

Guide pratique

2<sup>e</sup> édition

# Le contrôle des distributeurs de produits d'assurances, bancaires et financiers

ACPR - AMF - CNIL - AFA - DGCCRF



Isabelle Monin Lafin

# Sommaire

---

Introduction .....	7
<b>Partie 1 - Le contrôle de l'ACPR</b>	
Chapitre 1 - La notification d'un contrôle de l'ACPR .....	21
Chapitre 2 - Comment se préparer au contrôle de ses pièces ? .....	47
Chapitre 3 - Comment appréhender le contrôle sur place ? .....	107
Chapitre 4 - Contribuer à l'élaboration du rapport de contrôle.....	125
Chapitre 5 - Comment gérer les suites du contrôle ?.....	139
<b>Partie 2 - Le contrôle de l'AMF</b>	
Chapitre 1 - La notification d'un contrôle de l'AMF .....	153
Chapitre 2 - Comment se préparer au contrôle de ses pièces ? .....	171
Chapitre 3 - Comment appréhender le contrôle ?.....	207
Chapitre 4 - Contribuer à l'élaboration du rapport de contrôle.....	215
Chapitre 5 - Comment gérer les suites du contrôle ou de l'enquête ?.....	221
<b>Partie 3 - Le contrôle de la CNIL</b>	
Chapitre 1 - La notification d'un contrôle de la CNIL .....	229
Chapitre 2 - Comment se préparer au contrôle de ses pièces ? .....	253
Chapitre 3 - Comment appréhender le contrôle sur place ? .....	257
Chapitre 4 - Comment se préparer à un contrôle sur audition ? .....	267
Chapitre 5 - Comment gérer les suites du contrôle ?.....	269

**Partie 4 - Le contrôle de l'AFA**

Chapitre 1 - Organisation de l'AFA.....	279
Chapitre 2 - Comment se préparer au contrôle de ses pièces ? .....	291
Chapitre 3 - Comment appréhender le contrôle sur place ? .....	297
Chapitre 4 - Comment gérer les suites du contrôle ?.....	301

**Partie 5 - Les contrôles des DDPP**

Chapitre 1 - Présentation des DDPP .....	309
Chapitre 2 - L'anticipation du contrôle : savoir repérer les pratiques déloyales.....	317
Chapitre 3 - L'attitude et le déroulement d'un contrôle DDPP : un caractère plus répressif.....	327
Table des matières .....	335
Index alphabétique .....	349

# La notification d'un contrôle de l'ACPR

- 1.** Présentation de l'ACPR
- 2.** Pourquoi faire l'objet d'un contrôle ?
- 3.** Prendre acte de son assujettissement à contrôle ou des demandes de l'ACPR
- 4.** Adopter le comportement attendu d'un intermédiaire contrôlé
- 5.** Prendre connaissance de ses droits

En 2010, l'ACAM (Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) devient l'ACP (Autorité de contrôle prudentiel) et fait l'objet d'une réforme d'ampleur, à l'instar de celles de l'ensemble des pays de l'Union européenne touchés par les crises financières qui ont frappé les marchés et la stabilité des banques et des assurances.

L'Autorité a alors été dotée de pouvoirs, de moyens, et d'une mission générale de protection des consommateurs et de la clientèle.

L'Autorité a également eu comme mission d'opérer des contrôles sur place et sur pièces dans les entreprises réglementées, sociétés d'assurance ou intermédiaires d'assurance. Au-delà des contrôles permanents qu'elle effectue auprès des entreprises réglementées d'assurance concernant leur solvabilité et le respect des règles prudentielles, les contrôles sur place et sur pièces sont des contrôles ponctuels qu'elle effectue dans le périmètre du contrôle des pratiques commerciales. En effet, la commercialisation de produits d'assurances et financiers expose les consommateurs à des dangers que l'autorité de contrôle a pour mission de relever et de corriger.

Au cours des dernières années, l'ACPR a également développé des entretiens de découverte et d'échange, de plus en plus de demandes de rendez-vous avec les acteurs assujettis, qui peuvent ou non déboucher sur un contrôle.

Ces entretiens informels, non codifiés, se sont imposés y compris postérieurement à la notification des rapports de contrôle et des suites. L'ACPR s'est en effet orientée vers un suivi soutenu et précis de l'exécution et de l'effectivité des plans de remédiation auxquels se sont engagées les entreprises.

Il semble donc important que l'intermédiaire contrôlé, lecteur de cet ouvrage, soit préalablement informé de ce qu'est l'ACPR.

