van de CBF en de CDV;

- de institutionele toenadering tussen de centrale bank en de andere nationale instellingen van prudentiële controle.

Om op adequate wijze het geheel van de materies te dekken die door de huidige hervorming bedoeld worden, werden twee ontwerpen van wet uitgewerkt gezien het feit dat de zowat 150 verschillende wettelijke bepalingen van de twee ontwerpen slaan op verschillende wettelijke procedures. Zij zijn het voorwerp geweest van een zeer ruime ondervraging van de betrokken verenigingen, sectoren en instellingen. De Europese Centrale Bank heeft eveneens een positief advies gegeven door de onderliggende filosofie van de hervorming te steunen.

Het ontwerp van wet «I» betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten heeft een monocameraal/optioneel bicameraal karakter (artikel 78 van de Grondwet).

Het ontwerp van wet II (bicameraal) zal worden ingevoegd in de hoofdstukken 6 & 7 van het ontwerp van wet I en het betreft de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV, en de marktondernemingen, alsook de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafzaken.

*
* *

De hervorming is opgedeeld in 8 hoofdstukken, waarvan de krachtlijnen de volgende zijn:

Hoofdstuk I van het wetsontwerp herneemt talrijke definities, waarvan sommige slaan op nieuwe concepten. Als voorbeeld verwijst de minister naar de definitie van de «open raadpleging». Het betreft een procedure door dewelke de inhoud van een besluit of een reglement in ontwerp eerst uitéengezet wordt in een consultatieve nota die door de auteur bekendgemaakt wordt via zijn internetsite. De belanghebben

C'est ainsi que la réforme en cours traduit, en droit belge, la philosophie et différentes recommandations du rapport final du Comité des sages présidé par le baron Lamfalussy.

Tenant compte de ces nombreuses évolutions, la réforme de l'architecture de la surveillance des secteurs financiers repose sur quatre axes présentés dans l'ordre chronologique d'intervention des autorités de contrôle de différents secteurs financiers:

- le réaménagement des compétences entre autorités chargées de différents aspects du contrôle des marchés et de différents prestataires de services financiers;

- le changement du mode de prise de décision au sein des autorités de contrôle prudentiel;

- l'organisation des voies de recours notamment contre les décisions de la CBF et de l'OCA;

- le rapprochement institutionnel entre la banque centrale et les autres institutions nationales de contrôle prudentiel.

Afin de couvrir de manière adéquate l'ensemble des matières visées par la présente réforme, deux projets de loi ont été élaborés étant donné que les quelque 150 dispositions législatives que comptent les deux projets relèvent de procédures législatives différentes et ont fait l'objet d'une très large consultation des associations, secteurs et institutions concernés. La Banque centrale européenne a également rendu un avis positif et soutenant la philosophie sous-jacente à la réforme.

Le projet de loi «I» relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers est de nature monocamérale/bicamérale-optionnelle (article 78 de la Constitution).

Le projet «II» (bicaméral) est appelé à s'insérer dans les chapitres 6 & 7 du projet «I» et concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives.

*
* *

La réforme est divisée en 8 chapitres, dont voici les lignes de forces:

Le chapitre I^{er} du projet de loi reprend de nombreuses définitions, dont certaines portent sur des concepts nouveaux. À titre d'exemple, le ministre mentionne la définition de «consultation ouverte». Il s'agit d'une procédure par laquelle le contenu d'un arrêté ou d'un règlement en projet est préalablement exposé dans une note consultative publiée par les soins de son auteur sur son site Internet. Les parties

den kunnen dan hun commentaren daarop binnen de in de nota voorziene termijn indienen.

*
* *

Hoofdstuk II van het ontwerp van wet organiseert het statuut alsmede de werkwijze van en het toezicht op de ondernemingen die de verschillende beursmarkten beheren.

De wet weerhoudt het onderscheid tussen enerzijds de regelen van contractuele aard (zij moeten worden gedefinieerd (in een Rule Book) en gecontroleerd door de beursonderneming in het kader van de contractuele relaties met haar leden) en anderzijds de zogenaamde regelen van openbare orde die moeten worden gecontroleerd en, in voorkomend geval, gesanctioneerd door de CBF als onafhankelijke administratieve overheid. Het ontwerp bevat andere belangrijke vernieuwingen die zijn geïnspireerd door de wil te zorgen voor de reputatie en de integriteit van ons financieel centrum. Dit vertaalt zich in het bijzonder door de verplichting die aan de tussenpersonen wordt opgelegd om een interne gedragscode aan te nemen. Sommige bestaande regels worden tevens versterkt. Het ontwerp van wet wil niettemin de noodzaak onderstrepen om enerzijds de gedragsregels te interpreteren in functie van de beleggers die ze beogen te beschermen of van de geleverde beleggingsdienst en anderzijds die zelfde regels te doen evolueren in functie van de graad van Europese harmonisering van dit type regels.

*
* *

De hoofdstukken III (CBF) en IV (CDV) geven uitgebreide bevoegdheden aan de CBF (en de CDV) om bij te dragen tot de transparantie en de reputatie van de Belgische financiële sectoren.

In dit opzicht kan men niet anders dan vaststellen dat de huidige organisatiestelsels van de CBF en de CDV een aantal vragen oproepen inzake de adequate evolutie van de wijze van besluitvorming in hun midden in verband met de praktijken van «deugdelijk bestuur» (*corporate governance*) die door hen aangehouden of opgelegd werden. Het gaat hier om praktijken zoals bijvoorbeeld het protocol op de autonomie van de bankfunctie dat voorschrijft dat het beheersorgaan van een entiteit die onderworpen is aan de controle van de CBF, op collegiale wijze samengesteld wordt uit leden met gelijkwaardig statuut.

In de huidige stand van de van kracht zijnde wetteksten is dit momenteel binnen de CBF en de CDV niet het geval vermits:

— de Commissie en de Raad van de Dienst, op één uitzondering na, samengesteld zijn uit externe leden en voorgezeten wordt door een persoon die zowel de functies waarneemt van hiërarchische overste van de

interessés peuvent alors soumettre leurs commentaires éventuels dans le délai défini dans la note.

*
* *

Le chapitre II du premier projet de loi organise le statut ainsi que les modes de fonctionnement et de contrôle des entreprises gérant les différents marchés boursiers.

La loi consacre la distinction entre d'une part les règles de nature contractuelle (appelées à être reprises dans un Rule Book établi et contrôlé par l'entreprise de marché boursier dans le cadre de ses relations contractuelles avec ses membres) et d'autres part les règles dites d'ordre public appelées à être contrôlées et, le cas échéant, sanctionnées par l'autorité administrative indépendante qu'est la CBF. Le projet comporte d'autres innovations importantes empreintes de la volonté de renforcer la réputation et l'intégrité de notre place financière. Il se traduit en particulier par l'obligation imposée aux intermédiaires d'adopter un code de conduite interne. Certaines règles actuelles se voient également renforcées. Le projet de loi entend néanmoins mettre l'accent sur la nécessité d'une part d'interpréter les règles de conduite en fonction des investisseurs qu'elles visent à protéger ou du type de service d'investissement presté et d'autre part de faire évoluer ces mêmes règles en fonction du degré d'harmonisation européen de ce type de règles.

*
* *

Les chapitres III (CBF) et IV (OCA) donnent à la CBF (et à l'OCA) des pouvoirs étendus en vue de contribuer à la transparence et la réputation des secteurs financiers belges.

On ne peut que constater que les modes actuels d'organisation de la CBF et de l'OCA suscitent un certain nombre de questions quant à une évolution adéquate du mode de prise de décision en son sein par rapport aux pratiques de «bonne gouvernance» (*corporate governance*) encouragées ou imposées par elles, telles que, par exemple, le protocole sur l'autonomie de la fonction bancaire qui prévoit que l'organe de gestion d'une entité soumise au contrôle de la CBF est composé de manière collégiale par des membres de statut équivalent.

