

**SURVEILLANCE DES ACTIVITES  
BANCAIRES TRANSFRONTIERES**

**Rapport d'un groupe de travail  
comprenant des membres du  
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et du  
Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire**

**Bâle, octobre 1996**

## Préface

Le présent document reproduit un rapport préparé par un groupe de travail comprenant des membres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire<sup>1</sup> et du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire<sup>2</sup>, qui formule des propositions en vue de surmonter les obstacles rencontrés par les autorités de tutelle des banques pour mener à bien une surveillance efficace des opérations transfrontières des banques internationales. Ce groupe de travail a été institué pour examiner plusieurs questions liées à la mise en œuvre du document *Normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger*, publié en juillet 1992 par le Comité de Bâle, et pour proposer des solutions pratiques. Ses travaux ont débouché sur vingt-neuf recommandations (section 2), destinées à améliorer et faciliter la surveillance prudentielle des risques bancaires, afin d'assurer la solidité des établissements de crédit sur le plan individuel et la stabilité du système financier dans son ensemble.

Le Comité de Bâle et le Groupe offshore ont entériné le rapport et leurs membres ont entrepris d'agir, avec les pouvoirs dont ils disposent, pour favoriser l'application de ses recommandations. Le Comité de Bâle est convaincu que le groupe de travail a fait progresser de façon notable le traitement de plusieurs questions délicates. Le dispositif qu'il a élaboré, s'il est mis en œuvre intégralement et fidèlement, devrait améliorer grandement la surveillance des groupes bancaires multinationaux. L'application du programme exposé dans le document devra cependant faire l'objet d'un suivi attentif, et il se peut que des modifications ultérieures s'avèrent nécessaires.

Le rapport a été examiné lors de la neuvième Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire, qui s'est tenue en juin 1996 à Stockholm. Après une discussion détaillée du contenu du rapport, les participants, originaires de cent quarante pays, ont, en qualité d'organes de tutelle des banques, approuvé les principes énoncés et convenu d'œuvrer à leur application dans leurs pays respectifs. Les groupes régionaux d'autorités de contrôle bancaire poursuivront leurs discussions sur ce sujet. Il est prévu d'effectuer une enquête, avant la prochaine Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire (1998), pour dresser le bilan des progrès réalisés dans la voie de la suppression des obstacles à une surveillance consolidée efficace.

---

<sup>1</sup> Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, institué en 1975 par les gouverneurs des banques centrales des pays du Groupe des Dix, rassemble les autorités de tutelle des banques. Il est composé de hauts représentants des autorités de contrôle bancaire et des banques centrales d'Allemagne, de Belgique, du Canada, des États-Unis, de France, d'Italie, du Japon, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse. Les réunions du Comité ont habituellement pour cadre la Banque des Règlements Internationaux, à Bâle, où se trouve son Secrétariat permanent.

<sup>2</sup> Le Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire, instance de coordination prudentielle entre autorités de tutelle des places franches financières établie en 1980, rassemble actuellement: Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Bermudes, Chypre, Gibraltar, Guernesey, Hong-Kong, île de Man, île Maurice, îles Caïmans, Jersey, Liban, Malte, Panama, Singapour et Vanuatu.

## Table des matières

	Page
<b>I. Introduction et historique .....</b>	1
<b>II. Résumé des conclusions et recommandations .....</b>	3
<b>III. Améliorer l'accès des autorités d'origine aux informations nécessaires à une surveillance consolidée efficace .....</b>	8
a) Nature des informations échangées .....	8
b) Définition des informations nécessaires aux autorités d'origine pour exercer leur surveillance courante .....	9
c) Inspections par l'autorité d'origine .....	12
d) Activités criminelles graves .....	14
e) Informations communiquées par l'autorité d'origine à l'autorité d'accueil .....	15
<b>IV. S'assurer que toutes les activités bancaires transfrontières sont soumises à une surveillance efficace de la part des autorités d'origine et d'accueil .....</b>	17
a) Évaluer l'efficacité du contrôle effectué par l'autorité d'origine .....	17
b) Suivi des normes de contrôle des pays d'accueil .....	17
c) Autres préoccupations liées aux activités bancaires transfrontières .....	18
<b>Annexe A</b> Procédure type pour les inspections transfrontières .....	21
<b>Annexe B</b> Surveillance consolidée efficace .....	22
<b>Annexe C</b> Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire: Liste de vérification pour les investigations sur place .....	25

# Surveillance des activités bancaires transfrontières

## I. Introduction et historique

Les normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger, publiées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en juillet 1992, posent quatre grands principes:

1. Toutes les banques internationales devraient être contrôlées par une autorité du pays d'origine apte à mener à bien la surveillance consolidée.
2. La création d'un établissement bancaire à l'étranger devrait recevoir l'assentiment préalable des autorités de contrôle du pays d'accueil et du pays d'origine.
3. Les autorités de contrôle du pays d'origine devraient avoir le pouvoir d'obtenir des informations auprès des établissements à l'étranger des banques sous leur tutelle.
4. Si l'autorité du pays d'accueil juge que l'une de ces trois normes minimales n'est pas respectée, elle pourrait imposer des restrictions ou interdire la création d'établissements bancaires.

À la fin de 1994, un groupe de travail<sup>3</sup> comprenant des représentants du Comité de Bâle et du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire a été constitué pour examiner plusieurs questions liées à la mise en œuvre de ces normes minimales, en vue de surmonter les obstacles à une surveillance transfrontière efficace. Bien que le groupe, en raison de sa composition, ait principalement examiné la surveillance des activités bancaires extraterritoriales, ses conclusions s'appliquent à l'ensemble des relations entre autorités de pays d'origine et de pays d'accueil et ont été formulées dans cet esprit.

Le groupe de travail estime que, pour satisfaire aux normes minimales, les autorités de contrôle ont le droit de recourir aux techniques de surveillance qu'elles utilisent normalement de façon courante. Dans certains cas, toutefois, des obstacles s'y opposent encore; le rapport en examine la nature et décrit les modalités pratiques permettant aux autorités de les surmonter. Les problèmes recensés par le groupe de travail se répartissent en deux grandes catégories, examinées successivement dans le corps du rapport et résumées ci-après.

a) Le premier groupe de problèmes se rapporte à la troisième norme décrite précédemment et a trait à *l'accès à l'information*. En particulier, les autorités de contrôle du pays d'origine («autorités d'origine») ont rencontré ou perçoivent des difficultés à obtenir toutes les informations dont elles ont

---

<sup>3</sup> Les membres du groupe de travail étaient les suivants: M. Crook (Guernesey), Mme Dilbert (îles Caïmans), MM. Feldberg/Rutledge (États-Unis), Mme Foo-Yap Siew Hong (Singapour), MM. Godano (Italie), Hartzell/Sullivan (États-Unis), Hauri/Zuberbühler (Suisse), Sanio (Allemagne), Smout/Chalmers (Royaume-Uni), Spillenkothen/Ryback/Schemering (États-Unis), Williams (Bermudes), Freeland (Secrétariat). Le groupe était coprésidé par MM. Powell (Président du Groupe offshore) et Musch (Secrétaire Général du Comité de Bâle).

besoin pour mener une surveillance consolidée efficace. La réglementation en matière de secret bancaire reste une entrave dans certaines circonstances et juridictions. En outre, des techniques et procédures acceptées depuis longtemps comme pratiques courantes se heurtent encore à des obstacles dans quelques pays; c'est le cas des inspections à l'étranger par les autorités d'origine. Réciproquement, les autorités de contrôle du pays d'accueil («autorités d'accueil») doivent également se procurer des informations auprès des autorités d'origine pour exercer une surveillance efficace.

b) Le second groupe de problèmes se rapporte au principe général posé par le Concordat selon lequel toutes les opérations bancaires transfrontières devraient être soumises à une *surveillance efficace par les autorités d'origine et d'accueil*. En particulier:

- les autorités d'accueil ne disposent pas d'un critère commun leur permettant de juger ce qui constitue une surveillance consolidée efficace par les autorités d'origine, ni de déterminer si cette surveillance est menée conformément à la première norme minimale;
- pour définir les meilleures modalités de surveillance consolidée efficace, les autorités d'origine doivent disposer d'un processus d'évaluation des normes de surveillance appliquées par les autorités d'accueil. Le Groupe offshore a défini des critères minimaux pour ses membres et souhaite l'assistance du Comité de Bâle pour s'assurer que chaque centre extraterritorial y satisfait;
- le principe du Concordat en vertu duquel aucun établissement bancaire ne devrait échapper à la surveillance est encore remis en cause par des lacunes du contrôle bancaire, concernant, par exemple, les succursales sans activité réelle s'apparentant à des «coquilles vides» (façades comptables), «sociétés sœurs» (séparées en droit, mais appartenant aux mêmes actionnaires) et «domiciliations de complaisance» (maisons mères instituées dans des centres financiers insuffisamment réglementés).