# 1. Présentation de l'ACPR

---

## 1.1 L'ACPR : une autorité administrative

Il existe, en France, beaucoup d'autorités administratives indépendantes communément appelées « AAI » (ex. : Autorité de la concurrence, Commission nationale de l'informatique et des libertés, etc.).

Les autorités administratives indépendantes sont des structures créées par des lois ou règlements qui interviennent dans des secteurs assez spécialisés.

Or, depuis la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, l'ACPR n'est plus une AAI.

L'ACPR est désormais une autorité administrative régie par le Code monétaire et financier, adossée à la Banque de France, qui lui procure ses moyens, notamment humains et informatiques.

L'ACPR est née de la fusion de la Commission bancaire, de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), du Comité des entreprises d'assurance (CEA) et du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI).

### 1.1.1 Un pouvoir législatif

Les autorités administratives ont le pouvoir d'édicter des normes et des règles.

Bien entendu, elles ne peuvent pas porter atteinte au principe défini par l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel le pouvoir législatif est exercé par le Parlement. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État y veillent.

On entend souvent parler de la « loi molle », plus généralement en anglais la « soft law ». Cette expression vise l'ensemble des recommandations, règlements, avis ou positions que les autorités administratives sont autorisées à prendre dans le secteur d'activité qu'elles contrôlent et régulent, afin d'édicter des normes professionnelles qui s'imposent à l'intégralité du secteur.

En fonction des autorités, les noms de ces textes varient. L'ACPR publie régulièrement des « recommandations » ou des « avis » alors que l'AMF les nomme souvent « positions ».

Le pouvoir législatif de ces autorités est contesté. Il est exact que la frontière entre la loi (qui doit relever du pouvoir exclusif du Parlement) et celle qui peut relever d'une autorité administrative indépendante est une vraie question.

Le Conseil d'État a jugé « qu'il résulte des termes mêmes de l'acte attaqué (ndlr : une recommandation ACPR sur les conventions assureurs distributeurs) que les recommandations qu'il contient ne présentent pas de caractère impératif et n'ont pas vocation à modifier l'ordonnancement juridique. En formulant ces recommandations, l'ACPR s'est bornée à inviter les professionnels du secteur concerné à adopter des règles de bonne pratique professionnelle en matière de distribution des contrats d'assurance vie. Cet acte ne saurait être regardé comme édictant des règles nouvelles relevant du domaine de la loi ou du règlement. L'ACPR était, dans ces conditions, compétente pour formuler la recommandation attaquée » (CE, 9<sup>e</sup> chambre, 20 juin 2016, n° 384297).

### 1.1.2 Un pouvoir exécutif

C'est là la mission essentielle de ces autorités. L'État délègue en l'occurrence à l'ACPR l'exercice, sur le marché de l'assurance et de la banque, de pouvoirs de police, de contrôle et de régulation du secteur, afin de faire respecter les lois et les règlements.

C'est dans l'exercice de ces pouvoirs que l'ACPR effectue les contrôles administratifs dont les personnes contrôlées font l'objet. C'est dans l'exercice des mêmes pouvoirs que l'ACPR est amenée à publier sur un registre officiel ou par voie de communiqué de presse des alertes ou des mises en garde concernant des pratiques du marché ou des acteurs économiques au sujet desquels elle attire l'attention de la clientèle et des entreprises sur des pratiques professionnelles qu'elle juge non conformes, ou qui relèvent d'activités qu'elle juge non autorisées.



#### CONSEIL

Il est fortement conseillé de consulter très régulièrement le site internet de l'ACPR ([acpr.banque-france.fr](http://acpr.banque-france.fr)) afin de pouvoir se tenir informé des avis ou publications que l'ACPR via son collègue est amenée à porter à la connaissance du public et des acteurs économiques dans le périmètre du secteur qu'elle contrôle.

### 1.1.3 Un pouvoir disciplinaire

C'est le troisième pouvoir exercé par une autorité administrative indépendante, et qui est aussi le plus contesté au vu d'un manque d'indépendance entre les services de cette autorité chargée d'édicter des règles, de les contrôler, puis de les sanctionner.

Une décision du Conseil constitutionnel et deux décisions du Conseil d'État en décembre 2011 (Cons. const., QPC du 2 décembre 2011, n° 2011-200, Banque populaire Côte d'Azur ; CE, 22 décembre 2011, n° 32, 36, 12 et n° 32, 36, 13) avaient d'ailleurs remis en cause le fonctionnement de la Commission des sanctions de l'ACPR. De nouveaux textes et une nouvelle organisation ont réformé la juridiction disciplinaire de l'ACPR en veillant à y introduire de meilleures garanties procédurales et une meilleure indépendance par rapport aux équipes de contrôle.

