

I

Le statut juridique des banques d'épargne

par Jean Le Brun
Université Catholique de Louvain

INTRODUCTION

1. D'un point de vue strictement légal, le statut qui fait l'objet de cette contribution continue à être celui des 'caisses d'épargne privées'. La faculté donnée à celles-ci d'utiliser la dénomination de 'banque d'épargne' (voy. n° 22) — même s'il en est fait un usage généralisé par les institutions intéressées et par leur association professionnelle — n'a donc pas conduit à modifier, ailleurs que dans l'intitulé de cette partie, la terminologie légale.

L'examen du statut juridique spécifique à certaines activités économiques fortement réglementées, telle celle des établissements de crédit, présente une particularité qui tient au caractère même de ce statut. Celui-ci est certes, en vertu des principes de base régissant les activités économiques, fondé sur la liberté du commerce et de l'industrie. C'est dire qu'il doit reposer sur des dispositions législatives constituant tout à la fois la charte des obligations et interdictions des institutions réglementées et la définition des pouvoirs d'intervention des autorités compétentes dans le secteur. La législation de base peut cependant malaisément correspondre, avec une précision absolue, aux exigences appelées par l'évolution des faits. Les législateurs en ont été conscients. C'est ainsi qu'ils ont délégué aux autorités publiques chargées de l'application et du contrôle des statuts en question, des pouvoirs, inhabituels dans d'autres domaines, pour compléter, par voie réglementaire, ou pour assouplir, par voie de décisions individuelles, les dispositions de base. Il y a donc lieu de ne pas dédaigner ces prolongements d'ordre administratif qui sont indispensables à la connaissance aussi exacte que possible du cadre dans lequel les établissements en question — ici les caisses d'épargne privées — déploient leurs activités. Les investigations dans ces domaines complémentaires ont cependant leurs limites dans la mesure où il est impossible de rendre compte de tous les aspects —

souvent individuels et informels — des relations entre les autorités de contrôle et les établissements contrôlés.

I. L'ORIGINE, L'ÉVOLUTION ET LES OBJECTIFS DU STATUT JURIDIQUE DES CAISSES D'ÉPARGNE PRIVÉES

2. L'activité des caisses d'épargne trouve, en Belgique comme dans d'autres pays, son origine dans des initiatives spécifiques qui les distinguent des autres catégories d'établissements de crédit.

Mais leurs caractéristiques varient assez largement d'un pays à l'autre, à l'opposé de ce qui vaut pour les banques dont le profil général est largement comparable. Toutes les caisses d'épargne trouvent leur source dans une activité axée sur la collecte de l'épargne populaire et son placement. Mais il s'est agi d'initiatives, tantôt de mouvements ou de groupes privés, tantôt de collectivités publiques. Parfois, elles sont entièrement ou largement monopolisées par les pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux selon les cas. Ailleurs, le secteur privé occupe une place déterminante, sinon exclusive. Ailleurs encore, on se trouve devant une coexistence entre les secteurs publics et privés.

Les évolutions constatées dans le temps et dans les structures financières ont pu exercer une influence considérable. C'est ainsi que les caisses d'épargne sont de plus en plus orientées vers l'ensemble de la population même si elles sont prioritairement tournées vers des clientèles déterminées, comme les milieux ouvriers, les agriculteurs, les artisans et commerçants ou les fonctionnaires. Ces différences peuvent se marquer dans l'organisation même de certains réseaux. L'on peut relever partout la généralisation et la déspecialisation des activités financières et de leurs statuts. Mais l'histoire continue à imprimer ses marques à divers réseaux sous l'angle de leur implantation, de leur direction et de la philosophie de leur action. C'est dire qu'un rappel de l'évolution du statut juridique des caisses d'épargne privées en Belgique, pour lequel on se limitera ci-après à des éléments essentiels et formels, doit être éclairé par les contributions proprement historiques reprises dans le présent ouvrage.

3. La situation belge présente des particularités historiques qui en expliquent la relative simplicité. Le développement industriel, avec ses facteurs de progrès mais aussi son cortège de misères, fit prendre conscience très tôt aux gouvernements de l'opportunité de favoriser l'épargne populaire dans la ligne des efforts déployés sous la période hollandaise. La loi communale du 30 mars 1836 chargeait les autorités locales de veiller, dans les villes manufacturières, à ce qu'il soit établi une caisse d'épargne et de faire rapport annuellement sur la situation de cette caisse

(article 92). Compte tenu de ce que les banques avaient pris des initiatives en la matière, le secteur communal ne connut pas, comme dans d'autres pays, de réel succès. Il ne subsiste que deux caisses d'épargne communales, à Nivelles et Tournai, qui — d'un point de vue juridique — ont été tirées de l'ombre par la loi du 17 juillet 1985 (art. 48) les soumettant au même régime de contrôle que les grands établissements publics de crédit. Les caisses d'épargne constituées par les établissements bancaires ne connurent qu'un développement limité et temporaire. Leur gestion se révéla lourde et coûteuse, sans rapport avec les moyens récoltés, concurrencés d'ailleurs par les ressources bancaires proprement dites. Aussi le plus grand nombre fut-il fermé ou cédé à d'autres institutions. Les caisses créées par les entreprises industrielles pour leur personnel ne se généralisèrent pas et la prudence conduisit souvent à en limiter l'activité. En sorte qu'au milieu du XIXe siècle, après plusieurs crises financières et donc aussi de confiance, les pouvoirs publics, soucieux d'encourager l'épargne populaire, en vinrent à créer un organisme public autonome d'épargne de niveau national: la Caisse d'Epargne liée à la Caisse générale de Retraite constituée en 1860 et formant avec elle la Caisse générale d'Epargne et de Retraite (loi du 16 mars 1865). Opérant au travers des agences de la Banque Nationale et des bureaux de poste, et d'ailleurs habilitée par sa loi organique à reprendre l'activité de caisses d'épargne existantes, elle constituera, pendant plusieurs décennies, à la fois le 'service public' de la petite épargne et le seul grand établissement significatif dans le domaine (voy. C.G.E.R., *Mémorial, 1865-1965* Bruxelles, C.G.E.R., 1965, pp. 50 et suiv.). Il faudra attendre pour que se développent ou se créent des caisses d'épargne privées suscitées par les grandes organisations professionnelles, du monde agricole et ouvrier principalement, ou animées par des intérêts purement privés.

Ainsi, le secteur des caisses d'épargne tournées vers l'épargne populaire comprenait-il, au lendemain de la première guerre mondiale, un grand établissement public national — la C.G.E.R. — et des établissements de droit privé dépendant soit du secteur social — constitués en sociétés coopératives — soit du secteur capitaliste — constitués en sociétés anonymes — soit relevant d'entreprises industrielles — le plus généralement sans être constitués en sociétés distinctes de celles-ci. Enfin, l'on trouve les deux caisses d'épargne communales de Tournai et de Nivelles. De toutes ces institutions, seule la C.G.E.R. était, à proprement parler, dotée d'un statut. La loi du 16 mars 1865 avait, en effet, réglé soigneusement non seulement l'organisation de l'institution et ses rapports avec l'Etat (garantie de son fonctionnement; contrôle de son activité) mais également les modalités de la réception de l'épargne, le fonctionnement des comptes, leur rémunération et le placement des fonds récoltés. Les travaux préparatoires à la loi de 1865 témoignent de l'information recueillie à l'étranger sur le fonctionnement d'institutions similaires et de la conscience

des problèmes qui pouvaient surgir sur le plan de la sécurité, de la liquidité et de la rentabilité des opérations. Les règles ainsi imposées à cette institution auront une importance déterminante lorsqu'il s'agira de fixer le statut d'autres institutions financières et, particulièrement, celui des caisses d'épargne privées.

4. Les années qui suivirent la fin de la première guerre mondiale ont connu des phases d'expansion et de crises dont les répercussions furent importantes pour l'ensemble des activités financières. Il en alla ainsi pour les caisses d'épargne privées qui ont connu un développement important, tant sous l'angle du volume des fonds reçus que sous celui de la diversification de leurs placements et crédits, notamment les placements immobiliers, les participations financières et industrielles et les crédits aux entreprises. L'ensemble de cette évolution, dont les dangers commençaient à être perceptibles, fut confié, en 1930, à une commission 'chargée d'étudier les mesures propres à assurer une meilleure protection de l'épargne' (arrêté royal du 26 décembre 1930, *Moniteur belge* du 8 janvier 1931). Un avant-projet de loi fut ainsi préparé pour la réglementation et le contrôle des caisses d'épargne privées mais il resta sans suite immédiate.

Il fallut attendre les graves difficultés qui se présentèrent en 1934 dans le groupe des caisses d'épargne socialistes et dans celui du Boerenbond pour que le Gouvernement prenne des initiatives décisives pour le redressement des établissements en péril et pour la réglementation et le contrôle du secteur. La priorité a été donnée aux mesures aptes à réorganiser le secteur des caisses d'épargne privées existantes. Certaines d'entre elles étaient virtuellement en faillite par suite, principalement, des moins-values affectant leurs actifs. En outre, devant les retraits de dépôts, elles rencontrèrent des difficultés de liquidité, leurs placements et crédits financiers et industriels ne pouvant être dénoués ou mobilisés. Une première mesure fut la création, par la loi du 7 décembre 1934 (*Moniteur belge* du 8 décembre 1934), de l'Office Central de la Petite Epargne, établissement public ayant pour but de „faciliter éventuellement la mobilisation de l'actif des institutions privées s'occupant du placement de la petite épargne” (article 1er). Doté de ressources provenant de l'Etat, l'Office recevait le pouvoir de faire toutes opérations de mobilisations et de garanties requises par la réalisation de son objet.

Les difficultés à vaincre débordaient cependant, dans le cas de certaines caisses d'épargne, ce que de simples mesures de mobilisation et de garantie pouvaient résoudre. Ainsi, une autre loi, du 24 décembre 1934 (*Moniteur belge* du 31 décembre 1934), a donné au Roi tous pouvoirs „en vue de réserver aux petits épargnants les avantages de la loi du 7 décembre 1934 et pour assurer la réorganisation et le bon fonctionnement des entreprises auxquelles s'applique ladite loi” (article 1er). Ces pouvoirs portaient tant sur l'„équitable attribution de l'actif” des établissements — que le Roi pouvait réorganiser ou liquider et dont il pouvait transférer tout ou

partie de l'actif à des entreprises nouvelles à créer par lui — que sur la modification de tous droits existants, à quelque titre que ce soit, entre les institutions d'épargne, leurs membres, affiliés et déposants, à la seule exception de ceux des autres tiers. L'ampleur exceptionnelle de ces pouvoirs permet de mesurer la gravité des mesures qui s'imposaient. Un arrêté royal du 5 janvier 1935 (*Moniteur belge* du 5 juillet 1935) précisa ces pouvoirs ainsi que la procédure requise dans la mise en œuvre de la loi du 7 décembre 1934. Des dispositions d'ordre fiscal ont, de plus, facilité les réorganisations nécessaires (arrêté royal n° 137 du 27 février 1935, *Moniteur belge* du 6 mars 1935).

Ces réglementations furent mises en œuvre pour la réorganisation d'autorité du groupe des Caisses Raiffeisen relevant de la Middenkredietkas du Boerenbond (arrêté royal du 8 mars 1935, *Moniteur belge* du 10 mars 1935; voy. Baudhuin F., *Histoire économique de la Belgique*, 1914-1918, t. II, pp. 184 et suiv.) et pour celle du groupe des sociétés socialistes de consommation et d'épargne (arrêté royal du 5 mai 1935, *Moniteur belge* du 11 mai 1935 et arrêté royal du 25 juillet 1935, *Moniteur belge* du 3 août 1935; voy. Baudhuin F., *op. cit.*, pp. 174 et suiv.).

5. Parallèlement, s'est posée la question des conditions dans lesquelles les caisses d'épargne privées pouvaient être autorisées à continuer leur activité. Selon le Rapport au Roi précédant le futur statut de contrôle, le Gouvernement se serait même interrogé sur la possibilité de laisser subsister l'activité de caisse d'épargne (voy. *Moniteur belge*, p. 6629). S'il l'a maintenue, ce fut à des conditions particulièrement strictes.

Un arrêté n° 42 du 15 décembre 1934, pris sur base de l'habilitation contenue dans la loi de pouvoirs spéciaux du 31 juillet 1934, vise au „contrôle des caisses d'épargne privées et des entreprises, autres que les banques de dépôts, recevant des dépôts d'argent” (*Moniteur belge* du 16 décembre 1934). Inspiré d'une vue restrictive concernant le rôle des caisses d'épargne privées, il leur assigne une pure fonction de collecte et de placement de l'épargne en leur appliquant, pour l'essentiel, les règles en vigueur pour les remplois de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, complétées cependant par la fixation de limites à certains d'entre eux. Il proscriit toutes prises de participations ou placements en parts d'associés sauf, dans des limites strictes, lorsqu'il s'agit d'entreprises elles-mêmes soumises à l'arrêté. L'activité est subordonnée à une autorisation gouvernementale qui comporte l'approbation des conditions générales des dépôts d'épargne et de leurs modifications. Des garanties de fonds propres sont, en outre, requises. Les épargnants se voient reconnaître un privilège portant sur les actifs dans lesquels doivent être remployés leurs fonds. Une gestion, une caisse et une comptabilité distinctes sont imposées aux caisses d'épargne qui exercent d'autres activités que les opérations d'épargne. Un contrôle gouvernemental, confié, en un premier stade, à l'Office Central de la

Petite Epargne doit contribuer au respect des règles de constitution et de gestion qui sont, par ailleurs, sanctionnées pénalement. Le Roi dispose de larges pouvoirs de révocation de l'autorisation en cas d'irrégularité. Un règlement de contrôle complétant l'arrêté royal n°42 a été pris par arrêté royal du 24 juin 1935 (*Moniteur belge* du 26 juin 1935). Des adaptations ont, par ailleurs, été apportées à l'arrêté royal n°42 par les arrêtés royaux n°157 du 10 avril 1935 (*Moniteur belge* du 11 avril 1935), n°185 du 9 juillet 1935 (*Moniteur belge* du 10 juillet 1935), n°270 du 30 mars 1936 (*Moniteur belge* des 30-31 mars 1936), n°299 du 31 mars 1936 (*Moniteur belge* du 5 avril 1936) et n°73 du 30 novembre 1939 (*Moniteur belge* du 1er décembre 1939).

Parallèlement, la section II de l'arrêté royal n°42 fixait les règles à respecter par les sociétés et entreprises privées, autres que les banques et caisses d'épargne, qui reçoivent des dépôts d'argent. Destiné à un secteur résiduaire de la collecte de l'épargne, ce statut se limitait à des conditions de fonds propres et de emplois, ceux-ci étant également affectés par privilège à la garantie des dépôts.

Malgré des débuts difficiles (voy. l'étude dans cet ouvrage de Monsieur G. Van Themsche), ce régime rigide, renforcé par les mesures complémentaires prises par l'Office Central de la Petite Epargne et par le contrôle exercé par celui-ci, a permis aux caisses d'épargne privées de poursuivre leur activité et, après la seconde guerre mondiale, leur développement (voy. spécialement Baudewijns P., *L'assainissement des caisses d'épargne privées*. Cahiers du Centre d'Etudes bancaires, n°5, juin 1939; Dor G., La protection de l'épargne en droit administratif belge, *Bull. Ass.*, 1943, pp. 807 et suiv.; Schöller P., Les caisses d'épargne privées en Belgique. *Vie écon. et sociale*, 1950, pp. 1 et suiv.; Rapport A., 'De privé-spaarkassen in België' in: *Liber Amicorum Raf Hulpiau*, Bruxelles, UFSAL, 1978, pp. 243 et suiv.; *Office Central de la Petite Epargne, 1934-1959*, Bruxelles, Imprimerie B.N.B., 1959, pp. 13 et suiv.).

6. Une loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne (*Moniteur belge* du 20 juin 1964) a complété la législation régissant les entreprises collectant l'épargne. D'une part, son article 15 pose le principe selon lequel la réception de fonds remboursables du public n'est permise qu'aux entreprises ou au travers d'opérations contrôlées par les pouvoirs publics; il se réfère expressément à la catégorie des caisses d'épargne privées (article 15, § 2, 2). D'autre part, et dans la ligne de cette philosophie, la loi organise un nouveau statut résiduaire — contrôlé par la Commission bancaire — pour les entreprises privées ne ressortissant pas à d'autres statuts préexistants. Ce nouveau régime a donc remplacé celui qui avait été esquissé dans la section II de l'arrêté royal n°42, section qui était abrogée.

7. La première réforme du statut légal des caisses d'épargne privées fut réalisée par l'arrêté royal n°11 du 18 avril 1967 (*Moniteur belge* des 20 avril 1967 et 12 mai

1967) pris en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967. Cette réforme, qui s'inscrit dans une vaste mise à jour de la législation financière (voy. Jussiant J., Les récents arrêtés royaux et l'évolution de la structure financière de la Belgique, *Rev. Banque*, 1968, p. 99), est d'une grande importance. Non seulement elle assouplit le statut des caisses d'épargne privées mais surtout elle s'inspire d'un principe de déspecialisation de l'ensemble des catégories d'intermédiaires financiers, principe qui devait logiquement entraîner ultérieurement de nouveaux assouplissements (voy. Delpérée F. et Le Brun J., Les pouvoirs spéciaux et le domaine financier, in *Le droit économique et financier en 1985*, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp. 148 et suiv.). Toute l'évolution du statut des caisses d'épargne privées est, ainsi, en germe dans la réforme de 1967. Elle avait été préparée systématiquement par les travaux d'une Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique (*Rapport*, 31 mars 1962, Ed. B.N.B.). Cette commission visait à un important élargissement des facultés de placement des diverses catégories d'intermédiaires financiers et d'investisseurs institutionnels en vue de favoriser le financement de l'économie. Dans cette perspective, elle proposait une révision des règles relatives aux emplois autorisés aux caisses d'épargne privées, en assortissant cette révision de nouvelles modalités de fixation des planchers ou plafonds applicables à certains placements (voy. pp. 111 et suiv.). En outre, la Commission proposait un regroupement des contrôles, jusqu'alors disséminés auprès de diverses autorités. Elle envisageait notamment le transfert du contrôle des caisses d'épargne privées de l'Office Central de la Petite Epargne à la Commission bancaire (voy. pp. 155 et suiv., spécialement pp. 163 et suiv.).

Ces propositions ont inspiré l'élaboration d'un projet de loi relatif à la réforme du statut des caisses d'épargne privées (*Doc. parl., Ch.*, 1964-1965, n°981). Celui-ci est repris, en substance, par l'arrêté royal n°11 du 18 avril 1967 déjà cité. Le Rapport au Roi précédant celui-ci rappelle le développement extraordinaire des caisses d'épargne privées et les lignes directrices du rapport de la Commission gouvernementale en matière de caisses d'épargne privées concernant tant les placements que la fixation des coefficients à respecter dans la double perspective de la protection de l'épargne et de l'amélioration des instruments nécessaires à la conduite d'une politique financière plus englobante.

Sur le fond, les réformes réalisées portent sur plusieurs points essentiels. Le statut de 1934 se limitait à réglementer les emplois de dépôts d'épargne, non seulement en laissant de côté les fonds propres et les fonds reçus par l'émission d'obligations et de bons de caisse mais aussi en ne soumettant pas à des limitations les placements des dépôts reçus à plus de deux ans. Le nouveau statut corrige ces anomalies. Par ailleurs, les caisses d'épargne privées ne peuvent plus se livrer qu'aux activités et opérations de collecte et de emploi des fonds d'épargne ainsi

qu'à certaines activités complémentaires. Il était ainsi mis fin à l'existence des 'caisses d'épargne mixtes'. Ensuite, la réglementation et le contrôle de protection de l'épargne sont étendus à l'ensemble de l'épargne reçue, aussi bien notamment par émission d'obligations et de bons de caisse que par voie de dépôts. Les obligations de remploi et la protection par le privilège spécial grevant les actifs sont conséquemment étendues. La gamme des remplois d'épargne est réorganisée et élargie; l'Office Central de la Petite Epargne peut, en outre, la compléter et le Roi reçoit le pouvoir de fixer des conditions complémentaires dans l'intérêt de la sécurité et de la liquidité des placements. Les placements définitifs peuvent dorénavant comporter des participations dans des institutions financières contrôlées, rien n'étant modifié à la liberté de placement des fonds propres. L'Office est habilité à déterminer des coefficients de placement dans des limites fixées par le règlement de contrôle (arrêté royal du 28 juin 1967, *Moniteur belge* du 30 juin 1967). Celui-ci détermine également des coefficients globaux applicables à l'ensemble de la situation de la caisse d'épargne. Enfin, le statut des caisses d'épargne privées reprend diverses dispositions existant dans la législation bancaire en matière de communication des crédits aux autorités monétaires et de contrôle et de statut des dirigeants. Diverses autres adaptations concernent notamment les exigences en matière de capital ou fonds social minimum et de comptes annuels des caisses coopératives (sur la réforme de 1967, voy. Bribosia A., *Réflexions sur la réforme du statut des caisses d'épargne privées*, *Rev. Soc. études et expansion*, 1967, pp. 872 et suiv.; Cooremans H., *Het statuut van de private spaarkassen*, *T. Not.*, 1973, pp. 50 et suiv.; Mertens J., *L'arrêté royal n°11 du 18 avril 1967 relatif au contrôle des caisses d'épargne privées*, *Rev. Banque*, 1967, pp. 416 et suiv.; Schöller P., *De private spaarkassen op een keerpunt - De koninklijke besluiten van 23 en 28 juni 1967*, *Conférences du Centre d'études bancaires et financières*, Cahier n°133, décembre 1967; Raport A., *op. cit.*, pp. 245 et suiv.). La législation relative aux caisses d'épargne privées fut coordonnée par l'arrêté royal du 23 juin 1967 (*Moniteur belge* du 30 juin 1967).

Ainsi libérées d'un statut trop strict et résolument placées dans le seul domaine des intermédiaires financiers, les caisses d'épargne privées ont poursuivi de façon dynamique le développement et l'extension de leurs activités. Diverses législations ont consacré cette déspecialisation.

8. Cette évolution a été consacrée et encouragée par une nouvelle étape dans l'histoire du statut des caisses d'épargne privées, étape réalisée par la loi du 30 juin 1975 relative au statut des banques, des caisses d'épargne privées et de certains autres intermédiaires financiers (*Moniteur belge* du 2 août 1975; voy. Bruyneel A., *La loi du 30 juin 1975: „Mammouth, souris ou pot-pourri ?”*, *J.T.*, 1975, p. 649; Cousy H., *De wet van 30 juni 1975 betreffende het statuut van de banken, de*

private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen, *R. W.*, 1975-1976, col. 1387 et suiv.; De Clercq W., De wet van 30 juni 1975..., *R. W.*, 1975-1976, col. 833 et suiv.; Wymeersch E., Elementen ter situering van de wet van 30 juni 1975... *Rev. Banque*, 1977, p. 553 et suiv.; Schrans, E. Recente ontwikkelingen in het financieel recht, *T.P.R.*, 1979, p. 819 et suiv.; Raport A., *op. cit.*, pp. 254 et suiv.). Le volet de cette loi consacré aux caisses d'épargne privées trouve une large inspiration dans le rapport d'une nouvelle Commission gouvernementale relative à la réforme des lois relatives à la banque et à l'épargne (1970, Ed. B.N.B., pp. 21-26 et 109-120). Ce rapport constate, pour l'essentiel, une nouvelle poussée de déspecialisation de l'activité des diverses catégories d'intermédiaires financiers et la nécessité d'imprimer une modification correspondante au statut des caisses d'épargne privées. Il propose, de même, le transfert à la Commission bancaire du contrôle des caisses d'épargne et l'harmonisation de leur surveillance avec celle qui s'applique aux banques.

La loi du 30 juin 1975 a traduit ces évolutions en même temps qu'elle adaptait la législation bancaire elle-même — ainsi que celles relatives aux entreprises régies par le chapitre Ier de la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne et à la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite. En conséquence, un nombre croissant de questions sont réglées de façon similaire, voire par des textes identiques, pour les deux catégories d'institutions. Cette „étape supplémentaire, ordonnée et cohérente” de la déspecialisation (Exposé des Motifs, *Doc. parl.*, S., S.E. 1974, n° 275/1, p. 2) a, en premier lieu, porté sur une nouvelle extension de la gamme des placements autorisés aux caisses d'épargne privées et sur une nouvelle réglementation — plus restrictive dans son principe — des activités permises en représentation des fonds propres. Cette extension — qui conservait, cependant, le principe de la compétence limitative des caisses d'épargne privées — comportait notamment un rapprochement du régime du portefeuille-titres des banques et des caisses d'épargne privées. Complémentairement, une nouvelle réglementation des limites fixées aux placements et des coefficients de structure était introduite. Le second volet de la réforme alignait les procédés de contrôle des caisses d'épargne privées sur ceux qui valent pour les banques, tant en ce qui concerne le contrôle de la Commission bancaire qu'en ce qui concerne le contrôle revisoral qui était introduit dans les caisses d'épargne sur le modèle du contrôle des banques. (Pour un commentaire du statut légal des caisses d'épargne privées après la réforme de 1975, voy. notre contribution in *Répertoire pratique du droit belge - Complément V, V° Epargne publique*, 1977, n°s 377 à 554 et *La protection de l'épargne publique et la Commission bancaire*, Bruxelles, Bruylant, 1979, mêmes références et *Chronique de droit financier public* (1977-1980), *Rev. Banque*, Cahier n° 10, nov. 1980).

Depuis lors, tout en posant comme règle le respect des spécificités de chaque

statut légal (voy. son *Rapport* pour 1976-1977, p. 39), la Commission bancaire, en s'inspirant de la volonté du législateur de 1975, s'est guidée sur des principes identiques pour l'application de nombreuses dispositions qui étaient devenues communes aux diverses législations de contrôle. Plus généralement, elle a usé des pouvoirs d'application dont elle dispose en vue de favoriser le rapprochement raisonné des statuts de banques et des caisses d'épargne privées.