Pour favoriser une mise en œuvre effective des normes minimales ainsi que des recommandations contenues dans le présent rapport, le groupe de travail estime que tous les participants à la Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire, qui se tiendra à Stockholm, devraient réaffirmer leur engagement, inhérent au document de 1992, à déployer tous leurs efforts pour les appliquer. En vue de fixer des objectifs, sous une forme ou une autre, concernant d'éventuels amendements aux législations en vigueur, le groupe de travail propose qu'il soit demandé à la Conférence de Stockholm de diligenter une étude, pour la Conférence de 1998, sur le degré de mise en œuvre de ces normes et recommandations dans les divers pays. Le groupe note que les autorités qui ne sont pas en mesure d'obtenir des informations montrant de façon probante qu'un pays donné satisfait aux normes minimales prendront tôt ou tard les sanctions prévues à la quatrième norme ou limiteront les activités de leurs banques dans certaines juridictions étrangères.

## II. Résumé des conclusions et recommandations

Le groupe de travail a formulé plusieurs conclusions et recommandations qui, à son avis, constitueraient un complément utile aux normes minimales. Les recommandations qui suivent sont soumises à l'approbation des participants à la Conférence de Stockholm; il convient de les examiner dans le contexte des sections correspondantes du rapport.

### 1. Améliorer l'accès des autorités d'origine aux informations nécessaires à une surveillance consolidée efficace

i) Pour exercer une surveillance consolidée exhaustive des activités effectuées à l'échelle mondiale par les groupes bancaires sous sa tutelle, l'autorité d'origine doit être en mesure d'évaluer tous les aspects significatifs des opérations ayant une incidence sur la sécurité et la santé financière d'une banque, quel que soit l'endroit où elles sont effectuées, en recourant aux méthodes d'évaluation, quelles qu'elles soient, essentielles à son processus de contrôle (*paragraphes 16 et 18*).

ii) L'autorité d'origine doit être en mesure de vérifier l'exactitude des informations quantitatives communiquées par les groupes sur leurs filiales et succursales dans d'autres juridictions et de s'assurer qu'il n'existe pas de lacunes dans la surveillance prudentielle (*paragraphe 7*).

iii) Tout en reconnaissant qu'il existe des raisons légitimes pour protéger la confidentialité des données relatives à la clientèle, le groupe de travail est d'avis que la réglementation sur le secret bancaire ne devrait pas limiter l'aptitude des autorités à garantir la sécurité et la solidité du système bancaire international (*paragraphe 5*).

iv) Pour ce qui est des données ne concernant pas les dépôts, l'autorité d'accueil est invitée à aider l'autorité d'origine à obtenir les informations dont elle a besoin et à les lui fournir si elles ne sont pas transmises par d'autres circuits prudentiels. Le groupe de travail estime qu'il est essentiel de modifier les législations nationales qui s'opposent de quelque façon que ce soit à la transmission d'informations prudentielles sur des sujets qui ne sont pas liés aux dépôts (*paragraphe 8*).

v) Au sujet du passif du bilan, l'autorité d'origine n'a pas systématiquement besoin de connaître l'identité des déposants. Toutefois, dans des conditions bien définies, elle aurait besoin d'avoir accès au nom des déposants et aux données relatives aux comptes de dépôts (*paragraphe 9*).

vi) En temps normal, l'autorité d'origine ne sera pas intéressée par l'identité des investisseurs pour le compte desquels une banque du pays d'accueil gère des portefeuilles privés, au risque de leur clientèle. Toutefois, dans certaines circonstances exceptionnelles, l'autorité d'origine aurait besoin d'avoir accès au nom des déposants et aux données relatives aux comptes d'investissement, sous réserve des garanties énumérées au paragraphe 10 (*paragraphe 13*).

vii) Le groupe de travail recommande à l'autorité d'accueil dont la législation nationale ne permet pas à l'autorité d'origine d'avoir accès aux données relatives aux déposants de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour obtenir un réexamen, voire un amendement de la législation, afin d'instituer un mécanisme par lequel une autorité d'origine pourrait avoir accès à de telles informations,

dans des cas exceptionnels et avec le consentement de l'autorité d'accueil, sous réserve des conditions énumérées au point viii ci-après (*paragraphe 12*).

viii) Afin d'assurer la protection légitime de la clientèle des banques, il importe que les informations obtenues par l'autorité d'origine, surtout si elles ont trait au nom des déposants ou des investisseurs, conservent un caractère strictement confidentiel. Le groupe de travail recommande que l'autorité d'accueil soumise à une réglementation permettant aux autorités étrangères d'avoir accès aux données relatives aux déposants ou aux investisseurs subordonne cet accès (à la discrétion du pays d'accueil) aux conditions suivantes (*paragraphe 10*):

- les informations ne devraient être recherchées qu'à des fins prudentielles spécifiques;
- les informations reçues ne devraient être communiquées qu'à des responsables de la surveillance prudentielle et n'être transmises à des tiers qu'avec le consentement préalable de l'autorité d'accueil<sup>4</sup>;
- l'autorité d'accueil devrait garantir que toutes les mesures seront prises pour préserver le caractère confidentiel des informations reçues par l'autorité d'origine, sauf consentement exprès du client;
- les autorités d'accueil et d'origine devraient pratiquer un échange d'informations, sans qu'une réciprocité parfaite soit toutefois exigée;
- avant d'engager une action sur la base des renseignements transmis, l'autorité ayant reçu les informations s'efforcera de consulter celle qui les a communiquées.

ix) Si une autorité d'accueil a de bonnes raisons de douter que l'autorité d'origine utilisera les informations confidentielles reçues à des fins exclusivement prudentielles, elle conserverait le droit de ne pas les lui fournir (*paragraphe 11*).

x) Sous réserve que l'identité de la clientèle soit convenablement protégée, l'autorité d'origine devrait pouvoir, à sa discrétion et après consultation de l'autorité d'accueil, conduire des inspections sur place dans d'autres juridictions pour mener à bien une surveillance consolidée globale efficace. Ce pouvoir devrait comprendre, avec le consentement de l'autorité d'accueil et dans les limites du cadre juridique du pays d'accueil, le droit d'accès au nom des déposants et aux données pertinentes relatives aux comptes de dépôts, si l'autorité d'origine soupçonne des activités criminelles graves (définies à la section d). Quand une autorité d'accueil a des raisons de croire que l'inspection poursuit des objectifs étrangers à la surveillance prudentielle, elle devrait avoir le droit de s'y opposer ou d'y mettre un terme (*paragraphe 19*).

xi) Établir une procédure standard d'inspection à l'étranger selon les principes exposés à l'annexe A pourrait éviter tout risque de malentendu (*paragraphe 20*).

xii) Dans certains pays où la réglementation ne permet pas des inspections sur place par les autorités d'autres juridictions, le groupe de travail invite l'autorité d'accueil à mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour faire modifier cette réglementation. Entre temps, elle devrait, dans les

---

<sup>4</sup> Sauf dans les circonstances décrites aux paragraphes 11 et 26.

limites du droit applicable, être disposée à coopérer avec toute autorité d'origine souhaitant mener une inspection. Le groupe de travail estime que l'autorité d'accueil devrait avoir le choix d'accompagner l'autorité d'origine pendant toute la durée de l'inspection (*paragraphe 21*).

xiii) Il importe de préserver le caractère confidentiel des informations obtenues en cours d'inspection. L'autorité d'origine devrait mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour amender la législation interne si celle-ci ne garantit pas de manière suffisante que les informations obtenues pour assurer l'efficacité de la surveillance consolidée seront utilisées exclusivement à cette fin (*paragraphe 22*).

xiv) Si, au cours d'une inspection sur place dans un pays d'accueil, une autorité d'origine décèle une violation grave du droit pénal du pays d'origine, elle peut être dans l'obligation légale stricte de transmettre immédiatement l'information aux instances compétentes du pays d'origine. Dans ce cas, l'autorité d'origine devrait informer l'autorité d'accueil de l'action qu'elle a l'intention d'entreprendre<sup>5</sup> (*paragraphe 26*).

xv) Pour que sa surveillance consolidée ait une dimension mondiale et soit efficace, l'autorité d'origine a aussi besoin d'informations sur certains aspects *qualitatifs* des activités menées dans d'autres juridictions par les succursales et filiales de groupes bancaires sous sa tutelle. Tous les membres du groupe de travail sont d'avis qu'il est essentiel, pour que la surveillance consolidée soit efficace, que rien n'entrave la transmission de ces informations qualitatives à l'autorité d'origine (*paragraphes 14 et 15*).