Tel n'est pas le cas, dans l'état actuel des textes légaux en vigueur, au sein de la CBF et de l'OCA puisque:

— la Commission et le Conseil de l'Office sont composés, à une exception près, de membres externes et présidés par une personne devant à la fois assumer les fonctions d'autorité hiérarchique des services

diensten die een voorstel indienen als van lid van een collegiaal orgaan dat zich moet uitspreken over diezelfde voorstellen;

— het directiecomité, zoals opgericht bij de CBF, niet in de gebruikelijke vorm van een directiecomité past (vooral dan het feit dat dit directiecomité slechts beschikt over loutere adviesbevoegdheden naar de voorzitter en de Commissie toe).

De explosieve toename van het aantal verrichtingen en van het aantal entiteiten dat aan de controle van de CBF en de CDV onderworpen zijn, kan niet anders dan leiden tot het opzetten van een adequaat «decision making process» binnen de CBF en de CDV, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen het beheer en het toezicht op het beheer van de instelling.

Dergelijke vaststelling impliceert dan ook:

— enerzijds, de oprichting van een «directiecomité» *sensu stricto*, samengesteld uit leden die hetzelfde statuut hebben, namelijk benoemd voor een periode die overeenstemt met die van de voorzitter en na advies van de raad van toezicht.

Het is dit comité, bestaande uit de voorzitter en uit de leden van het directiecomité, dat de beslissingen zal moeten nemen (vaak binnen een zeer korte tijds-spanne) die opgedrongen worden door het beheer van de zeer talrijke individuele dossiers waarbij niet in alle gevallen beslist kan worden via het huidige stelsel van de bevoegdheidsdelegatie. Met het oog hierop wordt in het ontwerp van wet de mogelijkheid erkend dat het directiecomité kamers organiseert voor de verschillende sectoren die onder de bevoegdheid van de CBF of de CDV vallen;

— anderzijds, het instellen van een raad van toezicht samengesteld uit verschillende externe leden, die zich niet meer zouden inlaten met individuele dossiers behandeld door het directiecomité.

De voornaamste bevoegdheden van deze raad van toezicht zullen er daarentegen niet alleen in bestaan het jaarverslag, de rekeningen en het budget van de betrokken instelling goed te keuren maar ook zich uit te spreken over de oriëntaties van het algemeen beleid die de raad van toezicht op eigen initiatief zou voorstellen of op voorstel van het directiecomité, in welk geval de CBF of de CDV het initiatief zouden nemen.

Deze hervormingen (gekoppeld aan het pro-actief instellen van adequate regels inzake het beheer van belangenconflicten) zijn de eerste betekenisvolle hervormingen die worden aangebracht aan het functioneren van die instellingen sinds de datum van hun oprichting (respectievelijk 1935 en 1975) en dit ondanks het feit dat hun toezichtsbevoegdheden minstens met zes werden vermenigvuldigd.

*
* *

auteurs d'une proposition et réagir en tant que membre d'un organe collégial appelé à se prononcer sur ces mêmes propositions;

— le comité de direction, tel qu'il est instauré à la CBF, ne correspond pas au moule habituel du comité de direction (en effet, ce comité ne dispose, à titre principal, que de simples compétences d'avis à l'attention du président et des membres extérieurs de la Commission).

L'«explosion» du nombre d'opérations et d'entités soumises au contrôle de la CBF et de l'OCA ne peut que conduire à la mise en place d'un «decision making process» adéquat au sein de la CBF et de l'OCA, à savoir la distinction entre la gestion et la surveillance de la gestion de l'institution.

Un tel constat implique dès lors:

— d'une part, la création d'un «comité de direction» *sensu stricto*, composé de membres disposant du même statut, à savoir être nommés pour une période équivalente à celle prévue pour la nomination du président et après avis du conseil de surveillance.

C'est ce comité composé du président et des membres du comité de direction qui sera appelé à prendre les décisions (souvent à très court terme) qu'impose la gestion des très nombreux dossiers individuels et qui ne peuvent être tous tranchés par la voie du régime actuel des délégations de pouvoirs. Dans cette même perspective, la possibilité pour le comité de direction d'organiser des chambres pour les différents secteurs relevant de la compétence de la CBF ou de l'OCA est reconnue par la loi en projet;

— d'autre part, la mise en place d'un conseil de surveillance composé de différents membres externes, et qui ne seraient plus amenés à évoquer des dossiers individuels traités par le comité de direction.

Par contre, ce conseil de surveillance aura pour compétences principales non seulement d'approuver le rapport, les comptes et le budget annuels de l'institution concernée mais aussi de se prononcer sur les orientations de politique générale que le conseil de surveillance proposerait d'initiative ou qui lui seraient proposées par le comité de direction, voire sur les initiatives à prendre par la CBF ou l'OCA.

Ces réformes (couplées à la mise en œuvre proactive de règles adéquates en matière de gestion des conflits d'intérêts) sont les premières réformes significatives à être apportées au mode de fonctionnement de ces institutions depuis leur date de création (respectivement en 1935 et en 1975) et ce alors que leurs compétences de contrôle ont été multipliées au moins par six.

*
* *

Het hoofdstuk V is gewijd aan de in werking stelling van de nieuwe toezichtsarchitectuur, aan de toenadering tussen de NBB — CBF — CDV.

De hervorming die de regering voorlegt, beoogt in het Belgisch recht een volledig en autonoom regime van architectuur van de financiële sector in de ruime zin te organiseren.

De tragische gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben de noodzaak aangetoond om de middelen die de stabiliteit van het financiële stelsel veiligstellen, te versterken.

In een land met de omvang van België kan dit doel slechts bereikt worden door maximaal gebruik te maken van de synergieën die kunnen ontstaan door de door de verschillende betrokken instellingen ter beschikking gestelde middelen, gemeenschappelijk te gebruiken.

Uit een vergelijkende studie blijkt dat er in Europa geen uniek voorbeeld inzake institutionele organisatie van de prudentiële controle bestaat, maar dat alle waarnemers het minstens op één punt eens zijn, namelijk dat de aspecten in verband met de systematische controle aan de centrale banken toevertrouwd worden. Die vaststelling beantwoordt overigens aan het door de ECB verdedigde standpunt die ook van mening is dat het behoud van de financiële stabiliteit van het financieel stelsel nood heeft aan een grotere betrokkenheid van de nationale centrale banken bij de micro-prudentiële controle. Dat is des te belangrijker omdat de grens tussen micro- en macro-economische prudentiële controles sterk vervaagd is als gevolg van de concentraties in het bank- en verzekeringswezen en in de meeste landen van de Unie.

Dat soort toenadering vereist niet noodzakelijk dat de prudentiële en monetaire functies in één enkele juridische entiteit moeten ondergebracht worden. Daar ligt juist het belang en de toegevoegde waarde van een zogenaamd «overkoepelend systeem», zoals voorgesteld in talrijke hervormingen, waaronder deze in België.

Die filosofie maakt het integendeel mogelijk een multidisciplinaire benadering voor te stellen, gesteund op de synergie van de gemeenschappelijk gestelde middelen en toelatend de vereisten van de prudentiële controle en van de financiële informatie te bepalen en elke verhoging van de kosten van de controle verbonden aan een personeelsuitbreiding, te vermijden. Inderdaad, één van de doelstellingen van een dergelijke hervorming is menselijke en operationele middelen beter in te zetten door vooraf duidelijk de beoogde doelstellingen te omschrijven.

Bijgevolg bestaat de voorgenomen hervorming in een koepelsysteem dat meerdere gelijkenissen vertoont met lopende of voltooide hervormingen in andere lidstaten van de Europese Unie.

Le chapitre V est consacré à la mise en place de la nouvelle architecture de surveillance, au rapprochement BNB — CBF — OCA.

En effet, la réforme que le gouvernement propose vise à organiser, en droit belge, un régime complet et autonome d'architecture du secteur financier au sens large du terme.

Les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont confirmé la nécessité de renforcer les moyens affectés à la mission de préservation de la stabilité du système financier.

Dans un pays de la taille de la Belgique, cet objectif ne peut être atteint que par l'exploitation maximale des synergies pouvant être dégagées de la mise en commun des ressources affectées à cette mission par les différentes institutions concernées.