9. Des modifications législatives ultérieures sont venues adapter parallèlement les divers statuts des établissements privés de crédit. D'une part, une loi du 8 août 1980 a réorganisé le statut et les fonctions de contrôle des réviseurs (*Moniteur belge* du 15 août 1980). Le principe de cette réforme repose sur la désignation et la rémunération des réviseurs par la Commission bancaire elle-même et sur un renforcement des incompatibilités auxquelles ils sont soumis. C'est ainsi que, sauf exception justifiée par l'intérêt du contrôle public des établissements de crédit, les réviseurs ne peuvent plus exercer auprès de ceux-ci les fonctions de commissaires-réviseurs. D'autre part, une loi du 17 juillet 1985 (*Moniteur belge* du 21 août 1985) a modifié les mêmes législations en vue de mettre en œuvre dans le droit belge la directive communautaire n° 77/780 du 12 décembre 1977 portant les premières mesures de coordination applicables aux établissements de crédit (voy. notamment Gavalda Ch., La première directive de coordination des législations bancaires de la C.E.E., *Rev. trim. dr. europ.*, 1979, p. 227 et notre étude in *Rev. Banque*, 1979, p. 25). Par la même occasion, cette loi a adapté la législation sur les caisses d'épargne privées sur une série de points d'importance variable. Elle substitue au système antérieur d'autorisation gouvernementale un régime d'inscription comparable à celui qui s'applique aux banques et aux entreprises régies par la loi du 10 juin 1964. Elle rapproche davantage encore le statut des caisses d'épargne privées de celui des banques sur divers plans techniques. Notamment, elle supprime le règlement de contrôle qui complétait, jusque-là, le statut des caisses d'épargne privées, les mesures de contrôle qu'il comportait ayant été, pour l'essentiel, réglées par la loi elle-même ou pouvant l'être par la Commission bancaire. Elle adapte la présentation de certaines dispositions, notamment en fonction des nouvelles règles qu'elle comporte et abroge des dispositions caduques ou devenues sans objet.

Par ailleurs, la loi du 21 février 1985 portant réforme du revisorat d'entreprises (*Moniteur belge* du 28 février 1985) a adapté, en fonction des nouvelles règles régissant les fonctions de commissaire-réviseur de sociétés, le statut des commissaires-réviseurs dans les établissements privés de crédit (article 104) et le contrôle des caisses d'épargne locales relevant de collectivités (article 103 - voy. n° 16).

10. A ce stade de cette évolution législative et réglementaire, le statut des caisses d'épargne privées se marque par des traits contrastés. Son rapprochement avec celui des banques s'est poursuivi progressivement mais il n'est pas complet. Le

législateur continue à considérer les caisses d'épargne privées comme une catégorie spécialisée d'établissements de crédit dont les activités restent centrées sur la collecte de l'épargne nationale et son emploi dans des opérations offrant des garanties particulières de sécurité. Ce n'est que par l'action de la Commission bancaire que cette spécialisation sera atténuée, dans des mesures d'ailleurs variables selon la taille et l'organisation des établissements. (Sur la perspective d'ensemble, voy. Rapport A., *Evaluatie van de overheidsinterventie: standpunt van de privé-spaarkassen*, *Rev. Banque*, Cahier n°12-13, 1981, p. 227 et suiv. et Detremmerie H., *De Privé-Spaarkassen en hun specificiteit*, *Centre d'études financières*, 1978, Cahier n°292). C'est dire, aussi, que le statut légal des caisses d'épargne privées reste dominé par la préoccupation de la protection de l'épargne, même si elle se complète d'un souci de contribuer à l'organisation du crédit et si elle se prolonge dans des mesures inspirées par les exigences de la politique du crédit. C'est donc à un statut en évolution qu'est consacré le commentaire qui suit.

II. L'ACCES A L'ACTIVITÉ DE CAISSE D'EPARGNE PRIVEE

Section Ière - La notion légale de caisse d'épargne privée

11. Les caisses d'épargne privées forment un des secteurs d'établissements de crédit qui sont habilités à collecter l'épargne à certaines conditions et moyennant un contrôle public. Depuis la loi précitée du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne (n°7), le statut des caisses d'épargne constitue un des régimes légaux permettant de recevoir des fonds remboursables du public et de faire appel au public en vue de recevoir de tels fonds (Loi du 10 juin 1964, art. 15, § 2, 2° et 7°).

Les dispositions coordonnées sur le contrôle des caisses d'épargne privées définissent l'activité de caisse d'épargne privée au sens de cette réglementation. Il s'agit d'entreprises qui, moyennant paiement d'intérêt, recueillent habituellement des fonds remboursables, de quelque manière que ce soit, en faisant usage, dans leur dénomination sociale ou dans l'appellation donnée aux documents émis en représentation des fonds recueillis, des termes 'caisses d'épargne' ou de toutes autres appellations dans lesquelles figure le mot 'épargne' ou qui, pour constater des dépôts, se servent de livrets ou de carnets (art. 1er).

12. Cette définition ne prétend pas décrire ni circonscrire de façon exhaustive l'activité permise aux caisses d'épargne privées pas plus que leur activité effective. Le seul objet de l'article 1er est de définir les critères qui entraînent l'assujettissement de certaines entreprises au régime légal des caisses d'épargne privées. Celles-ci sont donc habilitées à faire toutes autres opérations financières actives et passives, permises explicitement ou implicitement en vertu des autres dispositions légis-

latives contenues dans le statut même des caisses d'épargne privées. Pareillement, les caisses d'épargne privées pourront mener des activités soumises à des législations spéciales dans les conditions prévues par ces législations, lors même que ces activités ne sont pas énoncées dans leur statut général.

Contrairement aux banques, dont la définition légale suppose le emploi des fonds récoltés en 'opérations de banque, de crédit ou de placement' (A.R. n°185 du 9 juillet 1935, art. 1er, al. 1er), les caisses d'épargne se voient définies par leurs seules opérations passives de collecte de l'épargne. Leur caractère d'établissement de crédit — notamment au regard de la directive 77/780/CEE précitée (voy. n°9) — est cependant indiscutable du fait que cette épargne doit obligatoirement faire l'objet de placements qui s'analysent en opérations de crédit au sens de cette directive (disp. coord., art. 12 - voy. n°s 48 et suivants; *R.P.D.B.*, V° cit., n°82).

13. Aux termes de la définition légale, la caisse d'épargne se caractérise d'abord par le fait qu'il doit s'agir d'une entreprise. S'il n'existe pas de contenu légal à ce terme, il exclut en tout cas les simples particuliers. Dans le chef de ceux-ci, une sollicitation de l'épargne dans les formes prévues par la loi constituerait une infraction, punie par l'article 15, § 1er de la loi déjà citée du 10 juin 1964. L'usage de la dénomination des termes 'caisses d'épargne' ou 'épargne' serait en outre puni par application de l'article 32 des dispositions coordonnées (voy. n°22). De même, les personnes travaillant pour une caisse d'épargne privée dans les liens d'un contrat de travail, d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise ne sont pas elles-mêmes considérées comme menant l'activité de caisse d'épargne.

Le régime de caisse d'épargne s'applique aux entreprises étrangères — succursales de sociétés étrangères — aussi bien qu'aux entreprises belges. Les entreprises étrangères sont cependant, en raison de leur nature, soumises à des règles spéciales.

En principe, l'activité de caisse d'épargne en Belgique est réservée aux entreprises établies dans le pays (Loi du 10 juin 1964, art. 15 § 1er, et § 2, 2°). La sollicitation de l'épargne par des caisses d'épargne étrangères n'ayant pas de siège dans le pays constitue, en conséquence, une infraction au droit belge. Il n'en irait autrement, au sein des Communautés européennes, que dans la mesure où la prestation de services viendrait à être admise en matière de collecte de dépôts d'épargne. Les autorités belges considèrent, à ce stade, que cette libération n'est pas réalisée en raison, spécialement, des impératifs de la loi belge dans des matières qui touchent à l'intérêt public, dans les domaines de la protection de l'épargne et de la fiscalité principalement (*Comm. b.*, 1982-83, p. 32).

Les simples bureaux de représentation qui seraient établis en Belgique par des caisses d'épargne étrangères ne constituent pas des entreprises d'épargne au sens de l'article 1er des dispositions coordonnées (voy. Exposé des motifs de la loi du 17 juillet 1985, *Doc. parl., Ch.*, 1981-82, n°1, p. 6).

14. Une deuxième caractéristique de la caisse d'épargne consiste dans la réception habituelle contre intérêts de fonds remboursables de quelque manière que ce soit. Alors que la législation originaire ne visait que la réception de dépôts, le texte actuel vise les fonds remboursables. On y retrouve une terminologie plus conforme à l'article 15 de la loi du 10 juin 1964 (*R.P.D.B.*, *V^o cit.*, n°39 et suiv.). Mais plus précisément, on y trouve le souci de l'arrêté royal n°11 du 18 avril 1967 d'étendre aux autres types de fonds d'épargne que les dépôts, les protections résultant des règles de placement, du privilège grevant certains actifs et des contrôles. Le rapport au Roi précédant cet arrêté cite expressément les bons de caisse et obligations dont l'émission était déjà pratiquée par des caisses d'épargne.

Il en résulte, en principe, l'assujettissement au régime légal de tous les fonds remboursables recueillis par les caisses d'épargne (voy. pour le surplus n°52; Schiltz H. et Leysen L., *Handboek van financiële wetgeving*, 2e édit., Kluwer, Anvers, 1984, p. 127).

15. Un troisième critère de la caisse d'épargne est d'ordre formel. Il s'agit, soit de l'utilisation, pour la sollicitation des épargnants, des termes de 'caisse d'épargne' ou 'épargne' dans la dénomination sociale ou celle donnée aux documents émis en représentation des fonds recueillis, soit de l'usage de livrets ou carnets pour constater les dépôts. Dans le premier cas, l'on se trouve devant un élément psychologique longtemps spécifique de l'activité des caisses d'épargne privées et qui justifie le monopole de principe qui leur était reconnu dans l'usage de ces termes. Il est à noter que cette caractéristique a été, partiellement ou indirectement, restreinte. Ainsi que cela est exposé ailleurs (voy. n°22), la Commission bancaire a, sur base d'une habilitation donnée par la loi, notamment autorisé les banques à faire usage du terme 'épargne' dans l'appellation donnée aux instruments de collecte de fonds. Il est évident que l'usage de cette faculté n'a pas pour effet d'assujettir au statut des caisses d'épargne les banques qui y recourent. Dans le second cas, le critère est devenu incertain par le fait que toutes les catégories d'établissements de crédit utilisent des livrets ou carnets pour constater certains dépôts. Le législateur fiscal consacre d'ailleurs cette évolution en les faisant bénéficier tous, dans les mêmes conditions, d'avantages fiscaux (C.I.R., art. 19, 7°). On ne fait que constater que le double critère utilisé par la loi est devenu insuffisamment précis.

16. Pour l'application de certaines dispositions essentielles du régime des caisses d'épargne privées, la législation prévoit des règles spéciales pour des 'collectivités' locales dont les engagements sont garantis par une association ou une fédération, elle-même soumise au régime des caisses d'épargne et existant au 1er janvier 1978. Il faut que cette association ou fédération groupe diverses associations similaires, exerce le contrôle direct sur ces associations et dispose du pouvoir de donner à celles-ci des instructions relatives à leur gestion et à leurs opérations (disp.

coord., art. 8, al. 2, mod. loi du 17 juillet 1985). Ces conditions, déjà consacrées pour l'essentiel par la législation antérieure (voy. les anciens articles 8 et 16bis, § 4, al. 1er), ont été précisées pour conformer plus explicitement la législation belge à la première directive de coordination européenne. Elles visent en fait le groupe des caisses d'épargne coopératives Raiffeisen rattachées à la 'Centrale des caisses rurales du Boerenbond belge' ou CERA (voy. notre rapport sur „Le régime des caisses rurales et de leurs fonds propres en Belgique”, in „*Mutualita e formazione del patrimonio nelle casse rurali*”, Milan, Ed. Giuffrè, 1985, pp. 143-184). Dans la pratique, la situation du groupe de la CERA au regard de ces dispositions a connu deux phases. En un premier stade, la CERA a, dans ses statuts, garanti les engagements des caisses affiliées. En 1986, et postérieurement à la loi du 17 juillet 1985, les statuts des caisses affiliées ont été modifiés pour instaurer une responsabilité solidaire de l'ensemble de ces institutions à l'égard de leurs engagements comme de ceux de la CERA envers les épargnants. Cette formule était prévue parallèlement à celle de la garantie de l'organisme central, par la directive du 12 décembre 1977 (art. 2, 4 litt. a, 1er tiret).

Le régime particulier de ces caisses est justifié par le principe de 'collectivité' présidant à l'organisation et au fonctionnement du groupe et par la taille réduite de certaines caisses qui en font partie. Moyennant les garanties ci-dessus et l'autorité de la Caisse centrale, la législation comporte, dans le respect de la première directive de coordination, l'exemption de certaines prescriptions et de certains contrôles pour les caisses individuelles à condition qu'en contrepartie, des exigences comparables soient remplies dans le cadre de l'ensemble du groupe. Au 1er janvier 1986, 400 caisses locales bénéficiaient de ce régime dont les particularités seront indiquées là où cela se justifiera.

17. Compte tenu du caractère large de la définition légale de la caisse d'épargne, de nombreux types d'établissements financiers étaient de nature à tomber sous l'application du statut de caisse d'épargne privée. Aussi des exclusions ont-elles été prévues pour des catégories d'établissements ou pour des institutions déterminées soumises à d'autres régimes ou règles de contrôle:

1° la Caisse d'Épargne de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite (disp. coord., art. 2, al. 1er), soumise à son statut organique (Loi du 16 mars 1865, mod. A.R. n°1 du 24 décembre 1980) et au contrôle de la Commission bancaire (A.R. n°2 du 24 décembre 1980);

2° les caisses d'épargne communales ou à garantie communale existant au 1er janvier 1932 (disp. coord., art. 2, al. 1er). Il s'agit en fait des caisses d'épargne communales de Nivelles et de Tournai, assujetties au contrôle du Ministère des Finances en vertu du chapitre IV de la loi du 17 juillet 1985 (art. 48);

3° les banques (disp. coord., art. 2, al. 2) régies par l'arrêté royal n°185 du 9

juillet 1935 et soumises au contrôle de la Commission bancaire;

4° les institutions publiques de crédit — autres que la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, — reprises à l'article 1er, al. 2, 1° du même arrêté royal n° 185 (disp. coord., art. 2, al. 2) et soumises au contrôle du Ministère des Finances en vertu du chapitre IV de la loi du 17 juillet 1985; il s'agit, en pratique, du Crédit Communal, de la Société nationale de Crédit à l'Industrie, de la Caisse nationale de Crédit professionnel, de l'Institut national de Crédit agricole et de l'Office central de Crédit hypothécaire;

5° les associations de crédit agréées par la Caisse nationale de Crédit professionnel (disp. coord., art. 2, al. 2) et soumises, en vertu du chapitre IV de la loi du 17 juillet 1985, au contrôle de la Caisse;

6° les caisses de crédit agréées par l'Institut national de Crédit agricole (disp. coord., art. 2, al. 2) et soumises au contrôle de l'Institut en vertu des mêmes dispositions de la loi du 17 juillet 1985.

Les entreprises régies par le chapitre Ier de la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne ne sont pas exemptées de la législation sur les caisses d'épargne privées. Elles n'y sont soustraites, en fait, qu'à condition qu'elles n'usent pas des termes 'caisses d'épargne' ou 'épargne' et qu'elles ne constatent pas les fonds qu'elles reçoivent dans des carnets ou livrets.

Section II - L'inscription des caisses d'épargne privées

§ 1er - Principe

18. Jusqu'à la loi du 17 juillet 1985, l'accès à l'activité de caisse d'épargne privée était subordonné à une autorisation gouvernementale donnée par le Roi, sur avis de la Commission bancaire (disp. coord., art. 3 ancien). La législation de 1934 avait, comme d'autres législations protectrices de l'épargne de l'époque, prévu un contrôle gouvernemental et donc une autorisation gouvernementale. Celle-ci a subsisté après que la loi du 30 juin 1975 a transféré à la Commission bancaire le contrôle des caisses d'épargne privées exercé, jusqu'alors, par l'Office central de la Petite épargne (voy. n°8). Compte tenu du rapprochement croissant des législations et contrôles applicables aux établissements privés de crédit, la loi du 17 juillet 1985 a fort logiquement remplacé l'autorisation royale par l'inscription auprès de la Commission bancaire, ainsi qu'il en va pour les banques (A.R. n° 185, art. 2) et pour les entreprises régies par le chapitre Ier de la loi du 10 juin 1964 (art. 2). Le déplacement du siège de compétence et la modification de la dénomination de l'acte permettant l'exercice de l'activité ne modifient cependant pas la nature de cet acte qui est subordonné aux conditions légales, dans le respect de ce que la directive de coordination prévoit en matière d'agrément'. Celle-ci comporte l'obligation pour les Etats de fixer, pour les établissements communautaires du moins, des

conditions générales, dont l'accomplissement confère un droit à l'agrément (voy. notre commentaire, *Rev. Banque*, 1979, p. 39). Cette exigence était déjà remplie par la législation antérieure pour les caisses d'épargne relevant des Etats de la Communauté (*R.P.D.B.*, V° *Cit.*, n°424). La loi du 17 juillet 1985 introduit le même régime pour les caisses d'épargne non communautaires dont l'autorisation était, antérieurement, discrétionnaire. Le législateur a estimé que la distinction faite en 1975 en la matière n'avait pas d'utilité (*Doc. parl.*, *Ch.*, 1981-1982, n°277/1, p. 14). Ce faisant, il aligna les éléments de base de l'inscription des caisses d'épargne privées sur ceux des deux catégories d'établissements privés de crédit. Au 1er janvier 1986, aucune caisse d'épargne étrangère n'était établie en Belgique.

§ 2 - Conditions de l'inscription

19. Les conditions de l'inscription sont définies par l'article 4 nouveau des dispositions coordonnées, interprété et complété à la lumière d'autres dispositions contenues dans le statut des caisses d'épargne.

1° La demande d'inscription doit porter sur l'activité spécifique de caisse d'épargne privée au sens légal (disp. coord., art. 4, 1° in fine; voy. n°s 11 et suiv.). Cette condition, qui n'appelle pas de précision pour les caisses d'épargne de droit belge, peut être plus délicate à apprécier dans le chef d'éventuelles caisses d'épargne étrangères. L'article 4, 1° in fine prévoit bien que les caisses d'épargne étrangères doivent être autorisées, dans le pays d'origine, à exercer les activités prévues à l'article 1er des dispositions coordonnées. De par la spécificité du statut légal belge des caisses d'épargne privées, il peut cependant ne pas être évident que des institutions étrangères fonctionnant, dans leur pays d'origine, sous l'appellation de caisse d'épargne ou une appellation approchante correspondent réellement à la notion de caisse d'épargne privée. Il pourrait se faire, spécialement, que ces institutions soient habilitées à réaliser des opérations actives interdites aux caisses d'épargne privées. Dans ce cas, l'institution pourra mieux trouver sa place dans le statut des banques (en ce sens, *Doc. Parl.*, *Ch.*, 1981-1982, n°277/1, p. 4/5). La loi du 17 juillet 1985 permet, d'ailleurs, de régler le problème que poserait l'usage d'une dénomination de 'caisse d'épargne' par un établissement porté à la liste des banques (voy. n°22). Par ailleurs, une caisse d'épargne étrangère ayant un statut de droit public dans le pays du siège, pourra être soumise à la législation belge sur les caisses d'épargne privées (*id.* p. 5).

2° Les entreprises de droit belge doivent être régulièrement constituées sous la forme de société par actions (société anonyme ou société en commandite par actions) ou dans la forme de société coopérative. S'il s'agit d'une caisse d'épargne étrangère, la condition de forme est moins restrictive. Pour tenir compte de la diversité des systèmes étrangers tant en ce qui concerne le droit des sociétés qu'en

ce qui concerne la réglementation légale de l'activité d'établissement d'épargne, il est requis, en termes plus généraux, que l'établissement soit constitué en société commerciale ou en institution dotée de la personnalité juridique. Ces conditions sont cependant à apprécier par référence aux critères du droit belge (*Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/1, p. 6). Il en va spécialement ainsi pour la condition de personnification morale, qui est la traduction, en droit belge, de la condition de 'fonds propres distincts' prévue, pour les établissements de crédit communautaires, par l'article 3 de la directive de coordination. La Commission bancaire contrôle la régularité de la constitution de l'entreprise et de ses statuts (Arg. art. 7 nouveau). Ainsi, les modifications qui y seraient apportées ne pourront être mises en vigueur que de l'avis conforme de la Commission bancaire (art. 7).

3° L'entreprise doit être, en ce qui concerne ses statuts, son organisation financière et sa gestion, en mesure de se conformer aux prescriptions des dispositions coordonnées. Cette condition générale renvoie aux obligations et interdictions découlant du régime des caisses d'épargne. Elle suppose une vérification par la Commission bancaire, notamment sur base du programme d'activités de l'entreprise (voy. n°20), de ce que celle-ci a pris les dispositions adéquates pour se conformer, à ces obligations et interdictions dans le cours de son activité. A ce titre, la Commission bancaire dispose d'une marge d'appréciation certaine lui permettant de prendre en considération les éléments qui, en cours d'activité, pourraient conduire à des mesures exceptionnelles et, notamment, à la suspension ou à la révocation de l'inscription (disp. coord., art. 20 et n°77; *R.P.D.B.*, V° *cit.*, n°109, 2°).

Les dispositions coordonnées comportent de manière spécifique la subordination de l'inscription à l'approbation des conditions générales et des taux d'intérêt applicables aux fonds remboursables (voy. n°47). Ce contrôle se justifie, pour les conditions générales, par l'importance de la réglementation des opérations d'épargne dans le statut des caisses d'épargne et, pour les taux d'intérêt, par les exigences de l'équilibre financier des établissements (voy. également art. 70 de la loi du 30 juin 1975 - voy. n°47). La modification des conditions et taux d'intérêt est subordonnée à l'avis conforme de la Commission bancaire (disp. coord., art. 7).

4° Les entreprises doivent répondre, dès avant l'inscription, à des conditions de fonds propres. Celles-ci se justifient, de manière générale, par les garanties renforcées de solvabilité minimale à offrir aux créanciers des établissements de crédit opérant avec l'épargne du public. Au moment de l'inscription, elles doivent, en outre, permettre d'apprécier la capacité financière des promoteurs et associés de mener une activité de la nature de celle de caisse d'épargne. Ces conditions doivent continuer à être respectées en cours d'activité, sous peine de révocation de l'inscription (art. 20, voy. n°77 et suiv.; *R.P.D.B.*, V° *cit.*, n°100).

Le minimum de fonds propres est fixé à 25 millions de francs pour le capital des

sociétés belges par actions (disp. coord., art 8, § 1er), à 10 millions de francs pour le fonds social des sociétés coopératives belges, censées être davantage soutenues, en cas de difficulté, par les coopérateurs (disp. coord., art. 8, § 2, al. 1er - *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 407) et à 25 millions de francs pour les fonds propres affectés de manière permanente par les caisses d'épargne étrangères à l'activité de leurs succursales en Belgique (disp. coord., art. 9, al. 1er - voy. l'application dans le secteur des banques in *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 106).

Les justifications de l'exigence en fonds propres expliquent également que le capital ou le fonds social minimum des caisses de droit belge doive être souscrit en numéraire et être complètement libéré et qu'il soit, après la constitution de la société, représenté uniquement par des éléments matériels de valeur déterminable (disp. coord., art. 8, § 3; *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 409).

Dans le cas des collectivités de caisses d'épargne (voy. n° 16), le fonds social minimum doit exister non dans le chef de chaque caisse locale mais dans la situation globale intégrée comprenant la situation de l'association ou de la fédération et celles des associations qu'elle contrôle (art. 8, § 2, al. 2, 3° nouveau).

Le minimum légal de fonds propres peut, en fait, se révéler insuffisant compte tenu de l'ampleur des projets et de la nature des activités de la caisse inscrite. La Commission pourra recommander que les fonds propres effectifs soient plus élevés (comp., pour les banques, *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 102).

5° La caisse doit être dirigée conformément aux prescriptions des dispositions coordonnées. (voy. n° 29).

6° Les caisses étrangères sont tenues d'établir dans le pays un siège d'opération où elles font éléction de domicile. Elles doivent constituer un fondé de pouvoir chargé de leur représentation et qui doit avoir sa résidence dans le pays. Elles doivent établir une gestion et une comptabilité distincte pour les opérations faites en Belgique (pour la notion, comp., pour les banques, *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 106) et conserver et rendre productifs en Belgique les fonds qu'elles y reçoivent (disp. coord., art. 9). Cette dernière obligation est à relier au privilège dont les épargnants bénéficient sur les emplois des fonds reçus (disp. coord. art. 14 - voy. n° 52 - et rapport de Monsieur Vlerick au nom de la Commission des Finances sur la loi du 30 juin 1975, *Doc. parl.*, S., S.E., 1974, n° 275/3, p. 16).

§ 3 - Procédure d'inscription

20. La procédure de l'inscription n'est réglée que dans ses éléments essentiels découlant, pour la plupart, de la directive de coordination. La demande d'inscription doit être accompagnée d'un 'programme d'activité' répondant aux conditions fixées par la Commission bancaire et portant notamment sur le genre et le volume des opérations envisagées et sur la structure de l'organisation de l'établissement.

Tous autres éléments nécessaires à l'appréciation de la demande doivent être transmis (disp. coord., art. 5). Des sanctions pénales frappent le fait de fournir sciemment des renseignements inexacts ou incomplets (disp. coord., art. 35).

Des conditions de délai — qui ont fait l'objet de discussions et mises au point lors de la discussion parlementaire (voy. rapport de Monsieur Schiltz, *Doc. Parl. Ch.*, 1981-1982, 277/13, pp. 10 et suiv.) — assurent la garantie d'une décision effective sur la demande. Les refus d'inscription doivent être motivés.

Un recours est ouvert à l'entreprise à l'encontre des décisions de la Commission ou lorsque celle-ci n'a pas statué dans le délai fixé. Ce recours est porté devant le Ministre des Finances. Si celui-ci ne statue pas dans le délai qui lui est assigné, la Commission bancaire procède d'office à l'inscription, au plus tard quinze jours après que le demandeur lui a confirmé sa demande (disp. coord., art. 6).

La liste annuelle des caisses d'épargne privées est arrêtée par la Commission bancaire, publiée au Moniteur belge et notifiée, en vertu de la directive de coordination, à la Commission des Communautés européennes. Il en va de même pour les modifications apportées à la liste (disp. coord., art. 6, al. 5). Annuellement, la Commission des Communautés européennes publie au Journal Officiel des Communautés la liste communautaire de tous les établissements de crédit.