## **2. Améliorer l'accès des autorités d'accueil aux informations nécessaires à une surveillance efficace**

xvi) En ce qui concerne les *données spécifiques à l'implantation locale*, partager une telle information sans tarder peut utilement contribuer à résoudre un problème potentiel avant qu'il ne s'aggrave. L'autorité d'origine devrait donc consulter l'autorité d'accueil dans de telles situations et cette dernière devrait, en retour, lui communiquer ses conclusions. Il est essentiel, en particulier, que l'autorité d'origine informe l'autorité d'accueil sans délai si elle a des raisons de mettre en doute l'intégrité de l'implantation, la qualité de sa direction ou la rigueur des contrôles internes exercés par la banque mère (*paragraphe 28*).

xvii) L'autorité d'origine devrait inscrire sur son fichier d'adresses toutes les autorités étrangères accueillant des implantations de banques sous sa tutelle, afin de leur communiquer les informations présentant un intérêt pour elles (*paragraphe 29*).

xviii) Si le groupe de travail est convenu que l'autorité d'origine devrait s'efforcer de tenir les autorités d'accueil informées de toute dégradation sensible de la situation des groupes au niveau

---

<sup>5</sup> Certains membres du groupe de travail sont fermement d'avis que, comme l'exige leur réglementation interne, l'autorité d'origine devrait être contrainte d'obtenir l'approbation de l'autorité d'accueil avant d'informer les instances compétentes du pays d'origine de toute violation présumée de la réglementation du pays d'origine.



mondial, il reconnaît qu'il s'agit là d'une question très délicate et que les décisions relatives au partage d'informations devront être prises au cas par cas (*paragraphe 30*).

### **3. S'assurer que toutes les activités bancaires transfrontières sont soumises à une surveillance efficace de la part des autorités d'origine et d'accueil**

xix) Le groupe de travail a élaboré un ensemble de principes pour une surveillance consolidée efficace (annexe B), qui pourrait servir aux autorités d'accueil de liste de vérification pour les aider à déterminer si une autorité d'origine satisfait ou non aux normes minimales (*paragraphe 31*).

xx) Il serait possible, à l'instar de ce que fait le Groupe offshore, de s'appuyer sur des procédures définies au sein des groupes régionaux d'autorités de contrôle bancaire pour favoriser l'application des normes minimales (*paragraphe 33*).

xxi) Le groupe de travail recommande que les autres groupes régionaux envisagent l'utilisation d'une liste de vérification analogue à celle du Groupe offshore (annexe C) pour déterminer avec certitude lesquels de leurs membres respectent certains critères généraux (*paragraphe 34*).

xxii) Le Comité de Bâle invite ses pays membres à aider le Groupe offshore ou tout autre groupe régional dans ce processus d'investigation factuelle, mais en laissant au groupe concerné le soin de décider ou refuser l'admission d'un candidat. Le Comité a également chargé son Secrétariat de dresser une liste des personnes compétentes (responsables du contrôle prudentiel en retraite, par exemple) prêtes à entreprendre des exercices de cette nature (*paragraphe 37*).

xxiii) Il incombe à l'autorité qui agréé une coquille vide de s'assurer que celle-ci sera assujettie à un contrôle efficace. Aucune activité bancaire ne devrait pouvoir s'exercer sans agrément, et aucune coquille vide ne devrait être agréée sans qu'il soit démontré qu'elle sera effectivement soumise à surveillance. Si une autorité d'accueil reçoit une demande d'agrément pour une nouvelle coquille vide qui sera gérée dans une autre juridiction, il lui appartient d'en aviser à la fois l'autorité d'origine et l'autorité chargée de cette juridiction, afin de vérifier, avant d'accorder son agrément, qu'un contrôle efficace lui sera appliqué (*paragraphe 39*).

xxiv) L'autorité d'origine ne devrait pas permettre aux banques sous sa tutelle de créer ou d'acquérir des établissements dans une quelconque juridiction d'accueil sans s'assurer au préalable que de tels établissements seront assujettis à un contrôle approprié (*paragraphe 40*).

xxv) Si l'autorité d'origine souhaite mener des inspections sur place, elle doit être autorisée à examiner les livres de la coquille vide, où qu'ils se trouvent; le groupe de travail est d'avis que, en aucun cas, l'accès à ces livres ne doit être protégé par le secret bancaire en vigueur dans le pays qui accorde l'agrément (*paragraphe 40*).

xxvi) Le groupe de travail recommande que les autorités d'origine ou d'accueil veillent à assurer une surveillance consolidée des *banques sœurs* – sans lien de filiation, mais parallèles (c'est-à-dire sous la même structure d'actionnariat) et établies dans deux juridictions distinctes –, si nécessaire en exigeant une modification de la structure du groupe, conformément aux normes minimales (*paragraphe 41*).

xxvii) Il incombe à l'autorité d'origine qui accorde son agrément à une unité bancaire de surveiller ses opérations dans le monde entier (*paragraphe 42*).

xxviii) Aucune société ne devrait pouvoir inclure le terme de «banque» dans son nom si elle ne se livre pas à des activités bancaires et n'est pas soumise au contrôle bancaire (*paragraphe 42*).

xxix) Le groupe de travail estime que le Comité de Bâle devrait conseiller à tous les pays d'accueil de faire preuve d'une extrême prudence avant d'autoriser les opérations transfrontières de banques établies dans des centres financiers insuffisamment réglementés, surtout quand il s'agit d'institutions financières non bancaires (*paragraphe 42*).

### **III. Améliorer l'accès des autorités d'origine aux informations nécessaires à une surveillance consolidée efficace**

#### **a) Nature des informations échangées**

1. Le groupe de travail reconnaît que l'autorité d'origine peut recevoir des informations par plusieurs circuits. En fait, l'efficacité de la surveillance consolidée repose sur une hiérarchie claire des flux d'informations à partir de l'activité bancaire délocalisée. Par exemple, les données devraient pouvoir circuler:

- de la filiale ou succursale vers le siège ou la banque mère;
- de la banque mère ou du siège vers l'autorité d'origine;
- de la filiale ou succursale vers l'autorité d'accueil;
- de l'autorité d'accueil vers l'autorité d'origine.

2. Pour évaluer les besoins d'informations prudentielles, il convient d'établir une distinction entre:

- les données initiales exigées dans le cadre de la procédure d'agrément;
- les informations régulières nécessaires à l'exercice de la surveillance courante;
- les renseignements exceptionnels requis dans les situations de «veille» ou de crise.

Dans tous les cas, il importe de développer et renforcer progressivement les accords de collaboration entre autorités d'origine et d'accueil.

3. Comme l'indiquaient les normes minimales, le processus d'agrément donne l'occasion aux autorités d'origine et d'accueil de s'entendre sur la nature des informations escomptées par chacune et sur la manière de les transmettre. Dans certains cas, elles peuvent mettre au point, sur une base bilatérale, un protocole d'accord ou un échange de lettres formalisant ce qu'elles attendent de la relation. Les discussions menant à ces accords aident souvent chaque autorité à mieux connaître la nature du processus de surveillance mené par l'autre et à juger le bénéfice qu'elle peut en retirer.

4. Le groupe de travail a conclu que les autorités d'origine, au moment de définir leurs besoins d'informations, devaient établir une distinction entre éléments essentiels et souhaitables, et entre données pertinentes et secondaires. Par le passé, l'accès des autorités d'origine aux informations prudentielles dans le pays d'accueil a parfois été entravé par la réglementation sur le secret bancaire, destinée à préserver la confiance de la clientèle dans le respect de la confidentialité des données.

5. Tout en reconnaissant qu'il existe des raisons légitimes pour protéger la confidentialité des données relatives à la clientèle, le groupe de travail est d'avis que la réglementation sur le secret bancaire ne devrait pas limiter l'aptitude des autorités à garantir la sécurité et la solidité du système bancaire international. Il estime également que les recommandations du présent rapport visant à renforcer le mécanisme d'échange d'informations n'empiéteront en aucune manière sur la capacité des banques à protéger leurs relations de confidentialité avec leur clientèle, en dehors des activités illicites.

Les diverses recommandations formulées dans la présente partie du rapport sont cependant soumises aux exceptions décrites à la section d), qui traite des activités criminelles graves. Des exceptions identiques visent également les infractions délibérées aux limites prudentielles ou aux règles de surveillance.

**b) Définition des informations nécessaires aux autorités d'origine pour exercer leur surveillance courante**

6. Le groupe de travail observe que les autorités d'origine ont besoin d'informations essentiellement *quantitatives* et *qualitatives*. L'accent est surtout placé sur les risques de crédit, de marché et financiers en général ainsi que sur l'efficacité de l'organisation et des contrôles, afin de s'assurer que les banques mènent leurs activités avec prudence et ne prennent pas de risques excessifs de nature à menacer leur solvabilité. Dans la plupart des cas, les risques apparaissent à l'actif du bilan, de sorte que l'autorité d'origine se préoccupe essentiellement des prêts et autres éléments d'actif.

7. Les informations *quantitatives* que l'autorité d'origine doit recevoir régulièrement, sur base consolidée, comprennent les données relatives aux implantations à l'étranger, qui servent à calculer, par exemple, les ratios de fonds propres, les grands risques ou les limites légales de prêt (y compris pour les positions intragroupes) ainsi que les concentrations de financements et de dépôts. La banque mère devrait disposer de ces renseignements et les transmettre sans réserve à l'autorité d'origine (en précisant le nombre et le montant des gros dépôts); dans certaines juridictions, elle est légalement tenue de le faire. Toutefois, l'autorité d'origine doit, de son côté, être en mesure de vérifier l'exactitude des informations quantitatives communiquées par les groupes sur leurs filiales et succursales dans d'autres juridictions et de s'assurer qu'il n'existe pas de lacunes dans la surveillance prudentielle.

