



PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION POUR 2014

Conférence de presse du mardi 26 mai 2015

Discours de Rémi Bouchez, Président de la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Mesdames, Messieurs,

J'évoquais l'an dernier, à l'occasion de la publication du précédent rapport annuel, la première décision rendue par la Commission dans une affaire de contrats d'assurance sur la vie non réglés. Elle a été suivie de 2 autres, l'année 2014 ayant été marquée, pour ce qui concerne l'activité de la Commission, par ces 3 décisions qui lui ont permis de préciser les obligations des assureurs dans ce domaine mais aussi, plus généralement, d'indiquer quelle était sa démarche en matière de détermination du montant des sanctions pécuniaires qu'elle prononce.

Avant de revenir à l'analyse de ces décisions (II), je vais vous présenter rapidement les tendances générales de l'activité de la Commission au cours de l'année écoulée et l'issue des recours formés contre certaines de ses décisions (II).

I- Les tendances générales de l'activité de la Commission en 2014 et l'issue des recours formés contre ses décisions

A. Les tendances générales de l'activité de la Commission en 2014

- Les saisines, tout d'abord : elles ont assez sensiblement progressé, la Commission ayant été saisie de **11 procédures disciplinaires** l'an passé contre 7 en 2013 et 9 en 2012. Fait nouveau, ces saisines ont majoritairement concerné les organismes du secteur des assurances. Aucun établissement de crédit n'a été mis en cause en 2014, année essentiellement consacrée dans ce secteur, pour les services de l'ACPR, à l'examen de la qualité des actifs (« asset quality review », AQR) préalable à la mise en place du mécanisme de supervision unique (MSU).

- Les délais d'instruction des affaires, ensuite. L'année 2014 a vu le délai moyen de traitement s'allonger un peu pour atteindre **10 mois**, contre 9 mois en 2013. La raison en est que les affaires examinées, plus complexes, ont donné lieu à des échanges plus abondants et volumineux entre les parties. Mais de tels délais ne se comparent pas défavorablement avec ceux constatés au sein d'autres autorités administratives ou publiques examinant des affaires présentant un degré analogue de complexité. La Commission y est très attentive, la maîtrise de ces délais étant un gage de l'efficacité de la réponse disciplinaire.

- Sur les décisions, enfin : en 2014, la Commission a rendu **9 décisions**, dont 2 ont concerné des aspects de pure procédure (une décision de renvoi à une date ultérieure et une décision donnant acte au Collège de l'abandon des poursuites). Les 7 autres ont porté sur des questions très diverses : outre les contrats d'assurance sur la vie non réglés, les manquements reprochés étaient relatifs au respect des exigences de capital minimum applicables aux prestataires de services d'investissement, à la mise en œuvre opérationnelle du droit au compte, au respect de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme par un changeur manuel et enfin au respect par un intermédiaire en assurance de la condition d'honorabilité imposée pour exercer une telle profession.

En tout, la Commission a prononcé six blâmes et une interdiction d'exercice d'une durée de dix ans, assortis de sept sanctions pécuniaires, de 10 000 euros à 50 millions d'euros (M€), atteignant un montant cumulé de 102,13 M€ (contre 15,42 M€ en 2013). Toutes les décisions rendues en 2014 - comme en 2013 - ont été publiées sous une forme nominative.

Je signale enfin qu'au cours des premiers mois de 2015, la Commission a d'ores-et-déjà rendu cinq décisions. Deux banques étrangères, plus exactement une filiale dans un cas et une succursale dans l'autre, ont été sanctionnées pour divers manquements, notamment des insuffisances du contrôle interne et de la piste d'audit. La Commission a eu à traiter également d'un établissement de paiement ne disposant pas du minimum de fonds propres requis, d'une entreprise d'assurance en délicatesse avec le principe de spécialité ou d'exclusivité de l'activité d'assurance et d'un changeur manuel défaillant au regard de ses obligations au titre de la LCB-FT. Cela vous montre la variété des sujets sur lesquels portent les contrôles de l'ACPR et, par voie de conséquence, les procédures disciplinaires.

B. L'issue des recours contre les décisions de la Commission des sanctions :

Deux arrêts ont été rendus par le Conseil d'État (CE) en 2014 à la suite de recours contre des décisions de la Commission des sanctions, respectivement : l'arrêt UBS France du 5 novembre 2014 et Banque Populaire Côte d'Azur (BPCA) du 15 décembre 2014. Aucun de ces recours n'a prospéré et les arrêts rendus consolident l'organisation et la façon de procéder de l'ACPR en matière disciplinaire.

1°) CE, 15 janvier 2014 et 5 novembre 2014, Société UBS France

Dans cette affaire, et pour s'en tenir à l'essentiel, le Conseil d'État a confirmé la possibilité de sanctionner un établissement de crédit pour des manquements au règlement CRBF n° 97-02 relatif au contrôle interne (devenu l'arrêté du 3 novembre 2014). En refusant d'abord de transmettre une QPC, il a estimé que la combinaison des dispositions législatives du code monétaire et financier et de ce règlement CRBF ne soulevait pas de difficulté au regard du principe de légalité des délits et des peines non plus que du partage entre loi et règlement. Puis, dans la décision au fond, le Conseil d'État a jugé que si les dispositions de ce règlement propres au contrôle de conformité « *laissent aux établissements de crédit une certaine liberté d'appréciation, (...) elles n'en font pas moins référence à des obligations identifiables sans ambiguïté et connues des professionnels* », et peuvent donc fonder une sanction. En outre, le Conseil d'État a estimé que, « *pour l'application d'une règle existante aux faits à l'origine des manquements qu'elle sanctionne, la commission [pouvait] en*

précise[r] la portée, dès lors qu'à la date des faits litigieux la règle applicable était suffisamment claire, de sorte qu'il apparaissait de façon raisonnablement prévisible par les professionnels concernés que sa violation constituait un manquement susceptible d'être sanctionné »