De l'examen de droit comparé, il ressort qu'il n'existe pas de modèle unique en matière d'organisation institutionnelle du contrôle prudentiel en Europe mais que tous les observateurs sont au moins d'accord sur un point, à savoir que les aspects liés au contrôle systémique sont confiés aux banques centrales. Ce constat rejoint au demeurant la position défendue par la BCE qui estime également que la préservation de la stabilité du système financier nécessite une implication plus étroite des banques centrales nationales dans le contrôle micro-prudentiel. Ceci est d'autant plus important que la frontière entre contrôles micro- et macro-prudentiels s'est fortement estompée à la suite des mouvements de concentration dans les secteurs de la banque et de l'assurance dans la plupart des pays de l'Union.

Un tel rapprochement n'implique pas nécessairement que les fonctions prudentielle et monétaire doivent être fusionnées au sein d'une entité juridique unique. Ce sont là tout l'intérêt et toute la valeur ajoutée du système dit «de coupole», tel que proposé dans de nombreuses réformes étrangères mais aussi dans celle proposée en Belgique.

Bien au contraire, cette philosophie permet de proposer une approche multidisciplinaire, bâtie sur la synergie des moyens mis en commun et permettant de ciseler les nécessités du contrôle prudentiel et de l'information financière tout en évitant tout alourdissement des coûts du contrôle liés à des augmentations d'effectifs. En effet, un des enjeux d'une telle réforme est de mieux affecter différentes ressources humaines et opérationnelles et ce en définissant clairement au préalable les objectifs à atteindre.

Par voie de conséquence, la réforme projetée repose sur un système de coupole présentant plusieurs similitudes avec des réformes en cours ou achevées au sein d'autres États membres de l'Union européenne.

De vereenvoudiging, de synergie en de verhoogde «leesbaarheid» geboden door die institutionele toenadering (zij het in operationele termen of in termen van beheer en toezicht) laten overigens toe het Belgisch model te vereenvoudigen en dus op termijn de integratie ervan te bevorderen in een controlestructuur die vroeg of laat onvermijdelijk op Europees vlak zal georganiseerd worden.

Die «koepel» voorziet een bijkomende institutionele samenwerking op drie niveaus, in staat om werkelijke synergieën los te maken en een vereenvoudiging van de besluitvorming voor de verschillende prudentiële controle-overheden. Die drie niveaus zijn de volgende:

a) Een intersectorieel gespreksforum tussen de toezichthoudende organen (die deel uitmaken van een nieuwe «overheid der Financiële Diensten»);

b) Een verplichting tot operationele concertatie tussen de leden van de beheersorganen van de verschillende instellingen (sommige van die «executives» zetelen in de verschillende directiecomités).

c) De uitwerking van synergieën door middel van functies die gedeeld worden door de drie instituten.

Het zogenaamd overkoepelend systeem maakt het ook mogelijk om duidelijk en in termen van «corporate governance» de toezichthoudende en de beheersfuncties te onderscheiden, met behoud van de operationele diensten door de voorgestelde geleidelijke toenadering en waarbij op die manier de aanrekening van de sectoriële specificiteiten wordt verzekerd.

De verschillende luiken van deze architectuur van de coördinatie van het toezicht op de financiële sector houden ook rekening met de specificiteiten van de verzekeringssector.

Zelfs als de grenzen tussen het bank- en het verzekeringsberoep (in hoofdzaak wat de aangeboden levensverzekeringsproducten betreft) vervagen, vertonen de betrokken sectoren niet enkel overeenkomsten (zij het in termen van producten, van prudentiële controle of bescherming van het openbaar spaarweten, van de investeerders en van de verzekerden).

De benadering via het zogenaamd koepelsysteem op drie niveaus (uitvoerig besproken in de commentaar op de betrokken artikels) maakt het mogelijk de organisatie van de wisselwerking in de door de CBF en de CDV uitgevoerde controles te verenigen en de sectoriële specificiteiten in aanmerking te nemen.

Bovendien zal de voornoemde aanpak het mogelijk maken vooruitgang te boeken in de integratie van de CDV en de CBF in een unieke entiteit, bijvoorbeeld in functie van de evolutie op het Europees vlak.

La simplification, les synergies et la meilleure «lisibilité» qu'offre ce rapprochement institutionnel (que ce soit en termes opérationnels ou de gestion et de surveillance) permettent par ailleurs de simplifier le modèle belge et donc de faciliter à terme son intégration dans une structure de contrôle inévitablement appelée à s'organiser tôt ou tard au niveau européen.

Cette «coupole» prévoit une coopération institutionnelle complémentaire à trois niveaux, à même de dégager de réelles synergies et une simplification des modes de prises de décision pour les différentes autorités de contrôle prudentiel. Ces trois niveaux sont les suivants:

a) un forum de dialogue intersectoriel entre organes de surveillance (faisant partie d'une nouvelle «autorité des services financiers»);

b) une obligation de concertation opérationnelle entre membres des organes de gestion des différentes institutions (certains de ces «executives» étant communs aux différents comités de direction);

c) et la mise en œuvre de synergies au moyen de fonctions partagées entre les trois institutions.

Cette structure dite de coupole permet également de distinguer très clairement et en termes de «corporate governance» les fonctions de surveillance et de gestion, tout en maintenant les services opérationnels des institutions concernées par le rapprochement progressif proposé et en assurant de la sorte la prise en compte des spécificités sectorielles.

Les différents volets de cette architecture de la coordination de la surveillance du secteur financier prennent également en compte les spécificités du secteur de l'assurance.

En effet, même si on arrive de plus en plus à un estompement des frontières entre les métiers de la banque et de l'assurance (principalement en ce qui concerne les produits offerts en matière d'assurance-vie), les secteurs concernés n'offrent toutefois pas que des similarités (que ce soit en termes de produits, de contrôle prudentiel ou de protection de l'épargne publique, des investisseurs et des assurés).

L'approche dite de la coupole (dont je viens de vous présenter les trois niveaux) permet dès lors de concilier à la fois l'organisation de l'interaction dans les contrôles effectués par la CBF et l'OCA et la prise en compte des spécificités sectorielles.

Cette approche permettra en outre de progresser dans l'intégration de l'OCA et de la CBF en une seule entité, par exemple, en fonction de l'évolution constatée au niveau européen.

Het past ook nog te benadrukken dat de bescherming van de consument van financiële diensten zal worden verbeterd.

Het opstellen van een coördinatiesysteem voor het toezicht op de financiële sector heeft ook als opdracht een betere coördinatie van het beleid te waarborgen met betrekking tot belangrijke intersectoriële gebieden zoals het toezicht op de conglomeraten, de vragen betreffende de integriteit van de leiders of de verspreiding van inlichtingen aan de verbruikers (verschillende aspecten dienaangaande en met betrekking tot het toezicht op het openbaar bod op het spaarwezen of op de rechten van de verzekerden en tot de gelijke behandeling van de aandeelhouders behoren reeds tot de bevoegdheden van de CBF en van de CDV).

In dit opzicht benadrukt het voorstel de noodzaak om er voor te zorgen dat de spaarders en de investeerders beter worden beschermd tegen het aanbod of de onwettige levering van financiële producten of diensten.

*
* *

De organisatie van verhaalmiddelen tegen beslissingen van met name de CBF en de CDV werd diepgaand gewijzigd. Dit is het voorwerp van het ontwerp van wet «II». Nadat ze zijn aangenomen, zullen deze bepalingen hun plaats innemen in de hoofdstukken VI en VII van het ontwerp «I».

Het nieuw wettelijk kader versterkt aanzienlijk de bevoegdheden en de prerogatieven van de CDV en van de CBF. Zo moet deze laatste de daders van marktmisbruiken, een algemene term die een geheel van onbehoorlijke gedragingen in de verrichtingen met financiële instrumenten bestrijkt, opzoeken en bestraffen.

Rekening houdend met deze aanzienlijke versterking, was het onontbeerlijk een adequate controle bij een gerechtelijke instantie te verzekeren.