§ 4 - Effets de l'inscription

21. L'inscription autorise l'entreprise à mener l'activité de caisse d'épargne privée. Spécifiquement, il s'agit de l'appel au public en vue de recevoir des fonds remboursables en faisant état de la dénomination de 'caisse d'épargne' ou usage du terme 'épargne' (n°s 14 et 15 - voy. disp. coord., art. 1, 3 et 31 et loi 10 juin 1964, art. 15, §§ 1 et 2, 2). Les entreprises inscrites peuvent, en outre, recevoir du public d'autres fonds remboursables dans le respect de la législation applicable à ceux-ci (loi du 10 juin 1964, art. 15, § 2, 7 - *R.P.D.B.*, V° *cit.*, n° 57). L'activité de caisse d'épargne sans autorisation est sanctionnée pénalement (disp. coord., art. 31).

22. Les entreprises inscrites ont, en principe, le monopole de l'usage, dans leur dénomination sociale et dans l'appellation donnée aux documents constatant la réception des fonds d'épargne, du terme 'caisse d'épargne' ou de toute autre expression dans laquelle figure le mot 'épargne', ainsi que le monopole de l'usage du terme 'épargne' pour désigner la réception de fonds dans les documents comptables, la correspondance ou la publicité (disp. coord., art. 28, al. 1er, 1° et 2° - *R.P.D.B.*, V° *cit.*, n° 435). Ces monopoles trouvaient leur origine dans le statut particulier et restrictif voulu par le législateur de 1934 pour les caisses d'épargne privées. Ainsi, n'y avait-il d'exception que pour la Caisse générale d'Épargne et de Retraite et les caisses d'épargne communales (disp. coord., art. 28, al. 1er).

Le législateur de 1985 a assoupli l'usage des dénominations protégées comme

conséquence de la déspecialisation du statut des caisses d'épargne privées et de l'assouplissement parallèle de l'usage du terme 'banque' (A.R. n° 185, art. 3, mod. loi du 17 juillet 1985, art. 3). Des contraintes de droit européen ont agi dans le même sens, comme le précédent de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite qui a conservé sa dénomination malgré sa transformation en 'banque publique' (A.R. n° 1 du 24 décembre 1980). Outre les exceptions déjà citées, les dénominations réglementaires peuvent, d'abord, être utilisées lorsque les obligations internationales de la Belgique le prévoient; il s'agit de cas où, en vertu de traités ou de normes de droit supranational, une entreprise étrangère ou une institution internationale peut opérer dans le pays avec cette dénomination sans être assujettie à la législation belge sur les caisses d'épargne privées (cas d'une succursale d'entreprise étrangère portant la dénomination de caisse d'épargne et soumise à la législation bancaire à l'étranger ou en Belgique; cas de la prestation de services en Belgique d'une telle institution — voy. directive du 28 juin 1973, *J.O.C.E.*, 16 juillet 1973, art. 6 — *R.P.D.B.*, V° cit., n° 1050).

Par ailleurs, la Commission bancaire est habilitée à autoriser les établissements de crédit autres que les caisses d'épargne — ainsi les banques et les établissements publics de crédit — à user des termes protégés aux conditions qu'elle détermine (disp. coord., art. 28, al. 3). Dans le cas des entreprises étrangères et s'il y a risque de confusion, elle peut imposer l'adjonction à leur dénomination d'une mention explicative (disp. coord., art. 28, al. 4). Par ailleurs, les caisses d'épargne privées doivent employer, sauf dans leur dénomination sociale ou dans un texte qui la comprend, l'expression complète 'caisses d'épargne privées' afin d'éviter des confusions avec la Caisse générale et les caisses communales (disp. coord., art. 28, al. 2). Cette dernière disposition se justifie moins aujourd'hui.

La Commission bancaire a fait usage, par décision du 17 décembre 1985, du pouvoir indiqué plus haut et de celui qu'elle a reçu parallèlement en matière d'usage du terme de 'banque'. Pour l'essentiel, elle a permis aux banques d'utiliser le terme 'épargne' ou des expressions comportant ce terme sauf l'usage des expressions 'caisses d'épargne' ou 'banques d'épargne' et sauf l'usage du terme 'épargne' dans leur dénomination sociale (voy. pour la dénomination des instruments d'épargne, n° 15). De leur côté, les caisses d'épargne privées peuvent faire usage des termes 'banque' et 'bancaire' ou des expressions qui les comprennent, sauf dans leur dénomination sociale et sauf, pour le terme 'banque', dans leur instruments d'épargne, leurs documents comptables, leur correspondance ou leur publicité. Les caisses d'épargne peuvent faire tous usage de l'expression 'banque d'épargne'.

La violation des dispositions relatives à l'usage des dénominations protégées est sanctionnée pénalement (disp. coord., art. 31, al. 1er).

23. L'inscription à la liste des caisses d'épargne privées confère le droit d'exercer les activités spéciales ou de poser les actes réservés en propre ou en partage avec d'autres catégories d'établissements financiers (ainsi: le commerce de monnaies étrangères — Code de Commerce, Livre Ier, Titre V, art. 78; l'ouverture de comptes à vue sur lesquels il peut être tiré des chèques — Loi du 1er mars 1961, art. 54, al. 2, 3°, mod. Loi du 11 juin 1980; la réception de dépôts en livret en exemption conditionnelle du précompte mobilier — C.I.R., art. 19, 7°, litt. b).

§ 5 - Le retrait, la radiation et la révocation de l'inscription

24. La loi du 17 juillet 1985 a, dans la ligne de la directive de coordination, réglementé de façon détaillée les causes et les formes de la cessation de l'inscription. Il y a lieu à retrait de l'inscription lorsque l'entreprise y renonce ou lorsque l'activité n'a pas été engagée dans les douze mois (disp. coord., art. 20). La radiation de l'inscription intervient lorsque la caisse d'épargne cesse son activité ou, dans le cas d'une caisse d'épargne étrangère, lorsqu'elle n'est plus autorisée dans son pays d'origine (disp. coord., art. 21). Le retrait ou la radiation doivent être motivés. Les décisions de radiation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Ministre des Finances (disp. coord., art. 24, al. 1er).

La révocation de l'inscription est une mesure exceptionnelle appelée par une situation illégale ou dangereuse pour l'épargne. Elle fait, à ce titre, l'objet d'une réglementation particulière (voy. n°s 77 et suiv.).

Pour des raisons de coordination dans les contrôles, le retrait, la radiation ou la révocation de l'inscription d'une caisse d'épargne relevant d'un autre Etat des Communautés européennes — ou celle d'une caisse d'épargne belge ayant une succursale dans un autre Etat — n'est décidé qu'après consultation de l'autorité compétente de cet Etat ou, en cas d'extrême urgence, moyennant information donnée à cette autorité (disp. coord., art. 22).

En cas de révocation, de radiation ou de constatation de la renonciation à l'inscription, la Commission bancaire a le pouvoir, dans la décision elle-même ou dans une décision ultérieure, d'ordonner les mesures propres à sauvegarder les droits des épargnants qui ont confié des fonds d'épargne (disp. coord., art. 23 - voy. n° 79). Ces mesures sont susceptibles de recours auprès du Ministre des Finances (disp. coord., art. 24, al. 1er).

Sauf les dispenses accordées par la Commission bancaire, le retrait, la radiation, la révocation de l'inscription d'une caisse d'épargne ou la renonciation à cette inscription ne met fin à l'application des dispositions coordonnées qu'après l'apurement des engagements (disp. coord., art. 24, al. 3).

III. L'ADMINISTRATION ET LA DIRECTION DES CAISSES D'ÉPARGNE PRIVÉES

Section Ière - Généralités

25. Les règles et dispositifs régissant actuellement l'administration et la direction des caisses d'épargne privées sont en substance identiques à ceux qui valent pour les banques. Alors que la législation originaire sur les caisses d'épargne privées était muette sur ce point, ses réformes successives en 1967 et en 1975 ont comporté la reprise de dispositions identiques à celles fixées, dès l'origine ou ultérieurement, dans le régime des banques. Si les travaux préparatoires des dispositions applicables aux caisses d'épargne privées ne contiennent pas de justifications aussi articulées et de nature aussi organique que celles que l'on trouve dans la législation bancaire et dans la doctrine de la Commission bancaire concernant les banques, l'on peut considérer qu'au fur et à mesure de la déspecialisation de la fonction et du statut des caisses d'épargne privées, les principes en question se sont incorporés dans le régime de celles-ci et font partie aujourd'hui de ce dernier. Ils inspirent, d'ailleurs, la mise en œuvre progressive de celui-ci.

26. L'esprit des règles régissant les fonctions d'administration et de direction des caisses d'épargne privées est défini par référence à deux corps de principes. Le premier se trouve dans l'arrêté royal n° 185 sur le statut bancaire, dans le Rapport au Roi qui le précède, dans la doctrine dégagée par la Commission bancaire depuis 1935 et dans les principes consacrés par la première directive de coordination et transposés dans la législation bancaire par la loi du 17 juillet 1985. Il découle essentiellement de la conception traduite par le Rapport au Roi précité selon laquelle les dirigeants des établissements de crédit sont „soumis à des règles spéciales dérivant de la nature presque publique de leur activité professionnelle”, ces règles devant „les mettre dans des conditions d'indépendance qui contribueront à faire de plus en plus de l'exercice de leur profession, une sorte de mandat de gestion d'une partie importante de l'épargne publique”. Plus précisément, la volonté était d'„orienter l'évolution des affaires de telle sorte que la direction de la fonction bancaire soit confiée, en fait, à un nombre relativement réduit de personnes qui s'y consacrent exclusivement et dont la responsabilité soit par le fait même mieux définie et plus accentuée”. Par l'interprétation procurée aux dispositions légales justifiées par cette préoccupation et pour l'application qu'elle leur a donnée, la Commission bancaire a, en fait, dégagé une doctrine cohérente des fonctions dirigeantes. Tout, dans la pensée de la Commission bancaire, justifie qu'il n'y ait pas de différence, à cet égard, entre les banques et les caisses d'épargne privées. Au reste, la même philosophie a inspiré, pour l'essentiel, la réforme de la Caisse générale d'Épargne

et de Retraite (arrêté royal n°1 du 24 décembre 1980 et le Rapport au Roi qui le précède).

27. La même observation peut être faite en ce qui concerne le second corps de doctrine applicable aux fonctions dirigeantes. Il résulte de l'action menée par la Commission bancaire pour affermir et inscrire dans les faits des conditions plus organiques et plus structurées de l'indispensable autonomie de la gestion des établissements de crédit. Traduites dans des 'protocoles' individuels, d'abord conclus entre la Commission bancaire, les plus grandes banques et leurs principaux actionnaires — et ensuite étendus aux autres établissements — ces conditions visent, d'une part, à construire un statut des organes d'administration et de direction des établissements de crédit et, d'autre part, à circonscrire l'intervention des représentants du capital dans la gestion de ces établissements (sur l'évolution historique du problème, voy. *Rapport de la Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique*, 1962, pp. 99 et suivantes; *Rapport de la Commission gouvernementale pour l'étude de propositions de réforme des lois relatives à la banque et à l'épargne*, 1970, pp. 75 et suivantes; *Rapport de la Comm.* 1973-1974, pp. 15 et suivantes et pp. 230 et suivantes; Henrion, La concertation et l'autonomie bancaire, *J.T.*, 1972, pp. 293 et suivantes; Smets, L'autonomie et la stabilité des banques, *Rev. Banque*, 1976, p. 415; Demain, L'autonomie de la fonction bancaire en Belgique, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1976, p. 3; Wtterwulghé et Philippe, Le protocole bancaire, un code de bon comportement, *Reflets...*, 1978, p. 347; *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 170 à 204). Approuvées à l'origine par les autorités politiques, cette philosophie et ses modalités essentielles de mise en œuvre ont été consacrées par le législateur (Loi 30 juin 1975, article 69) et réaffirmées par le Gouvernement au cours des travaux préparatoires de la loi du 17 juillet 1985 (*Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/13, p. 17-18). Une consécration indirecte et complémentaire résulte également, on l'a dit, de la réforme de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, qui s'est inspirée explicitement des protocoles pour organiser les structures d'administration et de gestion de la Caisse. L'importance de l'apport constitué par les 'protocoles' se traduit non par un caractère juridiquement contraignant — car il s'agit d'un acte quasi-politique à fonction paralégislative — mais par le développement explicite des principes sur lesquels il repose, par le détail des dispositifs organisés et par l'intégration concrète de nombre de ceux-ci dans les statuts des établissements de crédit concernés après examen de la situation particulière de chacun d'entre eux (voy. Henrion, article cité; Le Brun, L'administration de l'économie par voie contractuelle in: *Le renouveau du phénomène contractuel*, Liège, La Haye, 1971, p. 48 et 'Les normes professionnelles dans l'action de la Commission bancaire' in: *Le droit des normes professionnelles et techniques*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 132 et suiv.).

*Section II - Le statut légal des dirigeants**§ 1er - Notion de dirigeant*

28. Dans l'état antérieur de la législation bancaire — puis de celle relative aux caisses d'épargne privées — les règles spéciales applicables aux dirigeants visaient non seulement les personnes ayant la qualité d'organes de la société — gérants ou administrateurs — mais également leurs 'directeurs' et leurs 'fondés de pouvoirs', titres jadis donnés aux employés supérieurs détenteurs de pouvoirs de décision ou de représentation. Avec le développement du personnel de cadre des établissements financiers, ces titres ne sont plus révélateurs de la nature des fonctions remplies et des responsabilités exercées mais peuvent être de simples grades dans la hiérarchie administrative. La Commission bancaire en avait déduit qu'il y avait lieu de limiter l'application des dispositions en cause aux seules personnes — quels que soient leurs titres et leurs pouvoirs de représentation — qui, directement ou par personnes interposées, exercent effectivement des fonctions supérieures impliquant la participation à la prise de décisions importantes ou à l'émission d'instructions pouvant influencer la structure de l'entreprise (*Comm. b.*, 1969-1970, p. 34; 1970-1971, p. 18; *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 144, 154 et 162).

La loi du 17 juillet 1985 a confirmé cette interprétation en supprimant la mention des 'fondés de pouvoirs' dans les diverses dispositions en question, ne visant plus que les cadres supérieurs qui participent directement à la haute direction de l'établissement ou de ses départements (*Doc. Parl., Ch.*, 1981-1982, n° 277/1, p. 10).

§ 2 - La direction bicéphale

29. La première directive de coordination, s'inspirant de certaines législations étrangères, a imposé à tous les Etats membres de subordonner l'agrément des établissements de crédit à la „présence d'au moins deux personnes pour déterminer effectivement l'orientation de l'activité de l'établissement de crédit" (article 3, § 1er, 3ème tiret). Elle a voulu ainsi prévenir les inconvénients et les risques liés au manque d'examen critique des décisions, à l'imprudence, aux irrégularités administratives et comptables, voire aux malversations financières découlant de l'exercice solitaire du pouvoir de gestion. La notion n'en a toutefois pas été définie parce qu'elle ne pouvait pas l'être compte tenu de la diversité des situations juridiques selon les pays et même selon les catégories d'établissements (Clarotti, *La coordination des législations bancaires*, *Revue du Marché Commun*, 1982, pp. 78-79).

Pour les mêmes raisons, la loi belge du 17 juillet 1985 n'a guère été plus précise en disposant que „la direction effective doit être confiée à deux personnes au moins" (voy. pour les caisses d'épargne privées, disp. coord., article 24bis, § 1er nouveau). A dessein, elle ne s'est pas inspirée de critères juridiques. Et pourtant, il

s'agit là de l'innovation la plus importante introduite dans les législations de contrôle par l'effet de la directive. Si la Commission bancaire avait, depuis toujours, insisté sur les conditions d'organisation et de fonctionnement de la direction des établissements de crédit, la loi vient, pour la première fois, de consacrer, sur ce point, des exigences sanctionnées.

30. Les travaux préparatoires de la loi énoncent de façon fort explicite, en fonction de l'objectif poursuivi, les critères à suivre par la Commission bancaire dans l'interprétation de cette disposition pour les différents types de cas qui peuvent se présenter (Exposé des motifs, *Doc. parl. Ch.*, 1981-1982, n° 277/1, pp. 6 et suivantes). La structure de gestion fondée sur les dispositifs prévus par les 'protocoles' constitue „le mode d'organisation généralement le plus approprié des pouvoirs de gestion parce qu'elle garantit... que plusieurs personnes, placées sur le même rang, au niveau le plus élevé, sont investies collégalement, en qualité de membres d'organes de la société elle-même, de la direction de l'ensemble des activités de l'établissement de crédit". Compte tenu de la difficulté d'imposer cette structure à tous les établissements — notamment à ceux de petite dimension ou aux succursales d'établissements étrangers — le commentaire précise qu'en tout cas, l'exigence „implique que, sans préjudice à la répartition des tâches entre elles, deux personnes au moins détiennent chacune ou conjointement la totalité des responsabilités de la direction suprême de l'ensemble de l'établissement de crédit". Plus concrètement, chacune doit pouvoir effectivement accéder à l'ensemble des services, des dossiers et des pièces, notamment d'ordre comptable, et communiquer directement ses observations et ses propositions au conseil d'administration, au conseil de gérance ou à l'organe supérieur analogue. L'organe en question doit „veiller à ce qu'il lui soit fait rapport, dans cet esprit, par les personnes qui, hors de son sein, participent à la responsabilité générale de direction". Ces principes sont déclarés valoir pour la direction des succursales sans que les pratiques étrangères puissent être opposées aux autorités belges. Ces indications, comme la précision selon laquelle la simple présence de plusieurs personnes dans l'organe supérieur — tel qu'un conseil d'administration — ne suffit pas à répondre à l'exigence légale, montre que celle-ci suppose à la fois que la direction effective soit organisée de façon collégiale ou conjointe et qu'elle soit articulée, par voie de reddition de compte et de contrôle, sur les organes ayant la responsabilité générale de la gestion. Par nature, ces conditions sont sujettes à information donnée à la Commission bancaire et à contrôle par celle-ci de l'effectivité de leur réalisation dans chaque établissement. La sanction extrême, s'il n'en va pas de la sorte, est d'ordre administratif et consiste dans la révocation de l'inscription.

Compte tenu de leur intégration dans un groupe qui a le pouvoir de leur donner des instructions et de les contrôler, les caisses locales affiliées à une association ou

fédération de caisse d'épargne (voy. n°16) ne sont pas soumises à la règle de la direction bicéphale (disp. coord., article 24bis nouveau, § 3). Cette exemption est conforme à la directive (article 2, § 4, litt. a).

§ 3 - L'honorabilité et l'expérience des dirigeants effectifs

31. Cette condition, introduite également dans la législation belge en vertu de la directive de coordination (article 3, § 2, al. 2), comporte un contrôle par la Commission bancaire de ce que les dirigeants chargés de la direction effective (voy. § 2) présentent „l'honorabilité professionnelle nécessaire et l'expérience adéquate pour exercer ces fonctions” (disp. coord., article 24bis, § 1er). Il s'agit là également de conditions requises lors de l'inscription mais qui doivent être, en outre, remplies pendant le cours de l'activité de l'établissement. Leur respect peut être, ainsi, apprécié à l'occasion de la désignation des dirigeants en question ou lorsqu'il se produit un incident dans la vie de l'entreprise de nature à impliquer l'ensemble de la direction ou tel membre de celle-ci dans des conditions qui mettent en jeu la bonne organisation et le bon fonctionnement de l'établissement. Comme le commentaire des articles le précise, il s'agit de conditions dont l'absence se constate plus aisément a posteriori — c'est-à-dire après un incident — qu'a priori. C'est pourquoi elles n'ont pas été définies, la Commission bancaire étant invitée à en faire l'examen concret, de cas en cas, à la lumière d'une jurisprudence qui pourra s'alimenter des échanges d'expériences entre autorités de contrôle mais en tenant compte des particularités des fonctions et du statut des établissements de crédit en Belgique (*Doc. parl., Ch., 1981-1982, n°277/1, pp. 9 et 10*). Tout au plus est-il précisé que l'honorabilité professionnelle est une condition du crédit de la direction dans les diverses relations que les dirigeants entretiennent à l'extérieur et à l'intérieur de l'établissement. Si elle se situe donc principalement sur le terrain de l'exercice des fonctions, elle couvre aussi les actes extérieurs à celles-ci mais qui rejaillissent sur elle (*Doc. parl., Ch., 1981-1982, n°277/11, pp. 1 et 2*). Quant à l'expérience adéquate, elle suppose que, par l'exercice de fonctions professionnelles, normalement dans le secteur économique, le dirigeant ait acquis une expérience de l'organisation des entreprises, de leur contrôle, de leurs opérations financières, ainsi que l'aptitude à assumer avec indépendance les responsabilités qui incombent aux dirigeants placés au niveau le plus élevé. Cette appréciation doit prendre en compte les facteurs propres à chaque établissement (taille, spécialisation, nature des contacts avec le public, dépendance envers un actionnaire ou lien avec un groupe — *Doc. parl., Ch., 1981-1982, n°277/1, p. 9*).

L'appréciation de l'honorabilité et de l'expérience, surtout lorsque les dirigeants sont déjà en fonction, peut poser des problèmes délicats compte tenu de ce qu'elle pourrait risquer de déboucher sur l'appréciation de la gestion. La Commission

bancaire pourra s'appuyer, pour leur solution, sur le principe posé par l'exposé des motifs selon lequel la loi ne prévoit pas un „statut d'agrément des dirigeants eux-mêmes” mais définit des conditions à remplir, dans le chef de la direction, pour que l'établissement puisse être inscrit ou que son inscription puisse être maintenue (*id.*, p. 10). Aussi, si un problème grave tenant à l'honorabilité ou à l'expérience d'un ou de plusieurs dirigeants ne trouvait pas d'autre solution, la Commission pourrait user du pouvoir de prendre les mesures exceptionnelles prévues par l'article 20 des dispositions coordonnées (voy. n^{os} 77 et suiv.).

§ 4 - Les interdictions professionnelles

32. Jusqu'à la loi du 17 juillet 1985, les dirigeants des caisses d'épargne privées ne faisaient pas l'objet de dispositions spéciales concernant les causes d'interdictions professionnelles, contrairement à ce qui valait pour les banques et les entreprises régies par le chapitre Ier de la loi du 10 juin 1964. En conséquence, les interdictions professionnelles étaient régies par les règles générales prévues par le droit des sociétés (arrêté royal n°22 du 24 octobre 1934, modifié, notamment, par la loi du 4 août 1978). La loi du 17 juillet 1985 a corrigé cette situation en prévoyant un texte similaire pour toutes les catégories d'établissements de crédit.

La disposition relative aux interdictions professionnelles vise les fonctions de gérant, d'administrateur ou de directeur des caisses d'épargne belges et étrangères (disp. coord., art. 24bis, § 2). Il s'agit donc d'une notion de dirigeant plus large que celle de 'dirigeant effectif' examinée au § 3. C'est ainsi que le régime des interdictions professionnelles s'applique aux dirigeants des caisses locales relevant d'une association ou fédération de caisses d'épargne (voy. n°16).

L'interdiction découle, d'abord, de certaines condamnations pénales dont il n'est pas imaginable qu'elles n'entraînent pas une incapacité. Il s'agit, d'une part, de toute condamnation, même conditionnelle et quel que soit le degré de la peine, pour une des infractions prévues par les articles 1er et 3 de l'arrêté royal n°22 précité (sur la différence de sévérité avec le régime de cet arrêté, voy. Exposé des motifs, *Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/1, p. 11 et rapport de M. Schiltz, *Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/13, p. 15). Il s'agit, d'autre part, de toute condamnation pour infraction à une des législations financières énumérées par la disposition (sur l'interprétation et l'application de l'interdiction pénale, voy. *R.P.D.B.*, V^o cit., n°142 et suiv.). Par ailleurs, il y a également interdiction pour les personnes qui ont été déclarées en faillite (arrêté royal n°22 précité, article 2) et pour celles qui ont été condamnées, par extension de la faillite, dans les conditions prévues à l'article 3bis, §§ 1er à 3 de l'arrêté royal n°22 précité). Comme celles qui ont été prononcées en Belgique, les condamnations pénales ou pour faillites intervenues à l'étranger sont visées.

Pour atténuer la rigueur de l'interdiction, notamment dans le cas de condamnations purement techniques ou de condamnations légères (Exposé des motifs, *Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/1, p. 11), la loi de 1985 a maintenu, pour la Commission bancaire, la faculté, déjà consacrée dans la législation bancaire de 1935, de relever de l'interdiction les personnes — autres que les 'dirigeants effectifs' visés à l'article 24bis, § 1er (voy. n°s 29 et 30) — qui ont été condamnées pour infraction à l'une des législations financières.

§ 5 - Les incompatibilités professionnelles

33. Pour consacrer la spécialisation des dirigeants d'établissements de crédit (voy. n°26) et prévenir des risques de confusion indirecte entre l'activité de ceux-ci et celle des entreprises industrielles ou commerciales dans lesquelles ces dirigeants exerceraient des mandats, il est en principe interdit aux dirigeants participant à la gestion courante d'exercer des fonctions de gestion courante auprès d'une autre société commerciale ou à forme commerciale belge ou étrangère (disp. coord., art. 25). A cette règle, il existe deux exceptions. L'intervention ne s'étend pas à l'exercice de telles fonctions dans une autre caisse d'épargne privée, une banque ou une société d'assurance ou de crédit hypothécaire. Ces types d'établissements relèvent, en effet, du secteur financier largement compris et sont d'ailleurs aujourd'hui, pour la plupart, visées par les mêmes règles d'incompatibilité. En outre, les dirigeants de caisses d'épargne privées peuvent exercer un mandat d'administration sans fonctions de gestion courante dans une autre société que les établissements financiers dont il vient d'être question. De plus, si la personne en cause ne prend pas part à la gestion courante de la caisse d'épargne, elle pourra exercer un mandat d'administrateur dans deux autres sociétés à condition qu'elle ne remplisse de fonctions de gestion courante que dans l'une de ces sociétés (voy. pour l'interprétation de ces règles, *R.P.D.B.*, V° *cit.*, n°s 153 et suiv., n°s 457 et suiv. et *Comm. b.*, 1983-84, p. 28).

34. Dans la pratique, la Commission bancaire fait un usage large mais circonstancié du pouvoir qu'elle détient, en vertu de l'article 25 précité, alinéa 2, d'autoriser des dérogations aux incompatibilités ci-dessus. Elle s'inspire de la philosophie dégagée par elle dans le secteur bancaire, notamment dans le cadre des fonctions exercées, en vertu du système 'protocolaire' (voy. n°s 37 et suiv.), dans les organes d'administration et de direction. Les mandats exercés par les administrateurs ne participant pas à la gestion courante sont en principe autorisés. Les administrateurs participant à la gestion courante et spécifiquement les membres du comité de direction ne peuvent, en règle générale, être autorisés qu'à exercer des mandats dans le prolongement de la fonction de l'établissement de crédit, des mandats justifiés par la défense d'intérêts familiaux ou des mandats dans des sociétés dont l'ob-

jet est d'intérêt social ou, de facto, non commercial. Encore faut-il, dans les deux derniers cas, qu'il n'y ait pas contrariété d'intérêt ou risque de perte d'indépendance. La Commission se préoccupe également de ces critères pour l'exercice des mandats couverts par une autorisation légale (*Comm. b.*, 1983-84, p. 29 et p. 36). Par ailleurs, comme l'Office central de la petite Épargne l'avait fait avant elle (*Rapport de l'Office*, 1968, p. 22), elle tient compte de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les caisses coopératives appartenant à des groupements à caractère social et où la présence de dirigeants communs est souhaitable.

