

## **Politique de transparence de l'Autorité de contrôle prudentiel**

### **Document de nature explicative**

L'instauration de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) par l'ordonnance n° 2010-76<sup>1</sup> s'est accompagnée d'une refonte des instruments juridiques mis à la disposition de l'Autorité. Certains instruments ont été précisés ou renouvelés (par exemple les mises en garde), d'autres ont été formellement introduits dans le Code monétaire et financier (par exemple les recommandations). La loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière (LRBF) est venue élargir et préciser les compétences de l'ACP dans le domaine de la protection de la clientèle, notamment en ce qui concerne le respect des règles de bonnes pratiques et des codes de conduite. L'adoption de la LRBF marque ainsi une étape importante dans la définition de la palette d'instruments à la disposition de l'ACP. La refonte des instruments s'accompagne d'une terminologie propre qui peut être dédiée à l'ACP, distincte des appellations antérieurement usitées ou des dénominations utilisées dans d'autres autorités administratives indépendantes ou dans des associations professionnelles et dont il convient donc de préciser le sens<sup>2</sup>.

L'ACP souhaite préciser par le présent document les différents instruments dont elle dispose afin de fournir aux personnes soumises à son contrôle et au public une information précise et structurée sur les orientations et analyses qu'elle utilise pour l'exercice de ses missions. Ce document présente l'ensemble des instruments juridiques dont l'ACP dispose et en précise, pour chacun d'eux, la nature, le contenu et la portée, sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions. Cette information doit permettre d'assurer une meilleure compréhension de son action, ainsi que de la façon dont elle exerce ses missions. Pour ce faire, elle distingue les instruments applicables à l'ensemble de ses domaines d'action d'une part, de ceux qui sont dédiés au contrôle de la commercialisation et de la protection de la clientèle d'autre part. La procédure d'adoption est précisée dans une troisième partie.

En raison de son objet, ce document ne traite donc pas des instruments élaborés au niveau d'autres acteurs (autorités européennes, Comité consultatif du secteur financier, associations professionnelles) et qui n'impliquent pas une adoption ou une reconnaissance formelle par l'ACP, même si par ailleurs ils peuvent avoir une incidence sur ses missions de contrôle.

---

1. Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance.

2. À titre d'illustration, les recommandations de l'ACP ne répondent pas à la même définition que celles de l'AMF ou celles qui sont émises par certaines associations professionnelles pour leurs adhérents.

# 1. Les instruments de l'Autorité de contrôle prudentiel dans l'ensemble de ses domaines d'action

L'ACP a été amenée à utiliser ou reprendre des autorités qui l'ont précédée plusieurs types de documents précisant 1) les orientations retenues pour l'application des lois et dispositions réglementaires dont elle assure le respect et 2) les modalités du contrôle sur pièces ou sur place qu'elle exerce.

## 1.1. L'application des lois et des règlements

En ce qui concerne l'application des lois et règlements, les documents adoptés et publiés par l'ACP ont pour objet d'explicitier la manière dont l'ACP en assure le respect en exposant de façon claire le sens et la portée de leurs dispositions, notamment à la lumière de l'expérience concrète de sa mission de contrôle et des éventuelles lignes directrices (*guidelines*) des autorités européennes. Ces documents ne doivent donc pas être compris comme ajoutant, retranchant ou modifiant les obligations des personnes soumises au contrôle de l'ACP, lesquelles obligations découlent exclusivement des lois et règlements auxquels elles font référence. En conséquence, l'ACP n'exerce ses pouvoirs juridiquement contraignants (prendre des mesures de police administrative ou ouvrir une procédure de sanction) que sur le fondement des textes législatifs ou réglementaires eux-mêmes, ses instruments d'analyse ayant uniquement une finalité explicative. Ce caractère explicatif sera explicitement rappelé dans chacun des documents concernés.

Deux catégories de documents peuvent être identifiées, ceux de portée générale qui couvrent toute une partie de la réglementation et ceux plus ponctuels qui ne traitent que d'une question particulière.

### 1.1.1. Les documents généraux d'analyse et d'interprétation

#### A. En matière prudentielle

**Les notices** : elles ont vocation à apporter des explications aux personnes contrôlées sur les modalités de mise en œuvre d'un texte réglementaire. Leur contenu ne saurait toutefois épuiser toutes les questions soulevées par la mise en œuvre d'un tel texte. Par nature, elles sont complétées au fil du temps, en fonction des questions qui apparaissent au fur et à mesure de l'application du texte réglementaire ainsi que du développement des pratiques<sup>3</sup>.