Il n'en reste pas moins que participent et interviennent au sein de la juridiction disciplinaire, même s'ils n'ont pas de voix délibérative, les personnes ayant effectué le contrôle

et les membres du collège ayant participé à l'élaboration de la décision de renvoi devant la Commission des sanctions.

Ainsi, comme les développements qui suivent sur la procédure disciplinaire le démontreront, faire l'objet d'une procédure disciplinaire devant la Commission des sanctions revêt un caractère tout à fait particulier et laisse une impression étrange d'une procédure d'un autre temps.

En effet, les principes fondamentaux relevant des libertés sur le droit à un procès équitable, le respect du contradictoire, les droits de la défense, la neutralité et l'indépendance de la juridiction, ne relèvent pas, pour ce qui concerne la procédure devant la Commission des sanctions, des principes édictés par le Code de procédure civile ou pénale, mais d'un corpus de textes extrêmement mince, pour ne pas dire inexistant, avec une réglementation de la procédure écrite elle-même inexistante.

## 1.2 L'organisation de l'ACPR

Voici l'organigramme de l'ACPR au 8 septembre 2023 (voir page suivante).

Cet organigramme permet de comprendre ce qu'est l'ACPR et qui sont les personnes amenées à effectuer les contrôles au sein des entreprises d'intermédiation.

L'ACPR est une autorité administrative qui agit sous le contrôle de la Banque de France. Le gouverneur de la Banque de France est président de l'ACPR.

L'organigramme de l'ACPR met en évidence qu'elle réunit en son sein des structures dédiées au secteur de la banque, mais également au secteur de l'assurance.

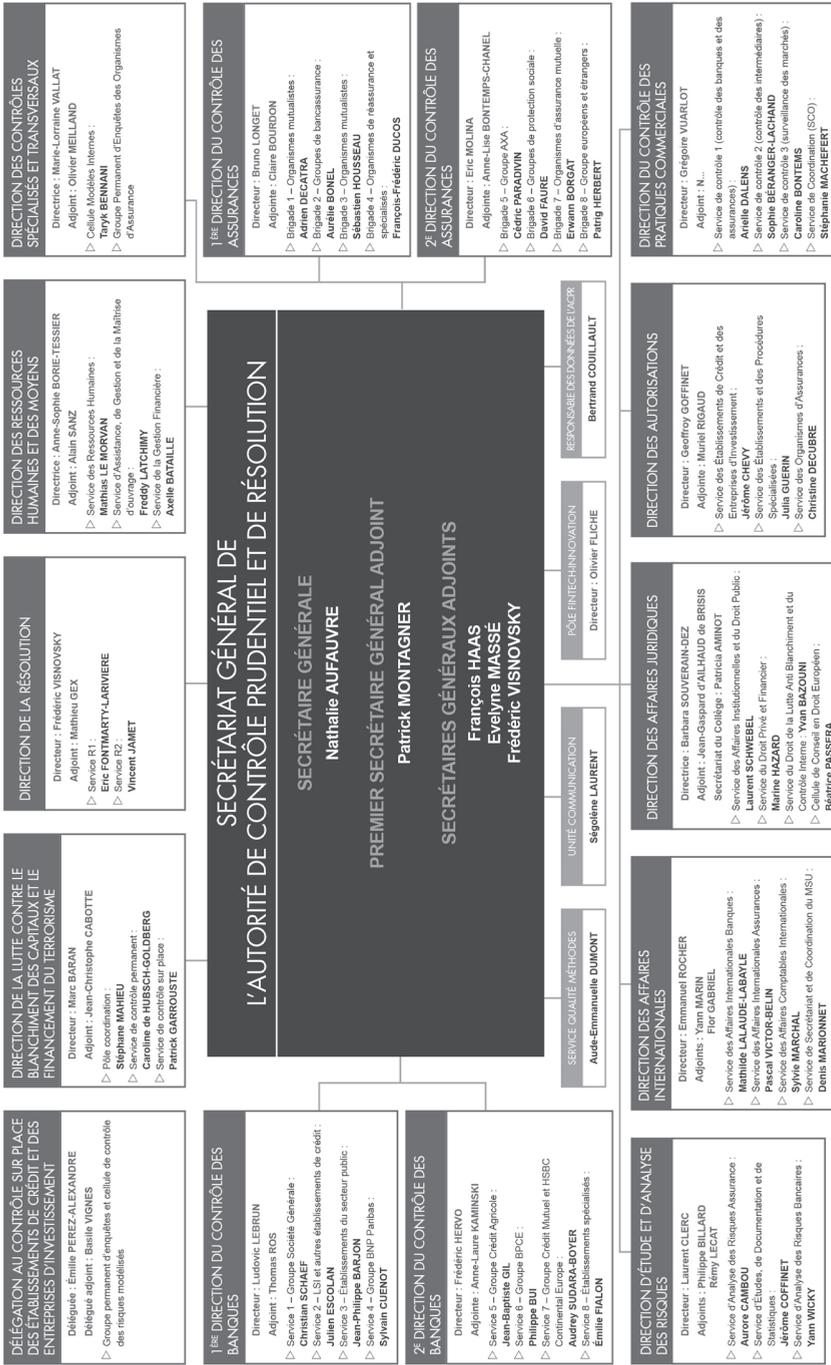
S'il existe des brigades autonomes concernant le contrôle et la supervision des compagnies d'assurance et des mutuelles, le service du contrôle des intermédiaires (SCI) agit au sein de la Direction du contrôle des pratiques commerciales.

