

Circulaire

Bruxelles, le 19 septembre 2022

Référence: NBB_2022_21

votre correspondant:

Grégory Nguyen
tél. +32 2 221 55 17
gregory.nguyen@nbb.be

Circulaire du Collège de résolution de la Banque nationale de Belgique précisant la méthodologie suivie et les critères d'évaluation considérés lors de la décision d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire

Champ d'application

La présente circulaire s'applique aux entités de résolution qui ne relèvent pas de l'article 92 bis du Règlement (UE) n°575/2013¹ et qui font partie d'un groupe de résolution dont la valeur totale des actifs est inférieure à 100 milliards d'euros.

Résumé/Objectifs

L'article 45 quater, paragraphe 6 de la directive 2014/59/EU², tel que transposé à l'article 267/5/1, paragraphe 5 de la loi du 25 avril 2014³, et tel que transposé à l'article 279 de la loi du 20 juillet 2022⁴, juncto article 267/5/1, paragraphe 5 de la loi du 25 avril 2014 et l'article 12 quinquies, paragraphe 5 du règlement (UE) n°806/2014⁵ octroient la faculté aux autorités de résolution nationales d'appliquer ou de demander au Conseil de résolution unique d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang, à une entité de résolution qui fait partie d'un groupe de résolution dont la valeur totale des actifs est inférieure à 100 milliards d'euros. La présente circulaire vise à préciser la méthodologie suivie et les critères que le Collège de résolution considère lorsqu'il évalue l'exercice de cette faculté pour un établissement de droit belge ou pour son entreprise-mère de droit belge.

Structure

1. Introduction
2. Définitions
3. Méthodologie et critères d'évaluation

- ¹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.
- ² Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.
- ³ Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.
- ⁴ Loi du 20 juillet 2022 relative au statut et au contrôle des sociétés de bourse.
- ⁵ Règlement (UE) n°806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n°1093/2010.

Madame,
Monsieur,

Section 1. Introduction

1. Le cadre de résolution européen introduit l'obligation pour l'ensemble des établissements de crédit et des entreprises d'investissement établis dans l'Union européenne, ainsi qu'éventuellement pour leur entreprise-mère, de satisfaire à une exigence MREL. La directive 2014/59/UE, telle que transposée en droit belge, et le Règlement (UE) n°806/2014 établissent une exigence MREL spécifique pour les établissements d'importance systémique mondiale ainsi que pour les établissements de premier rang. Un établissement de rang secondaire ne doit pas satisfaire à cette exigence spécifique, sauf lorsque son autorité de résolution nationale estime qu'il peut raisonnablement présenter un risque systémique en cas de défaillance, auquel cas elle peut décider de lui appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang ou de demander au Conseil de résolution unique de le faire.
2. En application de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 février 2015 déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Collège de résolution, les conditions dans lesquelles le Collège de résolution échange de l'information avec des tiers et les mesures prises pour prévenir la survenance de conflits d'intérêts, le Collège de résolution clarifie par la présente circulaire sa pratique relative à l'application de l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire. La présente circulaire précise en particulier la méthodologie suivie et les critères considérés par le Collège de résolution afin de déterminer si l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang doit être appliquée à un établissement de rang secondaire.

Section 2. Définitions

3. Les définitions suivantes s'appliquent aux fins de la présente circulaire :
 - a. Collège de résolution, le Collège de résolution de la Banque nationale de Belgique institué à l'article 21ter de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique ;
 - b. Communication 2020/C 417/02, la Communication de la Commission relative à l'interprétation de certaines dispositions juridiques du cadre révisé de résolution des défaillances bancaires en réponse aux questions soulevées par les autorités des Etats membres (deuxième communication de la Commission) 2020/C 417/02 ;
 - c. Cycle de plan de résolution, le cycle annuel ou bisannuel au cours duquel le plan de résolution et la décision MREL d'un établissement sont mis à jour ;
 - d. Directive 2014/59/UE, la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n°1093/2010 et (UE) n°648/2012 ;
 - e. Etablissement, un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement ;
 - f. Etablissement de premier rang, une entité de résolution qui ne relève pas de l'article 92 bis du Règlement (UE) n° 575/2013 et qui fait partie d'un groupe de résolution dont la valeur totale des actifs dépasse 100 milliards d'euros ;
 - g. Etablissement de rang secondaire, une entité de résolution qui ne relève pas de l'article 92 bis du Règlement (UE) n° 575/2013 et qui fait partie d'un groupe de résolution dont la valeur totale des actifs est inférieure à 100 milliards d'euros ;
 - h. Exigence MREL, l'exigence minimale de fonds propres et de dettes éligibles, telle que définie à la sous-section 2, de la section IV/1 du chapitre V du Titre VIII du Livre II de la loi du 25 avril 2014 ou à l'article 12 du Règlement (UE) n°806/2014 ;