Bijgevolg, en in het belang van een goed beheer van justitie, verantwoorden meerdere argumenten ten volle de keuze van de regering om de geschillendossiers met betrekking tot sommige materies die vallen binnen de controleopdrachten die werden opgedragen aan het CBF te centraliseren binnen één enkele jurisdictie, te weten die van het hof van beroep van Brussel. Het betreft geschillen over objectieve zowel als subjectieve rechten. Dat kan tot gevolg hebben dat volgens het type van geschil, de aard van de bevoegdheden die opgedragen worden aan de desbetreffende jurisdictie verijdeld wordt. Evenveel redenen waarom het hof van beroep te Brussel een nieuwe exclusieve bevoegdheid zal krijgen voor betwistingen betreffende subjectieve rechten inzake OBA.

Deze keuze is geïnspireerd op buitenlandse en Belgische voorbeelden.

Il convient encore de souligner que la protection du consommateur de services financiers sera améliorée.

En effet, la mise en place d'un système de coordination de la surveillance du secteur financier a également pour mission d'assurer une meilleure coordination des politiques ayant trait à des domaines intersectoriels importants, tels que la surveillance des conglomerats, les questions relatives à l'intégrité des dirigeants ou encore la diffusion d'informations aux consommateurs (différents aspects y afférents et ayant trait au contrôle de l'appel public à l'épargne et des assurés ou à l'égalité de traitement des actionnaires rentrant déjà dans les compétences de la CBF et de l'OCA).

Le projet met à cet égard l'accent sur la nécessité de veiller à renforcer la protection des épargnants et investisseurs contre l'offre ou la fourniture illicite de produits ou services financiers.

*
* *

L'organisation des voies de recours contre les décisions prises notamment par la CBF et par l'OCA est profondément modifiée. Tel est l'objet du projet «II». Après avoir été adoptées, ces dispositions prendront place dans les chapitres VI et VII du projet «I».

Les pouvoirs décisionnels et les prérogatives de l'OCA et de la CBF sont renforcés. C'est ainsi que cette dernière se voit notamment appelée à rechercher et à sanctionner les auteurs des abus de marché, terme générique recouvrant un ensemble de comportements incorrects dans les transactions sur instruments financiers.

Compte tenu de ce renforcement considérable, il était indispensable d'assurer également un contrôle adéquat par une instance judiciaire.

Par voie de conséquence et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, plusieurs arguments justifient pleinement le choix du gouvernement de centraliser le contentieux relatif à certaines matières rentrant dans les missions de contrôle dévolues à la CBF au sein d'une seule juridiction, à savoir la cour d'appel de Bruxelles. Ces matières relèvent à la fois du contentieux objectif et du contentieux des droits subjectifs, ceci pouvant avoir pour conséquence d'affiner, selon le type de contentieux, la nature des compétences appelées à être dévolues à la juridiction concernée. Autant de raisons pour lesquelles la cour d'appel de Bruxelles est appelée à recevoir une nouvelle compétence exclusive pour le contentieux des droits subjectifs en matière d'OPA.

Des exemples étrangers et belges ont inspiré ce choix.

Bovenop de bevoegdheid van het Hof van beroep van Brussel zijn verhaalmogelijkheden voorzien volgens een versnelde procedure voor de Raad van State. Zij vervangen in het algemeen de beroepen die tot nog toe aan de ministers van Financiën en van Economie werden gericht. De Raad van State blijft dus bevoegd voor een geheel van beroepen die meer betrekking hebben op de administratieve controle van de aan het toezicht van de CBF onderworpen entiteiten.

Bij de hervorming werd er op toegezien de dubbele sanctie (wat men moet vermijden omwille van het principe *non bis in idem*) niet te verwisselen met de dubbele bevoegdheid tot administratieve en straf-sancties.

*
* *

Hoofdstuk VIII bevat verschillende wijzigings-, opheffings- en diverse bepalingen die toelaten de coherentie van de ontwerpen van wet met de bestaande wetgeving te verzekeren.

*
* *

De twee wetsontwerpen maken een ambitieuze hervorming mogelijk die de vernieuwing bevordert en er tegelijk over waakt het extern toezicht van de marktondernemingen te verzekeren, beschikkend daarbij over geëigende middelen en in staat op een adequate wijze te evolueren in functie van de ontwikkelingen vastgesteld op het internationaal niveau.

De minister onderstreept dat dit ontwerp zijn oorsprong vindt aan het begin van deze zittingsperiode. Twee verschillende zaken hebben tot het ontstaan ervan geleid.

Op Europees niveau heeft het Comité van wijzen, voorgezeten door baron Lamfalussy, zich gebogen over de integratie van de financiële markten en de organisatie van de controle. De invoering van de euro heeft dit proces versneld. Een reeks richtlijnen evolueert, net als de reflectie over prudentieel toezicht.

Op Belgische niveau heeft de regering voorts gereageerd op de moeilijkheden waarin de Belgische financiële markt midden 1999 verkeerde, toen te vrezende dat de Beurs van Brussel en de BEL20-index zouden verdwijnen. Het project «Euronext» heeft geleid tot een van de weinige privatiseringen die tijdens deze zittingsperiode zijn doorgevoerd, namelijk van de Beurs van Brussel. Deze privé-instelling moet zich opnieuw positioneren in een context van uitgebreider prudentieel toezicht. Dat is een van de doelstellingen van de voorliggende wetsontwerpen. Aangezien de actoren op de financiële markt privé-ondernemingen

En plus de la compétence de la Cour d'appel de Bruxelles sont prévus des recours conçus selon une procédure accélérée devant le Conseil d'État et qui se substituent en général aux recours jusqu'à présent introduits auprès du ministre des Finances ou de l'Économie. Le Conseil d'État reste donc compétent pour un ensemble de recours qui ont davantage trait à la police administrative des entités soumises au contrôle de la CBF.

La réforme veille également à ne pas mélanger la double sanction (ce qu'il convient d'éviter dans un souci de respect du principe *non bis in idem*) et double capacité de sanctions pénale et administrative.

*
* *

Le chapitre VIII contient plusieurs dispositions modificatives, abrogatoires et diverses permettant d'assurer la cohérence voulue avec les dispositions de la législation existante.

*
* *

En conclusion, ces deux projets de loi permettent de mettre en œuvre une réforme ambitieuse, à même de favoriser l'innovation tout en veillant à l'exercice d'un contrôle externalisé par rapport notamment aux entreprises de marché, disposant de moyens appropriés et pouvant évoluer de manière adéquate en fonction des développements constatés au niveau international.

Le ministre souligne que l'origine du projet remonte au début de la législature actuelle. Cette origine se situe dans deux cadres distincts.

D'abord, au niveau européen, un Groupe de sages, sous la présidence du baron Lamfalussy, s'est penché sur l'intégration des marchés financiers et l'organisation de leur contrôle. L'introduction de l'euro a accéléré le processus. Toute une série de directives, ainsi que la réflexion sur le contrôle prudentiel, progressent.

De l'autre côté, en Belgique, le gouvernement a réagi sur les difficultés que connaissait le marché financier belge mi-1999, qui ont fait craindre la disparition de la Bourse de Bruxelles et de l'indice BEL 20. Le projet dit «Euronext» a permis une des rares privatisations de cette législature, celle de la Bourse de Bruxelles. Cette institution devenue privée doit se replacer aussi dans un contexte plus large de contrôle prudentiel. C'est un des objectifs des projets de loi à l'étude. Puisque les opérateurs du marché financier sont privés, une des règles importantes est de leur confier la gestion des règles de conduite interne. Puis,

zijn, is een van de belangrijkste regels dat zij zelf de interne gedragsregels beheren. Daarnaast moet er controle komen over de regelen van openbare orde die wordt uitgevoerd door de openbare structuren voor prudentiële controle zoals de CBF en de CDV.

Deze twee ontwikkelingen verlopen parallel. Er zijn gesprekken aan de gang over de manier waarop de prudentiële organen in Europa gecoördineerd zullen worden. Dat zijn er al meer dan vijftig. Protocolakkoorden zijn daarvoor niet echt geschikt. Volgens de minister zal er wellicht een coördinatie op Europees niveau komen, zonder dat een Europese structuur de nationale instellingen zal vervangen. De minister verwijst naar het systeem van de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken.