§ 6 - Les crédits aux dirigeants

35. L'octroi de crédits et prêts par une caisse d'épargne privée à l'un de ses dirigeants comporte en principe une situation de contrariété d'intérêts et risque d'entraîner des abus. Aussi est-il interdit (disp. coord., art. 26, al. 1er). La Commission bancaire peut cependant autoriser des dérogations à cette interdiction (voy. *R.P.D.B.*, *V^o cit.*, n^{os} 162 et suiv., *Comm. b.*, 1981-82, p. 40; 1984-85, p. 35).

§ 7 - La responsabilité spéciale en cas de faillite

36. Afin de sanctionner les hauts dirigeants présumés responsables des causes de la faillite, la loi dispose que sont nuls et sans effets relativement à la masse, tous paiements faits à un administrateur ou à un gérant à titre de tantième ou autre participation dans les bénéfices, au cours des deux années qui précèdent l'époque déterminée par le tribunal comme étant celle de la cessation des paiements. La nullité ne joue cependant pas si le tribunal reconnaît que la faillite a été provoquée par la force majeure (disp. coord., art. 27 — Fredericq L., *Traité de droit commercial*, tome IX, Gand, Fechey, 1952, n^o 57). Cette responsabilité particulière ne porte pas préjudice à la responsabilité personnelle des dirigeants prévue par le droit commun des sociétés en cas de faillite (lois coord., art. 63ter et 133ter — voy. notre chronique de droit financier public, *Rev. Banque*, Cahier n^o 10, p. 25).

Section III - Le régime protocolaire des organes de direction des caisses d'épargne

37. Les protocoles relatifs à l'autonomie bancaire (voy. n^o 27) sont antérieurs au transfert du contrôle des caisses d'épargne privées à la Commission bancaire. Dès avant ce transfert, cependant, la problématique de l'autonomie de gestion des caisses d'épargne privées avait été évoquée. Sans doute, le problème se posait-il dans des termes différents. Le régime des caisses d'épargne privées ne procède pas, comme celui des banques, de la scission d'établissements à vocation mixte. Il n'en est pas résulté de structures financières de contrôle comparables. En outre, l'activité classique des caisses d'épargne était axée sur le crédit hypothécaire et la détention

de fonds publics. La déspecialisation a cependant modifié les choses en conduisant à des crédits plus importants et plus risqués. En outre, certaines caisses d'épargne s'inscrivent dans le cadre de groupes (*Comm. b.*, 1979-80, p. 27). On s'explique ainsi que le problème de l'autonomie de gestion des caisses d'épargne ait été pris en considération par la loi du 30 juin 1975 qui règle certains de ses aspects de la même manière que pour les banques (art. 69). Depuis lors, la Commission bancaire a abordé cette question avec pragmatisme. En un premier temps, elle a considéré que les principes fondamentaux des protocoles constituent des règles de saine gestion et sont, partant, applicables à l'ensemble des intermédiaires financiers (voy. le principe et son application in *Comm. b.*, 1977-78, p. 39). Elle a, en conséquence, examiné la situation individuelle des caisses d'épargne sous cet angle en vue de généraliser l'application des principes dégagés dans les protocoles (*Comm. b.*, 1979-80, p. 27). En un second temps, elle a décidé d'engager les pourparlers nécessaires pour la conclusion en bonne et due forme de protocoles avec l'ensemble des caisses d'épargne privées (Réponse du Ministre des Finances à la question n°293 de M. Burgeon, *Bull. Q.R., Ch.*, 1984-1985, p. 3662).

38. Le régime 'protocolaire' de base, brièvement résumé, comporte deux volets : l'un est relatif au statut et aux fonctions des organes d'administration et de gestion ; l'autre énonce les engagements pris par les principaux actionnaires. Le premier de ces volets doit retenir l'attention ici. Le second sera examiné ultérieurement.

39. L'idée-force du régime protocolaire des organes est d'assurer l'autonomie organique et fonctionnelle de la gestion de l'établissement de crédit sur deux plans. D'une part, un comité de direction composé de dirigeants permanents et à temps plein — par ailleurs administrateurs — et au statut bien précisé, se voit confier, par délégation du conseil d'administration, la totalité du pouvoir collégial de gestion de l'établissement. D'autre part, le conseil d'administration — composé, de manière diversifiée et équilibrée, des membres du comité de direction, de représentants de l'actionnariat et de tierces personnes — voit sa fonction limitée essentiellement à la définition de la politique générale de l'établissement et au contrôle de l'application de cette politique par le comité de direction. De la sorte, l'ensemble de la gestion proprement dite ressortit à la compétence de dirigeants professionnels étrangers à l'actionnariat et agissant de façon collégiale et autonome selon les règles de la profession, tandis que l'actionnariat est investi d'une fonction essentiellement d'orientation et de contrôle mais exclusive de toute immixtion dans l'accomplissement de l'activité elle-même.

De ces principes découlent tant le statut des deux organes et de leurs membres que la définition de leurs fonctions respectives.

Le comité de direction est constitué par le conseil d'administration par voie de délégation. Ses membres sont administrateurs. Leur désignation au sein du comité

et la désignation du président sont le fait du conseil d'administration statuant sur une proposition du comité lui-même. La révocation et le non-renouvellement de leur mandat d'administrateur — auquel se rattache leur fonction de membre du comité de direction — sont soumis à des restrictions (voy. n°42). La Commission bancaire est avisée au préalable de ces nominations et révocations. Dans le cas de la désignation du président, elle doit expressément donner son avis. Dans tous les cas, elle peut faire valoir ses préoccupations — concernant spécialement les conditions dans lesquelles intervient la décision ou concernant l'indépendance, l'expérience et l'honorabilité du dirigeant en cause — par un avis donné au comité de direction et au conseil d'administration.

Le comité de direction formant un collège, la responsabilité de ses membres devant le conseil d'administration est donc collégiale, quel que soit le partage des tâches entre ses membres. Ceux-ci exercent des fonctions de plein exercice. Les autorisations de cumul d'activités sont données en conséquence (voy. n°34). La stabilité de leur fonction est consacrée par un régime de pension. Leur rémunération, fixée selon une procédure objectivant son montant et sa répartition, est forfaitaire et couvre l'ensemble des prestations effectuées au sein de l'établissement ou pour compte de celui-ci.

Le comité de direction se voit déléguer par le conseil d'administration la totalité du pouvoir de 'gestion des activités bancaires' et du pouvoir de représentation qui y correspond dans toutes les fonctions internes et externes. Cette délégation, qui excède la gestion journalière prévue par l'article 63 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, a été rendue possible pour les sociétés anonymes par l'article 69 déjà cité de la loi du 30 juin 1975 dont les conditions correspondent aux principes de base du système protocolaire. Pour les sociétés coopératives, une telle exception n'était pas nécessaire étant donné la souplesse statutaire reconnue par la loi (voy. lois coord., art. 143, al. 3).

Le statut du conseil d'administration s'inscrit en creux par rapport à celui du comité de direction. Sa composition fait place à trois groupes d'administrateurs dont les deux premiers ne peuvent chacun être majoritaires: les représentants des actionnaires désignés selon un mode adéquat compte tenu de la répartition du capital; les membres du comité de direction; enfin, des administrateurs étrangers à ces deux groupes. Les administrateurs non membres du comité de direction ne peuvent être, en principe, chargés d'autres fonctions dans la société. Le président du conseil d'administration ne peut pas être membre du comité de direction. Outre des jetons de présence ou une rémunération fixe, la rémunération des administrateurs ne peut comporter que des tantièmes statutaires liés aux dividendes répartis.

Les fonctions du conseil d'administration comportent la définition de la politique générale de l'établissement, la surveillance effective de la gestion du comité de

direction et de l'état des affaires de la société et, bien sûr, les pouvoirs réservés en propre au conseil d'administration par la loi (approbation des comptes annuels, convocation de l'assemblée générale,...). Le conseil a les pouvoirs les plus larges d'investigation et de contrôle à l'égard des affaires sociales et de la gestion du comité.

Les éventuelles difficultés d'interprétation et d'application des protocoles sont tranchées conformément à des procédures réglées par ceux-ci. En cas de manquement de l'établissement et à défaut de règlement concerté, la Commission bancaire peut en aviser solennellement les organes sociaux et publier son avis.

IV. LA STRUCTURE EN CAPITAL DES CAISSES D'ÉPARGNE PRIVÉES

§ 1er - Principes

40. Le statut légal des établissements de crédit ne comporte pas de contrôle par les pouvoirs publics de l'identité, de la répartition, de l'importance et de l'évolution des participations détenues dans le capital ou le fonds social par les actionnaires ou associés. Ceux-ci ne sont donc pas soumis à un régime légal d'agrément ni de déchéance. Les modifications de la structure du capital ou fonds social par voie de cessions de participations, acquisitions ou ventes en bourse, augmentations ou réductions, souscriptions, libérations ou remboursements ne sont, sur le plan légal, soumis, en principe, ni à des conditions générales, ni à des informations particulières, ni à des contrôles spécifiques. Il n'en demeure pas moins que la Commission bancaire n'a pu se désintéresser des conditions dans lesquelles s'opèrent les cessions de participation importantes dans les caisses d'épargne ou les regroupements dans ce secteur (voy. *Comm. b.*, 1979-80, p. 25; 1982-83, p. 42).

Le projet de loi devenu la loi du 17 juillet 1985 contenait une disposition organisant l'information de la Commission bancaire sur les participations significatives et leur évolution (*Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/1, art. 12,3°). Cette disposition était motivée par le Gouvernement sur base d'une exigence de la première directive de coordination qui prévoit l'échange d'informations entre autorités de contrôle concernant la 'propriété' des établissements de crédit. Elle était justifiée par la nécessité, spécialement sur le plan international, de pouvoir apprécier la solidité de ceux-ci et de pouvoir faire face au traitement de situations individuelles critiques (*id.*, p. 12). Cette disposition s'est heurtée, au cours des travaux parlementaires, à différentes objections. L'on a fait valoir qu'elle dépassait les prévisions de la directive en ce qui concerne les établissements de crédit n'ayant pas d'activité internationale; qu'elle porterait le germe d'une violation par les établissements de crédit de leur devoir de discrétion envers les actionnaires qu'ils connaî-

traient; qu'elle serait contraire au système d'anonymat de l'actionnariat lié aux titres au porteur; qu'elle serait, compte tenu de son aspect pénal, incertaine dans son application, notamment pour l'actionnariat indirect (voy. amendement de Monsieur Schiltz, *Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/3). En un premier temps, le Gouvernement a amendé son projet (*Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/4, art. 5). Ensuite, il a proposé de supprimer la disposition eu égard à la complexité qu'aurait le libellé d'un texte qui voudrait rencontrer les objections évoquées en tenant compte de la grande diversité des situations de nature à être rencontrées. Mais il a assorti cette proposition de précisions et de déclarations pratiques d'une portée spécialement importante (*Eod. loc.* et déclaration du Ministre des Finances en Commission des Finances de la Chambre, Rapport de Monsieur Schiltz, *Doc. parl., Ch.*, 1981-1982, n°277/13, pp. 17 et 18, p. 21 et p. 24). En estimant préférable, du moins dans la situation actuelle, que la question du contrôle de l'actionnariat continue à être réglée par la voie de 'protocoles' — et même, en l'absence de tels protocoles, par les principes généraux qui les inspirent —, le Ministre des Finances a, pour éviter toute ambiguïté après la suppression de la disposition en projet, précisé de façon fort circonstanciée, les exigences du contrôle sur ce point (voy. n°42). Ce faisant, le Gouvernement a fait fond sur l'esprit de collaboration et de concertation des établissements de crédit et de leurs principaux actionnaires directs ou indirects. Si cette présomption devait être controuvée, un problème grave, de nature politique, pourrait être posé.

41. Les protocoles auxquels le Parlement et le Gouvernement ont donné un nouvel endos politique à l'occasion de la discussion de la loi du 17 juillet 1985, reposent, en matière d'actionnariat, sur une philosophie articulée avec celle qui a été exposée plus haut concernant la gestion des établissements privés de crédit (voy. n°37 et suiv.). Les participations importantes dans le capital de ceux-ci ont un caractère institutionnel et, en conséquence, un statut spécial. Leur caractère institutionnel se marque principalement sur deux plans. D'une part, la fonction du capital est d'assurer l'indépendance, les assises et l'expansion de l'établissement de crédit et constitue, à cet effet, „une contribution organique à la stabilité et à l'autonomie de l'établissement et un soutien de son activité et de son expansion". D'autre part, les détenteurs de participations significatives jouent un rôle déterminant dans la composition et le contrôle des organes de gestion. Par leur vote en assemblée générale, ils contribuent à la nomination de tous les administrateurs, y compris de ceux qui exerceront les fonctions de membres du comité de direction. De plus, ils désignent leurs représentants propres au sein du conseil d'administration dans l'esprit de composition équilibrée et diversifiée de celui-ci.

Le statut des participations principales découle de ces principes. Il est fondé sur le devoir des autorités publiques de veiller aux conditions dans lesquelles le capital

est détenu et ses prérogatives sont exercées au regard de ces objectifs. De même, les propriétaires de ces participations ne peuvent les traiter comme de simples objets de négoce sans se préoccuper des répercussions de leur aliénation — que ce soit au bénéfice d'intérêts nationaux ou étrangers — sur les conditions et le statut de la gestion (*Comm. b.*, 1973-74, p. 37). L'application du protocole ne porte pas préjudice à l'application des dispositions générales du droit des sociétés sur les cessions de participation de contrôle, ni à l'application des principes d'ordre déontologique valant en la matière (voy *R.P.D.B.*, V° *cit.*, n°s 782 et suiv. et *Comm. b.*, 1978-79, pp. 101-112).

§ 2 - Régime des participations significatives

42. Le premier élément du statut des participations significatives tient dans l'accord individuel qui est demandé à leurs détenteurs sur les principes et le dispositif du protocole conclu avec la direction. Ce faisant, les actionnaires principaux marquent, dans un acte institutionnel de caractère quasi-public, leur adhésion aux principes, écrits ou non, qui régissent la fonction d'établissement de crédit. Sont des participations 'significatives' „celles qui doivent être considérées, compte tenu de la structure de l'actionnariat dans chaque cas, comme importantes en vue de réaliser les objectifs de stabilité et d'autonomie poursuivis par le protocole". Cette définition renvoie à la situation de fait, tant en ce qui concerne la répartition de l'actionnariat que la structure du contrôle. L'hypothèse de contrôle indirect, sans exclusion d'aucune de ses modalités potentielles, est explicitement prévue dans la déclaration ministérielle dont il a été question au n°40.

Plus concrètement, les actionnaires principaux prennent quatre engagements précis d'ordre procédural. Le premier consiste dans la communication annuelle au conseil d'administration et à la Commission bancaire de l'ampleur de leurs participations. Le deuxième prévoit que les modifications 'significatives' de l'ampleur relative, de la détention ou du contrôle de telles participations, feront l'objet d'une demande d'avis au conseil d'administration et au comité de direction de la société ainsi que d'une consultation préalable de la Commission bancaire. Si celle-ci est d'avis que ces modifications sont de nature à porter atteinte à la stabilité et à l'autonomie de l'établissement, elle peut, par décision motivée communiquée au conseil d'administration et au comité de direction, recommander d'en suspendre la réalisation pour une période de trois mois au plus et, si elle le juge opportun, publier cette recommandation. Cette procédure tend à faire prévaloir l'ensemble des intérêts privés et publics liés à l'activité d'établissement de crédit, à l'occasion de l'aliénation ou de la majoration d'une participation, tant dans leur principe que dans leurs modalités, (voy. pour les banques, *Comm. b.*, 1973-74, p. 38). Un troisième engagement porte sur l'exercice du droit de vote en assemblée générale

lorsqu'il s'agit de la révocation ou du non-renouvellement du mandat d'administrateur des membres du comité de direction. Les actionnaires principaux s'engagent à ne pas voter ces mesures sans avoir recueilli au préalable l'avis du conseil d'administration, du comité de direction et de la Commission bancaire. De tels votes doivent être jugés compatibles avec les principes de stabilité et d'autonomie de la gestion de l'établissement considéré. Enfin, les signataires du protocole, et notamment les actionnaires principaux, s'engagent à s'efforcer d'obtenir l'adhésion au protocole des personnes physiques ou morales qui viendraient ultérieurement à détenir une participation significative, notamment suite à une cession totale ou partielle d'une telle participation par un actionnaire important.

Plus encore qu'en matière de structure des organes de gestion, les protocoles doivent recevoir, dans le domaine de l'actionnariat, une application tenant étroitement compte de la situation de fait de l'établissement.

La déclaration ministérielle déjà évoquée confirme et précise, compte tenu de l'expérience acquise, les règles valant en la matière. Elle met l'accent sur le fait que l'information de la Commission bancaire doit être assurée aussi bien en cours d'activité qu'au moment de l'inscription. Il s'agit, en effet, de „pouvoir contrôler la fiabilité de la gestion” comme de pouvoir réagir si des intérêts douteux tentaient de s'assurer le contrôle d'un établissement de crédit. Les raisons qui justifient l'information de la Commission bancaire valent non seulement lorsqu'un protocole a été conclu mais aussi en l'absence d'un tel protocole. La Commission bancaire peut communiquer les informations reçues à des autorités étrangères de contrôle pour la surveillance de la solidité des établissements de crédit ou pour l'élaboration ou l'exécution de programmes de redressement (*Doc. parl., Ch., 1981-1982, n°277/13, p. 17-18*). Ces précisions ont été fournies par le Ministre des Finances en ce qui concerne toutes les catégories d'établissements de crédit contrôlées par la Commission bancaire (*id., pp. 17-18*). Ces principes devraient donc trouver application dans les protocoles que la Commission bancaire va conclure avec les caisses d'épargne privées (Réponse du Ministre des Finances à la question n°293 de Monsieur Burgeon, *Bull. Q. et R., Ch., 1984-85, p. 3662*).

Ainsi qu'on l'a dit (voy. n°19), la modification des statuts des caisses d'épargne privées est subordonnée à l'avis conforme de la Commission bancaire. Celle-ci peut, de la sorte, exercer un contrôle sur les restructurations et fusions qui se réalisent par voie de modifications statutaires. Dans la pratique, la Commission bancaire entend largement son droit d'examiner ces opérations tant sous l'angle de la protection de l'épargne que d'un point de vue plus général d'ordre macro-économique et structurel (voy. en général, *R.P.D.B., V° cit., n°s 205 et suiv. et Comm. b., 1979-80, p. 25; 1982-83, p. 42*).

V. LA GESTION DES CAISSES D'ÉPARGNE PRIVÉES

Section Ière - Généralités

43. Le régime de gestion des caisses d'épargne privées comprend des règles de nature et d'importance différentes. Pour l'essentiel, il détermine les activités permises aux caisses d'épargne privées, les conditions dans lesquelles elles peuvent être exercées et le cadre, notamment d'ordre comptable, dans lequel elles doivent s'inscrire.

La détermination des activités permises aux caisses d'épargne privées a connu une évolution importante qui n'est assurément pas terminée. Elle est marquée tant par les difficultés rencontrées par les caisses d'épargne privées avant la fixation de leur premier statut que par le vaste mouvement de déspecialisation entre secteurs financiers réalisé dans les faits et traduit, de façon imparfaite, dans la législation et la réglementation. C'est dire que les perspectives qui se dégagent de celles-ci peuvent accuser un certain vieillissement. Il peut être utile de retracer cette évolution pour situer exactement la portée des textes qui sont toujours d'application.

En un premier stade, on l'a vu, le législateur a dû, dans la précipitation, définir un statut de départ pour des institutions frappées presque mortellement par l'effet conjugué des gestions suivies antérieurement et de la crise économique et financière (voy. n°5). Dans ce contexte, il a réglé de façon rigide l'activité de collecte de l'épargne et le emploi de celle-ci dans des placements sûrs, limitativement et restrictivement énoncés, inspirés de la législation du 16 mars 1865 créant la Caisse générale d'Epargne et de Retraite (Baudewijns P., *op. cit.*, p. 13; Dor G., *op. cit.*, p. 820). A l'opposé, la réforme bancaire réalisée par l'arrêté royal n°2 du 22 août 1934 — et confirmée dans le statut bancaire du 9 juillet 1935 — a maintenu pour les banques le droit de mener toutes les activités sous la seule réserve de l'interdiction faite aux établissements bancaires constitués sous forme de sociétés de capitaux, de détenir des participations et parts dans des sociétés industrielles et commerciales (*R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 227 et suiv.). Un élément essentiel de la réforme des caisses d'épargne privées — d'ailleurs traduit dans la forme d'un privilège conféré aux épargnants sur les actifs dans lesquels l'épargne est remployée — est ainsi le caractère 'tutélaire' de la législation et du contrôle qui leur sont applicables. Mais, en même temps, et à certains égards de façon contradictoire, la 'caisse d'épargne' dont l'activité d'épargne était réglementée de la sorte pouvait subsister au sein d'entreprises ayant d'autres activités financières, voire industrielles. Le législateur estimait que les garanties juridiques, financières et administratives découlant, pour les épargnants, de l'espèce de personnification financière et comptable de la caisse d'épargne proprement dite n'étaient pas incompatibles avec la coexistence

de risques plus globaux affectant la société elle-même, du fait de ses autres activités économiques.

44. Bien qu'aucune difficulté majeure n'ait dû être enregistrée depuis 1934, la révision du statut des caisses d'épargne privées, réalisée en 1967, a conduit à corriger ces deux éléments. D'un côté, l'activité de caisse d'épargne a été élargie, tant du côté passif — en englobant les autres fonds reçus des épargnants, spécifiquement les obligations et bons de caisse jusqu'alors hors réglementation et hors contrôle et plus largement tous les fonds remboursables — que du côté actif — en diversifiant les placements et emplois autorisés en vue de permettre une gestion plus simple et une participation plus active au financement de l'économie. D'un autre côté, et nonobstant cet élargissement du contrôle et l'existence du privilège légal, le renforcement de la protection de l'épargne a conduit à interdire tout cumul de l'activité de caisse d'épargne et de celle d'entreprise industrielle ou commerciale (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 11 du 18 avril 1967; Mertens J., *op. cit.*, p. 424; Schöller P., *op. cit.*, p. 17). Cette interdiction de l'activité mixte s'inscrit, il faut le noter, dans la ligne de l'évolution de la législation belge. Elle avait été consacrée dès 1850 dans le statut de la Banque nationale de Belgique, en 1865 dans celui de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, en 1934 dans celui des banques, entre 1919 et 1946 dans le statut des autres institutions publiques de crédit (la loi du 4 août 1978 y a réintroduit une exception limitée dans le chef de la Caisse nationale de Crédit professionnel). Elle le sera, enfin, par la loi du 17 juillet 1985, pour les entreprises régies par le chapitre Ier de la loi du 10 juin 1964 (art. 39).

45. Dans un troisième temps, le mouvement de déspecialisation des activités et des statuts a été accentué. Déjà élargie par les mesures administratives d'autorisation prises par l'Office central de la petite Épargne, la gamme des emplois et autres opérations permises aux caisses d'épargne privées a été très sensiblement accrue, en premier lieu, par la modification réalisée par la loi du 30 juin 1975, en second lieu, par les extensions autorisées, dans l'esprit de déspecialisation progressive affirmé dans les travaux préparatoires de cette loi, par la Commission bancaire, nouvelle autorité de contrôle. Parallèlement, le statut et le contrôle des activités des caisses d'épargne privées ont été progressivement, et presque en tous points aujourd'hui, alignés sur ceux des banques par l'arrêté royal n° 11 du 18 avril 1967 et surtout par les lois du 30 juin 1975, du 8 août 1980 et du 17 juillet 1985 (coefficients réglementaires, systèmes de contrôle, régime comptable, informations à donner dans un but de centralisation des risques du crédit,...). De même, la loi du 28 décembre 1973 a soumis les caisses d'épargne privées aux mêmes interventions de politique monétaire que les autres catégories d'établissements de crédit (voy. sur cette évolution et sur les différences subsistant, notamment sur le plan réglemen-

taire, Maes M., Een vergelijking van de banken met de privé-spaarkassen, *Rev. Banque*, cahier n°5, nov. 1979).

Section II - Le statut des moyens d'action des caisses d'épargne privées

46. Le socle des moyens d'action des caisses d'épargne privées est constitué par leurs fonds propres. Ceux-ci sont régis par deux règles d'une inégale importance. La première est constituée par le minimum légal de capital ou fonds social nécessaire lors de l'inscription (voy. n° 19) et dont la conservation tout au cours de l'existence de la caisse d'épargne est requise pour que l'inscription puisse être maintenue. Une deuxième obligation, plus rigoureuse dans la pratique, découle des contraintes imposées en matière de fonds propres, au sens large du terme, par l'effet de coefficients réglementaires fixés par la Commission bancaire et qui obligent les caisses d'épargne à se constituer des fonds propres en rapport avec leur structure ainsi qu'avec la nature et le volume des risques entraînés par leur activité. Cette réglementation sera décrite sous le régime des coefficients de structure (voy. n°s 57 et suiv.).

47. Les ressources les plus spécifiques et les plus importantes des caisses d'épargne privées consistent évidemment dans les fonds d'épargne recueillis de diverses manières. Il s'agit, au sens propre du terme, des dépôts, obligations et bons de caisse dont la collecte est l'essence même de l'activité de caisse d'épargne. Complémentairement, on peut y ranger les fonds reçus dans le cadre d'activités d'épargne complémentaires à celle de caisse d'épargne et qui font, en pratique, l'objet d'une réglementation particulière (opérations de capitalisation et de reconstitution hypothécaire).