- i. Exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang, l'exigence MREL spécifiquement applicable aux établissements de premier rang, en vertu de l'article 267/5/1, §4, juncto article 267/5, §4 et §7 de la loi du 25 avril 2014 ou de l'article 12 quinquies, paragraphe 4, juncto article 12 quater, paragraphes 4 et 7 du Règlement (UE) n°806/2014 ;
 - j. Loi du 25 avril 2014, la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit ;
 - k. Loi du 20 juillet 2022, la loi du 20 juillet 2022 relative au statut et au contrôle des sociétés de bourse et portant des dispositions diverses; et
 - l. Règlement (UE) n°806/2014, le règlement (UE) n°806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n°1093/2010.
4. En absence d'une définition spécifique figurant au précédent paragraphe, les définitions visées aux articles 3, 4 et 242 de la loi du 25 avril 2014 s'appliquent.

Section 3. Méthodologie et critères d'évaluation

5. Le Collège de résolution détermine si l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang doit être appliquée à un établissement de rang secondaire en trois étapes. La première étape établit que la condition d'exercice de l'article 45 quater, paragraphe 6 de la directive 2014/59/EU, tel que transposé en droit belge, ou de l'article 12 quinquies, paragraphe 5 du règlement (UE) n°806/2014 est satisfaite. Les deuxième et troisième étapes apprécient conjointement la proportionnalité d'une telle décision.
- a. La première étape vise à apprécier la condition d'exercice de l'article 45 quater, paragraphe 6 de la directive 2014/59/EU, tel que transposé en droit belge, ou de l'article 12 quinquies, paragraphe 5 du règlement (UE) n°806/2014. Chacun de ces articles ne peut être appliqué que lorsque l'autorité de résolution nationale estime que la défaillance d'un établissement de rang secondaire peut raisonnablement présenter un risque systémique. La Commission européenne a confirmé dans sa communication 2020/C 417/02 que le facteur clé dans la décision de l'autorité de résolution d'appliquer ou de demander d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang est l'appréciation que l'établissement de rang secondaire est raisonnablement susceptible de présenter un risque systémique en cas de défaillance. La première étape de la méthodologie vise par conséquent à estimer l'existence de conséquences systémiques en cas de défaillance de l'établissement de rang secondaire.
 - b. Lorsque la première étape conclut que la défaillance d'un établissement de rang secondaire peut raisonnablement présenter un risque systémique, la deuxième étape de la méthodologie vise à déterminer s'il est nécessaire d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à cet établissement. L'évaluation conduite lors de cette deuxième étape n'est pas effectuée lorsque la condition d'exercice de l'article 45 quater, paragraphe 6 de la directive 2014/59/EU, tel que transposé en droit belge, ou de l'article 12 quinquies, paragraphe 5 du règlement (UE) n°806/2014, telle qu'évaluée lors de la première étape, n'est pas satisfaite.
 - c. Lorsque la deuxième étape conclut qu'il est nécessaire d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire, la troisième étape de la méthodologie vise à compléter l'appréciation du caractère proportionné d'une telle exigence par rapport aux objectifs poursuivis, à l'aune de trois critères spécifiques définis à l'article 45 quater, paragraphe 6 de la directive 2014/59/EU, tel que transposé en droit belge, ou à l'article 12 quinquies, paragraphe 5 du règlement (UE) n°806/2014. L'autorité de résolution nationale doit apprécier chacun de ces critères et déterminer s'ils font éventuellement obstacle à l'application de l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang. L'évaluation conduite lors de cette troisième étape n'est pas effectuée lorsque

le Collège de résolution conclut dans son examen de la deuxième étape qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang.