De wetsontwerpen houden rekening met deze evolutie en met de specifieke Belgische situatie door te trachten de beperkte middelen te verdelen.

Daartoe is een betere samenwerking nodig tussen de NBB, de CBF en de CDV. De minister hoopt de fusie tussen de CBF en de CDV vóór 30 juni 2003 te kunnen realiseren. De samenwerking moet plaatsvinden op verschillende niveaus: in een algemene raad wat de strategische aanpak betreft en in de verschillende directiecomités met verschillende leden niet alleen van binnen maar ook van buiten de Nationale Bank, en ten slotte, via samenwerkingsakkoorden, bijvoorbeeld op juridisch vlak.

De minister herinnert eraan dat de integratie in de sector is toegenomen door bankfusies en dat er steeds meer bankverzekeraars ontstaan. Het is dan ook logisch dat het prudentieel toezicht naar elkaar toe groeit.

De minister benadrukt dat het ontwerp nr. 2-1241 een lange weg heeft afgelegd. Er werd een «task force» opgericht. Alle openbare actoren en privéactoren op de financiële markten, banken en verzekeringsmaatschappijen hebben gedurende twee jaar rond de tafel gezeten. Het resultaat is een ontwerp dat ook de verzekeringen omvat en waarover de Europese Centrale Bank en de Raad van State advies hebben uitgebracht. Na een paar amendementen is dit ontwerp unaniem goedgekeurd in de Kamercommissie.

II. ALGEMENE BESPREKING

De heer Roelandts du Vivier spreekt zijn tevredenheid uit over het feit dat het ontwerp evolueert naar een meer collegiale controleoverheid. Zo beantwoordt het aan de eisen van een goed bestuur.

Het lid is echter bezorgd om de rol van de Nationale Bank van België. In geen enkel ander EU-land mengt de centrale bank zich in de controle van beursgenoteerde bedrijven en van financiële transacties.

il convient aussi d'instaurer un contrôle des règles d'ordre public qui est réalisé par des structures du contrôle prudentiel public, comme la CBF et l'OCA.

Ces deux évolutions se sont déroulées en parallèle. Des discussions ont lieu sur la manière dont on va coordonner les organes prudentiels en Europe. Il y en a au-delà de cinquante. Procéder par protocoles d'accord n'est pas vraiment praticable. Le ministre estime que l'on ira vers une coordination à l'échelon européen, sans pour autant qu'une structure européenne remplace les instances nationales. Le ministre fait la comparaison avec le système monétaire qui fonctionne avec une Banque centrale européenne et des banques centrales nationales.

Les projets de loi à l'étude tiennent compte de cette évolution ainsi que de la situation spécifiquement belge en essayant de mettre en commun des ressources limitées.

Cela nécessite une meilleure collaboration entre la BNB, la CBF et l'OCA. Le ministre espère pouvoir réaliser la fusion entre la CBF et l'OCA avant le 30 juin 2003. La collaboration doit se situer à divers niveaux: au sein d'un conseil général en ce qui concerne l'approche stratégique et au sein des divers comités de direction, avec divers membres de la Banque nationale, et des membres extérieurs à celle-ci et, enfin, par le biais d'accords de coopération, par exemple sur le plan juridique.

Le ministre rappelle que les fusions bancaires ont mené à une intégration du secteur et de plus en plus souvent à des conglomérats de bancassurance. Par conséquent, il est normal que le contrôle prudentiel s'uniformise.

Le ministre souligne que le projet n° 2-1241 a subi un très long parcours de consultation. Une *task force* a été constituée. Tous les acteurs publics et privés des marchés financiers, des banques et des compagnies d'assurance ont été mis autour d'une table pendant deux ans. Le résultat en est un projet qui intègre les assurances, qui a reçu l'avis de la Banque centrale européenne et qui a reçu l'avis du Conseil d'État. Après quelques amendements, ce projet a été adopté à l'unanimité en commission de la Chambre.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Roelants du Vivier se réjouit du fait que le projet va dans le sens d'une autorité de contrôle plus collégiale. De cette façon, le projet cadre dans la pratique de la bonne gouvernance.

Le commissaire s'inquiète toutefois du rôle que joue la Banque nationale de Belgique. Dans aucun autre pays de l'Union européenne, la banque centrale n'intervient dans le contrôle des entreprises cotées en bourse et des opérations financières.

Onze centrale bank vertoont de bijzondere eigenschap zelf een beursgenoteerde vennootschap te zijn. Privé-minderheidsaandeelhouders hebben er 50% van de aandelen in handen. Momenteel is een conflict aan de gang tussen de bank en een deel van haar minderheidsaandeelhouders.

Dat alles belet de NBB niet vertegenwoordigd te zijn in de raden van toezicht en in de ondernemingsraad van de CBF en de CDV. De leden van de Regentenraad maken er wel deel van uit ten persoonlijke titel, maar bestaat er geen gevaar van belangenconflicten?

In de Kamer heeft de gouverneur van de NBB geantwoord dat er een overkoepelende instantie bestaat. De Raad van toezicht van de overheid van de financiële diensten zal dus een aantal problemen kunnen oplossen. Waarom bepaalt de wet dan dat de gouverneur van de NBB, wiens instelling tenslotte geen ervaring heeft op het vlak van financieel toezicht, volgens de wet de leiding neemt van deze Raad van toezicht?

De heer Roelants du Vivier herhaalt dat zijn bezorgdheid ingegeven is door het feit dat een beursgenoteerd bedrijf mede financieel toezicht houdt op andere beursgenoteerde bedrijven. Naast de problemen op het vlak van belangenconflicten en onafhankelijkheid rijst misschien ook het probleem van het statuut en het juridisch kader van de NBB. Moet er geen manier gevonden worden om de minderheidsaandeelhouders uit het kapitaal van de NBB te halen?

Kan dat op een manier die geen nettokosten voor de Staat met zich meebrengt? Zulks zou de onduidelijkheid inzake de rol van de NBB in het toezicht op de kapitaalverrichtingen opheffen.

De heer Morael merkt op dat de bevoegde Kamercommissie ook het voorstel van resolutie inzake de verscherping van het prudentieel toezicht en van de controle op de interbancaire rekeningen besproken heeft (stuk Kamer, nr. 50-1855/1). In de Senaat werd tijdens de eerste besprekingen van voorstel nr. 2-1160/1 besloten enkele voorbereidende hoorzittingen te wijden aan de vraag hoe te vermijden is dat rekeningen bij clearing- en routingvennootschappen gebruikt worden voor belastingontduiking of witwassen.

Brengen ontwerpen nrs. 2-1241 en 2-1242 wijzigingen aan in het toezicht op dat soort vennootschappen?

De heer Van Quickenborne wijst op de uitspraken van de voorzitter van de CBF in de bevoegde Kamercommissie over het misbruik van voorkennis. Omdat er in ons land haast geen rechtszaken daarover gevoerd worden, heerst er als het ware een sfeer van straffeloosheid op dat vlak. De recente bekendma-

La particularité de notre banque centrale est qu'elle est elle-même une société cotée en bourse. Des actionnaires minoritaires privés détiennent 50% des actions. Actuellement, il y a un conflit entre la banque et une partie de ces actionnaires minoritaires.

Tout cela n'empêche pas que la BNB soit représentée aux conseils de surveillance et aux conseils d'entreprise de la CBF et de l'OCA. Même si les membres du Conseil de régence de la BNB y siègent à titre personnel, est-ce qu'il n'existe pas un risque de conflits d'intérêts?

À la Chambre, le gouverneur de la BNB a répondu qu'il existe une coupole. Il y a donc un Conseil de surveillance de l'autorité des services financiers, qui va pouvoir régler un certain nombre de problèmes. Dès lors, pourquoi le gouverneur de la BNB, dont l'institution, n'a finalement aucune expérience en matière de surveillance financière, suivant la loi, prend-il la direction de ce Conseil de surveillance?