Les dépôts, les obligations et les bons de caisse sont soumis à des règles et contrôles particuliers pour des raisons intéressantes, tantôt la protection de l'épargne, tantôt la politique monétaire, tantôt la politique fiscale. En premier lieu, les conditions générales et les taux d'intérêt applicables aux fonds remboursables sont soumis, comme on l'a vu, à l'autorisation de la Commission bancaire lors de l'inscription de la caisse d'épargne; la mise en œuvre de leur modification est subordonnée à ses avis conformes (voy. n° 19). En pratique, la fixation des taux d'intérêt créditeurs appliqués aux opérations pratiquées avec le public par les différentes catégories d'établissements de crédit est assurée essentiellement dans le cadre d'une concertation interne au secteur financier (*R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°277 et Le Brun J., *Le cadre juridique de la politique monétaire et du crédit*, *Ann. Droit*, 1977, p. 373 et suiv.). Pour bénéficier de certains avantages fiscaux, les intérêts servis sur les livrets d'épargne et carnets de dépôts sont soumis à des limitations (*C.I.R.*, art. 19, 7° et *A.R.*, 4 mars 1965, art. 3bis). Par ailleurs, dans le but d'éviter que les taux et avantages pratiqués par une caisse d'épargne ne compromettent sa solidité finan-

cière, la loi a donné à la Commission bancaire un pouvoir d'intervention coercitive. L'article 70 de la loi du 30 juin 1975 lui permet, lorsque ces taux et avantages s'écartent de manière importante des rémunérations ou avantages normaux, de recommander la réduction ou la suppression de la disparité. Si cette recommandation n'est pas suivie, la Commission bancaire peut, sur avis de la Banque nationale de Belgique, interdire, sous peine de sanctions pénales, d'excéder ce que la recommandation comporte (pour plus de précisions, voy. *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n^{os} 21 et suiv.).

En outre, l'émission publique des bons de caisse et obligations est soumise au contrôle de la Commission bancaire au titre de l'information des souscripteurs ainsi que de l'équilibre du marché des capitaux (voy. *A.R.* n° 185, Titre II, *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 665). Bien qu'ils puissent s'analyser, sous certains angles, comme des opérations de capitalisation, les bons de capitalisation sont considérés par la Commission bancaire comme une forme de bons de caisse soumise à son contrôle (*Comm. b.*, 1961, p. 114).

Il est permis à une caisse d'épargne privée de pratiquer des opérations de capitalisation et de reconstitution hypothécaire, opérations s'analysant, en vertu de la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne (art. 15, § 2, 4 et 5), comme des opérations de réception de fonds remboursables du public (disp. coord., art. 15, al. 2, et art. 12, § 1er, 6). Ces activités sont soumises à des réglementations et contrôles spécifiques (respectivement *A.R.* n° 43 du 15 décembre 1934 et *A.R.* n° 225 du 6 janvier 1936, Titre II; voy. également l'art. 29 de la loi du 9 juillet 1975 attribuant la compétence de contrôle à l'Office de Contrôle des assurances). En vertu des réglementations précitées, les versements reçus dans le cadre des opérations en question et leur emploi doivent, lorsque, comme en l'espèce, elles sont le fait d'entreprises dont ces opérations ne constituent pas l'activité exclusive, faire l'objet d'une gestion, d'une caisse et d'une comptabilité distinctes (voy. également disp. coord., art. 15, al. 3 pour les opérations de capitalisation).

Section III - La réglementation des opérations actives et des services

§ 1er - Principes

48. Le régime des opérations actives des caisses d'épargne privées a connu et connaîtra encore des évolutions dont on a déjà indiqué les motifs. Les dispositions légales et réglementaires qui le régissent doivent être inscrites dans cette perspective. Le premier statut des caisses d'épargne privées, fondé sur le caractère limitatif des activités de caisse d'épargne (voy. n° 5), ne réglementait que le placement des dépôts d'épargne. Toute autre activité que la collecte de dépôts d'épargne et leur emploi réglementaire restait extérieure à la caisse d'épargne (*A.R.*, n° 42, art. 15). La première réforme, opérée par l'arrêté royal n° 11 du 18 avril 1967, tout en sup-

primant la possibilité d'activité mixte, élargissait le champ des opérations permises, d'une part, au titre de l'épargne en définissant de façon plus extensive les opérations de collecte de l'épargne et, d'autre part, en assouplissant la gamme des emplois autorisés. Elle introduisait, en outre, la possibilité pour les caisses d'épargne privées de se livrer à des activités ou des opérations complémentaires définies, cependant, de façon restrictive. La loi du 30 juin 1975 a étendu une nouvelle fois la gamme des emplois de fonds d'épargne et a, de même, élargi les possibilités de mener des activités complémentaires. Le principe demeure cependant que les caisses d'épargne ne peuvent se livrer à des activités ou effectuer des opérations que dans les limites autorisées expressément par la loi ou en vertu de celle-ci (disp. coord., art. 15, al. 1er et 2). Par ailleurs, les dispositions relatives aux activités complémentaires restent formellement conçues de façon restrictive et exceptionnelle. Il en découle des difficultés d'interprétation et d'application dans la mise en œuvre du programme progressif de déspecialisation prévu par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1975. La philosophie et la définition des activités complémentaires ne facilitent pas, d'un point de vue juridique, l'intégration, dans le régime des caisses d'épargne privées, des diverses activités financières — tant passives qu'actives — autorisées à leurs concurrents. C'est parfois indirectement et implicitement que cette extension est, dans la pratique, réalisée.

§ 2 - Les emplois des fonds d'épargne

49. La réglementation des placements dans lesquels les fonds d'épargne doivent être remployés se trouve au centre du statut légal des caisses d'épargne privées. D'une part, dans l'esprit de la philosophie rappelée au § 1er, cette activité continue de constituer la caractéristique propre de la caisse d'épargne et de son statut. Le emploi des fonds d'épargne doit, dans cette perspective, être réglé dans des conditions telles que les actifs aient une nature et une structure qui garantissent la liquidité et la solvabilité des établissements. D'autre part, la réglementation précise de la contrepartie de l'épargne est une nécessité juridique, administrative et technique pour donner une portée au privilège légal grevant ces actifs au bénéfice des créanciers d'épargne. Pour cette raison, la technique réglementaire s'apparente plus aux législations sur l'assurance, sur la capitalisation et sur le prêt par intervention qu'à celle qui vaut pour les autres catégories d'établissements de crédit.

Comme on l'a dit, la gamme des emplois autorisés s'est élargie progressivement en vue de tenir compte de la diversification des activités financières, de la déspecialisation et du souci de conférer à la gestion des caisses d'épargne privées une plus grande souplesse. Les caisses d'épargne sont ainsi insérées de plus en plus largement dans l'ensemble des marchés monétaires et financiers. Par ailleurs, la réglementation des emplois est assurée, depuis la loi du 30 juin 1975, d'une façon plus

simple. Alors que la législation antérieure obligeait à distinguer entre des placements provisoires et des placements définitifs, il n'y a plus qu'une sorte de placements. Cette simplification est, cependant, corrigée par la possibilité donnée à la Commission bancaire de fixer des coefficients, principalement de liquidité, et de déterminer des limites et conditions aux placements admis. Il y a encore lieu de noter la part prise par la Commission bancaire dans la détermination des placements autorisés.

50. Le placement des fonds d'épargne est limité à une liste de emplois fixés par la loi ou autorisés par la Commission bancaire (disp. coord., art. 10 et 12, § 1er).

La loi autorise, de plein droit, une série de placements: encaisse et avoir en comptes auprès des établissements de crédit, escomptes de et avances sur effets de commerce et factures, emprunts émis ou garantis par diverses collectivités ou institutions publiques et avances sur ces titres; prêts et ouvertures de crédit hypothécaires; obligations de sociétés belges; actions ou parts de sociétés dans des limites de valeur et de pouvoir votal à fixer par le Roi (dans l'attente de cette réglementation, la Commission bancaire admet — sans base légale — des participations ne dépassant pas 5 % du capital ou fonds social de certains établissements de crédit ou financiers — *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 481); ouvertures de crédit, avances, financements à tempérament et prêts personnels dans certaines limites.

En outre, sont admis les autres placements autorisés par la Commission bancaire. Au stade actuel, il s'agit de placements énoncés dans l'article 1er de la décision de la Commission bancaire du 24 mars 1981 (*Comm. b.*, 1980-81, p. 144): parts de fonds communs de placement, obligations autres que celles des sociétés belges, location-financement mobilier et immobilier, immeubles de placement ou acquis ensuite d'une exécution forcée — à l'exclusion des immeubles d'exploitation de la caisse d'épargne —, certificats fonciers émis publiquement en Belgique. Il s'agit par ailleurs de placements admis par des décisions particulières (*Comm. b.*, 1982-83, p. 33 et 1983-84, p. 34).

Pour les caisses d'épargne coopératives n'acceptant habituellement de dépôts que de leurs membres et de leur personnel ou d'organismes affiliés directement ou indirectement, les placements peuvent comprendre, en outre, tous prêts accordés, moyennant garantie suffisante, aux membres et aux organismes poursuivant des buts sociaux ou professionnels connexes (disp. coord., art. 12, § 2).

51. Les conditions mises à certains placements en vertu de l'article 13, § 1er des dispositions coordonnées ont été assouplies, elles aussi, en plusieurs étapes. Au dernier stade, la décision précitée de la Commission bancaire du 24 mars 1981 ne prévoit plus que trois règles. Revenant sur le principe selon lequel les actifs représentatifs des fonds d'épargne, recueillis en francs belges, devaient être libellés et remboursables en francs belges, la Commission bancaire a, indirectement, autori-

sé les emplois en devises; la règle antérieure fixant à 5 % des fonds propres de la caisse d'épargne, le total de ses positions en devises a cependant été maintenue (*Comm. b.*, 1980-81, p. 29 et 144). Par ailleurs, les actifs immobiliers — à l'exclusion des immeubles d'exploitation qui doivent être couvertes par des fonds propres — ne peuvent compter comme emplois des fonds d'épargne qu'à concurrence de 5 % de ceux-ci et les immeubles de placement doivent être situés en Belgique. Les placements admis ne peuvent constituer des recours et emplois dans le sens du règlement sur les fonds propres (voy. n° 59). Il est à noter que pour les collectivités de caisses d'épargne privées (voy. n° 16), les limites et conditions s'apprécient sur base de la situation intégrée du groupe (disp. coord., art. 13, § 2).

Par ailleurs, certaines restrictions relevant du contrôle de la solidité de l'établissement résultent des coefficients imposés aux caisses d'épargne (voy. n° 59 et, pour l'interprétation des dispositions légales, *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 466) ainsi que les règles fixées pour contrôler les prises de participation ou de prêts d'associés (voy. n° 54).

Certains emplois sont interdits pour des raisons tenant plus généralement à l'autonomie des caisses d'épargne. Ainsi, elles ne peuvent se servir des fonds ou valeurs dont elles disposent pour exercer, ni directement, ni indirectement, une influence intéressée sur l'opinion publique (disp. coord., art. 26, al. 3). Cette interdiction, inspirée de la législation bancaire (*A.R.* n° 185, art. 15; *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 221 et suiv.), conduit à un contrôle de la comptabilité des frais de publicité, des indemnités, des subventions et des avantages gratuits qu'elles accordent. Par ailleurs, on a vu que les crédits aux dirigeants étaient en principe prohibés (n° 35). Il en va de même pour les crédits aux réviseurs (n° 73).

52. Les avoirs et placements visés à l'article 12 sont affectés, par privilège spécial, d'abord aux amendes pénales prévues par les dispositions coordonnées, ensuite au remboursement des fonds recueillis de la manière prévue à l'article 1er (disp. coord., art. 14). Le privilège accordé aux épargnants sur les placements des fonds d'épargne constitue, on l'a déjà relevé, un élément central du régime des caisses d'épargne privées. Il concrétise la portée spéciale de ce régime dans la protection des épargnants. Le législateur a, en effet, entendu assurer à ceux-ci une garantie particulière de solvabilité pour l'hypothèse de défaillance d'une caisse d'épargne. Cette garantie, qu'ignore le statut des autres établissements privés de crédit, est étroitement liée à la conception restrictive se trouvant à la base du régime originaire des caisses d'épargne, spécialement en matière de réglementation des emplois des fonds d'épargne.

Les créanciers bénéficiant du privilège sont les titulaires de créances de fonds remboursables, prévus à l'article 1er des dispositions coordonnées. Dans l'intention originaire du législateur, étaient visés essentiellement les particuliers entretenant

des dépôts d'épargne. La question se pose, depuis la modification de l'article 1er par l'arrêté royal n° 11 du 18 avril 1967, si les autres créanciers sont également protégés. On peut penser non seulement aux particuliers détenteurs d'obligations et de bons de caisse — instruments d'épargne visés par l'article 1er depuis 1967 (voy. n° 14) — mais aussi aux personnes morales — à but lucratif ou non lucratif — et, à l'extrême, aux institutions financières belges ou étrangères entretenant des 'dépôts de banquiers' auprès des caisses d'épargne. La réponse à la question n'est pas dans l'interprétation de l'article 14 mais dans celle de l'article 1er. La modification apportée à celui-ci visait à étendre la protection légale aux autres fonds remboursables que les dépôts d'épargne. Comme le législateur n'a pas limité cette extension en fonction de la qualité des détenteurs d'obligations ou de bons de caisse, il faut logiquement admettre qu'ils bénéficient tous du privilège. En va-t-il de même pour les titulaires de dépôts et notamment pour les dépôts faits par des personnes morales, notamment les dépôts de banquiers ? La Commission bancaire est d'avis, pour ces derniers, que la question peut recevoir des réponses différentes selon la qualification que l'on donne à la notion de 'fonds remboursables' et l'esprit que l'on place à la base du statut des caisses d'épargne. Elle a admis cependant que les dépôts de banquiers continuent à être considérés comme des fonds d'épargne pour leur enregistrement comptable et pour les obligations de remploi (*Comm. b.*, 1984-85, p. 43). Sans doute, depuis la loi du 17 juillet 1985, l'article 23 des dispositions coordonnées prévoit-il des mesures spéciales de sauvegarde des droits des 'épargnants qui ont confié des fonds visés à l'article 1er'. Cette rédaction vise à élargir le texte antérieur qui ne traitait que des droits des 'déposants'. Comme les dispositions coordonnées ne les définissent plus, il y a lieu de considérer comme fonds d'épargne tous les fonds remboursables légalement reçus par les caisses d'épargne. Le législateur de 1967 a élargi, en pensant plus spécifiquement aux obligations et bons de caisse, le champ d'application de la réglementation des caisses d'épargne privées et, par le fait même, les opérations permises à celles-ci. Mais il leur a implicitement permis d'étendre au delà du cercle des 'petits épargnants' les opérations de réception de fonds remboursables qui toutes tombent sous l'obligation de remploi dans les formes réglementées (voy. n° 49 et suiv.) et confèrent le bénéfice du privilège spécial dont la portée est ainsi considérablement étendue.

Le privilège légal est spécial. Il porte, en conséquence, sur chaque meuble ou immeuble compris parmi les avoirs et placements de remploi des fonds remboursables (De Page, H. *Traité élémentaire de droit civil belge*, T. VII, Bruxelles, Bruylant, 1957 n° 61). Conformément aux principes valant en la matière (L. hyp., art. 26), il prime les privilèges généraux. En outre, il est expressément dispensé de toute inscription en ce qui concerne les immeubles (disp. coord., art. 14, al. 2).

En vue spécialement de rendre possible la constitution de garanties sur les avoirs

grevés du privilège en appui de concours financiers obtenus par la caisse d'épargne et de lever tout doute quant à leur validité, le législateur a voulu régler l'ordre de priorité, dans ce cas, entre les créanciers (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 270 du 30 mars 1936). Le privilège spécial ne porte pas préjudice aux droits acquis par les tiers sur les biens grevés lorsque ces droits sont antérieurs à la liquidation des opérations (disp. coord., art. 14, al. 2). La date de la liquidation est celle de la notification par la Commission bancaire des décisions de révocation, de radiation ou de constatation de la renonciation à l'inscription (disp. coord., art. 14, al. 3). Il en découle que le privilège spécial est primé par les privilèges généraux ou spéciaux sur meubles, les privilèges sur immeubles et les hypothèques nés, transcrits ou inscrits avant la liquidation des opérations (*R.P.D.B., V° Privilèges mobiliers*, n° 224). Les droits, acquis par des tiers postérieurement à la liquidation, sont opposables aux bénéficiaires du privilège spécial, dans les conditions du droit commun, par les créanciers de bonne foi, sur base de l'article 2279 du Code Civil (*R.P.D.B., eod. loc.*, n° 225). En dehors de ces hypothèses, le législateur n'a pas réglé le rang du privilège spécial. (voy. De page H., *o.c.*, n° 63).

§ 3 - Les emplois de fonds propres

53. Parmi les activités permises aux caisses d'épargne complémentaires à leur activité d'épargne, la loi vise l'acquisition, en contrepartie de fonds propres, d'immeubles d'exploitation ou d'autres biens immobiliers, de participations dans d'autres caisses d'épargne privées, des banques, des sociétés d'assurance ou de crédit hypothécaire, ou dans des institutions de crédit créées par ou en vertu d'une loi particulière et, moyennant autorisation de la Commission bancaire, d'autres actifs (disp. coord., art. 15, 3°).

Les emplois autorisés de plein droit sont soit indispensables à l'infrastructure de la caisse d'épargne — immeubles d'exploitation, certaines participations — soit des participations financières qui sont normales pour les établissements de crédit (participation dans d'autres établissements de crédit) ou qui sont traditionnelles dans le secteur des caisses d'épargne privées (participations dans des sociétés d'assurance ou de crédit hypothécaire).

Par décision du 24 mars 1981 (art. 5 - *Comm. b.*, 1980-81, p. 144), la Commission bancaire a usé de son pouvoir d'autoriser le emploi des fonds propres en d'autres actifs. Elle a ainsi admis tous les emplois autorisés pour les fonds d'épargne (voy. n° 49), les participations dans des filiales détenant les immeubles ou le matériel d'exploitation de la caisse d'épargne et toutes actions ou parts de sociétés, autres que celles autorisées pour le emploi des fonds d'épargne, si elles sont admises à une des bourses du Royaume et si ces titres n'excèdent pas 5 % des actions émises par les sociétés en question, ni 5 % des fonds propres de la caisse d'épargne.

La Commission a autorisé, de même, la détention de parts dans des sociétés de gestion de fonds communs de placement (*Comm. b.*, 1981-82, p. 41).

On peut noter, par comparaison avec le statut légal des banques — statut qui ne comporte pas une réglementation distincte des fonds propres et des fonds d'épargne, — un rapprochement progressif qui laisse cependant subsister, pour les caisses d'épargne privées, des possibilités plus grandes en matière de participations dans des sociétés d'assurances ainsi qu'en matière de détention d'actions ou parts de sociétés.

54. La détention de participations et parts pose des problèmes particuliers sur le plan de la solvabilité, de la liquidité et, plus largement, du contrôle des risques qui y sont associés. La Commission bancaire a le pouvoir de réglementer ces détentions de participations et parts en vue d'apprécier et de limiter les risques encourus en conséquence (disp. coord., art. 15, al. 4 et 5). Il s'agit d'abord de la communication de renseignements au sujet de la composition et des mouvements de portefeuille. Il s'agit, ensuite, de la fixation des renseignements dont les caisses d'épargne doivent disposer sur la situation et les opérations des sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations directes et indirectes, renseignements indispensables pour que les participations puissent être prises et conservées. Cette prescription doit permettre d'apprécier, notamment dans le cadre d'un contrôle consolidé de groupe (voy. n° 68), les répercussions de ces participations sur le patrimoine, les risques et les éventuelles interventions de la caisse d'épargne requises au bénéfice de leurs filiales. Enfin, il s'agit de la fixation de limites relatives aux engagements et aux risques assumés du fait de leurs relations d'affiliation avec des filiales ou sous-filiales ou avec d'autres entreprises, telles des sociétés mères ou sœurs. Les règlements en question sont pris après avis de l'organisation professionnelle des caisses d'épargne privées et moyennant approbation des Ministres de tutelle. La Commission bancaire peut autoriser des dérogations. Jusqu'ici, il n'a pas été fait usage de ces pouvoirs.

§ 4 - Les emplois d'autres ressources

55. Pour rappel, le emploi des fonds recueillis par voie d'opérations de capitalisation et de prêts par intervention doivent respecter les règles de emploi prévues par la législation propre à ces activités et faire l'objet d'une gestion, d'une caisse et d'une comptabilité distinctes (voy. n° 47).

§ 5 - Les opérations pour compte propre et les services

56. Dans la conception restrictive qui préside toujours à la réglementation, les caisses d'épargne ne peuvent qu'à titre complémentaire effectuer tous actes connexes, accessoires ou conservatoires se rattachant aux opérations de collecte de

fonds remboursables et de emploi de ceux-ci (disp. coord. art. 15, al. 2, 1°). Il s'agit principalement des opérations de mobilisation des actifs (Mertens, *op. cit.*, p. 425 et *Comm. b.*, 1976-77, p. 43).

Par ailleurs, la Commission bancaire peut autoriser toutes activités susceptibles d'intéresser la clientèle (disp. coord., art. 15, al. 2, 4°). La Commission bancaire a fixé ces activités, en dernier lieu, par l'article 7 de sa décision du 24 mars 1981 (*Comm. b.*, 1980-81, p. 146). Il s'agit d'une série fort diverse d'activités, d'opérations ou de services dont l'énumération a un caractère éminemment pragmatique et manifeste l'évolution de la concurrence portée par les caisses d'épargne aux autres catégories d'intermédiaires financiers. On y trouve spécialement des opérations de crédit-signature (crédits de cautionnement), des services financiers (location de coffres-forts; gestion de dépôts à découvert; encaissement de coupons, de titres remboursables et d'assignations postales; placements de valeurs mobilières et participations, à cet effet, à des syndicats d'émission et de vente... (voy. également *Comm. b.*, 1984-85, p. 41), des opérations d'achat et de ventes de devises avec ou pour compte de la clientèle (voy. également art. 78 du titre V du Livre Ier du Code de Commerce). La Commission autorise, en outre, les autres opérations en devises aux caisses d'épargne privées qui font la preuve qu'elles disposent de l'infrastructure technique et administrative et du contrôle interne requis.

Il va de soi que les caisses d'épargne privées peuvent faire les opérations autorisées par ou en vertu de lois spéciales. A ce titre, l'on peut citer le placement, dans un cercle restreint de la clientèle, de valeurs mobilières ne faisant pas l'objet d'une émission publique (*Comm. b.*, 1984-85, p. 41 et A.R. 16 octobre 1984 mod. A.R. 12 novembre 1969).

Section IV - Les coefficients réglementaires de structure

57. Au premier stade du statut des caisses d'épargne privées, où la réglementation et les contrôles étaient limités aux seuls fonds d'épargne et à leur emploi, il ne se justifiait pas de soumettre l'activité globale des caisses à des coefficients saisissant l'ensemble de leurs activités ou de leur structure patrimoniale. Il n'en va plus de même depuis que le statut des caisses d'épargne englobe la gestion globale de chaque caisse.

58. Les coefficients de structure établissent des contraintes d'ordre financier à respecter dans la gestion des caisses d'épargne privées. Ils ont pour objectif de préciser les limites fixées à des fins de protection de l'épargne et, plus concrètement, ainsi que les dispositions coordonnées l'énoncent, en vue de 'contrôler leur solvabilité et leur liquidité'. Ils sont donc étrangers aux objectifs de politique monétaire qui sont réalisés par des règles spécifiques (voy. n° 63). Cependant, comme tout coefficient de ce type peut présenter des effets macro-économiques, les déci-

sions de la Commission bancaire en la matière sont prises sur avis de la Banque nationale de Belgique, mise ainsi à même d'émettre les observations qui lui paraissent s'imposer sur son terrain propre de responsabilité. Les règlements de la Commission bancaire fixant les coefficients et limites structurelles sont soumis, en outre, à l'avis des associations professionnelles et à l'approbation des ministres de tutelle de la Commission bancaire (disp. coord., art. 15bis).

Les pouvoirs conférés à la Commission bancaire sont larges. Elle peut fixer des rapports, — les coefficients structurels proprement dits —, mais aussi des limites unilatérales. Les rapports peuvent être établis entre les actifs et droits de recours, d'une part, et les passifs ou engagements, d'autre part, entre fonds propres et soit les passifs ou engagements, soit les actifs et recours; entre les fonds propres et les actifs et droits de recours sur une entreprise déterminée ou un groupe d'entreprises constituant un même risque; entre les avoirs et les engagements en devises et cela, soit globalement, soit par devise et par échéance, ou de façon plus fragmentée. On reconnaît, de la sorte, les préoccupations valant en matière prudentielle, entre les principaux éléments de risque et de déséquilibre liés à la structure des actifs, à celle des passifs ou à leur combinaison (solvabilité globale ou partielle, liquidité, risques de change, sous l'angle quantitatif ou des échéances...). Techniquement, les coefficients et limites peuvent être appliqués aux montants globaux des éléments cités considérés à un moment déterminé mais aussi à leur variation par rapport à une période de référence. Une combinaison de ces deux formules est, en outre, permise.

Afin de tenir compte des effets, spécialement sur sa solvabilité, de la structuration de l'activité de la caisse d'épargne privée en groupe ou, plus limitativement, de la prise de participations dans des filiales ou sous-filiales (voy. déjà les mesures énoncées sous le n° 54), la Commission bancaire peut établir les coefficients et limites sur la base d'une situation consolidée de la caisse d'épargne et de ses filiales et sous-filiales (voy. plus généralement pour le contrôle sur base consolidée, le n° 68). Les coefficients pris sur base consolidée tendent à répondre à la réalité financière qui découle des répercussions sur la caisse d'épargne des opérations et risques logés dans les sociétés qui lui sont affiliées ou qu'elle subit du fait de ses sociétés filiales ou sous-filiales, que celles-ci opèrent dans le pays ou à l'étranger.

Pour assurer la compatibilité concrète des contraintes réglementaires avec la situation particulière d'une caisse d'épargne et, notamment, tenir compte d'évolutions temporaires exceptionnelles, la Commission bancaire a le pouvoir d'autoriser, dans des cas spéciaux, des dérogations aux règles fixant des coefficients ou des limites.

Conformément à la philosophie légale du statut des caisses locales faisant partie d'une association ou fédération de caisses (voy. n° 16), le respect des coefficients

ne s'impose que dans le chef de l'association ou de la fédération sur base d'une situation intégrée du groupe (disp. coord., art. 13, § 2).