2°) CE, 15 décembre 2014, Banque populaire Côte d'Azur

Dans son recours contre la décision prononcée à son encontre, la BPCA soutenait notamment que le respect de la règle *non bis in idem* interdisait qu'elle soit à nouveau poursuivie et que la Commission ne pouvait publier une seconde décision la sanctionnant pour des faits déjà sanctionnés par la Commission bancaire le 18 décembre 2009, par une décision ensuite annulée par le Conseil d'État mais qui avait été publiée sous une forme nominative. Le Conseil d'État a estimé que le respect de la règle *non bis in idem* ne faisait pas obstacle à ce qu'une nouvelle procédure soit engagée et à ce qu'au terme de celle-ci, la nouvelle décision de sanction soit publiée.

Point important, le Conseil d'État a confirmé dans cette décision que si les principes du contradictoire et des droits de la défense, au sens notamment de l'article 6 de la CEDH, s'appliquent pleinement devant la Commission des sanctions, ils ne sont en revanche pas invocables directement à l'encontre de ce qui s'est passé en amont, c'est-à-dire la phase d'enquête ou de contrôle.

II- Les décisions relatives aux contrats d'assurance vie non réglés rendues en 2014

Les trois décisions évoquées ont représenté l'essentiel des sanctions pécuniaires prononcées en 2014 par la Commission (100 M€ sur un total de 102,13M€).

A. Ces trois décisions (Cardif Assurance Vie, CNP Assurances, Allianz Vie) ont tout d'abord précisé les exigences qui pèsent sur les organismes d'assurance en matière de contrats non réglés

Je rappelle que la loi n° 2007-1775 du 17 décembre 2007 a renforcé les obligations des assureurs en matière d'identification des assurés sur la vie décédés et de recherche des bénéficiaires des contrats souscrits par ces assurés.

S'agissant de la première de ces deux obligations, l'identification des assurés décédés, la Commission a ainsi estimé que les dispositions de l'article L. 132-9-3 du code des assurances, qui sont claires, imposent aux entreprises d'assurance sur la vie de s'informer du décès éventuel de leurs assurés sur la totalité de leur portefeuille de contrats. Le législateur n'ayant prévu ni mesure transitoire ni possibilité de réalisation partielle ou échelonnée des recherches, il appartient aux entreprises d'assurance de n'exclure aucune catégorie de contrats de leurs recherches et de mettre en œuvre les moyens nécessaires à une démarche générale et systématique. S'agissant de la seconde obligation, la recherche active des bénéficiaires des contrats, la Commission a estimé que l'article L. 132-8 du code des assurances mettait en place une obligation de moyens au titre de laquelle les établissements assujettis doivent, une fois recueillie l'information du décès de l'assuré, procéder à une recherche active des bénéficiaires du contrat d'assurance sur la vie.

Cette obligation est entrée en vigueur le 19 décembre 2007, soit le lendemain de la publication de la loi ci-dessus mentionnée, en l'absence de mesure transitoire ou de disposition prévoyant une entrée en vigueur différée ou progressive. Elle s'applique à l'ensemble des contrats détenus par les assureurs, conclus avant ou après cette date et quelle que soit celle à laquelle le décès de l'assuré est survenu. En outre, s'il convient de tenir compte de la démarche générale engagée, des procédures élaborées et des moyens affectés par l'assureur à cette recherche, le respect de cette obligation de recherche active s'apprécie au regard des diligences accomplies dans le traitement de chaque dossier individuel où toute inaction, *a fortiori* pendant une longue période, est *a priori* constitutive d'un manquement.

B. Au terme de l'examen de ces affaires, la Commission a en outre indiqué la démarche qu'elle utilise pour déterminer le quantum des sanctions pécuniaires qu'elle prononce.

La Commission n'a pas retenu le procédé conduisant dans un premier temps à déterminer un montant théorique pouvant être très supérieur au plafond légal de 100 millions d'euros, puis de le réduire à ce plafond. Elle a retenu la méthode consistant, pour fixer le *quantum* de sanction à l'intérieur de cette fourchette de 0 à 100 M€ :

- d'abord, à apprécier la gravité du ou des manquements qu'elle estime établis, eu égard notamment à la nature des obligations en cause dans ces manquements, à leur nombre et à leur durée, aux torts qu'ils ont pu causer aux clients ou à des tiers ainsi qu'aux économies ou bénéfices indus qui ont pu en résulter pour la personne sanctionnée. dès lors qu'ils ont pu être déterminés,
- ensuite, à prendre en compte, le cas échéant, la rapidité et l'ampleur des mesures de correction mises en œuvre,
- enfin, en application du principe de proportionnalité, à s'assurer de ce que la sanction envisagée n'est pas excessive au vu des capacités financières de la personne sanctionnée.

L'application de cette grille d'analyse permet de comprendre les différences importantes de *quantum* des sanctions pécuniaires prononcées à l'encontre des entreprises d'assurance mises en cause.

Je vous remercie de votre attention.