M. Roelants du Vivier répète que sa préoccupation est le fait qu'une entreprise cotée en bourse participe à la surveillance financière d'autres sociétés cotées en bourse. Cela pose peut-être le problème du statut et du cadre juridique de la BNB en plus des problèmes de conflits d'intérêts et de l'indépendance. Ne convient-il pas de trouver une manière de procéder à une sortie des actionnaires minoritaires du capital de la BNB?

Est-ce qu'à ce propos, des solutions sont possibles qui n'entraîneraient aucun coût net pour l'État? Cela devrait permettre de sortir de la zone grise quant au rôle de la BNB par rapport à la surveillance des opérations financières.

M. Morael fait remarquer qu'à la Chambre, la commission compétente a également débattu de la proposition de résolution concernant le renforcement des règles prudentielles et du contrôle des comptes interbancaires (doc. Chambre, n° 50-1855/1). Au Sénat, à l'occasion des premières discussions sur la proposition n° 2-1160/1, il a été décidé d'organiser quelques auditions préparatoires afin d'examiner comment on peut empêcher l'utilisation de comptes auprès des sociétés de clearing et de routing financier à des fins de fraude fiscale ou de blanchiment d'argent.

Des changements dans le contrôle de ce type de sociétés sont-ils prévus dans les projets n°s 2-1241 et 2-1242?

M. Van Quickenborne fait référence aux déclarations qu'a faites le président de la CBF devant la commission compétente de la Chambre au sujet du délit d'initié. Comme il n'y a pratiquement pas de procès concernant ce délit en Belgique, il règne en quelque sorte une atmosphère d'impunité en la

king van talloze gevallen van misbruik van voorkomen door bestuurders, vooral in de Verenigde Staten, geeft aan dat het hoogst nuttig is om terzake een sluitende wetgeving te hebben.

Ondanks het feit dat het ontwerp hiervoor aandacht heeft, blijft de voorzitter van de CBF vrezen dat onze wetgeving nog te laks zou zijn. Kan de minister garanties geven dat op middellange en lange termijn een effectievere controle op het misbruik van voorkennis mogelijk zal worden?

In verband met de speciale situatie waarin de NBB zich bevindt, verwijst dezelfde spreker naar twee amendementen ingediend in de Kamer, die volgens hem enkele zaken in verband met de interpretatie van de positie van de NBB pogen recht te zetten. Het gaat, enerzijds, om de goud- en deviezenreserves van de bank en, anderzijds, om het emissierecht.

De heer Van Quickenborne herinnert eraan dat er een gerechtelijke procedure van een aantal minderheidsaandeelhouders tegen de NBB loopt. Spreker kan zich niet van de indruk ontdoen dat de regering via voormelde amendementen onrechtstreeks tussenkomt in die procedure. De aanpassingen in het ontwerp dienen ervoor te zorgen dat de hangende procedure goed afloopt voor de NBB.

De heer Van Quickenborne merkt op dat artikel 49, § 7, derde lid, van het ontwerp, de leden van de NBB in het directiecomité van de CBF uitsluit van de beraadslaging als het specifiek gaat over de lotgevallen van de NBB in haar hoedanigheid van emittent van financiële instrumenten. Moeten zij in die gevallen ook niet uitdrukkelijk van de stemming worden uitgesloten? Artikel 523, § 1, laatste lid, van het Wetboek van vennootschappen, voorziet in een analoge bepaling immers: « ... mag ... de bestuurder niet deelnemen aan de beraadslagingen ..., noch aan de stemmingen ... ».

Deze spreker is voorts van mening dat het aangewezen zou zijn om de leden van de NBB die deel uitmaken van het directiecomité van de CBF bijkomend van de beraadslagingen van dat comité uit te sluiten wanneer een beslissing een beursgenoteerde vennootschap betreft.

De CBF is immers verantwoordelijk voor de jaarverslagen. Hun reglementen, handelingen en beslissingen zijn een belangrijke bron van rechtspraak. Als de CBF dus een bepaalde positie inneemt ten aanzien van minderheidsaandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen, dan zou dat wel eens repercussies kunnen hebben voor de positie van de minderheidsaandeelhouders van de NBB zelf.

Ook is de heer Van Quickenborne ongelukkig met de beursnotering van de NBB. Hij begrijpt dat dit een erfenis uit het verleden is, maar zolang de NBB beursgenoteerd is, moet zij respect aan de dag leggen voor haar minderheidsaandeelhouders.

matière. La mise à jour de nombreux délits d'initié commis par des administrateurs, principalement aux États-Unis, montre qu'il est très utile d'avoir une législation solide en la matière.

Bien que le projet de loi aborde la question, le président de la CBF craint que notre législation soit encore trop laxiste. Le ministre peut-il garantir qu'un contrôle plus effectif du délit d'initié deviendra possible à moyen et à long terme?

En ce qui concerne la situation particulière dans laquelle se trouve la BNB, le même intervenant renvoie à deux amendements déposés à la Chambre qui tendent, selon lui, à rectifier certaines choses en ce qui concerne l'interprétation de la position de la BNB. Il s'agit des réserves d'or et de devises de la banque, d'une part, et du droit d'émission, d'autre part.

M. Van Quickenborne rappelle que certains actionnaires minoritaires ont intenté une action en justice contre la BNB. Il ne peut se défaire de l'impression que, par le biais desdits amendements, le gouvernement intervient indirectement dans cette procédure. Les adaptations au projet de loi doivent veiller à ce que la procédure en cours connaisse une issue favorable pour la BNB.

M. Van Quickenborne signale que l'article 49, § 7, alinéa 3, du projet exclut les membres de la BNB siégeant au sein du comité de direction de la CBF des délibérations, lorsque celles-ci traitent spécifiquement des péripéties de la BNB en sa qualité d'émetteur d'instruments financiers. Dans ces cas, ces personnes ne doivent-elles pas être exclues également des votes? En effet, l'article 523, § 1^{er}, dernier alinéa, du Code des sociétés prévoit, dans une disposition analogue, que « l'administrateur (...) ne peut assister aux délibérations (...) ni prendre part au vote ».

L'intervenant juge par ailleurs judicieux que les membres de la BNB siégeant au sein du comité de direction de la CBF soient également exclus des délibérations de ce comité qui portent sur une décision relative à une société cotée en bourse.

La CBF est en effet responsable des rapports annuels. Ses règlements, actes et décisions sont une source importante de jurisprudence. Par conséquent, lorsque la CBF adopte une position vis-à-vis des actionnaires minoritaires d'une société cotée en bourse, cela pourrait avoir des répercussions sur la position des actionnaires minoritaires de la BNB même.

M. Van Quickenborne regrette aussi la cotation en bourse de la BNB. Il comprend qu'il s'agit d'un héritage du passé, mais tant que la BNB sera cotée, elle devra témoigner du respect à ses actionnaires minoritaires.

Antwoorden van de minister van Financiën

Aan de heer Morael antwoordt de minister dat hij resolutie nr. 50-1855/1 niet aangehaald heeft omdat het een Kamerresolutie is. De minister verduidelijkt dat hij de Cel van financiële informatieverwerking (CFI) opgedragen heeft de tekst van deze resolutie te onderzoeken. Ingevolge de opmerkingen van de cel werd het voorstel van resolutie zo geamendeerd dat de minister tenslotte de uiteindelijke tekst heeft kunnen goedkeuren.

De minister voegt eraan toe dat een wetsontwerp ter omzetting van de richtlijn betreffende de witwaspraktijken waarschijnlijk eind 2002 in het Parlement wordt ingediend.

Wat de clearing betreft, voorziet het ontwerp in een beter wettelijk kader. Clearingvennootschappen vallen onder de controle van de CBF en het ontwerp voorziet in specifieke maatregelen. Later kunnen steeds aanpassingen worden aangebracht.

Wat de sancties voor het misbruik van voorkennis betreft, verwijst de minister naar de artikelen 25 en 40 van het ontwerp nr. 2-1241. Zij introduceren een nieuw stelsel van administratieve respectievelijk straf-sancties. Ze houden een sterke verbetering van het huidige stelsel in en houden rekening met de evoluties op de financiële markten. Het pijnpunt blijft echter de bewijslast.