59. Dans l'état actuel des choses, les rapports et limites fixés par la Commission bancaire sont déposés dans le règlement pris par elle le 25 juillet 1978 (*Moniteur belge* du 12 octobre 1978; *Comm. b.* 1978-79, p. 30 et p. 194; Biron, H., Le nouveau règlement sur les fonds propres des caisses d'épargne privées, *Supplément Agefi*, 1979, p. 49; Le Brun J., *Rev. Banque*, Cahier n° 10, nov. 1980, n°58 et suiv.). La Commission bancaire, désireuse de rapprocher le régime des fonds propres des banques et des caisses d'épargne s'est largement inspirée du règlement valable pour les premières (*R.P.D.B.*, V° cit., n°262 et suiv.; *Rev. Banque*, cahier n° 10, nov. 1980, n°34 et 35). Mais elle a entendu tenir compte de ce que la déspecialisation n'était pas un fait acquis pour toutes les caisses d'épargne privées. En conséquence, les coefficients et limites devaient pouvoir s'appliquer à des établissements dont la structure financière était diverse, les uns évoluant plus franchement vers l'activité bancaire, les autres s'en tenant davantage au modèle classique de la caisse d'épargne. C'est pourquoi le dispositif actuel se compose de trois exigences: un coefficient de solvabilité établissant un montant minimum de fonds propres par rapport au volume des engagements et visant à garantir la solvabilité de base de la caisse d'épargne vis-à-vis des épargnants; un coefficient général de risque fixant un montant minimum de fonds propres par référence au volume des risques liés aux activités spécifiques de chaque caisse d'épargne; un coefficient de limitation des risques individuels plafonnant les concours à un même bénéficiaire.

Pour les divers coefficients, la notion de fonds propres a été précisée de façon extensive. Ils englobent évidemment le capital, les réserves et le bénéfice reporté mais, en outre, les plus-values de réévaluation exprimées et les primes d'émission (art. 2, § 1er). Contrairement à ce qui vaut pour les banques, où la loi exige la libération intégrale du capital, la partie non libérée du capital ou du fonds social est prise en considération pour les caisses d'épargne, la Commission bancaire se réservant d'être attentive à ce que la libération soit suffisante et qu'un éventuel appel du montant non libéré puisse être effectivement suivi. Faisant usage de son pouvoir dérogatoire, la Commission bancaire a, en outre, décidé de se réserver d'assimiler aux fonds propres, par décision individuelle, les emprunts subordonnés et les lignes d'avances subordonnées, les réductions de valeur qui ne correspondent pas à des moins-values réelles et durables ainsi que les provisions libres de toute affectation (*Comm. b.*, 1978-79, p. 32). Sur ces points également, elle s'est inspirée de la jurisprudence suivie à l'égard des banques.

Le coefficient de solvabilité fixe le rapport minimum à respecter pour les fonds propres en fonction du volume des engagements (art. 11). Ce rapport est dégressif selon une échelle croissante de volume des engagements. Ceux-ci englobent le pas-

sif exigible, y compris la partie exigible des comptes transitoires, les cautions et les garanties données pour compte de tiers. En raison des garanties requises par leur réglementation propre, ne sont pas compris dans le passif les fonds de reconstitution et les réserves mathématiques relatives aux contrats d'assurance-vie ou de capitalisation adjoints aux prêts hypothécaires (art. 3).

Le coefficient général de risque détermine un montant global de fonds propres minimum sur base de la densité des risques liés à la structure de l'activité de crédit et de emploi ainsi qu'au degré de concentration des risques. Les risques sont calculés par un pourcentage, variable selon les types de crédits et de emplois, du volume de ceux-ci (art. 12, § 1er). La pondération est inspirée de celle valant pour les banques, sans y correspondre sur tous les points (*Comm. b.*, 1978-79, pp. 34 et suiv.). Complémentairement, une pondération plus élevée est appliquée en cas de concentration des risques sur un même bénéficiaire ou sur un groupe de bénéficiaires constituant économiquement un même risque (art. 12, § 2). Certains emplois — valeurs à amortir, participations, emplois et recours liés aux participations — ne sont pas repris dans le calcul des risques pondérés mais doivent être couverts entièrement par un supplément de fonds propres s'ajoutant à ceux qui sont requis sur base des risques pondérés (art. 5, 6, 8 et 10).

Enfin, une limitation est fixée au volume des concours assurés à un même bénéficiaire. Elle s'établit à 30 % des fonds propres, montant porté à 40 % lorsque ces concours bénéficient de certaines garanties (art. 13).

La Commission bancaire s'est réservée d'autoriser ou d'exiger que tout ou partie des coefficients soient, dans les cas individuels, établis sur base de comptes de groupe (art. 14). Elle fait, dans la pratique, usage de ce pouvoir.

Section V - Les obligations comptables et les communications obligatoires

60. La nécessité de règles harmonisées concernant la tenue de la comptabilité, l'établissement des comptes annuels et la publication de ceux-ci s'impose de façon renforcée aux établissements de crédit qui font appel à la confiance du public et jouent un rôle économique particulièrement sensible. Les créanciers, et spécialement les épargnants, doivent disposer d'une information complète et claire concernant la situation de l'établissement. Il en va de même pour les gestionnaires eux-mêmes. Sous un angle plus particulier, le contrôle micro-économique de l'application des lois et règlements de protection de l'épargne, du respect des coefficients de structure et de la solidité des établissements en font une exigence impérieuse.

Par ailleurs, les états comptables individuels doivent être établis de façon à faciliter leur regroupement en situation globale du secteur en vue de permettre un contrôle de l'opinion sur la place et la structure financière de celui-ci, pour faciliter l'analyse macro-économique de son activité et afin de rendre possible la concep-

tion adéquate des mesures, spécialement de politique monétaire, qui s'y appliquent.

61. Le régime de la comptabilité et des comptes annuels des caisses d'épargne est, en partie, déterminé par le droit général des entreprises et sociétés. Il en découle que la législation sur les caisses d'épargne privées a pu être allégée, spécialement par la loi du 17 juillet 1985, de diverses dispositions qui visaient à pallier les lacunes du droit général antérieur aux réformes réalisées par les lois du 17 juillet 1975 et du 5 décembre 1984.

La base du régime comptable des caisses d'épargne est donc constituée par la loi du 17 juillet 1975 et par ses arrêtés d'exécution. En vertu de l'article 16 de la loi précitée, ne s'appliquent cependant pas les règles relatives, notamment, au plan comptable, aux évaluations d'inventaire, à la forme, au contenu et à la présentation des comptes annuels, aux comptes consolidés et à la compétence d'avis de la Commission des Normes comptables. C'est que la législation financière applicable aux caisses d'épargne privées règle ces matières sur base de normes spécifiques. On les trouve, d'une part, dans les dispositions coordonnées sur les caisses d'épargne, dispositions qui ont, sur ce point aussi, été harmonisées avec celles qui valent pour les banques. D'autre part, la loi du 30 juin 1975 contient, à titre complémentaire, une attribution générale de pouvoir au Roi pour régler l'ensemble de la matière des comptes annuels pour tous les établissements de crédit, du secteur privé comme du secteur public (art. 73).

En vertu des dispositions coordonnées, les caisses d'épargne privées communiquent à la Banque nationale et à la Commission bancaire des comptes annuels (sur la notion, voy. déclaration du Ministre des Finances, rapport de M. Lagae, *Doc. parl.*, S., 1984-1985, n° 891/2, p. 21) et, mensuellement, un état de leur situation active et passive. La Commission bancaire fixe les règles de présentation de ces documents dits respectivement 'schéma modèle B' et 'schéma modèle A' (disp. coord., art. 16, § 2, al. 1er). Ces schémas sont toujours régis par les dispositions prises par l'Office central de la petite Epargne avant le transfert du contrôle à la Commission bancaire (voy. *Rapport de l'Office central de la petite Epargne*, 1969, p. 13 et 1971, p. 58). La Commission bancaire n'y a apporté des modifications que sur des points limités. Leur réforme est en cours (*Comm. b.*, 1984-85, p. 23).

Par ailleurs, les caisses d'épargne doivent déposer au greffe du tribunal de commerce leurs comptes annuels selon des règles fixées par arrêté royal pris sur avis conforme de la Commission bancaire après consultation de l'association professionnelle des caisses d'épargne privées (disp. coord., art. 16, § 2, al. 3, mod. Loi 17 juillet 1985). En attendant l'arrêté royal nécessaire, les règles fixées antérieurement par la Commission bancaire restent d'application (*R.P.D.B.*, V° cit., n° 505).

Pour les succursales de caisses étrangères, les états périodiques et les comptes annuels doivent couvrir l'ensemble de leurs sièges d'opérations en Belgique (disp. coord., art. 16, § 2, al. 4). Elles sont, en vertu du droit commun, tenues de faire publier les comptes annuels de l'ensemble de la caisse d'épargne (lois coord. soc. commerc., art. 198, al. 1er).

Les caisses locales affiliées à une association ou fédération (voy. n° 16) sont dispensées de la communication mensuelle de leur situation comme de l'obligation de publier annuellement leurs comptes annuels si l'association ou la fédération communique, dans le premier cas, et publie, dans le second cas, une situation globale intégrée comprenant sa situation et celles des caisses locales contrôlées par elle (disp. coord., art. 16, § 2, al. 1er et 3).

L'article 73 de la loi du 30 juin 1975 est venu s'ajouter aux dispositions propres à la législation sur les caisses d'épargne. Il prévoit, pour tous les établissements de crédit, privés comme publics, la possibilité pour le Roi d'arrêter les règles relatives à la tenue de la comptabilité, aux évaluations d'inventaire, à l'établissement des bilans et comptes de résultats et à leur publication. Cette réglementation, destinée à uniformiser la comptabilité et les comptes annuels de l'ensemble du secteur du crédit, ne devrait cependant pas porter atteinte aux règles particulières aux différents groupes d'établissements lorsque ces règles se justifient par les particularités de ceux-ci. Ainsi en va-t-il pour les règles relatives aux schémas rappelées plus haut. Des projets sont en préparation dans le domaine couvert par l'article 73 de la loi du 30 juin 1975. D'une part, la Commission bancaire a suscité, en concertation avec les associations professionnelles du secteur privé et les institutions publiques de crédit, la préparation des mesures à prendre sur cette base (*Comm. b.*, 1984-85, p. 23). D'autre part, la Commission des Communautés européennes a soumis au Conseil des Ministres une proposition portant sur les comptes annuels des établissements de crédit (*J.O.C.E.*, n° C 130 du 1er juin 1981 et C 83 du 24 mars 1984 et sa modification - *J.O.C.E.* n° C 351 du 31 décembre 1985 — voy. Clarotti P., L'harmonisation des comptes annuels des banques et autres établissements financiers dans la communauté européenne, *Rev. Banque*, cahier n° 16, 1982).

L'article 73 de la loi du 30 juin 1975 donne, en outre, au Roi le pouvoir de réglementer l'établissement et la publication de comptes consolidés pour les établissements de crédit têtes de groupe. Il prévoit, par ailleurs, que le Roi peut attribuer au Ministre des Finances ou à des autorités de contrôle désignées par lui — l'on a visé la Commission bancaire au moins pour les catégories d'établissements de crédit contrôlées par elle — le pouvoir d'autoriser, dans des cas spéciaux, des dérogations aux dispositions arrêtées sur base de l'article 73.

62. Aux obligations relevant du droit comptable, s'ajoutent des devoirs particuliers d'information. Les caisses d'épargne doivent tenir, à des fins de contrôle,

une comptabilisation spéciale des frais de publicité, des indemnités, subventions et avantages gratuits qu'elles accordent (disp. coord., art. 26, al. 5; voy. n° 50). Elles sont, par ailleurs, tenues de transmettre à la Commission bancaire, à des fins de contrôle, toute information chiffrée prescrite par cette dernière concernant leurs opérations (disp. coord., art. 16, § 2, al. 2).

Les caisses d'épargne privées sont tenues de communiquer d'office à la Banque nationale et à la Commission bancaire, sous forme d'informations nominatives, les crédits et prêts d'un million au moins accordés par elles ainsi que, sur demande de ces institutions, les utilisations faites de ces concours ainsi que leurs créances et droits de recours sur des intermédiaires financiers et les montants à recevoir ou à livrer du chef d'opérations à terme sur devises (disp. coord., art. 17). Ces informations communiquées en matière de crédit sont intégrées dans le système de la 'Centrale des Risques' organisé au sein de la Banque nationale de Belgique par application de l'article 12 de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935, modifié par l'arrêté royal n° 43 du 9 octobre 1967. L'objectif est, d'abord, de procurer à cette institution les informations nécessaires à la conduite de la politique monétaire et du crédit et à l'analyse statistique, ensuite de permettre le contrôle le plus adéquat de la Commission bancaire sur l'équilibre de la gestion des caisses d'épargne privées et les risques qui y sont liés en matière de crédits, d'opérations interbancaires ou d'opérations de change et, enfin, d'organiser la redistribution adéquate de renseignements aux intermédiaires financiers sur les crédits accordés par d'autres institutions aux entreprises qui ont obtenu des crédits auprès des premiers ou en sollicitent l'octroi. La loi permet, en outre, la communication de ces renseignements à l'étranger dans deux hypothèses. Il s'agit, d'une part, de l'information donnée aux autorités de contrôle étrangères, par exemple celles qui superviseront l'activité de caisses d'épargne étrangères ayant une succursale en Belgique ou encore aux autorités contrôlant des succursales étrangères de caisses d'épargne belges. D'autre part, la Centrale des Risques belge peut communiquer des informations en sa possession à des centrales de risques étrangères ou internationales. Il n'a pas encore été fait usage de cette dernière faculté d'interconnexion qui présentera assurément un jour de l'intérêt dans le cadre de l'internationalisation des contrôles du crédit.

Un arrêté royal du 15 avril 1985 (*Moniteur belge* du 20 avril 1985) modifié par arrêté royal du 17 juillet 1986 (*Moniteur belge* du 7 août) a, parallèlement, organisé un enregistrement des contrats à tempérament. Localisée également à la Banque nationale, cette centralisation porte sur certains contrats connaissant un retard de paiement ou de remboursement de trois échéances consécutives au moins (art. 3 et 4). Les renseignements recueillis peuvent être communiqués notamment aux établissements de crédit — parmi lesquels les caisses d'épargne privées — et à la Commission bancaire ainsi qu'aux centrales de risque étrangères enregistrant les mêmes

informations (art. 5). Les établissements de crédit se voient obligés de consulter la centrale préalablement à la conclusion ou à la modification d'un contrat à tempérament (art. 7).

Section VI - Obligations en matière de politique monétaire et du crédit

63. Ainsi qu'on l'a indiqué, la déspecialisation a fait sentir ses effets également sur le terrain des instruments de la politique monétaire et du crédit. Celle-ci aurait manqué son objet si elle n'avait pas étendu son action aux autres établissements financiers que les banques, à partir du moment où l'ampleur de leurs crédits et, surtout, l'accomplissement de la fonction monétaire scripturale conféraient à leur activité un caractère marqué d'intermédiaire financier. D'abord consacrée par voie de recommandations émanant de la Banque nationale de Belgique ou par voie d'accords conclus entre celle-ci et les caisses d'épargne privées (voy. les rapports de l'Office central de la petite Epargne pour les années 1969 et suiv.), cette évolution a été achevée par l'intégration des caisses d'épargne privées dans le système légal d'intervention monétaire. La loi du 28 décembre 1973 prévoit, à leur égard comme à celui des autres intermédiaires financiers, un mécanisme d'action progressive. La Banque nationale de Belgique peut, avec l'accord du Ministre des Finances, et après avoir pris l'avis des organisations professionnelles représentatives, adresser à ces intermédiaires des recommandations tendant à leur voir respecter dans leur gestion des coefficients de structure, constituer, sur telle base qu'elle détermine, une 'réserve monétaire' composée de dépôts spéciaux en francs belges ou en devises productifs ou non d'intérêt, ou respecter des taux d'intérêts maximum applicables aux engagements (voy. Brisé J.P., *De aanbevelingen van de Nationale Bank van België inzake geldpolitiek*, *Rev. Banque*, 1975, p. 124). Si nécessaire, ces recommandations peuvent être rendues obligatoires par arrêtés de la Commission bancaire approuvés par le Ministre des Finances. Des dérogations peuvent être autorisées, en cas de besoin, aux prescriptions ainsi obligatoires (*R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 272 et suiv. et Le Brun J., *Ann. Droit*, 1977, p. 373). L'organisation législative de ce mode d'action ne porte pas préjudice aux solutions basées sur les accords volontaires (voy. spécialement Rapport A., *Kwantitatieve kredietbeperkingen bij de privé-spaarkassen en assurantiemaatschappijen*, *Rev. Banque*, 1975, pp. 673 et suiv.).

Dans le même esprit, les caisses d'épargne privées agréées pour l'application de la réglementation du change sont soumises aux mesures que l'Institut belgo-luxembourgeois du change peut prendre, spécialement dans le but de peser sur les avoirs de la clientèle belge ou étrangère (A.L. 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes, art. 3bis).

VI. LE CONTROLE DES CAISSES D'EPARGNE PRIVEES

Section Ière - Généralités

64. Le contrôle des caisses d'épargne privées est aujourd'hui, au terme d'une longue évolution législative, organisé, à quelques nuances près, de façon semblable à ce qui vaut pour les banques. Il s'agit, en effet, de textes identiques, voire même, en partie, de simples renvois à la législation bancaire elle-même.

Lors de l'instauration du statut des caisses d'épargne privées, le législateur, parant au plus pressé, les a soumises au contrôle du 'Gouvernement' mais a confié celui-ci à l'Office central de la petite Epargne, établissement public cependant créé à d'autres fins par la loi récente du 7 décembre 1934 (voy. n^{os} 4 et 5). C'était toutefois — compte tenu de la mission présumée temporaire de l'Office — dans l'attente de la constitution envisagée d'une 'commission' à créer (voy. A.R. n^o 42 du 15 décembre 1934, art. 5 et 16). L'Office a vu prolonger son existence; sa mission de contrôle a été consacrée par l'A.R. n^o 11 du 18 avril 1967, qui ne faisait plus allusion à un éventuel transfert à un autre organe. Entretemps, la question avait toutefois été réexaminée par la Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique qui envisageait le regroupement des contrôles financiers auprès de la Commission bancaire (voy. n^{os} 7 et 8). La loi du 30 juin 1975 a organisé le transfert à la Commission des fonctions de contrôle des caisses d'épargne privées (art. 23). Ce transfert a été réalisé, avec effet au 30 avril 1976, par l'arrêté royal du 23 janvier 1976. Dans le même temps, la loi du 30 juin 1975 organisait la dissolution de l'Office central de la petite Epargne dont les fonctions financières à l'égard des caisses d'épargne privées étaient reprises par l'Institut de Réescompte et de Garantie (art. 28). Cette évolution, fruit de la déspecialisation fonctionnelle et statutaire des caisses d'épargne privées, allait, tout naturellement, susciter une déspecialisation administrative du contrôle. Chargée d'appliquer une réglementation fort similaire à celle des banques par des moyens d'action et des contrôles identiques à ce qui vaut pour celles-ci, la Commission bancaire sera amenée à apporter des solutions semblables dans les deux secteurs. Elle sera, en outre — on l'a déjà vu — un acteur puissant du rapprochement progressif entre les activités de l'un et de l'autre.

65. A l'évolution institutionnelle que l'on vient de retracer, s'ajoute une transformation des finalités et de la conception du contrôle elles-mêmes et, cela, d'une double manière. La réglementation sur les caisses d'épargne a vu son objet et son objectif s'élargir (voy. n^{os} 51 et suiv.). En conséquence, après un contrôle portant pour l'essentiel sur la régularité des emplois de fonds d'épargne, l'Office central, en 1967, et, après lui, la Commission bancaire, en 1976, ont dû assurer le contrôle global des entreprises et mettre en jeu un ensemble plus diversifié de pouvoirs d'ac-

tion et d'intervention. Mais, en second lieu, ce contrôle, déjà assuré dans cet esprit par la Commission bancaire depuis 1935 à l'égard des banques, a lui-même été l'objet de modification. Jusqu'en 1975, il a reposé à titre essentiel sur des réviseurs agréés par la Commission bancaire et désignés par les banques pour y exercer une surveillance sur place; dans les banques constituées sous forme de société de capitaux, les réviseurs exerçaient les fonctions de commissaires. C'est par le contrôle de ces 'contrôleurs' que la Commission bancaire assurait principalement la surveillance des banques. La loi du 30 juin 1975 y a substitué un système plus direct où la responsabilité explicite du contrôle revient à la Commission bancaire, dotée de moyens d'information renforcés et d'un droit d'investigation directe sur place, parallèlement aux diligences revenant aux réviseurs maintenus dans leur fonction de 'pierre d'angle' du contrôle (*R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 297 à 299). Cette évolution sera encore accentuée par la loi du 8 août 1980 qui scindera, en principe, les fonctions de réviseur et de commissaire et transformera la première en une mission axée exclusivement sur le contrôle public des établissements de crédit.

Le rôle du contrôle des établissements de crédit a reçu, depuis une dizaine d'années, une dimension internationale croissante. Non seulement, comme il était logique, les contrôles nationaux ont dû intégrer les aspects de plus en plus larges de l'activité internationale des établissements nationaux. Non seulement, également, il a fallu faire une place plus grande aux techniques juridiques et financières de contrôle des implantations internationales des établissements de crédit nationaux. Mais, en outre, la qualité des contrôles nationaux, la convergence de leurs objectifs et de leurs méthodes, leurs contacts entre eux sont devenus des préoccupations constantes des institutions — Communautés européennes — et cellules internationales — Groupe des Dix et de la Suisse — chargées du développement ordonné des marchés financiers intégrés. Cet ensemble de facteurs a fait apparaître nombre de problèmes juridiques qui ont reçu, à tout le moins, des débuts de solution.

66. Compte tenu de l'ambivalence de la notion de contrôle, on doit s'interroger sur le degré d'emprise des organes du contrôle — Commission bancaire et réviseurs — sur les orientations et la gestion même des établissements de crédit. La question est d'autant plus importante que la Commission bancaire et, à un degré moindre, les réviseurs disposent de pouvoirs d'intervention portant sur certaines opérations, sur les équilibres de la gestion d'ensemble et sur le choix des dirigeants. Cette question a été bien aperçue par les auteurs du Rapport au Roi, précédant le statut bancaire, qui s'expriment en ces termes, déjà présents dans la déclaration gouvernementale du 29 mars 1935: „L'octroi du crédit lui-même reste toujours dépendant d'un examen fait ou d'une décision prise par le banquier intéressé, seul responsable sur ses capitaux propres vis-à-vis des actionnaires comme vis-à-vis des tiers, conformément au droit commun, de ses erreurs de jugement ou des fautes de ses

clients." L'examen de l'évolution de la législation et de la réglementation du secteur depuis lors montre que cette philosophie n'a pas été abandonnée.

Ce n'est pas à dire que la gestion des établissements de crédit soit en dehors des préoccupations et des analyses des organes de contrôle. La surveillance prudentielle, l'examen de la conformité de la situation avec les obligations et interdictions applicables à la gestion, l'emprise renforcée nécessitée par des mesures de redressement exceptionnelles supposent inévitablement une grande attention à la stratégie poursuivie par chaque établissement, à la fermeté de sa direction, aux dérives de sa gestion, aux incidences de ses bonnes et mauvaises fortunes et aux répercussions de certaines activités et de certaines opérations. Comme dans toutes les formes de contrôle financier, le fond est indissociable de la forme. C'est dire que par l'analyse d'un flux nécessaire d'informations, par de nombreux contacts, par la confrontation des vues entre les organes de contrôle et la direction des établissements, par des examens plus ou moins globaux selon le cas et par l'établissement de scénarios, les problèmes de gestion sont légitimement posés en permanence. Le processus d'information et d'analyse débouche, naturellement, soit sur des conclusions communes au contrôleur et au contrôlé, soit sur des recommandations fondées sur les bonnes pratiques et les bonnes normes professionnelles. Il y a là tout un processus informel aussi essentiel que les pouvoirs formels d'action et sans lequel ceux-ci n'auraient pas d'efficacité. Ce processus n'apparaît que très partiellement, par la force des choses, car il se confine au colloque singulier dans l'action de la Commission bancaire et des réviseurs (*R.P.D.B.*, V^o cit., n^o 304). Il reste, quelle que soit son importance, que le législateur se tient à la règle selon laquelle la responsabilité de gestion demeure aux dirigeants, ce que traduit le fait que le contrôle ne comporte, ni directement, ni indirectement, une garantie juridique de sécurité au profit des créanciers de l'établissement et, spécialement, à celui des épargnants (voy. plus généralement, sur la responsabilité des organes du contrôle des établissements de crédit en droit belge, notre rapport in: *Travaux de l'Association Capitant. La responsabilité du banquier: aspects nouveaux*, Tome XXXV, 1984, Paris, Economica, 1986, pp. 513-530).

Section II - Le contrôle de la Commission bancaire

67. Encore que, fonctionnellement, le contrôle revisoral soit indissociable de celui qui revient à la Commission bancaire, celle-ci a une responsabilité légale propre qui se trouve à la base du système de surveillance des établissements de crédit. La loi dispose, en effet, que les caisses d'épargne privées sont soumises au contrôle de la Commission bancaire (disp. coord., art. 16, § 1er, al. 1er). Le laconisme de cette prescription oblige à se rapporter aux objectifs de la législation et aux moyens qu'elle confère en vue de déterminer les finalités du contrôle et son objet

(R.P.D.B., *V° cit.*, n°301 et suiv.). C'est déjà vrai pour la délimitation des pouvoirs conférés à la Commission bancaire dans le cadre de l'accès à l'activité et dans le contrôle de l'exercice de celle-ci. C'est plus encore le cas pour les informations et investigations entraînées par la surveillance du respect, par les entreprises, des dispositions légales et réglementaires auxquelles elles sont tenues, ainsi que pour l'examen des aspects d'organisation, de solvabilité et de liquidité des établissements. C'est vrai, à un degré plus grand encore, pour les mesures de contrainte sur lesquelles le contrôle peut déboucher en cas de situation illégale ou périlleuse.

La mission de contrôle de la Commission bancaire repose essentiellement sur le souci de protection de l'épargne par une surveillance de type micro-économique sur les établissements d'épargne. Mais elle ne saurait être étrangère ni aux conditions de santé de l'ensemble du secteur ni même, à cause des liaisons relevées plus haut, au respect des mesures prises dans le domaine de la politique monétaire et du crédit (voy. n° 63).