Ainsi, le contrôle des intermédiaires s'inscrit, non pas dans une régulation ou un contrôle de la solvabilité des intermédiaires, même si cet aspect est contrôlé, mais plutôt dans un contexte de protection de la clientèle.

La Direction du contrôle des pratiques commerciales a pour mission de protéger la clientèle, en faisant respecter, par la veille et le contrôle sur pièces et sur place, la conformité des contrats et des pratiques commerciales aux règles ainsi qu'aux bonnes pratiques. Elle contribue à faire évoluer la réglementation et les pratiques, pour les adapter aux besoins de protection de la clientèle. Elle élabore les projets de recommandations. Elle se compose de quatre services : le service de veille sur les contrats et les risques, le service de contrôle des intermédiaires, le service informations et réclamations et le service de coordination.

Elle est également chargée de conduire la coordination avec les autres interlocuteurs de l'Autorité en ce domaine, et elle coopère avec l'Autorité des marchés financiers (AMF), dans le cadre du pôle commun.

# LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ACPR (AU 8 SEPTEMBRE 2023)



Source ACPR.

## 1.3 L'équipe de contrôle

Les contrôles de l'ACPR sont en général effectués par des équipes composées de deux voire trois personnes. Très exceptionnellement, et dans des entreprises de taille plus que significative, ce qui représente une minorité des acteurs de la distribution, les équipes de contrôle peuvent se faire assister par d'autres contrôleurs pour porter la totalité de l'équipe à quatre ou cinq personnes.

Le responsable de la mission de contrôle est en général membre du SCI. Néanmoins, ses assistants peuvent être :

- soit des membres de ce service ;
- soit du personnel salarié de la Banque de France.

C'est notamment le cas en région, car le personnel salarié de la Banque de France a été affecté à la mission du contrôle des intermédiaires. Le Code monétaire et financier donne également la possibilité à l'ACPR de s'adjoindre les services de prestataires indépendants qui pourraient, le cas échéant, être amenés à effectuer, pour le compte de l'ACPR, des missions de contrôle. Si cette pratique existe au sein de l'AMF pour le contrôle des conseillers en investissements financiers (CIF) ou des sociétés de gestion, notamment parce que les autorités ont conféré aux organisations professionnelles la gestion d'une délégation de contrôle de premier niveau, le secteur de l'assurance, et plus particulièrement le contrôle des intermédiaires, ne s'est, pour l'instant, pas organisé de la sorte.

Nous n'avons pas connaissance de contrôles qui auraient été menés par l'ACPR au sein des entreprises d'intermédiation et dont l'exercice aurait été délégué à des personnes autres que du personnel salarié du SCI, ou plus généralement de l'ACPR, ou assisté par des personnes membres du personnel salarié de la Banque de France en région.