In dat verband herinnert de minister eraan dat in strafzaken opzet steeds aangetoond moet worden. Natuurlijk kan dat via een waaier van bewijzen. Het is echter niet mogelijk te veroordelen zonder dat opzet, *in casu* het gebruik van de informatie met het oog op marktverrichtingen, aangetoond is.

De minister meent dat de regeling die het ontwerp voorstelt, verder reikt dan alles wat tot nu toe op dat gebied bestond.

Wat betreft de problemen die voortvloeien uit het feit dat de NBB een beursgenoteerde vennootschap is, verklaart de minister in dit debat het woord te voeren als de vertegenwoordiger van de Staat. Hij verklaart respect te hebben voor de minderheidsaandeelhouders. Hij heeft echter minder respect voor speculanten die munt willen slaan uit verrichtingen die zij uitvoeren teneinde de koers van de NBB op Euronext te doen stijgen.

De minister beveelt de minderheidsaandeelhouders aan de contracten die hen worden voorgesteld, goed te bestuderen. Zo bepaalt het contract dat ze aan hun tussenpersoon bindt, dat zelfs indien er geen reële financiële winst is, er toch een commissie moet worden betaald aan de tussenpersonen. De minister is bijgevolg nogal sceptisch wanneer men het heeft over het verdedigen van het algemeen belang.

Réponses du ministre des Finances

À M. Morael, le ministre explique ne pas avoir évoqué la résolution n° 50-1855/1, étant donné qu'il s'agissait d'une résolution propre à la Chambre. Il précise qu'il a chargé la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) d'étudier le texte de la résolution. À la lumière des remarques de cette cellule, la proposition de résolution a été amendée de sorte que, finalement, le ministre a pu donner son aval sur le texte final.

Le ministre ajoute qu'un projet de loi qui transpose la directive sur le blanchiment, sera vraisemblablement déposé au Parlement à la fin de l'année 2002.

En ce qui concerne le clearing, le projet prévoit un encadrement légal amélioré. Les sociétés de clearing tombent sous le contrôle de la CBF avec des mesures prévues dans le projet. Ultérieurement, des aménagements pourront toujours être envisagés.

En ce qui concerne les sanctions s'appliquant au délit d'initié, le ministre renvoie aux articles 25 et 40 du projet n° 2-1241. Ils introduisent un nouveau régime de sanctions administratives et pénales. Ils représentent une amélioration sensible du régime actuel et tiennent compte des évolutions sur les marchés financiers. Le point névralgique reste cependant la charge de la preuve.

À ce propos, le ministre rappelle qu'en matière pénale, l'élément intentionnel doit toujours être démontré. Il est évident que cela peut se faire par un faisceau de preuves. Toutefois, on ne peut pas condamner sans que l'élément intentionnel, donc l'utilisation de l'information aux fins d'opérations sur les marchés, ait été démontré.

Le ministre estime qu'en la matière, le système tel que préconisé dans le projet va plus loin que ce qui existait jusqu'à présent.

En ce qui concerne les problèmes qui découlent du fait que la BNB est une société cotée en Bourse, le ministre déclare intervenir dans ce débat en sa qualité de représentant de l'État. Il fait valoir qu'il respecte les actionnaires minoritaires. Il a toutefois moins de respect pour les spéculateurs qui espèrent se rémunérer à travers les actions qu'ils accomplissent pour faire monter le cours de l'action de la BNB sur Euronext.

Le ministre recommande aux actionnaires minoritaires de bien étudier les contrats qu'on leur propose. Ainsi, le contrat qui les lie à leur intermédiaire prévoit que même s'il n'y a pas de gains financiers réels, il y a quand même une commission à payer au profit de l'intermédiaire. Dès lors, le ministre est assez sceptique quant à la défense de l'intérêt général.

De minister voegt eraan toe dat hij niet alleen optreedt als vertegenwoordiger van de Staat, maar ook als beschermer van het monetair beleid en van de prudentiële controle.

Wat de NBB betreft, onderstreept de minister dat de minderheidsaandeelhouders van die genoteerde vennootschap moeten weten dat het Wetboek van vennootschappen voor haar slechts geldt indien er geen afwijkingen zijn. De wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België bepaalt in zijn artikel 2, laatste lid: « ... gelden voor de Bank deze wet, haar eigen statuten en, aanvullend, de bepalingen betreffende de naamloze vennootschappen ».

Duidelijk is dat de BNB geen handelsvennootschap als een andere is. Het wetsontwerp bevestigt dat nogmaals.

Het tweede aspect is dat de NBB aan het Europees Stelsel van centrale banken deelneemt. De Bank heeft haar rechten niet verloren. Er bestaat een emissierecht dat op Europees niveau gedeeld wordt. In het Europees Stelsel heeft de Europese centrale bank al de rest niet eenvoudigweg vervangen. Van een discussie of van onderhandelingen daarover kan geen sprake zijn.

Wie aandeelhouder wenst te worden, kan dat met de exacte kennis van de bijzonder situatie van de BNB.

Wat de rol van de NBB betreft, onderstreept de minister dat ze momenteel reeds een macroprudentiële controle uitoefent, zoals dat in alle andere landen het geval is. In ons land zal de Bank op geen enkel moment optreden in de microprudentiële controle, in individuele dossiers. Leden van het directiecomité van de NBB, die ten persoonlijke titel deel uitmaken van het directiecomité van de CDF, kunnen eraan deelnemen zoals overal. België gaat in die materie minder ver dan bepaalde buurlanden. In Frankrijk bijvoorbeeld, wordt een controle-orgaan zelfs voorgezeten door de gouverneur.

De minister meent ook dat in die materie het wetsontwerp een enorme verbetering vormt in vergelijking met de bestaande toestand. Hij herinnert eraan dat er sinds 1935 een lid van het directiecomité van de BNB in de CBF zitting heeft, zonder dat er een beschermde regeling tegen belangenconflicten bestaat. Het feit dat er zich onder de leden van het directiecomité van de CBF leden van het directiecomité van de BNB bevinden, is bijgevolg geen novum. De enige stap vooruit van het ontwerp is, dat het heel duidelijk bepaalt wanneer vertegenwoordigers van de NBB in geen geval mogen deelnemen aan een beslissing. Dat is een merkbare verbetering qua « corporate governance » in vergelijking met wat tot dusver bij de CDF gebruikelijk was.

Le ministre ajoute qu'il n'intervient pas seulement comme représentant de l'État, mais aussi comme garant de la politique monétaire et du contrôle prudentiel.

À propos de la BNB, le ministre souligne que les actionnaires minoritaires de cette société cotée devraient savoir que pour celle-ci, le Code des sociétés ne lui est applicable qu'à condition qu'il n'y ait pas de dérogations. En effet, la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, dans son article 2, dernier alinéa, dispose que « ..., la Banque est régie par la présente loi, par ses propres statuts et, à titre supplétif, par les dispositions sur les sociétés anonymes ».

Il doit être clair que la BNB n'est pas une société commerciale comme une autre. C'est ce qui est confirmé, une fois de plus, dans le projet de loi.

Le deuxième élément est que la Banque participe au Système européen de banques centrales. La Banque n'a pas perdu ses droits. Il y a un droit d'émission partagé à l'échelle européenne. Dans le Système européen de banques centrales, la Banque centrale européenne n'a pas remplacé purement et simplement tout le reste. Il n'est pas question d'une quelconque discussion ou négociation sur ce point.

Celui qui souhaite devenir actionnaire peut le faire en connaissant exactement la situation particulière de la BNB.

En ce qui concerne le rôle de la Banque, le ministre souligne qu'actuellement, elle a déjà un rôle de contrôle macroprudentiel, comme c'est le cas dans tous les autres pays. Dans notre pays, la Banque ne va intervenir à aucun moment, dans le contrôle microprudentiel, dans des dossiers individuels. Toutefois, des membres du comité de direction de la BNB, siégeant au comité de direction de la CBF à titre personnel, pourront y participer comme c'est le cas partout. Dans cette matière, la Belgique va moins loin que certains pays voisins. Ainsi, en France, c'est même le gouverneur de la Banque de France qui préside une instance de contrôle. Chez nous, ce ne sera pas le cas.