Pour créer les conditions nécessaires à la confiance tant des établissements que de leur clientèle à l'égard du contrôle, le législateur a, lors de la création de la Commission bancaire, prescrit qu'elle n'avait pas à connaître des questions d'ordre fiscal (arrêté royal n° 185, art. 39, al. 1er). La chose allait de soi, la Commission n'étant pas instituée pour des contrôles fiscaux. Le législateur a sans doute pensé qu'elle allait encore mieux en le disant. Au reste, cette précision n'est pas sans utilité pour l'interprétation de nombreuses législations qui, aujourd'hui, organisent l'échange d'informations entre autorités et administrations de différents secteurs (voy. notre étude dans *L'entreprise et ses devoirs d'information en matière économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1979, spécialement pp. 246 et suiv.). Cette utilité est devenue patente depuis que le législateur a voulu prendre appui sur la Commission bancaire pour empêcher, dans le secteur des établissements de crédit, des pratiques ayant une incidence sur la fraude fiscale des tiers, et plus spécifiquement de la clientèle. En un premier stade, la loi du 30 juin 1975, discutée par le Parlement à un moment où plusieurs affaires de fraude fiscale venaient d'éclater, a donné mission à la Commission bancaire de faire mettre fin par les établissements de crédit soumis à sa surveillance aux 'mécanismes particuliers' mis en place par eux et qui ont pour but ou pour effet de favoriser la fraude fiscale par des tiers. Il s'agit là encore d'une mission d'ordre administratif étrangère aux législations fiscales. Elle est justifiée par une double raison: d'une part, la fonction d'établissement de crédit ne peut être de servir d'appui systématique, même involontairement, à des procédés — anormaux par rapport à une bonne pratique professionnelle — favorisant, volontairement ou non, la fraude fiscale; d'autre part, la compromission dans ces pratiques peut avoir, à la limite, par l'effet des sanctions qu'elles peuvent comporter, des répercussions graves sur la solvabilité et la survie

des établissements eux-mêmes (voy. un cas dans *Comm. b.*, 1975-1976, p. 45). Il était fatal qu'une expression légale aussi générale et aussi complexe appelle des précisions. Outre celles qui sont fournies par les travaux préparatoires (*R.P.D.B.*, *V^o cit.*, n^{os} 9 et 302 et Association belge des banques, *Mécanismes particuliers*, Aspect et documents n^o 16, 1983), on les trouve dans des documents — endossés par la Commission bancaire et le Ministre des Finances — qui ont été établis par une commission de fonctionnaires des autorités de contrôle et des administrations fiscales et qui énumèrent les principaux procédés à considérer comme 'mécanismes particuliers' (*Comm. b.*, 1975-1976, p. 46 et 1976-1977, p. 62). Dans un second temps, le législateur du 8 août 1980 a poussé plus loin en faisant obligation à la Commission bancaire de dénoncer au Ministre des Finances les cas dans lesquels elle relèverait des 'mécanismes particuliers' donnant *effectivement* lieu à des actes de fraude fiscale commis par des tiers avec la complicité de l'établissement de crédit (voy. art. 235, § 5 C.I.R.; *Comm. b.*, 1979-80, p. 38; pour une interprétation différente, circulaire n^o Ci D 10/318.113 de l'Administration des contributions, *Bull. Contrib.*, 1983, n^o 623, p. 2834).

68. La détermination de l'objet du contrôle exercé par la Commission bancaire a connu, de son côté, une évolution. Le contrôle des établissements de crédit porte sur les établissements eux-mêmes. Il n'existe pas, en Belgique, de contrôle financier sur les sociétés qui détiennent le capital de ces établissements. Les mesures prises en matière d'actionnariat (voy. n^o 40) ont, on l'a vu, un autre objet. Il en va de même pour le contrôle des sociétés à portefeuille détenant des participations dans les établissements de crédit, dont la portée est d'assurer une correcte information de leurs propres actionnaires et qui s'exerce à l'égard de tous les grands groupes (*R.P.D.B.*, *V^o cit.*, n^{os} 1006 et suiv.). De même — et sous réserve, à certains égards, du contrôle des 'mécanismes particuliers' dont il a été question plus haut — le contrôle des établissements de crédit ne porte pas sur leurs relations avec la clientèle. La loi a prévu expressément que la Commission bancaire ne connaît des relations avec un client déterminé que dans la mesure requise pour le contrôle de l'établissement (disp. coord., art. 16, § 1er, al. 5). Ce qui vaut pour les clients au sens strict vaut également pour les autres partenaires. Mais le développement de structures de groupe à partir de l'établissement de crédit et, plus largement, les relations privilégiées entretenues avec des entreprises liées ou affiliées font naître des rapports patrimoniaux, de prestations de services et de gestion qui peuvent avoir une grande incidence sur la situation et les résultats de l'établissement comme sur ses obligations morales. Aussi, la loi a-t-elle doté la Commission bancaire de pouvoirs d'information (voy. n^o 54) ou réglementaires (voy. n^o 59), en vue de saisir ces relations et, sinon les freiner — ce qui est difficilement compatible avec le développement de la vie des affaires —, en tout cas les inscrire dans des contraintes rendues

nécessaires par les risques qui peuvent en découler pour l'ensemble de l'établissement. Elle a, de même, prévu l'établissement de comptes consolidés (voy. n° 61).

Ces mesures nationales ont trouvé des consécutions sur le plan des Communautés européennes, par suite de l'adoption d'une directive du Conseil du 13 juin 1983 sur le contrôle des établissements de crédit sur une base consolidée (*J.O.C.E.*, n° L 193 du 18 juillet 1983, p. 18; voy. Dassel M., *The supervision of credit institutions on a consolidated basis - The directive of 13th June 1983 of the Council of the European Communities*, *Rev. Banque*, 1984 n° 6, p. 7). Prenant en compte la solidarité de fait existant entre un établissement de crédit et les entreprises financières et de crédit qui dépendent de lui, cette directive entend — indépendamment de ce qui peut être fait, par ailleurs, sur le plan de l'établissement de comptes consolidés ou sur celui de coefficients réglementaires basés sur une situation consolidée du groupe — imposer aux autorités de contrôle de procéder périodiquement à un examen de la situation globale de celui-ci sous l'angle, principalement, de sa solvabilité et des facteurs qui l'influencent, tel le contrôle des crédits importants.

A cet effet, la directive définit principalement les sociétés à englober dans l'examen consolidé, les obligations de transmission d'informations entre les sociétés du groupe et les méthodes laissées au choix des Etats membres pour le contrôle des informations afférentes aux sociétés situées dans un autre Etat que la société-mère. Ce dernier aspect est révélateur de la dimension internationale prise par les problèmes de contrôle et par nombre de leurs solutions. Pour les autorités belges, la directive ne pose pas de difficulté (voy. pour les banques, *Comm. b.*, 1981-82, p. 21). La législation comporte depuis 1975 la possibilité de fixer des coefficients sur base consolidée (voy. n° 59) et donc, a fortiori, celle d'examiner la situation des établissements de crédit sur cette base, ainsi que le droit de fixer des conditions, notamment d'information, concernant les sociétés affiliées (voy. n° 54). L'échange d'information entre autorités de contrôle est également acquis (voy. n° 70).

69. Les moyens normaux du contrôle exercé par la Commission bancaire prennent appui sur trois sources d'information. Il s'agit, d'abord, des communications qu'elle reçoit d'office en vertu des obligations imposées aux établissements de crédit ou qu'elle peut recueillir auprès d'autres autorités, spécialement la Centrale des Risques de la Banque nationale (voy. n° 62). A ces communications, s'ajoutent toutes les informations qu'elle est en droit de demander aux établissements relativement à leur organisation, leur fonctionnement, leur situation et leurs opérations (disp. coord., art. 16, § 1er, al. 2). Sous réserve des limites précisées plus haut concernant les opérations avec la clientèle, le droit de la Commission bancaire d'obtenir des informations est illimité.

La deuxième source d'information nécessaire au contrôle se trouve dans les enquêtes, expertises et consultations de documents au siège de l'établissement lui-

même (disp. coord., art. 16, § 1er, al. 3). Ce pouvoir, reconnu depuis 1975 à la Commission bancaire — qui n'avait pas, jusqu'alors, de service d'inspection contrairement à l'Office central de la petite Épargne — est cependant assorti de modalités. Ces investigations sont possibles inconditionnellement lorsqu'il s'agit de vérifier le respect des lois et règlements ou l'exactitude et la sincérité des états et renseignements transmis par l'entreprise. Elles sont, par contre, subordonnées à la détention par la Commission bancaire d'indices préalables, lorsque des irrégularités ont été commises, qu'il existe des lacunes graves dans l'organisation ou le fonctionnement, que la gestion est imprudente ou dangereuse, que les crédits consentis ou les opérations conclues sont susceptibles de menacer la liquidité, la rentabilité ou la solvabilité ou que les reviseurs ne remplissent pas fidèlement leur mission. La Commission bancaire a, en outre, le pouvoir de charger la Banque Nationale de faire les investigations sur place pour son compte (disp. coord., art. 16, al. 4).

La troisième source d'informations de la Commission bancaire résulte du rôle des reviseurs qui, comme on le verra, doivent, soit à l'initiative de la Commission — cas des rapports demandés par elle —, soit d'initiative dans certains cas, lui communiquer des renseignements divers.

70. La Commission bancaire occupe, en raison de ses fonctions de contrôle, une place particulière dans le monde des organismes d'intérêt public (voy. sur sa nature, sa composition et son fonctionnement, *R.P.D.B.*, *V° cit.*, n° 7 et suiv. et Bruyneel A., *The belgian 'Commission bancaire', functions and methods*, *Journal of corporate laws and securities regulation*, oct. 1978, vol. 1, n° 2, p. 1871); De Wolf P., *De rechtspositie van de Bankcommissie*, *Tijd v. Bestuursw.*, 1980, p. 28).

L'autonomie d'organisation et de fonctionnement de l'institution a été voulue pour assurer l'objectivité de ses décisions, la confiance des entreprises contrôlées et, au-delà, celle de leur clientèle et du public. Elle se traduit notamment par le fait que, si les associations professionnelles des banques et des caisses d'épargne privées concourent, par des présentations, à la désignation de certains des membres de la Commission, ceux-ci ne peuvent exercer de fonctions dans le secteur (A.R. n° 185, art. 37, al. 2). L'autonomie de la Commission trouve sa principale garantie dans l'obligation légale faite à la Commission de publier un rapport annuel sur ses activités. Celui-ci a été conçu comme comportant le devoir de justifier son action et ses principales mesures et décisions. Il constitue, à ce titre, une source d'information et de doctrine précieuse. Un aspect important de l'autonomie de la Commission bancaire se trouve aussi dans son régime budgétaire et financier. Ses ressources lui sont assurées par les entreprises soumises à son contrôle. A ce titre, les caisses d'épargne privées supportent globalement une participation, déterminée au prorata de leur situation comptable globale, dans un montant forfaitaire fixé par la Commission chaque année pour l'ensemble des catégories d'établissements de

crédit qu'elle contrôle. Cette participation globale est répartie entre les caisses sur base de leurs situations individuelles (A.R. 17 mai 1979, art. 10). En outre, chaque caisse d'épargne privée verse à la Commission bancaire le montant que celle-ci paie aux réviseurs agréés qu'elle désigne pour la contrôler (*id.*, art. 11).

Plus caractéristique encore et justifié par les mêmes raisons que son autonomie, est le strict régime de secret professionnel auquel les membres et le personnel de la Commission bancaire sont astreints, de même, d'ailleurs, que les réviseurs (A.R. n° 185, art. 40). Ce secret, pénalement sanctionné, porte sur tous les faits dont ces personnes ont eu connaissance en raison de leurs fonctions. Il est opposable à toutes autorités, administrations et institutions publiques aussi bien qu'aux particuliers. Ce secret ne reçoit exception que dans des cas limités: obligation de communications imposées par ou en vertu de dispositions légales; droit — mais non obligation — de témoigner en justice; faculté — sauf les obligations découlant d'actes internationaux — de faire, à des fins de contrôle et dans le cadre d'une collaboration mutuelle, des communications à des autorités étrangères de contrôle d'établissements de crédit opérant, sous l'une ou l'autre forme, en Belgique et dans le pays de ces autorités. Encore est-il que cette faculté est limitée aux cas où ces autorités ne feront elles-mêmes usage des informations reçues que dans des limites précisées en fonction de missions de contrôle. La réciproque vaut pour les informations reçues de la sorte par la Commission de ces autorités.

Section III - Le contrôle revisoral

§ 1er - Généralités

71. La participation directe de réviseurs spécialisés au contrôle public des établissements de crédit constitue une particularité du droit belge. Son origine est à trouver dans les carences du système des commissaires ordinaires, jugés inaptes, par les auteurs du statut des banques de 1935, pour l'exercice des fonctions de commissaire de banque. D'où est née l'exigence de qualification particulière — attestée par une agrération spéciale de la part de la Commission bancaire — qui vaut aux intéressés le droit d'être, à l'exclusion de toute autre personne, commissaires de banque chargés à la fois d'un mandat privé de commissaire et d'une fonction légale de collaboration à la surveillance publique des banques. Les caisses d'épargne privées ne furent pas soumises, à l'origine, à un tel système, leur statut y étant préexistant et faisant, à l'encontre du secteur bancaire, place à une inspection directe de la part de l'Office central de la petite Epargne. Au reste, la loi du 1er décembre 1953 réformant le droit commun pour toutes les sociétés faisant appel public à l'épargne, en y introduisant une nouvelle fonction de commissaire-réviseur, choisi parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises, créé par la loi du 22 juillet 1953, a corrigé ce que la situation des caisses d'épargne pouvait avoir

d'insuffisant sur le terrain des garanties offertes par le contrôle statutaire des comptes sociaux. C'est, une fois encore, l'alignement du contrôle des caisses d'épargne privées sur celui des banques qui devait, par la loi du 30 juin 1975, d'abord, par celle du 8 août 1980, ensuite, introduire dans le secteur des caisses d'épargne un système identique à celui qui vaut pour celles-ci.

La loi du 30 juin 1975 a marqué une première évolution dans le système revisoral créé pour les banques en 1935. A l'origine, le réviseur était librement choisi par la banque, seule la rémunération payée par celle-ci étant soumise à l'accord de la Commission bancaire. Quant à ses fonctions, le réviseur était à la fois, d'une part, commissaire de la banque — lorsqu'elle avait la forme de société belge de capitaux — ou contrôleur aux comptes — dans les autres cas — et, d'autre part, collaborateur du contrôle public. La fonction revisorale présentait ainsi, comme on l'a dit, un caractère double, où prédominait cependant l'aspect privé (voy. notre étude, *Nature et modalités juridiques du contrôle revisoral des banques, Reflets et perspectives de la vie économique*, 1971, p. 31). La loi du 30 juin 1975 régissant les caisses d'épargne comme les banques, a subordonné la désignation du réviseur agréé à l'autorisation, toujours révocable, de la Commission bancaire (*R.P.D.B.*, *V° cit.*, n°s 299 et 313 et suiv.). La loi du 8 août 1980 a poussé plus loin dans le souci d'indépendance, en posant la double règle que les réviseurs agréés sont désignés et rémunérés par la Commission et qu'ils n'exercent plus, en leur qualité, que des fonctions de collaboration au contrôle public. Ce ne sera plus qu'à titre exceptionnel qu'ils pourront être, en cumul, désignés comme commissaire-réviseur (*Comm. b.*, 1979-80, p. 33; 1980-81, p. 53; 1983-84, p. 42).

Dans l'état actuel des textes, le régime du contrôle revisoral des caisses d'épargne est réglé, dans son principe, par les dispositions coordonnées (art. 16bis). Celles-ci renvoient cependant, pour l'essentiel, aux règles déposées, en la matière, dans le statut des banques. Soustrait aux règles du droit commun des commissaires de société, le statut des réviseurs agréés est régi par des règles de droit public.

§ 2 - L'agrération du réviseur

72. Le choix de la Commission bancaire doit se porter sur des professionnels qu'elle a préalablement agréés à cette fin sur base d'un règlement d'agrération et de discipline qu'elle arrête sous approbation des ministres de tutelle (voy. arrêté du 6 septembre 1983, *Moniteur belge* du 22 novembre 1983). L'agrération reste, comme le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 185 le postulait, une procédure destinée à s'assurer des qualités d'indépendance et de compétence des candidats. En outre, elle doit permettre de présumer que les personnes agréées seront aptes à collaborer avec la Commission bancaire dans le contrôle dont celle-ci a la charge. Les conditions principales mises à l'agrération sont, de la sorte, la nationalité belge,

requis en raison de la participation à une mission de service public, la possession de la qualité de réviseur d'entreprises, une expérience professionnelle probante de cinq années au moins et l'absence de condamnation pour les infractions financières déjà rencontrées pour être dirigeant (voy. n° 32). Le corps révisoral est peu nombreux, la Commission bancaire fixant le nombre maximum de réviseurs. L'agrément, provisoire d'abord, définitive après quatre années continues d'exercice de fonctions révisorales, est décidée sur rapport d'une commission d'examen des candidatures à laquelle sont associés des professionnels. L'appréciation de la Commission bancaire en matière d'agrément est discrétionnaire mais entourée de garanties pour le candidat. Le réviseur agréé prête serment (A.R. n° 185, art. 22). Une limite d'âge est fixée. Des règles d'incompatibilités et un contrôle du volume de certaines fonctions visent à empêcher l'éparpillement des réviseurs dans des activités trop disparates et trop prenantes en dehors des fonctions de réviseur agréé qui doivent recevoir la priorité de leur activité et de leur disponibilité (Règl. art. 14). En tout cas, la profession de réviseur d'entreprises est autorisée de plein droit. Enfin, on doit relever l'existence d'une discipline exercée par la Commission sur les réviseurs et dont la procédure assez particulière fait place à une participation de collègues et de personnes expertes dans le contrôle financier et comptable (Règl. art. 12 et 13).

L'agrément ne fait pas naître un lien de subordination entre la Commission et le réviseur. C'est ainsi que, par le fait de son agrément, le réviseur n'est pas tenu d'accepter sa désignation auprès d'établissements de crédit, désignation qui suppose son acceptation.

Le réviseur agréé a, comme tel, vocation au contrôle des établissements privés de crédit, à celui de la Caisse d'Epargne de la C.G.E.R. (voy. A.R. n°s 1 et 2 du 24 décembre 1980), au contrôle comptable et financier, défini par la loi du 17 juillet 1985, des institutions publiques de crédit et des associations et caisses agréées par elles (art. 48). Ils peuvent, en outre, intervenir dans le contrôle des sociétés de gestion des fonds communs de placements belges (A.R. 22 avril 1958, art. 9) et dans celui des sociétés à portefeuille (A.R. n° 64 du 10 novembre 1967, art. 3).

§ 3 - La désignation du réviseur agréé

73. La Commission bancaire désigne auprès de chaque établissement belge ou étranger un ou plusieurs réviseurs agréés, en tenant compte, pour fixer leur nombre et arrêter son choix, des particularités du contrôle de l'établissement et sous réserve, comme on l'a dit au numéro précédent, de l'acceptation des réviseurs présentés. Elle a pour règle de limiter le nombre de fonctions révisorales qu'un même réviseur peut exercer dans le secteur dit 'contrôlé' (*Comm. b.*, 1975-76, p. 42). Les missions auprès d'un établissement sont, en principe, de trois ans, mais peuvent être renou-

velées. Toutefois, la Commission bancaire peut mettre fin, en tout temps, à une mission déterminée. La Commission bancaire fixe la rémunération des réviseurs, selon des 'barèmes' tenant compte de la taille de l'établissement et en fonction de l'ampleur du 'budget-temps' requis par le contrôle dans le chef du réviseur et de ses collaborateurs (*Comm. b.*, 1983-84, p. 46). Comme on l'a vu, les établissements remboursent à la Commission le montant des rémunérations payées par elle aux réviseurs qui les contrôlent. L'indépendance du réviseur inspire l'interdiction faite à l'établissement contrôlé de leur attribuer d'autres avantages ou de leur consentir des prêts ou garanties (A.R. n° 185, art. 19bis, § 1er).

Indépendamment des réviseurs agréés désignés par la Commission bancaire, les établissements de crédit belges ou étrangers sont tenus de désigner un commissaire-réviseur ou un réviseur d'entreprises pour le contrôle et la certification de leurs comptes (A.R. n° 185, art. 20, mod. L. 21 février 1985 et 17 juillet 1985). Il s'agit pour les sociétés belges de la fonction de contrôle aux comptes relevant du droit commun, et, pour les entreprises étrangères, d'une mission équivalente (voy. *Doc. parl. Ch.*, 1981-1982, n° 277/4, p. 1 et suiv.).

La réforme du statut revisoral réalisée par la loi du 8 août 1980 a posé pour principe que les réviseurs agréés — bien qu'ils aient la qualité de réviseur d'entreprises — ne peuvent cumuler leur fonctions de réviseur agréé avec celle de commissaire-réviseur ou de réviseur d'entreprises dans le même établissement de crédit (A.R. n° 185, art. 19bis, § 3). Toutefois la Commission bancaire peut autoriser ce cumul lorsque l'intérêt du contrôle confié au réviseur agréé le justifie. Dans ce cas, la fonction de droit commun prend fin de plein droit avec la cessation de la désignation de l'intéressé comme réviseur agréé. Pour des raisons d'indépendance, la rémunération attribuée dans la première fonction est subordonnée à l'accord de la Commission bancaire. La position de la Commission bancaire est fixée en ce sens que le cumul n'est autorisé que pour le contrôle des établissements de petite taille (afin d'assurer le meilleur contrôle global possible compte tenu du coût d'un double contrôle) ou pour celui d'institutions détenant des participations dans des filiales prolongeant leur activité (afin de faciliter la désignation du réviseur agréé en qualité de commissaire-réviseur de ces sociétés et de favoriser ainsi un contrôle de groupe plus efficace) — (voy. *Comm. b.*, 1983-84, p. 47). Comme le contrôle des comptes d'un établissement de crédit suppose, dans tous les cas, une spécialisation, l'Institut des réviseurs d'entreprises a organisé une procédure particulière d'agrément pour vérifier les aptitudes de ceux de ses membres qui souhaitent pouvoir être désignés comme commissaire-réviseur ou réviseur d'entreprises par les établissements de crédit (voy. *Rapport de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises*, 1982, p. 171). La Commission bancaire est associée à cette procédure d'agrément, comp-

te tenu de la collaboration qui doit s'instaurer, en fait, entre le reviseur agréé et le contrôleur aux comptes.

Tant en ce qui concerne la désignation par la Commission bancaire d'un reviseur agréé que pour ce qui est de la nomination d'un commissaire-reviseur, les caisses d'épargne locales affiliées à une association ou une fédération remplissant les conditions exposées au n° 16 bénéficient d'une exception pour autant que les personnes désignées auprès de l'association ou de la fédération elle-même aient la possibilité de contrôler la situation des caisses locales (disp. coord., art. 16bis, § 4).

§ 4 - La fonction propre du reviseur agréé

74. La fonction de reviseur agréé constitue une mission légale, créée et définie par la loi elle-même. Il leur revient de contrôler sur place, sous leur responsabilité, d'abord le caractère fidèle et complet de la comptabilité, des situations périodiques et des comptes annuels à transmettre à la Commission bancaire, ensuite le respect de la réglementation propre aux caisses d'épargne, enfin, le caractère adéquat et le fonctionnement de l'organisation administrative et comptable et du contrôle interne. En outre, ils suivent la situation de l'établissement pour ce qui concerne sa solvabilité, sa liquidité et sa rentabilité (A.R. n° 185, art. 19bis, § 2, al. 1er et 2). Pour l'essentiel, et parfois même jusque dans les termes employés par la loi, cette mission concorde avec les objectifs du contrôle ainsi qu'avec les fonctions de la Commission bancaire (voy. nos 67 et 68). Par cela se traduit l'insertion de la fonction du reviseur agréé dans le contrôle public des établissements de crédit et son assujettissement aux règles spéciales qui régissent celui-ci. C'est ainsi que, lorsque le reviseur est également commissaire-reviseur ou reviseur d'entreprises de l'établissement — comme il peut l'être à titre exceptionnel (voy. n° 73) — cette seconde fonction est entièrement régie par le droit commun.

La loi précise expressément non seulement le contenu mais aussi la nature de la mission revisorale. Elle énonce, en effet, que les reviseurs l'exercent 'sous leur responsabilité'. Cette précision conduit à qualifier la fonction revisorale comme une fonction personnelle, dont le principe et la portée découlent de la loi elle-même. Ce caractère — et les responsabilités exclusivement personnelles qui y sont associées — n'est pas atténué par la circonstance que la fonction s'inscrit dans le cadre du contrôle public des établissements de crédit, ni que le législateur ait, par ailleurs, soumis ceux-ci au contrôle de la Commission bancaire (disp. coord., art. 16, al. 1er; voy. n° 67). C'est ainsi que le législateur a pris soin de préciser le rôle respectif des inspections sur place de la Commission bancaire et des contrôles revisoraux pour éviter une confusion nocive et une superposition inutile.

Le rôle respectif des reviseurs agréés et du service d'inspection de la Commission bancaire ont été précisés, dans leur principe, à l'occasion de la discussion parle-

mentaire de la loi du 30 juin 1975. Le rôle des réviseurs comme 'clé de voûte' du contrôle a été réaffirmé (*Doc. Parl., Ch.*, 1974-75, n° 549/5, p. 26). Ce rôle a un caractère global et continu. Quant aux inspections faites par la Commission bancaire, elles sont orientées sur l'organisation administrative et comptable et sur le contrôle interne ou s'exerce par des contrôles occasionnels (*id.*, p. 52 - *Comm. b.*, 1979-80, p. 35). Cette philosophie n'a pas été modifiée par la loi du 8 août 1980 (voy. rapport de la Commission des Finances, *Doc. parl., Ch.*, 1979-80, n° 323/47, p. 105). On rappellera que les inspections peuvent avoir pour objet de vérifier les indices en possession de la Commission quant au fait que les réviseurs ne rempliraient pas fidèlement leur mission (*disp. coord.*, art. 16, § 1er, al. 3).

De même, la circonstance que la Commission surveille l'activité des réviseurs et peut leur demander des rapports (A.R. n° 185, art. 38) et qu'elle peut leur appliquer des sanctions disciplinaires ne constitue pas le principe d'une subordination des réviseurs à la Commission dans l'exercice de leurs fonctions. Le législateur a entendu coordonner l'action des contrôles en confiant à la Commission des moyens destinés à s'assurer de l'efficacité des réviseurs tout en laissant à ceux-ci la pleine responsabilité de leurs interventions et de leurs appréciations. C'est ainsi que les réviseurs n'engagent pas la responsabilité de la Commission bancaire dans l'exercice de leur contrôle (voy. notre rapport dans: *Travaux de l'Association Capitalant*, cité au n° 66, p. 527).