6. Afin de garantir des conditions équivalentes à l'ensemble des établissements de droit belge, le Collège de résolution applique cette méthodologie à chaque établissement de rang secondaire de droit belge au cours du cycle de plan de résolution.

Etape 1 – Condition d'exercice

7. Le Collège de résolution estime si l'établissement de rang secondaire peut raisonnablement présenter un risque systémique en cas de défaillance. Cet examen ne nécessite pas que le Collège de résolution procède à une évaluation systématique et détaillée de l'ensemble des conséquences systémiques directes et indirectes résultant de la défaillance d'un établissement de rang secondaire. Cet examen peut reposer sur les conclusions d'analyses effectuées dans d'autres contextes ou sur les décisions d'autres autorités. Par exemple, le Collège de résolution peut se baser sur :
 - a. Des évaluations conduites par l'autorité macroprudentielle, ou des décisions de celle-ci. Par exemple la qualification d'un établissement en tant qu'établissement d'importance systémique domestique par l'autorité macroprudentielle en vertu de l'article 12 de l'annexe 4 de la loi du 25 avril 2014 permet de conclure que la défaillance du groupe de résolution dont fait partie l'établissement de rang secondaire aurait une incidence majeure respectivement sur la Belgique et le marché et l'économie d'un ou plusieurs autres Etats membres et sur le marché financier mondial ; ou
 - b. Le test d'intérêt public conduit dans le cadre du plan de résolution évalue la mesure dans laquelle la défaillance d'un établissement de rang secondaire et sa liquidation suivant une procédure normale d'insolvabilité serait de nature à compromettre les objectifs de la résolution. Lorsque le test d'intérêt public est satisfait parce que la liquidation de l'établissement de rang secondaire suivant le régime normal d'insolvabilité ne permet pas d'assurer la continuité des fonctions critiques ou ne permet pas d'éviter des effets négatifs sérieux sur la stabilité financière, notamment en prévenant la contagion, il peut être conclu que la défaillance de l'établissement de rang secondaire est raisonnablement susceptible de présenter un risque systémique.

La seule présence d'une fonction critique peut également permettre de conclure que la défaillance de l'établissement de rang secondaire est raisonnablement susceptible de présenter un risque systémique dans la mesure où une fonction critique est définie comme une activité, un service ou une opération dont l'interruption est susceptible, en Belgique ou dans un ou plusieurs autres Etats membres, d'entraîner des perturbations de services essentiels à l'économie réelle ou de perturber la stabilité financière, en raison de la taille, de la part de marché, de l'interdépendance interne et externe, de la complexité ou des activités transfrontalières de l'établissement ou du groupe dont il fait partie, une attention particulière étant accordée à la substituabilité de ces activités, services ou opérations.

8. L'incidence que la liquidation suivant une procédure normale d'insolvabilité d'un établissement de rang secondaire aurait sur le Fonds de garantie peut également corroborer l'estimation du risque systémique du Collège de résolution, en particulier lorsque les dépôts assurés sont significativement supérieurs à la Réserve d'intervention constituée par le Fonds de Garantie pour les établissements de crédit et les sociétés de bourse.

Etape 2 – Nécessité d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire

9. La nécessité d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire dépend de plusieurs éléments, et en particulier de l'incidence qu'une telle décision aurait. La nécessité d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire est évaluée tenant compte de l'exigence MREL déjà applicable :