## 2. Pourquoi faire l'objet d'un contrôle ?

---

L'ACPR exerce deux types de contrôle :

- un contrôle permanent : le contrôle permanent concerne les organismes d'assurance. Il repose sur l'examen des états comptables et prudentiels de ces organismes, ainsi que sur l'examen des rapports de contrôle interne, de solvabilité et de réassurance que ces organismes sont tenus de remettre chaque trimestre et chaque année à l'ACPR. Par ailleurs, l'ACPR peut procéder à toute demande de renseignement complémentaire ou organiser toute réunion qu'elle juge nécessaire à l'évaluation de la situation des organismes assujettis, y compris au moyen de visites sur place ;
- des contrôles ponctuels : les organismes comme les intermédiaires d'assurance ne sont pas soumis à un contrôle permanent mais peuvent, sur décision du secrétaire général de l'ACPR, faire l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place (C. mon. fin., art. L. 612-2, II).

Au cours des dernières années, l'ACPR a également développé une autre pratique consistant à organiser, avec les acteurs assujettis, des entretiens informels au cours desquels l'Autorité demande à l'entité de lui adresser un certain nombre de documents et organise ensuite un échange sur place avec un ordre du jour précis. Selon les cas, cet entretien peut ou non déboucher sur un contrôle ou un suivi.

Les intermédiaires tels que les courtiers en assurance, les agents généraux d'assurance, les mandataires d'intermédiaires d'assurance font l'objet de contrôles ponctuels.

L'ACPR a pour mission de contrôler ces intermédiaires pour vérifier qu'ils respectent les règles suivantes :

- leurs obligations en matière de compétences professionnelles, de formation continue et de bonne moralité ;
- leur obligation de disposer de garanties financières et d'une assurance responsabilité civile professionnelle ;
- leur obligation d'information et leur devoir de conseil envers leurs clients ;
- leur obligation de respecter les règles en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ;
- leur obligation de transparence envers leurs clients sur leurs rémunérations et leurs liens éventuels avec des partenaires financiers.

Les « priorités de contrôle » sont déterminées par le Collège de supervision de l'ACPR. Sur la base de ces priorités, le secrétaire général de l'ACPR fixe le programme des

contrôles : il établit la liste des intermédiaires devant faire l'objet d'un contrôle. Pour cela, il se fonde notamment sur les caractéristiques de l'activité des intermédiaires d'assurance. Il prend également en compte les réclamations adressées à l'ACPR à l'encontre des intermédiaires d'assurance, ainsi que les documents utilisés dans le cadre de leur exercice professionnel et leurs communications publicitaires.

## 2.1 Les caractéristiques de l'activité

Le Collège de supervision de l'ACPR établit les priorités de contrôle. Il définit les thématiques des contrôles de la période à venir.

Il peut choisir d'orienter les contrôles vers un certain secteur de l'assurance (par exemple : l'assurance vie ou la santé collective ou individuelle...).

Les principaux points de contrôle ont été depuis sa création :

- la formalisation du devoir de conseil ;
- le respect des conditions d'exercice et d'accès à la profession ;
- les dispositifs de garantie financière ;
- la capacité professionnelle et la formation ;
- la gestion déléguée ;
- la vente à distance par téléphone ;
- les dispositifs de gouvernance et les politiques de rémunération.

## 2.2 Les réclamations formulées par les clients

Dans le cadre de sa mission de protection de la clientèle des secteurs de la banque et de l'assurance, l'ACPR analyse les réclamations transmises par les formulaires de transmission d'informations (disponibles sur le site internet de l'ACPR) ainsi que celles reçues via la plateforme téléphonique « ABE - Info service ».

Les clients des intermédiaires d'assurance ou des organismes peuvent ainsi faire part de leur mécontentement à l'Autorité, en joignant éventuellement à l'appui de leurs déclarations des documents justificatifs (courriers échangés, documents publicitaires, documents contractuels...).

Les réclamations peuvent avoir de multiples causes (la souscription du contrat, la prime d'assurance, la prise en charge d'un sinistre, la résiliation du contrat...).

L'ACPR ne peut pas intervenir dans le règlement d'un litige individuel. En revanche, elle peut décider de soumettre à un contrôle sur pièces et sur place le professionnel dont les pratiques commerciales généreraient, de façon récurrente, des réclamations.

Cette source de contrôle est particulièrement importante dans la mesure où, à l'occasion de l'expression et de la formulation des réclamations, les consommateurs mais également les entreprises peuvent être amenés à transmettre à l'ACPR des livrables et des supports de communication des intermédiaires.

Ainsi, la transmission d'un dossier permet, au-delà d'un conflit que l'ACPR n'est effectivement pas en mesure de régler, et au sujet duquel elle n'intervient, ni comme média-

teur ni comme arbitre, d'analyser les conditions d'exercice professionnel de l'intermédiaire et d'avoir une idée sur la conformité réglementaire de cet exercice.