75. Les réviseurs doivent établir et transmettre à la Commission bancaire les 'rapports' dont elle peut les charger (A.R. n° 185, art. 38). La Commission bancaire a distingué les rapports 'périodiques' portant sur des aspects intéressant le contrôle continu des établissements de crédit et les rapports 'spéciaux', portant sur des questions ponctuelles ou sur des aspects particuliers. Des instructions générales, des circulaires complémentaires ou des lettres et communications individuelles précisent l'objet et les délais de transmission de ces rapports (voy. *Comm. b., Recueil 'Réviseurs'*). L'objet de ces rapports est, principalement, d'énoncer des appréciations sur les questions intéressant le contrôle. Par la force des choses, ils supposent l'élaboration et la transmission de renseignements permettant d'appuyer ces appréciations ou de fournir à la Commission bancaire les éléments nécessaires à son contrôle. Les rapports sont, selon une pratique introduite par la Commission bancaire dès l'origine conformément aux bonnes normes du contrôle, communiqués aux dirigeants de l'établissement qui disposent, ainsi, d'une information complémentaire sur la situation et la gestion de celui-ci et d'un moyen de préciser, par leurs contacts avec les réviseurs et les services de la Commission, leurs vues concernant ces dernières.

La coexistence du contrôle de réviseurs agréés et de réviseurs d'entreprises a rendu nécessaire la délimitation respective de leurs fonctions tant dans un but gé-

néral de rationalisation de celles-ci que pour prévenir les duplications inutiles et les lacunes du contrôle. Dans l'esprit des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1980, un groupe de travail composé de représentants de l'Institut des réviseurs d'entreprises, de l'Institut des réviseurs agréés et de la Commission bancaire a précisé la ligne de partage des responsabilités respectives des réviseurs agréés et des réviseurs d'entreprises en fonction dans les établissements de crédit ainsi que les modalités de collaboration entre eux. Ces travaux ont débouché sur des indications et directives aux réviseurs agréés émanant de la Commission bancaire (*Comm. b.*, 1983-84, p. 48 et suiv.). L'Institut des réviseurs d'entreprises a, pour sa part, arrêté des normes relatives à la révision des établissements de crédit par les commissaires-réviseurs (*Rapport de l'I.R.E.* pour 1982, p. 161).

76. Les réviseurs font part aux dirigeants et aux organes de contrôle de la caisse d'épargne de leurs observations concernant les résultats de leur contrôle (A.R. n° 185, article 19bis, § 2, al. 3).

En outre, ils sont tenus de donner immédiatement à connaître à chaque administrateur ou gérant ainsi qu'à la Commission bancaire les lacunes graves, les irrégularités et les infractions qu'ils auraient constatées (A.R. n° 185, art. 23).

De façon plus caractéristique encore, la loi fait obligation au réviseur qui a connaissance d'une décision dont l'exécution constituerait une infraction pénale d'opposer son veto à cette exécution et d'en référer d'urgence à la Commission bancaire, le veto ayant un effet suspensif de huit jours (*id.*).

Comme la Commission bancaire, les réviseurs n'ont à connaître des relations entre l'établissement de crédit et un client déterminé que dans la mesure nécessaire au contrôle (A.R. n° 185, art. 19, al. 5). Ils sont tenus au même secret que les membres et les collaborateurs de la Commission bancaire (A.R. n° 185, art. 40 - voy. n° 70).

Section IV - Les mesures exceptionnelles

77. Le but des législations de contrôle en matière d'établissements de crédit suppose que la surveillance ait un caractère dynamique et ne se borne pas à une constatation passive de la conformité de la gestion à une 'réglementation', à la dénonciation aux autorités judiciaires des infractions relevées et à la fermeture des établissements qui violent leurs obligations. La réglementation et le contrôle sont fondés sur une perspective de 'continuité' de l'activité. Cette dimension essentielle explique le nombre important de dispositions et de dispositifs donnant aux organes de contrôle le droit d'intervenir avec souplesse. En quelque sorte, le contrôle doit s'inspirer d'un devoir de prudence et de progressivité qui explique les termes dans lesquels l'article 20 des dispositions coordonnées donne à la Commission le pouvoir de prendre des mesures exceptionnelles.

Quant aux hypothèses, d'abord, il s'agit des cas où la Commission bancaire constate un fonctionnement illégal de la caisse d'épargne ou que sa gestion ou sa situation financière n'offre pas de garanties suffisantes pour la bonne fin des engagements ou que son organisation administrative ou comptable ou son contrôle interne présente des lacunes graves (art. 20, § 1er, al. 1er). Cette disposition contribue à définir des conditions à réunir lors de l'inscription (voy. n° 19) ainsi que dans le cours de la vie de l'établissement.

Le recours aux mesures exceptionnelles suppose la constatation motivée de l'existence d'une des circonstances visées par la loi.

La Commission doit, en outre, fixer un délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée. Le délai doit, raisonnablement, être proportionné à la gravité de celle-ci. En cas d'extrême urgence, il pourra être très bref.

Les interventions organisées par l'article 20 des dispositions coordonnées sont d'ordre administratif. La loi ne règle pas les cas dans lesquels la Commission bancaire devra saisir les autorités judiciaires d'une violation de la réglementation qui serait constitutive d'une des infractions pénales prévues par les articles 31 et suivants des dispositions coordonnées. Implicitement, l'article 20 permet à la Commission bancaire d'apprécier si la situation requiert une telle dénonciation, si elle peut faire l'objet d'une des mesures que cette disposition organise ou si elle doit entraîner l'une et l'autre.

La loi a prévu plusieurs mesures d'intervention. On ne doit pas exclure que la Commission bancaire en prenne simultanément plusieurs.

78. La Commission peut, d'abord nommer un 'commissaire spécial' — rémunéré à charge de l'établissement — dont l'autorisation écrite, générale ou spéciale, est requise pour tous les actes et décisions de tous les organes de la société et pour ceux des personnes chargées de la gestion (disp. coord., art. 20, § 1er, al. 2, 1° et § 2). La Commission bancaire peut limiter le champ des opérations ainsi visées. Le législateur a considéré cette mesure essentiellement comme conservatoire et n'a pas, pour cette raison, organisé de recours administratif spécial contre la décision de désignation. Celle-ci vise à prévenir des décisions et opérations aggravant la situation ou ne remédiant pas suffisamment vite et de façon adéquate aux irrégularités ou déficiences constatées. L'on peut penser aux transferts et crédits frauduleux ou imprudents, à l'octroi de garanties excessives, à des crédits de complaisance, à des emprunts ruineux comme à des opérations plus routinières mais qui violeraient la réglementation. La pratique a montré que la protection de la situation patrimoniale de l'établissement ou celle des créanciers peut requérir qu'il soit fait obstacle à des décisions sociales, telles que des délibérations d'assemblée (approbation des comptes sociaux, décharge à des administrateurs, aveu de faillite). On ne doit donc exclure du champ des interventions du commissaire spécial aucune

délibération, décision ou opération dès qu'il est établi qu'elle met concrètement en péril les droits de créanciers d'épargne.

Le pouvoir du commissaire spécial s'apparente à un pouvoir de tutelle. L'établissement n'est pas, du fait de sa désignation, placé sous la gestion du commissaire qui ne se substitue pas aux organes sociaux. Les violations des règles organisant l'intervention du commissaire sont sanctionnées pénalement (disp. coord., art. 32, 4°). Plus incertaine, à première vue, est la question si les actes posés et les conventions conclues en violation du contrôle du commissaire spécial sont frappés de nullité. En l'absence d'un texte formel et compte tenu de la sanction pénale dont il vient d'être question, la réponse paraît devoir être négative, à peine de porter atteinte à des droits légitimes de tiers.

Une mesure plus grave permise à la Commission bancaire est la suspension des activités de la caisse d'épargne ou d'une partie de celles-ci si la situation constatée concerne un secteur déterminé d'activités (disp. coord. art. 20, § 1er, al. 2, 2° et §§ 3 et 4). Aussi la mesure est-elle, sauf prolongation, limitée dans le temps et peut-elle faire l'objet d'un recours — suspensif, sauf si la Commission décide qu'il y a péril grave pour les créanciers — auprès du Ministre des Finances (*id.*, § 4). Ici également, la loi est muette sur l'incidence de la mesure sur la validité des actes et opérations qui violent la suspension. La solution retenue pour le commissaire spécial paraît s'indiquer. Outre les cas énoncés plus haut, la mesure de suspension est prévue également pour le cas de découverte de mécanismes particuliers d'ordre fiscal (A.R. n° 185, art. 39, al. 2; voy. n° 67).

Enfin, la Commission bancaire peut révoquer l'inscription de la caisse d'épargne, décision à l'encontre de laquelle un recours auprès du Ministre des Finances est également ouvert dans les mêmes conditions que lors de l'inscription (disp. coord., art. 20, § 1er, al. 2, 3° et § 4). La révocation, par sa gravité vis-à-vis des créanciers comme vis-à-vis de l'ensemble du système de crédit, doit être considérée comme une mesure extrême ne trouvant à s'appliquer, en cas de violation des lois ou règlements, que si elle se répercute gravement sur les engagements ou la situation d'ensemble de l'établissement (*R.P.D.B.*, V° *cit.*, n° 372).

79. Les dispositions coordonnées ont été adaptées par la loi du 17 juillet 1985 pour régler, conformément à la première directive de coordination, les cas et procédures de retrait de l'inscription — lorsqu'il y a renonciation à l'inscription ou non-utilisation de celle-ci dans les douze mois, — de radiation de l'inscription — lorsqu'il y a cessation volontaire d'activité ou constatation de ce qu'une entreprise étrangère n'est plus autorisée dans son pays, — et de révocation de l'inscription — lorsqu'il y a violation de la loi ou situation grave (voy. n° 78 - disp. coord. art. 20 à 22 et 24). Dans tous ces cas, l'entreprise reste soumise au contrôle de la Commis-

sion bancaire jusqu'à l'apurement de ses engagements, sauf les exceptions que la Commission déciderait (disp. coord., art. 24, al. 3).

Par ailleurs, les dispositions coordonnées reprennent depuis 1934 une disposition — trouvant son origine dans des législations financières similaires — selon laquelle la Commission bancaire peut, soit dans la décision de révocation, de radiation ou de retrait, soit dans une décision ultérieure, ordonner les mesures propres à sauvegarder les droits des épargnants qui ont confié des fonds visés à l'article 1er (disp. coord., art. 23). La disposition s'énonce en termes assez imprécis. Elle se comprend bien dans le cas des entreprises dont une partie de l'activité seulement est soumise à une réglementation déterminée ainsi qu'il en va toujours pour l'assurance-accident de travail (L. 21 février 1971, articles 29 et 30), la capitalisation (A.R. n° 43 du 15 décembre 1934, art. 9) et la reconstitution hypothécaire (A.R. n° 225 du 7 janvier 1936, art. 54). Dans ces cas, la protection d'épargnants désignés par le législateur peut requérir, en cas de faillite ou de cessation d'activité pour quelque autre cause, l'isolement des actifs grevés du privilège par rapport aux autres actifs et leur conservation aux fins auxquelles ils sont destinés. La loi du 9 juillet 1975 sur le contrôle des entreprises d'assurance s'inspire du même système en organisant un privilège collectif des assurés et bénéficiaires d'assurance portant sur les valeurs représentatives des réserves techniques de chaque gestion distincte mais elle prévoit la liquidation séparée de ces actifs au profit des bénéficiaires (art. 18, 47 et 48). L'article 24 des dispositions coordonnées doit être interprété à la lumière des dispositions précitées, comme permettant à la Commission d'organiser une pareille préservation des droits des épargnants. Faute de l'avoir prévu en termes suffisamment explicites, elle ne comporte pas de droit, pour la Commission bancaire, de disposer des actifs en question, pas plus que des passifs auxquels il se rapportent. C'est dire que les droits des épargnants eux-mêmes ne peuvent être altérés par une mesure de disposition prise unilatéralement par la Commission bancaire.

80. Dans le cadre des mesures exceptionnelles, il y a lieu de citer l'existence d'un 'système de protection des dépôts' destiné à faire face à l'hypothèse de défaillance ou de risque de défaillance d'une caisse d'épargne. Ce système — qui a son parallèle pour le secteur bancaire — se fonde sur la mission légale de l'Institut de Réécompte et de Garantie, telle qu'elle a été reconnue par la Cour de Cassation (Cass. 1er avril 1982, *Rev. Banque*, 1982, p. 397; *R.C.J.B.*, 1984, p. 636, note Ph. Quertainmont) et expressément précisée par une loi interprétative du 16 mars 1982 (*Motivateur belge* du 15 juillet 1982). Afin d'assurer, en dehors du seul régime légal de contrôle des établissements d'épargne, la protection des avoirs qui leur sont confiés et à l'instar de ce qui existe dans des pays de plus en plus nombreux, l'Institut a mis en place, par voie de protocoles conclus avec la profession, un système financier permettant deux types d'interventions, grâce à un financement prove-

nant des caisses d'épargne adhérentes. Dans les limites des disponibilités financières du Fonds ainsi constitué, l'Institut peut en premier lieu aider préventivement à l'assainissement ou à la reprise d'une caisse d'épargne dont la bonne fin des engagements serait compromise. L'Institut en décide dans certaines conditions et moyennant l'avis conforme d'un comité consultatif représentant les professions de banques et de caisses d'épargne privées. La seconde forme d'intervention comporte l'engagement de l'Institut de rembourser les avoirs d'épargnants en cas de faillite ou de concordat d'une caisse d'épargne adhérente. Les remboursements sont fixés en fonction du montant disponible du Fonds — en principe sur base d'une somme de 500.000 francs maximum par épargnant — selon des conditions et modalités réglées de façon précise (voy. l'avis de l'Institut de Réescompte et de Garantie au *Moniteur belge* du 28 décembre 1984; sur le système, cons. *Rapport de l'Institut*, 1985, pp. 79 et suiv.; Association belge des banques, *Le nouveau système de protection des dépôts*, Aspects et documents, n° 37, 1985; Le Brun J., *Il nuovo sistema di tutela dei depositi in Belgio*, *Rivista bancaria*, 1985, p. 594; Wijmeersch, E.).

VII. LES SANCTIONS PÉNALES

81. C'est à dessein que l'on n'a pas surchargé l'exposé du régime des caisses d'épargne par la mention des nombreuses dispositions pénales spécifiques qui sanctionnent la violation des interdictions ou obligations que ce régime comporte (voy. disp. coord., art. 31 et suiv.; également, Loi du 30 juin 1975, art. 74). On a évoqué plus haut le caractère spécifique qu'emprunte ce droit pénal très particulier qui est à combiner avec l'action et les sanctions administratives que la Commission bancaire peut mettre en œuvre (voy. n° 77). Dans la pratique du contrôle, la sanction pénale est à considérer, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur, comme une arme ultime dont la Commission bancaire détient, en fait, la maîtrise lorsqu'une entreprise contrôlée persiste à refuser de se conformer à son statut ou lorsqu'une entreprise non contrôlée ne se soumet pas au régime des caisses d'épargne privées alors que ses activités en relèvent.

La loi du 30 juin 1975 y a ajouté une infraction tenant dans le fait pour une entreprise financière et donc pour les entreprises se livrant à l'activité de caisses d'épargne au sens légal du terme de, sciemment, par affirmation ou autrement, faire croire ou laisser croire que la ou les opérations qu'elle effectue ou se propose d'effectuer sont réalisées dans les conditions prévues par les lois et règlements en la matière alors que ceux-ci ne leur sont pas applicables ou n'ont pas été respectés (art. 74, al. 1er, 3°).

CONCLUSION

82. Au terme d'un essai — fatalement incomplet — de clarification du statut légal des caisses d'épargne privées, l'on doit confesser que l'on ressent, d'un point de vue juridique, des sentiments de perplexité.

Le constat qui se dégage est assurément, comme pour bien des législations économiques et financières, celui de l'imperfection, de la complexité et, pour partie, de l'imprécision d'un statut juridique qui régit pourtant un secteur important. Cela tient, certes, à l'entrelacs de législations successives, de règlements complémentaires, d'autorisations et de dérogations assorties de conditions et de réserves nombreuses, le tout donnant une impression d'un mouvement continu mais pragmatique. C'est là question de forme, sans doute. Un jour peut-être l'œuvre sera-t-elle, sous cet angle, remise sur le métier pour rendre plus clairs et plus modernes des textes qui portent la trace du temps et celle de leurs adaptations successives et pour intégrer nombre de compléments au statut juridique actuellement incertain. Au demeurant, cette observation n'est pas spécifique à la législation applicable aux caisses d'épargne privées et toute la législation financière pourrait la mériter.

Mais il y a plus fondamental, sans doute. Tel qu'il se lit et tel qu'il se pratique, le statut des caisses d'épargne privées recèle une ambiguïté. Il repose toujours sur un principe de spécialisation, dicté par son origine historique et par les règles essentielles qui continuent à le constituer. Les entreprises qu'il régit en tirent l'affirmation forte d'une spécificité à laquelle elles tiennent pour présenter et profiler leur fonction. Dans le même temps, cependant, le dynamisme, la concurrence, les attentes de la clientèle, les impulsions venant de divers côtés et jouant à des rythmes variables, poussent à une certaine déspecialisation, sinon à une déspecialisation certaine, qui transforme les 'caisses d'épargne' en 'intermédiaires financiers'. Avec quelque retard parfois et nombre d'approximations souvent, la loi a peine à traduire ces évolutions dans les textes tandis que l'autorité de contrôle œuvre, spontanément ou sur l'initiative des entreprises elles-mêmes, dans le sens d'assouplissements souvent ponctuels, sinon individualisés, sur le chemin d'une déspecialisation que le législateur n'a certes pas découragée mais dont il n'a arrêté ni le rythme ni le terme.

Ce n'est pas ici le lieu de mettre en exergue les perplexités que cette situation fait naître ni, bien sûr, de proposer les axes d'une clarification qui ne peut procéder que de choix politiques quant à savoir le degré de pluralisme qui doit subsister dans le secteur des intermédiaires financiers, les traits qui doivent le caractériser et les adaptations — techniques et ponctuelles ? générales et substantielles ? — qu'il y faut apporter.

BIBLIOGRAPHIE

- ASSOCIATION BELGE DES BANQUES, *Mécanismes particuliers, Aspects et documents*, n° 16, 1983.
- ASSOCIATION BELGE DES BANQUES, *Le nouveau système de protection des dépôts, Aspects et documents*, n° 37, 1985.
- BAUDEWIJNS P., L'assainissement des caisses d'épargne privées, *Cahiers du Centre d'Etudes bancaires*, n° 5, juin 1939.
- BAUDHUIN F., *Histoire économique de la Belgique, 1914-1918*, T. II, Bruxelles, Bruylant 1944.
- BIRON H., Le nouveau règlement sur les fonds propres des caisses d'épargne privées, *Supplément Agefi*, 1978, n° 11, pp. 49-50.
- BRIBOSIA A., Réflexions sur la réforme du statut des caisses d'épargne privées, *Rev. Soc. études et expansion*, 1967, pp. 872 et suiv.
- BRISE J.P., De aanbevelingen van de Nationale Bank van België inzake geldpolitiek, *Rev. Banque*, 1975, pp. 124 et suiv.
- BRUYNEEL A., La loi du 30 juin 1975: 'Mam-mouth, souris ou pot-pourri?', *Journal des Tribunaux*, 1975, pp. 649 et suiv.
- BRUYNEEL A., The belgian 'Commission bancaire', functions and methods, *Journal of corporate laws and securities regulation*, oct. 1978, vol. 1, n° 2, pp. 1871 et suiv.
- CAISSE GENERALE D'EPARGNE ET DE RETRAITE, *Mémorial*, 1865-1965, Bruxelles, 1965, C.G.E.R.
- CLAROTTI P., La coordination des législations bancaires, *Revue du Marché Commun*, 1982, pp. 68 et suiv.
- CLAROTTI P., L'harmonisation des comptes annuels des banques et autres établissements financiers dans la Communauté européenne, *Rev. Banque*, cahier n° 16, 1982.
- COMMISSION BANCAIRE, Rapports annuels.
- COMMISSION BANCAIRE, Recueil Révisseurs.
- COMMISSION BANCAIRE, 1935-1960.
- COOREMANS H., Het statuut van de private spaarkassen, *T. Not.*, 1973, pp. 50 et suiv.
- COUSY H., De wet van 30 juni 1975 betreffende het statuut van de banken, de private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen, *Rechtskundig Weekblad*, 1975-1976, col. 1387 et suiv.
- DASSESE M., The supervision of credit institutions on a consolidated basis - The directive of 13th June 1983 of the Council of the European Communities, *Rev. Banque*, 1984, n° 6, pp. 7 et suiv.
- DE CLERCQ W., De wet van 30 juni 1975 betreffende het statuut van de banken, de private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen, *Rechtskundig Weekblad*, 1975-1976, col. 833 et suiv.
- DELPÉRE F. et LE BRUN J., Les pouvoirs spéciaux et le domaine financier, *Le droit économique et financier en 1985*, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp. 133 et suiv.
- DEMAIN Ph., L'autonomie de la fonction bancaire en Belgique, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1976, pp. 3 et suiv.
- DETREMMERIE H., De Privé-Spaarkassen en hun specificiteit, *Centre d'études financières, Cahier n° 292*, 1978.
- DE PAGE H., *Traité élémentaire du droit civil belge*, T. VII, Bruxelles, Bruylant, 1957.
- DE WOLF P., De rechtspositie van de Bank-commissie, *Tijd v. Bestuursw.*, 1980, pp. 28 et suiv.
- DOR G., La protection de l'épargne en droit administratif belge, *Bull. Ass.*, 1943, pp. 807 et suiv.
- FREDERICQ L., *Traité de droit commercial*, T. IX, Gand, Fechey, 1952.

GAVALDA Ch., La première directive de coordination des législations bancaires de la C.E.E., *Rev. trim. dr. europ.*, 1979, pp. 227 et suiv.

GELDERS G., La Commission bancaire: 45 années d'histoire de la législation financière, *Rev. Banque*, Cahier n° 8/9, 1980, pp. 51 et suiv.

HENRION R., La concertation et l'autonomie bancaire, *Journal des Tribunaux*, 1972, pp. 293 et suiv.

JUSSIANT J., Les récents arrêtés royaux et l'évolution de la structure financière de la Belgique, *Rev. Banque*, 1968, pp. 99 et suiv.

LE BRUN J., L'administration économique par voie contractuelle, *Le renouveau du phénomène contractuel*, Liège, La Haye, 1971, pp. 40 et suiv.

LE BRUN J., Nature et modalités juridiques du contrôle revisoral des banques, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1971, pp. 31 et suiv.

LE BRUN J., Le cadre juridique de la politique monétaire et du crédit, *Ann. Droit*, 1977, pp. 373 et suiv.

LE BRUN J. (avec la collaboration de LEMPEREUR Cl.), *Répertoire pratique du droit belge* - Complément V, V° Epargne publique, Bruxelles, Bruylant, 1977, et *La protection de l'épargne publique et la Commission bancaire*, Bruxelles, Bruylant, 1979.

LE BRUN J., Une première étape vers l'harmonisation européenne des réglementations bancaires, *Rev. Banque*, 1979, n° 13, pp. 25 et suiv.

LE BRUN J., L'entreprise et ses devoirs d'information envers les pouvoirs publics, in: *L'entreprise et ses devoirs d'information en matière économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 185 et suiv.

LE BRUN J., Chronique de droit financier public, 1977-1980, *Rev. Banque*, Cahier n° 10, nov. 1980.

LE BRUN J., Il nuovo sistema di tutela dei depositi in Belgio, *Rivista bancaria*, 1985, pp. 594 et suiv.

LE BRUN J., Le régime des caisses rurales et de leurs fonds propres en Belgique, in *Mutualita e formazione del patrimonio nelle casse rurali*, Milan, Ed. Giuffrè, 1985, pp. 143 et suiv.

LE BRUN J., Les normes professionnelles dans l'action de la Commission bancaire, *Le droit des normes professionnelles et techniques*, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp. 115 et suiv.

LE BRUN J. (Voy. DELPEREE Fr. et LE BRUN J.).

LE BRUN J., La responsabilité de l'Etat et des organismes publics à raison de la direction du crédit et de la surveillance des établissements de crédit, Rapport belge, in: *Travaux de l'Association Capitant. La responsabilité du banquier: aspects nouveaux*, Tome XXXV, 1984, Paris, Economica, 1986, pp. 511-530.

MAES M., Een vergelijking van de banken met de privé-spaarkassen, *Rev. Banque*, cahier n° 5, nov. 1979.

MERTENS J., L'arrêté royal n° 11 du 18 avril 1967 relatif au contrôle des caisses d'épargne privées, *Rev. Banque*, 1967, pp. 416 et suiv.

OFFICE CENTRAL DE LA PETITE EPARGNE - Rapports annuels.

OFFICE CENTRAL DE LA PETITE EPARGNE, 1934-1959, Bruxelles, Imprimerie B.N.B., 1959.

RAPORT A., De privé-spaarkassen in België, in: *Liber Amicorum Raf Hulpiau*, Bruxelles, UFSAL, 1978, pp. 241 et suiv.

RAPORT A., Evaluatie van de overheidsinterventie: standpunt van de privé-spaarkassen, *Rev. Banque*, Cahier n° 12-13, 1981, pp. 227 et suiv.

RAPORT A., Kwantitatieve kredietbeperkingen bij de privé-spaarkassen en assurantiemaatschappijen, *Rev. Banque*, 1975, pp. 673 et suiv.

Rapport de la Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique, Ed. Banque Nationale de Belgique, 1962.

Rapport de la Commission gouvernementale pour l'étude de propositions de réforme des lois relatives à la banque et à l'épargne, Ed. Banque Nationale de Belgique, 1970.

SCHILTZ H. et LEYSEN L., *Handboek van financiële wetgeving*, 2e édit., Kluwer, Anvers, 1984.

SCHÖLLER P., Les caisses d'épargne privées en Belgique, *Vie écon. et sociale*, 1950, pp. 1 et suiv.

SCHÖLLER P., De private spaarkassen op een keerpunt - De koninklijke besluiten van 23 en 28 juni 1967, *Conférences du Centre d'études bancaires et financières*, Cahier n° 133, décembre 1967.

SCHRANS G., Recente ontwikkelingen in het financieel recht, *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 1979, pp. 815 et suiv.

SMETS F.A., L'autonomie et la stabilité des banques, *Rev. Banque*, 1976, pp. 415 et suiv.

WYMEERSCH E., Elementen ter situering van de wet van 30 juni 1975 betreffende het statuut van de banken, de private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen, *Rev. Banque*, 1977, pp. 552 et suiv.

WYMEERSCH E., La protection des déposants et des investisseurs, *La banque dans la vie quotidienne*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau, 1986, pp. 189 et suiv.

WITTERWULGHE R. et PHILIPPE D., Le protocole bancaire, un code de bon comportement, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1978, pp. 347 et suiv.