8. Dans certains pays d'accueil, la législation nationale fait obstacle à la collecte et à la vérification régulières des données prudentielles par l'autorité d'origine. L'accès à l'information sur *l'actif du bilan* pose moins de problèmes que celle sur les déposants. En conséquence, pour ce qui est des données ne concernant pas les dépôts, l'autorité d'accueil est invitée à aider l'autorité d'origine à obtenir les informations dont elle a besoin et à les lui fournir si elles ne sont pas transmises par d'autres circuits prudentiels. Le groupe de travail estime qu'il est essentiel de modifier les législations nationales qui s'opposent de quelque façon que ce soit à la transmission d'informations prudentielles sur des sujets qui ne sont pas liés aux dépôts.

9. Au sujet du *passif du bilan*, l'autorité d'origine n'a pas systématiquement besoin de connaître l'identité des déposants. Elle s'intéresse principalement aux dépôts pour des questions de liquidité; les informations qui lui sont nécessaires portent sur l'existence éventuelle de concentrations au niveau mondial et, dans ce cas, sur les montants correspondants. Il suffit donc, normalement, qu'elle dispose d'agrégats sur les dépôts dépassant un seuil significatif par rapport au volume total des dépôts, du bilan ou du capital de l'établissement, avec indication de leur source géographique. L'autorité

d'origine peut toutefois souhaiter vérifier soit la présence ou l'absence d'un nom déterminé parmi les gros déposants, pour effectuer le suivi des concentrations ou du risque du financement (en cas de retrait), soit retracer toutes les opérations effectuées par un client déterminé ou pour son compte (ce qui peut impliquer un groupe de sociétés affiliées), pour surveiller la position d'un établissement en difficulté. Dans ces conditions bien définies, l'autorité d'origine aurait besoin d'avoir accès au nom des déposants et aux données relatives aux comptes de dépôts.

10. Afin d'assurer la protection légitime de la clientèle des banques, il importe que les informations obtenues par l'autorité d'origine, surtout si elles ont trait au nom des déposants ou des investisseurs, conservent un caractère strictement confidentiel. À défaut d'assurance appropriée à cet égard, la confiance des clients sera entamée et l'autorité d'accueil sera alors naturellement réticente à informer l'autorité d'origine. En conséquence, le groupe de travail recommande que l'autorité d'accueil soumise à une réglementation permettant aux autorités étrangères d'avoir accès aux données relatives aux déposants ou aux investisseurs subordonne cet accès (à la discrétion du pays d'accueil) aux conditions suivantes, qui reprennent, dans l'ensemble, celles du supplément au Concordat de 1990, à savoir:

- les informations ne devraient être recherchées qu'à des fins prudentielles spécifiques;
- les informations reçues ne devraient être communiquées qu'à des responsables de la surveillance prudentielle et n'être transmises à des tiers qu'avec le consentement préalable de l'autorité d'accueil<sup>6</sup>;
- l'autorité d'accueil devrait garantir que toutes les mesures seront prises pour préserver le caractère confidentiel des informations reçues par l'autorité d'origine, sauf consentement exprès du client;
- les autorités d'accueil et d'origine devraient pratiquer un échange d'informations, sans qu'une réciprocité parfaite soit toutefois exigée;
- avant d'engager une action sur la base des renseignements transmis, l'autorité ayant reçu les informations s'efforcera de consulter celle qui les a communiquées.

11. Dans un grand nombre de pays, il est également possible que, à un degré variable, l'autorité de contrôle soit obligée, par décision de justice, notamment dans les affaires pénales, de divulguer des informations dont elle a connaissance, y compris si elle les a obtenues auprès d'une autorité étrangère ou dans le cadre d'une inspection transfrontière. Dans quelques pays, les commissions parlementaires disposent de pouvoirs légaux semblables leur permettant de contraindre l'autorité à révéler des informations obtenues sous le sceau du secret. Dans de telles circonstances, celle-ci devrait normalement informer l'autorité d'accueil et solliciter son consentement préalable. Si cette dernière n'est pas en mesure de donner son accord, il est suggéré que l'autorité d'origine attire l'attention de l'instance requérant les informations sur le fait que, en persistant dans sa demande, elle pourrait gravement limiter la capacité de l'autorité d'origine à obtenir ultérieurement les informations

---

<sup>6</sup> Sauf dans les circonstances décrites aux paragraphes 11 et 26.

nécessaires à l'efficacité de sa surveillance, non seulement dans le pays d'accueil concerné, mais dans les autres également, et que cela compromettrait peut-être son aptitude à mener des inspections à l'étranger. Si, de son côté, une autorité d'accueil a de bonnes raisons de douter que l'autorité d'origine utilisera les informations confidentielles reçues à des fins exclusivement prudentielles, elle conserverait le droit de ne pas les lui fournir.

12. Dans quelques pays, la législation nationale n'autorise pas une autorité d'accueil, même dans des circonstances bien définies, à révéler des informations relatives à un déposant déterminé, y compris si l'autorité d'origine donne toutes les garanties de confidentialité. Dans ce cas, le groupe de travail recommande à l'autorité d'accueil de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour obtenir un réexamen, voire un amendement de la législation, afin d'instituer un mécanisme par lequel une autorité d'origine pourrait avoir accès à de telles informations, dans des cas exceptionnels et avec le consentement de l'autorité d'accueil, sous réserve des conditions énumérées au paragraphe 10.

13. De nombreuses banques gèrent des portefeuilles privés, au risque de leur clientèle. Ces investissements n'apparaissent pas au bilan de la banque et n'impliquent pas nécessairement des risques de solvabilité ni de liquidité, bien qu'ils puissent comporter des risques juridiques, d'atteinte à la réputation et opérationnels. En temps normal, l'autorité d'origine ne sera pas intéressée par l'identité de cette clientèle, mais elle pourra souhaiter vérifier que la banque dispose de systèmes adéquats pour la gestion et l'enregistrement de tels investissements. Toutefois, dans certaines circonstances exceptionnelles (comme celles qui sont décrites à la section d), l'autorité d'origine aurait besoin d'avoir accès au nom des déposants et aux données relatives aux comptes d'investissement, sous réserve des garanties énumérées au paragraphe 10.

14. Pour que sa surveillance consolidée ait une dimension mondiale et soit efficace, l'autorité d'origine a aussi besoin d'informations sur certains aspects *qualitatifs* des activités menées dans d'autres juridictions par les succursales et filiales de groupes bancaires sous sa tutelle. Elle doit en particulier s'assurer que:

- le groupe bancaire dispose d'un système de gestion des risques couvrant adéquatement l'ensemble de ses activités dans le monde;
- les contrôles internes et procédures d'audit interne appliqués aux activités du groupe à l'étranger sont suffisamment rigoureux;
- les changements dans la structure du capital et dans le contrôle des sociétés dans lesquelles le groupe détient une participation font l'objet d'un suivi;
- la méthode de déclaration à l'autorité d'origine par les circuits décrits au paragraphe 1 est fiable;
- la qualité de la direction n'est pas en doute, la compétence et l'honorabilité des dirigeants ayant été démontrées, le cas échéant;
- les actifs sont de bonne qualité et les niveaux de concentration connus, et qu'ils se situent les uns et les autres à l'intérieur des limites appropriées;

- la liquidité de l'établissement fait l'objet d'un suivi et que le financement ne repose pas de manière excessive sur une source extérieure unique (ou sur un petit nombre de sources);
- les réglementations, y compris de caractère prudentiel, des pays d'accueil et d'origine sont respectées.

15. Le groupe de travail est d'avis qu'il est essentiel, pour que la surveillance consolidée soit efficace, que rien n'entrave la transmission de ces informations qualitatives à l'autorité d'origine. L'autorité d'accueil est donc censée répondre sans réserve à toute question posée par une autorité d'origine et informer celle-ci dès qu'elle a connaissance de tout sujet de préoccupation.

### **c) Inspections par l'autorité d'origine**

16. Les normes minimales font obligation à l'autorité d'origine d'exercer une surveillance consolidée exhaustive des activités effectuées à l'échelle mondiale par les groupes bancaires sous sa tutelle. Pour accomplir cette mission, elle doit être en mesure d'évaluer tous les aspects significatifs des opérations ayant une incidence sur la sécurité et la santé financière d'une banque, quel que soit l'endroit où elles sont effectuées. Elle dispose de divers moyens à cet effet: inspections sur place, examen des rapports d'audit et des déclarations prudentielles ou consultation d'autres sources pertinentes.