### **CONSEIL**

Il est particulièrement important d'apporter une attention particulière à la réactivité et à la qualité de la gestion des réclamations de la clientèle. La gestion des réclamations est encadrée par une recommandation mise à jour en mai 2022 par l'ACPR. Néanmoins et en dehors des recommandations de bonnes pratiques, la gestion des réclamations est un indicateur d'alerte important pour un professionnel, afin de détecter des pratiques professionnelles inappropriées. Il est donc très important d'y répondre de façon professionnelle et rapide, de mener les actions correctives immédiates générées par les solutions apportées. Cela permettra, d'une part, d'améliorer les pratiques professionnelles mais surtout, si le professionnel est par ailleurs questionné ou contrôlé par l'Autorité, de justifier dans la foulée la remédiation des non-conformités.

## **2.3 Les documents d'information et de conseil et les communications à caractère publicitaire**

Les documents d'information et de conseil et les communications à caractère publicitaire rédigés par les professionnels sont un point d'attention pour l'ACPR.

### **IMPORTANT**

Plus le distributeur se montrera actif sur le plan marketing et sur les réseaux ou internet, plus il attirera l'attention des contrôleurs de l'ACPR.

Ces communications peuvent être jugées à la fois sur le contenu, mais aussi sur leur forme.

### **2.3.1 Le formalisme des documents d'information et de conseil**

Les documents utilisés par le distributeur doivent comporter un certain nombre de mentions obligatoires. Lorsque l'intermédiaire d'assurance ou bancaire exerce en tant que commerçant indépendant ou en tant que personne morale, il est tenu d'apposer sur ses documents les mentions requises par les dispositions du Code de commerce. Il indique donc son lieu et son numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés.

S'il exerce en tant que société, il mentionne également sa dénomination sociale, l'adresse du siège social, la nature juridique de l'entité (SA, SARL, SAS...) ainsi que le montant du capital social.

Outre les mentions traditionnellement requises par le Code de commerce, l'intermédiaire d'assurance est tenu, en application de l'article L. 521-1 du Code des assurances, d'apposer un certain nombre de mentions relatives à son statut d'intermédiaire et à son activité sur l'ensemble de ses supports de communication.

## Le contrôle des distributeurs de produits d'assurances, bancaires et financiers



### Isabelle Monin Lafin

Avocate au Barreau de Paris puis des Hauts-de-Seine depuis 1990, associée fondatrice d'Astrée Avocats, son activité de conseil et de défense est dédiée au secteur de la distribution de produits d'assurances, bancaires et financiers. Isabelle Monin Lafin est membre qualifié du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) depuis 2021.

Avec la création en 2008 de son « classeur » aujourd'hui devenu un assistant réglementaire numérique, Astrée a été précurseur d'une méthodologie d'assistance des distributeurs au contrôle des autorités et à la mise en conformité des entreprises du secteur.

L'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'autorité des marchés financiers (AMF), la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'agence française anticorruption (AFA) et les Directions départementales de la protection des populations (DDPP) via la DGCCRF sont des organismes de supervision et/ou de contrôle de l'activité en France de l'assurance, de la banque et plus généralement du secteur financier. Devenues omniprésentes et dotées de larges pouvoirs, ces autorités administratives réalisent chaque année de nombreux contrôles au sein des entreprises du secteur de la distribution. Or, pour beaucoup d'entre elles, quelle que soit leur taille, la perspective d'un contrôle demeure une démarche non maîtrisée.

Cet ouvrage permet à l'ensemble des distributeurs de produits d'assurances, bancaires et financiers, en ce compris les distributeurs non intermédiés que sont les organismes d'assurances et les bancassureurs, de maîtriser leurs obligations en termes d'organisation et de mise en conformité, de mieux comprendre les règles de fonctionnement de ces autorités et leur démarche de contrôle et de mener leurs plans de remédiation. Notification du contrôle, préparation des pièces, contrôle sur place, contrôle sur pièces, entretien à but informatif ou d'échange, élaboration du rapport, lettre de suite, procédures de suivis, procédures de sanctions... Toutes les étapes sont détaillées chronologiquement pour chaque autorité afin d'accompagner la personne contrôlée à travers l'ensemble de son organisation (équipe dirigeante, collaborateurs, relations clients et partenaires), tout au long de la procédure. Doté de multiples exemples et de conseils issus de l'expérience de professionnels spécialisés, cet ouvrage pragmatique deviendra vite un outil indispensable permettant à tous de préparer sereinement le contrôle des autorités administratives dans les meilleures conditions.