#### B. En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT)

**Les lignes directrices** : ce sont des guides qui analysent et explicitent la réglementation applicable dans cette matière, à destination de l'ensemble des personnes soumises au contrôle de l'ACP en matière de LCB-FT<sup>4</sup>.

**Les principes d'application sectoriels** : ces principes déclinent, pour les secteurs de la banque ou de l'assurance, les lignes directrices de l'ACP afin de tenir compte des spécificités de chaque secteur<sup>5</sup> ou activité.

### 1.1.2. Les documents ponctuels

**Les positions** : les précisions que l'ACP juge important de son propre chef de faire connaître sur un point particulier de la réglementation applicable sont appelées positions. Celles-ci sont extériorisées dans un souci de transparence et de prévisibilité sur des questions qui sont considérées comme importantes pour l'application des dispositions législatives et réglementaires par les organismes soumis à son contrôle et donc susceptibles de donner lieu à une utilisation par l'ACP des pouvoirs d'action qui lui ont été conférés par la

3. Par exemple, mise en œuvre de l'approche avancée de gestion du risque de liquidité (arrêté du 5 mai 2009), modalités de calcul du ratio de solvabilité (arrêté du 20 février 2007 relatif aux exigences de fonds propres applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et règlement n° 90-02 relatif aux fonds propres).

4. Par exemple, les lignes directrices relatives à la tierce introduction ou les lignes directrices relatives aux échanges d'informations au sein d'un groupe et hors groupe adoptées en mars 2011.

5. Par exemple, les principes d'application sectoriels de l'Autorité de contrôle prudentiel relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour le secteur de l'assurance adoptés en juin 2010 ou les principes d'application sectoriels de l'ACP relatifs aux virements de fonds adoptés en octobre 2010.

loi. Les positions permettent à l'ACP d'exposer la manière dont elle analyse le texte concerné et dont il doit être appliqué par les organismes soumis à son contrôle<sup>6</sup>.

**Les réponses aux questions**, rendues publiques sur le site Internet de l'Autorité, regroupent les précisions données en réponse à des interrogations des personnes soumises au contrôle de l'Autorité, qui peuvent être adressées par tout moyen. Elles peuvent avoir vocation, le cas échéant, à être intégrées dans un document d'analyse et d'interprétation présenté au 1.1.1.

## **I.2. Les documents relatifs à sa mission de contrôle**

Pour l'exercice de ses missions, l'ACP a, d'une part, reçu un pouvoir d'adopter et publier des actes techniques de portée générale et obligatoire relatifs aux informations qui lui sont adressées, d'autre part, décidé de préciser les conditions et modalités applicables notamment aux contrôles sur place.

### **A. En matière de documents et d'informations à remettre par les personnes contrôlées**

**Les instructions** définissent, conformément aux articles L. 612-24 et R. 612-21 du Code monétaire et financier, les documents et informations à communiquer à l'ACP pour l'exercice du contrôle ou l'examen des demandes. Le non-respect d'une obligation résultant d'une instruction peut faire l'objet d'une mesure de police administrative ou d'une ouverture de procédure disciplinaire. Dans le cas particulier d'un manquement relatif aux documents périodiques, le législateur a, par ailleurs, donné à l'ACP le pouvoir de prononcer une injonction assortie d'une astreinte dont elle fixe le montant et la date d'effet. Les instructions peuvent être complétées par des documents d'application, qui peuvent être en annexe des instructions, tels que :

- **la documentation technique SURFI**, prévue par l'article 2 de l'instruction n° 2009-01 du 19 juin 2009 modifiée relative à la mise en place du système unifié de rapport financier qui dispose que les établissements assujettis doivent transmettre à l'ACP les tableaux qui font partie du Système Unifié de Rapport Financier – SURFI –, conformément aux dispositions prévues dans cette instruction et à la documentation technique publiée par le Secrétariat général de l'ACP. Elle précise les informations attendues ;
- **les notes techniques**<sup>7</sup> qui apportent des précisions sur les modalités pratiques d'envoi des informations qui doivent être communiquées à l'ACP ;
- **les guides méthodologiques**<sup>8</sup> qui précisent les modalités de déclaration d'informations prévues par une instruction.

### **B. En matière d'exercice du contrôle**

**Les chartes du contrôle** : elles constituent un engagement de l'ACP et récapitulent les droits et obligations des personnes contrôlées et des contrôleurs lors des opérations de contrôle. Elles rappellent les différentes étapes du contrôle et décrivent notamment le déroulement des missions de contrôle sur place.<sup>9</sup>

---

6. Par exemple, la position de l'Autorité de contrôle prudentiel portant sur les ventes avec primes en assurance sur la vie du 4 novembre 2010.