17. L'autorité d'origine s'intéresse principalement aux contrôles internes, à la compétence de la direction et aux autres facteurs qualitatifs énumérés au paragraphe 14. L'absence de contrôles internes appropriés dans un important établissement à l'étranger peut avoir de graves répercussions pour le groupe tout entier. En conséquence, l'autorité d'origine ne peut s'assurer qu'un groupe est globalement géré de manière sûre et prudente si elle ne dispose pas d'un accès adéquat aux informations relatives au cadre opérationnel et au système de contrôles mis en œuvre dans ces établissements. S'il n'est jamais possible d'éliminer totalement la possibilité de fraude ou autres agissements répréhensibles, les risques de comportements illicites peuvent être réduits dès lors que les opérations et contrôles s'effectuent dans un environnement rigoureux à l'échelle mondiale.

18. S'agissant des activités à l'étranger des groupes bancaires sous sa tutelle, l'autorité d'origine devrait être en mesure de recourir aux méthodes d'évaluation, quelles qu'elles soient, essentielles à son processus de contrôle. Si elle recourt principalement aux inspections sur place, elle devrait être capable de les mener en observant soigneusement les conditions énumérées au paragraphe 10. Par le passé, cette formule a présenté des difficultés dans certains pays d'accueil très exigeants en matière de secret bancaire ou de souveraineté, surtout si l'inspection vise à avoir accès au nom des déposants. Pour concilier les besoins de l'autorité d'origine et les intérêts de l'autorité d'accueil, le groupe de travail a défini plusieurs voies par lesquelles, à son choix, une autorité d'origine pourrait, après consultation de l'autorité d'accueil, collecter sur place les informations nécessaires à une surveillance consolidée globale efficace:

- examen sur place indépendant par l'autorité d'origine, accompagnée par l'autorité d'accueil, si celle-ci le souhaite;
- examen sur place, mené conjointement (pour préserver le caractère confidentiel des données relatives à la clientèle) avec l'autorité d'accueil, qui se charge des aspects convenus «sensibles», une évaluation étant ensuite opérée en commun;
- examen sur place par l'autorité d'accueil sous la direction de l'autorité d'origine;
- examen sur place par l'autorité d'accueil, une copie des conclusions étant communiquée à l'autorité d'origine;
- examen sur place par un commissaire-vérificateur agréé (de préférence celui qui est chargé de la maison mère), sur la base d'instructions détaillées de l'autorité d'origine et avec l'accord de l'autorité d'accueil, les conclusions étant soumises aux deux;
- examen sur place par un auditeur interne du siège du groupe, son rapport étant communiqué aux autorités d'origine et/ou d'accueil.

19. Bien souvent, les informations requises par l'autorité d'origine peuvent être obtenues, pour son compte, soit par l'autorité d'accueil, soit par les auditeurs externes ou internes. Il n'en demeure pas moins que l'autorité d'origine a besoin de vérifier elle-même certains éléments. En l'absence de critères stricts déterminant l'approche à adopter, il convient d'évaluer les situations au cas par cas. Néanmoins, le groupe de travail a convenu que, sous réserve que l'identité de la clientèle soit convenablement protégée, l'autorité d'origine devrait pouvoir, à sa discrétion et après consultation de l'autorité d'accueil, conduire des inspections sur place dans d'autres juridictions pour mener à bien une surveillance consolidée globale efficace. Ce pouvoir devrait comprendre, avec le consentement de l'autorité d'accueil et dans les limites du cadre juridique du pays d'accueil, le droit d'accès au nom des déposants ou des investisseurs et aux données pertinentes relatives aux comptes de dépôts ou d'investissement, si l'autorité d'origine soupçonne soit des activités criminelles graves (définies à la section d), soit une situation de liquidité exceptionnelle (paragraphe 9). Il est admis que, quand une autorité d'accueil a des raisons de croire que l'inspection poursuit des objectifs étrangers à la surveillance prudentielle, elle devrait avoir le droit de s'y opposer ou d'y mettre un terme.

20. Bien que les autorités de contrôle n'effectuent pas toutes des inspections sur place dans le cadre de leurs procédures normales de surveillance, elles sont nombreuses à le faire; le groupe de travail estime donc qu'une procédure standard d'inspection à l'étranger pourrait éviter tout risque de malentendu. L'annexe A propose un cadre général pour y parvenir à la satisfaction des deux parties.

21. Dans certains pays, la réglementation actuelle ne permet pas des inspections sur place par les autorités d'autres juridictions. Lorsque tel est le cas, le groupe de travail invite l'autorité d'accueil à mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour faire modifier cette réglementation. Entre temps, elle devrait, dans les limites du droit applicable, être disposée à coopérer avec toute autorité d'origine souhaitant mener une inspection et veiller à ce qu'elle obtienne les informations requises (par exemple, en désignant un commissaire-vérificateur externe chargé d'effectuer l'inspection pour le



compte de l'autorité d'origine). À défaut, l'autorité d'origine pourrait effectuer des inspections limitées, sous réserve qu'elle soit liée par les règles de confidentialité applicables dans le pays d'accueil. Les domaines touchés par ces restrictions d'accès (par exemple, informations nominatives sur la clientèle) seraient récapitulés par l'autorité d'accueil au moment de l'examen du programme d'inspection. Dans tous les cas, le groupe de travail estime que l'autorité d'accueil devrait avoir le choix d'accompagner l'autorité d'origine pendant toute la durée de l'inspection, que cette dernière souhaite ou non lui en déléguer la responsabilité (en totalité ou en partie). Si les contacts ont un caractère régulier, il serait utile que toutes ces procédures soient consignées dans un protocole d'accord ou un échange de lettres.

22. Il importe de préserver le caractère confidentiel des informations obtenues en cours d'inspection. L'autorité d'origine devrait mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour amender la législation interne si celle-ci ne garantit pas de manière suffisante que les informations obtenues pour assurer l'efficacité de la surveillance consolidée seront utilisées exclusivement à cette fin, conformément aux dispositions des paragraphes 10 et 11.

**d) Activités criminelles graves**

23. Dans la plupart des pays, la législation interne dispose maintenant que la réglementation relative au secret bancaire est levée dès lors que la justice détient des éléments de preuve montrant qu'un crime grave, tel que acte de terrorisme, vol, enlèvement, trafic de stupéfiants, extorsion de fonds, blanchiment d'argent ou fraude, a été commis (au sein de la banque, par des tiers au détriment de la banque ou par la banque elle-même au détriment de tiers). En pareil cas, il existe normalement des procédures judiciaires claires permettant à la justice d'obtenir les renseignements recherchés, tant dans le pays qu'à l'étranger. Ainsi, l'instruction dans le cadre d'une affaire criminelle grave, souvent engagée à l'initiative d'une instance du pays d'origine, peut être étendue au pays d'accueil par un mandat international, dûment étayé par la preuve du crime, transmis aux autorités judiciaires du pays d'accueil dans le but d'obtenir des informations. Normalement, une telle procédure ne fait intervenir ni l'autorité d'origine ni l'autorité d'accueil.

24. Le groupe de travail estime que, dans tous les pays, l'autorité de contrôle doit s'assurer que les banques sous sa tutelle veillent à déceler tout indice d'activités criminelles et, si elles découvrent un élément de preuve dans le cadre de leurs activités de surveillance, qu'elles en rendent obligatoirement compte aux instances compétentes. Le groupe de travail reconnaît que les autorités de contrôle ne sont investies d'aucune responsabilité de police ni de justice et qu'elles ne sont normalement pas censées mener des enquêtes sur des questions liées à des violations du droit pénal, mais il admet qu'elles devront le faire, exceptionnellement, dans les circonstances où des affaires de cette nature apparaîtront dans l'exercice direct de leurs responsabilités légitimes de contrôle bancaire courant.

25. Bien que, dans le cadre de son activité courante, l'autorité d'origine n'ait pas besoin d'avoir accès au nom des déposants ou investisseurs, des exceptions seraient justifiées lorsqu'elle

soupçonne une activité criminelle grave ou des infractions aux exigences prudentielles mettant en danger la stabilité financière ou la réputation de la banque. Dans de tels cas, elle peut légitimement avoir accès au nom des déposants ou investisseurs et aux données pertinentes relatives aux comptes de dépôts ou d'investissement. Pour motiver cet accès, elle doit fournir des justifications spécifiques, si l'autorité d'accueil le lui demande.

26. Si, au cours d'une inspection sur place dans un pays d'accueil, une autorité d'origine décèle une violation grave du droit pénal du pays d'origine, elle peut être dans l'obligation légale stricte de transmettre immédiatement l'information aux instances compétentes du pays d'origine. Dans ce cas, l'autorité d'origine devrait informer l'autorité d'accueil de l'action qu'elle a l'intention d'entreprendre<sup>7</sup>.