- a. Premièrement, lorsque l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang est inférieure à l'exigence MREL déjà applicable à un établissement de rang secondaire, et pour autant qu'il n'existe pas d'indication que la situation soit susceptible de se modifier à court ou moyen terme, il n'est pas nécessaire de lui appliquer la première car une telle décision resterait sans effet. Afin d'évaluer l'incidence de sa décision, le Collège de résolution tient compte de l'ensemble des composantes de l'exigence MREL déjà applicable à un établissement de rang secondaire, en ce compris toute exigence à satisfaire au moyen de fonds propres ou d'instruments éligibles structurellement ou contractuellement subordonnés.
- b. Deuxièmement, le Collège de résolution évalue la mesure dans laquelle l'exigence MREL déjà applicable à un établissement de rang secondaire permet de satisfaire les seuils d'absorption de pertes et de recapitalisation mentionnés aux articles 37, paragraphe 10 et 44, paragraphe 5 de la directive 2014/59/EU au moyen d'instruments de fonds propres ou d'instruments éligibles structurellement ou contractuellement subordonnés. Lorsque ce n'est pas le cas, ou lorsqu'il existe des éléments indiquant que cela pourrait ne plus être le cas à court ou moyen terme, et qu'il existe un risque que des titulaires de dépôts ou d'autres créanciers chirographaires visés à l'article 389/1, 1° de la loi du 25 avril 2014 doivent absorber des pertes ou participer à une recapitalisation pour atteindre ces seuils, le Collège de résolution peut conclure qu'il est nécessaire d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang.

Etape 3 – Critères spécifiques de proportionnalité

10. Conformément à l'article 45 quater, paragraphe 6 de la directive 2014/59/EU, tel que transposé en droit belge, et à l'article 12 quinquies, paragraphe 5 du règlement (UE) n°806/2014, lorsque l'autorité de résolution nationale décide d'appliquer ou de demander d'appliquer l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire, elle tient compte de trois critères, contribuant à garantir que cette décision est proportionnée aux objectifs poursuivis et prend en considération les caractéristiques de l'établissement de rang secondaire concerné, à savoir :
 - a. La prévalence des dépôts et l'absence d'instruments de dettes dans le modèle de financement : ce critère est apprécié de manière cumulative et vise à évaluer la mesure dans laquelle le financement de l'établissement de rang secondaire est assuré exclusivement au moyen de dépôts ou si celui-ci dépend aussi des marchés d'instruments de dettes. Une prépondérance de dépôts ne constitue pas un obstacle à l'application de l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang pour autant que la capacité d'émettre des instruments de dettes sur les marchés soit avérée. Le maintien d'un programme d'émission d'instruments de dettes ou la conclusion d'émissions passées, éventuellement par l'intermédiaire d'un véhicule, d'une filiale de l'établissement de rang secondaire ou de son entreprise mère, suffisent à démontrer une capacité d'émettre des instruments de dettes ;
 - b. La mesure dans laquelle l'accès aux marchés des capitaux pour les dettes éligibles est limité : ce critère vise à évaluer de manière directe la mesure dans laquelle l'accès aux marchés d'instruments de dettes éligibles est avéré. Le maintien d'un programme d'émission d'instruments de dettes éligibles ou la conclusion d'émissions passées, éventuellement par l'intermédiaire d'un véhicule, d'une filiale de l'établissement de rang secondaire ou de son entreprise mère, suffisent à démontrer une capacité d'émettre des instruments de dettes éligibles ; et
 - c. La mesure dans laquelle l'entité de résolution s'appuie sur les fonds propres de base de catégorie 1 pour respecter l'exigence MREL : comme le critère précédent, ce critère vise à évaluer, cette fois de manière indirecte, la mesure dans laquelle l'accès aux marchés d'instrument de dettes éligibles est avéré. Il doit donc être évalué en combinaison avec le critère précédent. Un financement de l'exigence MREL exclusivement au moyen de fonds propres de base de catégorie 1 pourrait constituer un obstacle à l'application de l'exigence MREL spécifique applicable aux établissements de premier rang si cette situation résulte principalement d'une incapacité à accéder aux marchés d'instruments de dettes éligibles.

11. Le Collège de résolution n'applique pas l'exigence MREL spécifique aux établissements de premier rang à un établissement de rang secondaire si une telle exigence devait entraîner une exigence disproportionnée au regard de ces trois critères. Comme indiqué par le Commission européenne dans sa communication 2020/C 417/02, « cette conclusion ne doit pas être automatique et doit dépendre de la situation spécifique du cas concret. »

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Pierre Wunsch
Président du Collège de résolution