Le ministre estime aussi qu'en cette matière, le projet de loi constitue une énorme amélioration par rapport à la situation existante. Il rappelle qu'au sein de la CBF, depuis 1935, siège un membre du comité de direction de la BNB, sans qu'il existe une règle préservant les conflits d'intérêts. Par conséquent, le fait que parmi les membres du comité de direction de la CBF se trouvent des membres du comité de direction de la BNB, n'est pas une innovation. La seule innovation qu'apporte le projet est qu'il précise très clairement les cas dans lesquels il n'est pas question que des représentants de la banque participent à une décision. En termes de « corporate governance », cela constitue une solide amélioration par rapport à ce qui se passait jusqu'à présent au sein de la CBF.

De minister onderstreept ook dat de gouverneur van de BNB en de voorzitters van de CDF en van de CDV, anders dan sommigen hebben laten uitschijnen, bij de hoorzittingen in de Kamer hun persoonlijke visie hebben gegeven. De misverstanden die eruit zijn ontstaan, hebben de minister gesterkt in de overtuiging dat het noodzakelijk is over te stappen op een collegiaal systeem voor de controle-instellingen.

De minister legt uit dat het de rol van de NBB wordt, een ruimere reflectie te coördineren over de macro- en microprudentiële controle, zoals die op het Europese niveau tot stand zal komen. Men dient ook over te gaan naar een brede oriëntering wat betreft een overheid die toezicht houdt over de markten, maar men mag de NBB nooit een rol laten spelen in individuele dossiers.

Ook om praktische redenen bepaalt het ontwerp dat leden van het directiecomité van de NBB deel uitmaken van het directiecomité van de CBF. Het is de bedoeling expertise samen te brengen. Dat heeft plaats in de directiecomités, tussen de diensten en, voor het eerst, met inachtneming van de regels van de «coporate governance».

In verband met de interpretatie van de notie «beraadslaging» zoals opgenomen in het artikel 49, § 7, derde lid, van het ontwerp, stelt de minister formeel dat hieronder ook de stemmingen vallen. Deze interpretatie is conform die gehanteerd zowel door de Raad van State als door de ECB.

De minister wijst erop dat sommigen hem hebben gezegd dat er in de directiecomités een evenwicht moet bestaan tussen de leden afkomstig van de NBB en hen die van de CBF of de CDV komen. Wat dat betreft merkt de minister op dat de leden niet noodzakelijk deel uitmaken van de CBF of de CDV. Hoewel het klopt dat de leden afkomstig van de NBB nooit de meerderheid zullen vormen in enig orgaan, bestaat het doel van de hervorming er evenmin in de leden van het directiecomité of de voorzitter ervan automatisch te kiezen uit die van de CBF of de CDV zelf. Er zullen steeds meer leden in de directiecomités van de CBF en van de CDV zijn die van buiten de NBB afkomstig zijn. De andere leden van die comités zullen echter evenmin noodzakelijkerwijze van de betrokken instellingen komen, maar bijvoorbeeld uit de universiteiten of uit de magistratuur.

De minister verklaart er geen bezwaar tegen te hebben dat men vroeger of later gaat nadenken over de evolutie van de statuten van de NBB. Het is duidelijk dat het monetaire en financiële beleid op Europese schaal nog zal veranderen. De minister is evenwel geenszins van plan hierover een discussie aan te gaan op het ogenblik dat er een zuiver speculatieve beweging rond de aandelen van de NBB op de financiële markt aan de gang is.

De nieuwe taken van de NBB kaderen in een algemeen stelsel van prudentieel toezicht.

Le ministre tient aussi à souligner que lors des auditions à la Chambre, le gouverneur de la BNB et les présidents de la CBF et de l'OCA, contrairement à ce que certains ont laissé croire, se sont exprimés à titre personnel. Les malentendus qui en ont découlé ont conforté le ministre dans sa conviction qu'il est nécessaire d'aller vers un système collégial pour les instances de contrôle.

Le ministre explique que le rôle de la BNB, comme on le verra certainement à l'échelle européenne, sera de coordonner une réflexion plus générale sur le contrôle tant macroprudentiel que microprudentiel. Il conviendra aussi d'aller vers de larges orientations dans une autorité de surveillance des marchés, mais de ne jamais laisser la BNB jouer un rôle dans des dossiers individuels.

C'est aussi pour des raisons pratiques que le projet prévoit que des membres du comité de direction de la BNB font partie du comité de direction de la CBF. L'idée est de rassembler l'expertise. Cela va se faire dans les comités de direction, entre les services et, pour la première fois, dans le respect des règles de «corporate governance».

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de «délibération» au sens de l'article 49, § 7, alinéa 3, du projet, le ministre affirme formellement qu'elle englobe également les votes. Cette interprétation est conforme à celle que lui donnent tant le Conseil d'État que la BCE.

Le ministre fait valoir que certains lui ont dit qu'il faudrait, dans les comités de direction, un équilibre entre les membres venant de la BNB et ceux venant de la CBF ou de l'OCA. À ce propos, le ministre tient à signaler qu'il n'y aura pas nécessairement de membres venant de la CBF ou de l'OCA. Bien qu'il soit vrai que les membres venant de la BNB n'auront jamais la majorité dans aucune instance, le but de la réforme n'est pas non plus de choisir automatiquement, au sein de la CBF ou de l'OCA même, les membres du comité de direction ni d'ailleurs son président. Il y aura toujours plus de membres venant d'ailleurs que de la BNB au sein des comités de direction de la CBF et de l'OCA. Toutefois, les autres membres de ces comités ne viendront pas nécessairement des institutions concernées non plus, mais exemple, des universités ou de la magistrature.

Le ministre déclare ne pas avoir d'objection à ce qu'un jour, on réfléchisse à l'évolution des statuts de la BNB. Il est évident qu'il y aura encore des évolutions européennes dans la politique monétaire et financière. Par contre, le ministre n'a nullement l'intention d'ouvrir une discussion quelconque sur ce volet au moment où intervient une démarche purement spéculative sur la base des actions de la BNB sur le marché financier.

Les nouvelles missions de la BNB s'inscrivent dans le cadre d'un système général de contrôle prudentiel.

III. STEMMINGEN

1. Wetsontwerp betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten; nr. 2-1241/1

De commissie stelt vast dat er geen amendementen zijn ingediend.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

2. Wetsontwerp tot aanvulling, inzake de verhaal-middelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerechten, van de wet van ... betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen; nr. 2-1242/1

De artikelen 1 tot 11 worden eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

*
* *

Dit verslag wordt eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden.

De rapporteur,
Jan STEVERLYNCK.

De voorzitter,
Paul DE GRAUWE.

III. VOTES

1. Projet de loi relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers; n° 2-1241/1

La commission constate qu'aucun amendement n'a été déposé.

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

2. Projet de loi complétant, en ce qui concerne les voies de recours, contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du... relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales; n° 2-1242/1.

Les articles 1^{er} à 11 sont adoptés à l'unanimité des 10 membres présents.

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

Le rapporteur,
Jan STEVERLYNCK.

Le président,
Paul DE GRAUWE.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

1. Wetsontwerp betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten; nr. 2-1241/1

De tekst aangenomen door de commissie is dezelfde als de tekst van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerp (zie stuk Kamer, nr. 50-1842/6).

2. Wetsontwerp tot aanvulling, inzake de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerechten, van de wet van ... betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen; nr. 2-1242/1

De tekst aangenomen door de commissie is dezelfde als de tekst van het door de regering ingediende wetsontwerp (zie stuk Kamer, nr. 50-1843/1).

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

1. Projet de loi relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers; n° 2-1241/1

Le texte adopté par la commission est identique au texte transmis par la Chambre des représentants (voir le doc. Chambre, n° 50-1842/6).

2. Projet de loi complétant, en ce qui concerne les voies de recours, contre les décisions prises par le ministre, par la CDF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du... relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales; n° 2-1242/1.

Le texte adopté par la commission est identique à celui du projet de loi déposé par le gouvernement (voir le doc. Chambre n° 50-1843/1).