**e) Informations communiquées par l'autorité d'origine à l'autorité d'accueil**

27. Garantir un flux d'informations adéquat de l'autorité d'origine vers l'autorité d'accueil soulève aussi quelques questions sensibles. Il existe essentiellement trois types de renseignements que l'autorité d'origine peut fournir pour aider l'autorité d'accueil à exercer une surveillance efficace. Premièrement, l'autorité d'accueil sera évidemment intéressée par toute donnée spécifique à l'implantation locale sous sa tutelle. Deuxièmement, elle a besoin d'être informée du dispositif global de surveillance dans lequel opère le groupe bancaire, c'est-à-dire des techniques précises auxquelles l'autorité d'origine a recours. Troisièmement, il importe que, dans la mesure du possible, elle soit avisée de tout problème significatif touchant le siège ou l'ensemble du groupe, surtout si l'implantation occupe une place importante dans sa juridiction.

28. Les *données spécifiques à l'implantation locale* présentent l'intérêt le plus immédiat pour l'autorité d'accueil. Par ses relations avec la banque mère, l'autorité d'origine peut obtenir des informations faisant apparaître un problème dans un établissement à l'étranger. Si des éléments peuvent sembler relativement mineurs, comme une déclaration incorrecte de position au siège ou la conviction que certaines catégories d'activités sont comptabilisées dans un établissement à l'étranger, partager une telle information sans tarder peut utilement contribuer à résoudre un problème potentiel avant qu'il ne s'aggrave. L'autorité d'origine devrait donc consulter l'autorité d'accueil dans de telles situations et cette dernière devrait, en retour, lui communiquer ses conclusions. Il est essentiel, en particulier, que l'autorité d'origine informe l'autorité d'accueil sans délai si elle a des raisons de mettre en doute l'intégrité de l'implantation, la qualité de sa direction ou la rigueur des contrôles internes exercés par la banque mère.

29. En ce qui concerne les *informations plus générales* sur le groupe bancaire, la connaissance des exigences prudentielles de l'autorité d'origine peut améliorer le contrôle de

---

<sup>7</sup> Certains membres du groupe de travail sont fermement d'avis que, comme l'exige leur réglementation interne, l'autorité d'origine devrait être contrainte d'obtenir l'approbation de l'autorité d'accueil avant d'informer les instances compétentes du pays d'origine de toute violation présumée de la réglementation du pays d'origine.

l'implantation locale par l'autorité d'accueil et, le cas échéant, contribuer à renforcer ses propres exigences. L'autorité d'origine devrait également inscrire sur son fichier d'adresses toutes les autorités étrangères accueillant des implantations de banques sous sa tutelle, afin de leur communiquer les informations présentant un intérêt pour elles.

30. L'information de l'autorité d'accueil sur toute *dégradation sensible de la situation au niveau mondial* des groupes bancaires opérant dans sa juridiction est un aspect plus sensible. Si le groupe de travail est convenu que l'autorité d'origine devrait s'efforcer de tenir les autorités d'accueil informées de telles évolutions de manière appropriée, en proportion de leurs responsabilités, il reconnaît qu'il s'agit là d'une question très délicate pour les autorités d'origine (en ce qui concerne tant la nature des informations que le moment de leur communication) et que les décisions à cet égard devront être prises au cas par cas, en tenant compte de tous les éléments à prendre en considération.

#### **IV. S'assurer que toutes les activités bancaires transfrontières sont soumises à une surveillance efficace de la part des autorités d'origine et d'accueil**

##### **a) Évaluer l'efficacité du contrôle effectué par l'autorité d'origine**

31. Le groupe de travail a examiné en détail les difficultés éprouvées par les autorités d'accueil pour déterminer si les banques étrangères de leur ressort sont soumises à une surveillance consolidée globale efficace, comme cela est exigé par les normes minimales. L'enquête menée en 1993-94 par le Comité de Bâle sur les pratiques de surveillance a constitué un point de départ utile, mais les réponses qu'elle avait suscitées étaient subjectives, fort incomplètes et n'avaient pas fait l'objet d'une vérification indépendante. En conséquence, le groupe de travail a élaboré un ensemble de principes pour une surveillance consolidée efficace (annexe B), qui pourrait servir aux autorités d'accueil de liste de vérification pour déterminer si une autorité d'origine satisfait ou non aux normes minimales. La tâche n'a pas été simple, car les techniques de contrôle des réseaux à l'étranger diffèrent d'un pays à l'autre; il est donc suggéré que ces principes soient examinés par la Conférence de Stockholm en juin.

32. Même si cette liste de vérification est utilisée par tous, il est difficile, en pratique, d'arriver à une évaluation commune des normes de contrôle des divers pays. L'idée de confier cette évaluation au secteur privé (par exemple, à des agences de notation ou à des cabinets d'expertise comptable) ne plaît guère et il n'est pas jugé approprié que le Comité de Bâle s'en charge lui-même. Les membres extraterritoriaux du groupe de travail ont proposé que le Secrétariat de Bâle analyse les pratiques prudentielles sans chercher à porter des jugements sur leur adéquation; les membres bâlois sont cependant très réticents à l'égard de toute formule pouvant faire penser que le Comité de Bâle entérine implicitement les décisions de telle ou telle autorité de contrôle, et ils préfèrent le recours à un observateur indépendant.

33. Une autre formule consisterait, à l'instar de ce que fait actuellement le Groupe offshore, à s'appuyer sur des procédures définies au sein des groupes régionaux d'autorités de contrôle bancaire pour favoriser l'application des normes minimales. Chaque groupe régional pourrait être incité à souscrire aux principes de surveillance consolidée efficace et à favoriser leur mise en œuvre sur la base de la liste de vérification proposée à l'annexe B. Le groupe de travail est d'avis qu'il serait bon que cette question, de même que l'application des normes minimales en général, soit examinée plus longuement par la Conférence de Stockholm.

##### **b) Suivi des normes de contrôle des pays d'accueil**

34. Les normes minimales obligent l'autorité d'accueil à effectuer, elle aussi, un contrôle efficace. Soucieux d'inciter ses membres à satisfaire aux normes prudentielles appropriées, le Groupe offshore exige maintenant qu'une autorité remplisse certaines conditions avant d'être admise comme

membre, l'adhésion étant, depuis peu, en partie subordonnée à une investigation sur place par un observateur indépendant, qui analyse les pratiques du centre candidat sur la base de la liste de vérification reproduite à l'annexe C. Au vu des résultats, le Groupe offshore décide que les critères sont respectés (acceptation comme membre à part entière), qu'ils le seront vraisemblablement dans un délai de deux ans (admission éventuelle en qualité d'observateur) ou qu'il convient de rejeter la candidature. Les résultats de l'investigation sont communiqués à l'autorité candidate, qui a ainsi la possibilité de formuler ses commentaires avant toute conclusion. Pour garantir que les normes sont également respectées par ses membres actuels, le Groupe offshore pense instituer une procédure de «confirmation», dans le cadre de laquelle ils seront examinés, dans les cinq prochaines années peut-être. Le groupe de travail recommande que les autres groupes régionaux envisagent l'utilisation d'une liste de vérification analogue pour déterminer avec certitude lesquels de leurs membres respectent certains critères généraux.

35. Il n'est pas facile pour le Groupe offshore de mener de telles investigations sur place. L'idéal, selon lui, serait d'en confier l'exécution à une autorité d'origine, en restant seul maître de décider si ses critères sont respectés ou non. Il a donc demandé au Comité de Bâle de lui prêter directement assistance ou, au moins, de permettre à son Secrétariat de jouer vis-à-vis de ses membres le rôle de centre de collecte et de distribution des informations.

36. Le Comité de Bâle soutient cette volonté du Groupe offshore d'améliorer les normes prudentielles de ses membres, mais il ne souhaite pas que son Secrétariat s'associe directement à un exercice de cette nature, en raison du risque subjectif qu'il comporte, car on pourrait y voir une homologation officielle décernée par le Comité: il estime que, même pour une investigation factuelle, celui-ci passerait inévitablement pour un élément-clé du processus. Certains de ses membres se demandent pourquoi ces investigations ne pourraient pas être menées par un membre du Groupe offshore, un cabinet d'expertise comptable ou un responsable du contrôle prudentiel en retraite, la seule condition étant que la procédure reste homogène. D'autres membres observent que le risque subjectif pourrait être réduit en faisant intervenir un éventail de pays différents dans le processus de vérification. Il se pourrait encore qu'un membre du Groupe offshore accompagne un représentant des pays du Groupe des Dix. Quelle que soit la formule, une autorité d'origine devrait avoir la possibilité de participer à une telle investigation si elle le juge approprié.

37. Après avoir pesé le pour et le contre, le Comité de Bâle invite ses pays membres à aider le Groupe offshore ou tout autre groupe régional dans ce processus d'investigation factuelle, mais en laissant au groupe concerné le soin de décider ou refuser l'admission. Le Comité a également chargé son Secrétariat de dresser une liste des personnes compétentes (responsables du contrôle prudentiel en retraite, par exemple) prêtes à entreprendre des exercices de cette nature.

**c) Autres préoccupations liées aux activités bancaires transfrontières**

38. Le groupe de travail a examiné plusieurs questions posées par ce qu'on peut appeler les succursales sans activité réelle s'apparentant à des «coquilles vides» – définies ici comme façades comptables agréées dans un centre mais en fait gérées ou contrôlées dans une autre juridiction<sup>8</sup>. Lorsque celle-ci n'est ni le pays d'origine ni le pays d'accueil, il est possible, dans certains cas, que les coquilles vides ne soient soumises à aucune surveillance, si elles ne sont sous la tutelle ni de la juridiction qui a accordé l'agrément, ni de la juridiction d'accueil de l'unité qui exerce la gestion ou le contrôle, ni même du pays d'origine.

39. Le groupe de travail est d'avis que le contrôle de toute succursale fait nécessairement partie de la surveillance consolidée exercée par l'autorité d'origine et que ce problème doit être résolu par une application stricte des normes minimales. Il incombe également à l'autorité d'accueil qui agréé une coquille vide de s'assurer que celle-ci sera assujettie à un contrôle efficace. Aucune activité bancaire ne devrait pouvoir s'exercer sans agrément, et aucune coquille vide ne devrait être agréée sans qu'il soit démontré qu'elle sera effectivement soumise à surveillance. Si une autorité d'accueil reçoit une demande d'agrément pour une nouvelle coquille vide qui sera gérée dans une autre juridiction, il lui appartient d'en aviser à la fois l'autorité d'origine et l'autorité chargée de cette juridiction. L'autorité d'accueil devrait, avant d'accorder son agrément, vérifier que l'autorité d'origine assurera un contrôle efficace, soit par ses propres moyens, soit avec son assistance et celle de la juridiction dans laquelle la succursale est gérée.

40. En fait, toutes les autorités concernées par la création de coquilles vides – autorité d'origine, autorité d'accueil (qui a accordé l'agrément) et autorité de la juridiction où seront effectués la gestion et le contrôle – devraient veiller à ce que chacune de ses homologues ait été consultée sur la structure projetée. Par exemple, l'autorité d'origine ne devrait pas permettre aux banques sous sa tutelle de créer ou d'acquérir des établissements dans une quelconque juridiction d'accueil sans s'assurer au préalable que de tels établissements seront assujettis à un contrôle approprié. Si une autorité estime qu'il existe une lacune dans la surveillance prudentielle, elle doit en discuter avec les autres autorités concernées, dans le but de garantir un contrôle efficace des activités de ces succursales. En fin de compte, c'est à l'autorité d'origine qu'il incombe de vérifier que toutes les lacunes sont comblées. Si elle souhaite mener des inspections sur place, elle doit être autorisée à examiner les livres de la coquille vide, où qu'ils se trouvent; le groupe de travail est d'avis que, en aucun cas, l'accès à ces livres ne doit être protégé par le secret bancaire en vigueur dans le pays qui accorde l'agrément. Si elle ne souhaite pas conduire des inspections sur place, les audits internes et externes ne devraient faire l'objet d'aucune restriction. Dans les deux cas, si une autorité décèle, au cours de son examen courant des activités comptabilisées sur les livres d'une telle succursale, toute opération inhabituelle requérant un complément d'enquête, elle doit en informer chacune des autres autorités concernées.

---

<sup>8</sup> Une coquille vide peut aussi être gérée ou contrôlée directement dans une juridiction d'origine; dans ce cas, l'autorité d'origine devrait avoir accès à l'information dont elle a besoin pour mener à bien la surveillance consolidée.

41. Le groupe de travail est également préoccupé par les *banques sœurs* – sans lien de filiation, mais parallèles (c'est-à-dire sous la même structure d'actionnariat) et établies dans deux juridictions distinctes. De telles banques ne sont pas soumises à une surveillance consolidée, alors qu'il existe pourtant des relations mutuelles et qu'il se pourrait fort bien que les fonds soient transférés de l'une à l'autre en cas de problème. Le groupe de travail recommande que les autorités d'origine ou d'accueil veillent à assurer une surveillance consolidée des sociétés de cette nature, si nécessaire en exigeant une modification de la structure du groupe, conformément aux normes minimales.

42. Un troisième problème à surveiller peut être posé par les *domiciliations de complaisance* – lorsque la maison mère a son siège dans un centre financier insuffisamment contrôlé –, qui permettent des opérations transfrontières sans contrôle efficace par l'autorité d'origine. Les risques sont accrus s'il s'agit d'un holding non soumis à contrôle, d'une société fiduciaire ou d'une banque qui ne dépend pas d'une maison mère unique. Les banques autonomes établies dans des centres financiers insuffisamment réglementés sont manifestement en mesure de se livrer à des activités bancaires illicites ou non autorisées dans d'autres juridictions. Il incombe à l'autorité d'origine qui accorde son agrément à une unité bancaire de surveiller ses opérations dans le monde entier; par ailleurs, aucune société ne devrait pouvoir inclure le terme de «banque» dans son nom si elle ne se livre pas à des activités bancaires et n'est pas soumise au contrôle bancaire. Le groupe de travail estime que le Comité de Bâle devrait conseiller à tous les pays d'accueil de faire preuve d'une extrême prudence avant d'autoriser les opérations transfrontières de banques établies dans des centres financiers insuffisamment réglementés, surtout quand il s'agit d'institutions financières non bancaires. Pareillement, toutes les autorités de contrôle, même si elles agissent surtout en qualité d'autorités d'accueil, doivent être très attentives à préserver leur renom, qui pourrait être compromis par des activités criminelles à l'étranger de banques ou établissements non bancaires établis dans leurs centres.

43. La présente section ne dresse pas une liste exhaustive des situations pouvant être à l'origine d'une lacune prudentielle. Il suffit d'évoquer les filiales «boîtes aux lettres» ou les banques dont la maison mère est un holding non bancaire. Dans ces situations, une application stricte des normes minimales s'impose.

## **Procédure type pour les inspections transfrontières**

Le groupe de travail recommande de suivre les démarches suivantes lorsque l'autorité d'origine souhaite mener une inspection à l'étranger.

- i) L'autorité d'origine devrait contacter l'autorité d'accueil pour l'informer de son intention d'effectuer une inspection auprès d'une succursale/filiale déterminée de sa juridiction.
- ii) L'autorité d'origine devrait être prête à expliquer à l'autorité d'accueil l'objet de cette visite et à préciser les aspects de la succursale/filiale qu'elle souhaiterait approfondir.
- iii) L'autorité d'accueil devrait être en mesure d'obtenir de l'autorité d'origine qu'elle s'engage à utiliser les informations obtenues au cours de la visite exclusivement à des fins prudentielles spécifiques et, dans toute la mesure compatible avec la réglementation en vigueur, ne pas les communiquer à des tiers sans le consentement préalable de l'autorité d'accueil. La divulgation d'informations aux tiers est subordonnée aux conditions décrites aux paragraphes 10 et 11 du texte du rapport.
- iv) L'autorité d'accueil devrait indiquer à l'autorité d'origine tout domaine où l'accès à l'information est normalement restreint (par exemple, renseignements nominatifs sur la clientèle), et l'autorité d'origine devrait préciser les dérogations qui seraient nécessaires.
- v) L'autorité d'accueil devrait avoir la faculté, mais non l'obligation, d'accompagner l'autorité d'origine durant l'inspection.
- vi) Le cas échéant, l'autorité d'accueil devrait informer l'autorité d'origine des procédures à suivre pour se conformer à la réglementation du centre ou du pays d'accueil et, lorsque cela est nécessaire ou approprié, apporter son aide pour veiller à ce que ces procédures soient fidèlement appliquées dans le cadre de l'inspection.



## Surveillance consolidée efficace

1. La première norme minimale exige que toutes les banques internationales soient contrôlées par une autorité du pays d'origine apte à mener à bien la surveillance consolidée. La présente annexe, notamment la liste de vérification figurant aux paragraphes 6 et 7, a pour but d'illustrer certains des principes et éléments qui pourraient être pris en compte pour parvenir à un jugement sur l'efficacité de la surveillance consolidée.

2. Il ne saurait exister une série unique de critères permettant de déterminer si une autorité d'origine effectue une «surveillance consolidée efficace», car les techniques prudentielles diffèrent d'un pays à l'autre, en raison de facteurs institutionnels, historiques, juridiques ou autres. On peut, en revanche, définir le concept de surveillance consolidée, qui s'applique à l'ensemble d'un groupe bancaire et permet de prendre en compte tous les risques qu'il encourt, quel que soit le lieu de la comptabilisation des opérations. En d'autres termes, ce processus donne à l'autorité de contrôle une pleine garantie concernant toutes les activités du groupe bancaire, lequel peut comprendre des sociétés et filiales financières non bancaires, en plus des succursales et filiales directes.

3. Si la surveillance consolidée est cruciale, c'est essentiellement parce que les difficultés d'une entreprise risquent d'entraîner une perte de confiance préjudiciable au groupe tout entier. Ce «risque de contagion» va bien au-delà de la responsabilité juridique. La surveillance consolidée contribue à défendre l'intégrité du groupe (de ses unités soumises à contrôle ainsi que des autres) et la confiance qu'il inspire. Plus immédiatement, elle poursuit trois objectifs principaux:

- mettre en application le principe selon lequel aucune opération bancaire, où qu'elle soit effectuée, ne doit échapper au contrôle prudentiel;
- éviter le double comptage des fonds propres; et
- garantir que tous les risques encourus par un groupe bancaire, quel que soit le lieu de comptabilisation des opérations, sont évalués et contrôlés à l'échelle mondiale.

4. Il importe d'établir une distinction conceptuelle entre consolidation comptable, qui consiste en une pratique systématique, et surveillance consolidée, qui comporte des aspects qualitatifs autant que quantitatifs. L'établissement de comptes consolidés facilite la surveillance consolidée, mais n'est pas toujours suffisant, car il peut s'avérer inadapté, par exemple lorsque les activités ou les risques sont de nature très différente, alors que les risques ne sauraient être négligés. Pour certains risques, en outre, c'est au niveau local que le suivi doit être effectué. L'analyse de la liquidité, par exemple, doit être conduite marché par marché (ou devise par devise), même s'il est nécessaire d'inclure, au plan du groupe, au minimum les principaux centres de financement. Pour les risques de marché également, l'autorité de contrôle peut décider que la consolidation n'est pas utile: cela dépendra

du mode de gestion (centralisé ou délocalisé) adopté par la banque; de surcroît, la compensation des risques de marché (et autres) par le biais de la consolidation ne constituerait pas forcément une pratique prudente si la banque opère dans des juridictions où les mouvements de capitaux sont limités.

5. Pour se faire une opinion sur l'efficacité de la surveillance consolidée effectuée par une autorité d'origine, l'autorité d'accueil devra aussi tenir compte des moyens dont elle-même dispose; s'ils sont limités, elle aura des exigences plus élevées à l'égard de l'autorité d'origine. Elle devra également évaluer dans quelle mesure son propre contrôle apporte un complément à celui de l'autorité d'origine ou s'il existe des lacunes potentielles. En conséquence, une autorité d'accueil peut juger qu'une autorité d'origine donnée effectue une surveillance consolidée efficace, alors qu'une autre, disposant de moyens différents, peut parvenir à la conclusion contraire. Il existe néanmoins certains éléments communs sur lesquels les autorités d'accueil peuvent fonder leur jugement. La liste de vérification qui suit est destinée à les aider dans ce processus.

### **Liste de vérification des principes de surveillance consolidée efficace**

#### **A. Capacité à exercer un suivi mondial**

6. L'autorité d'origine dispose-t-elle de pouvoirs adéquats lui permettant d'obtenir les informations requises pour l'exercice de la surveillance consolidée, notamment:

- la banque examinée a-t-elle institué une procédure interne pour la collecte et la validation des informations financières transmises par tous ses établissements à l'étranger et pour l'évaluation et le contrôle des risques à l'échelle mondiale?
- l'autorité d'origine reçoit-elle régulièrement des informations financières concernant à la fois la totalité du groupe et, sur une base individuelle, ses grandes unités (siège compris)?
- l'autorité d'origine est-elle en mesure de vérifier ces informations (par exemple, par le biais d'inspections, de rapports transmis par les auditeurs ou de renseignements fournis par l'autorité d'accueil)?
- y a-t-il accès aux données relatives aux opérations intragroupes, non seulement avec les unités en aval, mais aussi, le cas échéant, avec les sociétés sœurs ou affiliés non bancaires?
- l'autorité d'origine a-t-elle le pouvoir d'interdire des structures d'entreprises conçues délibérément de façon à entraver la surveillance consolidée?

#### **B. Exercice de la surveillance consolidée**

7. Parmi les éléments suivants, quels sont ceux dont dispose l'autorité d'origine pour démontrer sa capacité à mener à bien la surveillance consolidée:

- surveillance adéquate du processus d'agrément, tant au moment de la demande initiale que lors de changements dans la structure d'actionnariat?
- normes prudentielles adéquates en matière de fonds propres, concentration des crédits, qualité des actifs (provisionnement ou classement), liquidité, risques de marché, contrôles de gestion, etc.?
- contrôle sur pièces fondé sur un système de déclaration statistique des risques sur base consolidée et aptitude à les vérifier ou les faire vérifier?
- pouvoir de soumettre les établissements à l'étranger à des inspections ou examens?
- dialogue fréquent avec la direction des établissements sous sa tutelle?
- efficacité, démontrée par l'expérience, de son action face aux problèmes?

**Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire**  
**Liste de vérification pour les investigations sur place**

1. Quel est le nombre des banques agréées dans la juridiction et quelle est leur nature? Existe-t-il des régimes différents d'agrément ou de conditions d'exercice; si oui, pourquoi? Quelle est la réglementation en vigueur? Quand a-t-elle été mise à jour pour la dernière fois et stipule-t-elle que les normes minimales du Comité de Bâle doivent être satisfaites?
2. Quels sont les moyens à la disposition de l'autorité de contrôle (antécédents et expérience de ses membres) et quel est le programme de formation en place?
3. À quelles exigences les banques/groupes bancaires doivent-elles/ils satisfaire pour être autorisées/és à opérer dans la juridiction? Quelles sont les mesures en vigueur pour garantir que les banques/groupes bancaires sont gérées/és et contrôlées/és par des personnes ayant fait preuve de leur compétence et honorabilité?
4. Quel est le processus d'agrément? Quels en sont les critères objectifs et la nature de la vérification générale? Quelles procédures permettent de garantir l'approbation de l'autorité d'origine? Quelles sont les relations régulières avec les autres autorités de contrôle?
5. Quelles démarches sont effectuées pour assurer que les banques/groupes bancaires sont assujetties/is à une surveillance consolidée efficace?
6. Quelles informations financières et prudentielles sont collectées auprès des banques/groupes bancaires de la juridiction, et avec quelle fréquence? Comment leur fiabilité est-elle vérifiée?
7. Les banques/groupes bancaires sont-elles/ils soumises/is à des inspections sur place? Si non, quelles sont les modalités de contrôle? Si oui, par qui sont-elles conduites? Quelles sont leur dimension et leur fréquence? L'autorité d'origine est-elle informée de leurs conclusions?

8. Quelles mesures sont prises pour surveiller les activités à l'étranger des banques/groupes bancaires sous la tutelle de l'autorité en qualité d'autorité d'origine? Les conglomérats financiers sont-ils permis? Si oui, quelles dispositions sont prises pour surveiller les opérations de leurs filiales non bancaires?
9. Les banques/groupes bancaires sont-elles/ils soumises/is à des limites en ce qui concerne leurs prêts:
  - a) à un client donné (notamment aux groupes d'emprunteurs assimilés à un risque unique)?
  - b) à des sociétés ou personnes liées à la banque/au groupe bancaire?
  - c) à des secteurs d'activité particuliers (par exemple, immobilier)?
10. Quelles règles sont en vigueur pour assurer le suivi des éléments suivants:
  - a) solvabilité?
  - b) qualité des actifs?
  - c) risque-pays?
  - d) systèmes de contrôle de la liquidité?
  - e) positions de change?
  - f) activités de hors-bilan?
  - g) structure d'actionnariat et organisation interne?
  - h) activités sur instruments dérivés?

Quelle est la fréquence des rapports exigés sur chacun des éléments ci-dessus?
11. Quels sont les dispositifs visant à s'assurer de l'adéquation des registres (comptables et autres) et des systèmes de contrôle des banques/groupes bancaires?
12. Quelles mesures peuvent être prises si les banques/groupes bancaires de la juridiction sont en infraction avec les exigences prudentielles ou dans toute autre situation constituant une source de préoccupation?
13. Les auditeurs internes de la banque mère ou du siège ont-ils le droit d'inspecter les banques de la juridiction? Sont-ils tenus de rencontrer les autorités d'accueil/d'origine ou de leur faire rapport?
14. Les autorités d'origine des banques/groupes bancaires ont-elles le droit d'effectuer des inspections sur place?

15. L'autorité de contrôle a-t-elle le pouvoir de communiquer des informations à ses homologues? Quelle est la nature de ces informations? Leur transmission est-elle soumise à des restrictions ou contraintes? Les informations qu'elle reçoit d'autres autorités de contrôle sont-elles protégées par des dispositions législatives ou autres?
16. Les propositions du Comité de Bâle en matière de convergence des ratios de fonds propres ont-elles été adoptées?
17. Quelle est la réglementation en vigueur pour la prévention du blanchiment d'argent et pour l'application des quarante recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)?
18. Les filiales de droit local sont-elles tenues de publier des comptes annuels certifiés par des commissaires-vérificateurs? Les banques sont-elles toutes assujetties à un audit externe et, dans ce cas, sous quelle forme? Selon quels critères ces auditeurs externes sont-ils nommés/approuvés et doivent-ils être les mêmes que ceux de la banque mère/du groupe?

15 mai 1995