7. <http://www.banque-france.fr/e-surfi/informations/informations-techniques.htm>

8. Guide méthodologique relatif aux modalités de déclaration du ratio de solvabilité (COREP) 2011.

9. Il existe à ce jour deux chartes : la *Charte du contrôle de l'ACP secteur assurance* et la *Charte de conduite d'une mission de contrôle sur place dans le secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement*.

## 2. Les instruments spécifiques de l'Autorité de contrôle prudentiel en matière de commercialisation et de protection de la clientèle

Dans ce domaine particulier, l'ACP contrôle le respect des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des codes homologués par le ministre chargé de l'Économie en application de l'article L. 611-3-1 du Code monétaire et financier. En outre, le législateur a confié à l'ACP la mission de veiller au respect des codes de conduite approuvés par elle à la demande d'une association professionnelle, ainsi que des bonnes pratiques de la profession qu'elle constate ou recommande (article L. 612-1 II 3° du Code monétaire et financier)<sup>10</sup>.

Le présent document précise le sens des termes que l'ACP utilise pour l'exercice de sa mission.

### 2.1. Les bonnes pratiques constatées ou recommandées par l'ACP

L'ACP a le pouvoir de dégager des bonnes pratiques à l'intention des professionnels soumis à son contrôle : elle peut en constater l'existence ou formuler elle-même des recommandations définissant de telles pratiques protégeant les intérêts des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle, en matière de commercialisation et de protection de la clientèle. Les bonnes pratiques ainsi dégagées par l'ACP ne sont pas exclusives d'autres pratiques qui préserveraient de façon équivalente les intérêts des mêmes personnes.

Si elle l'estime nécessaire, elle peut demander à une ou plusieurs associations professionnelles, représentant les intérêts d'une ou plusieurs catégories de personnes relevant de sa compétence ou pouvant être soumises à son contrôle, de lui faire des propositions.

Ces bonnes pratiques ne doivent pas se confondre avec les dispositions légales ou réglementaires obligatoires. Elles ne supposent pas l'existence d'un intitulé ou d'un type particulier de document les exprimant, mais elles peuvent figurer dans tout type de document, quelle que soit l'appellation retenue, qui traite de commercialisation et de protection de la clientèle.

**Les bonnes pratiques auxquelles veille l'ACP :** l'ACP a le pouvoir de prononcer des mises en garde individuelles<sup>11</sup> qui découlent du constat de mauvaises pratiques qui sont susceptibles de mettre en danger les intérêts des clients, assurés, adhérents ou bénéficiaires. Elle peut également constater directement des bonnes pratiques à l'occasion de l'exercice du contrôle ou de ses missions de veille et décider de les porter à la connaissance des personnes soumises à son contrôle. Elles supposent une analyse de l'Autorité quant à la pratique bancaire ou assurantielle.

**Les recommandations<sup>12</sup> :** l'ACP peut définir elle-même des règles de bonne pratique en matière de commercialisation et de protection des intérêts de la clientèle des assurés, adhérents ou bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle. Ces recommandations sont prises à l'initiative de l'ACP, elles portent sur un thème identifié et consistent en des préconisations pratiques adressées aux personnes contrôlées. Elles peuvent regrouper des bonnes pratiques et, le cas échéant, décrire les mauvaises pratiques qu'elle proscriit, en particulier celles constatées à l'occasion de mises en garde individuelles.

Lorsque l'ACP adopte et publie une recommandation, les bonnes pratiques qu'elle mentionne prennent une portée générale pour l'ensemble des personnes concernées par le champ d'application qu'elle mentionne. Elle précise, le cas échéant, la date à compter de laquelle la recommandation s'applique. L'ACP veille au respect, pour l'avenir, des recommandations publiées.

La méconnaissance des bonnes pratiques constatées ou recommandées par l'ACP ne donne pas directement lieu à sanction disciplinaire. Des mesures de police sont en revanche prévues : mise en garde individuelle

10. Les normes professionnelles mentionnées dans le règlement n° 97-02 autres que les codes relatifs à la commercialisation et à la protection de la clientèle approuvés par l'ACP ne font pas l'objet du présent document.

11. Article L. 612-30 du Code monétaire et financier.

12. Par exemple, recommandation 2010-R-01 du 15 octobre 2010 portant sur la commercialisation des contrats d'assurance sur la vie en unités de compte constituées d'instruments financiers complexes.

lorsque l'ACP constate qu'une personne contrôlée a des pratiques différentes, susceptibles de mettre en danger les intérêts de ses clients, assurés, adhérents ou bénéficiaires, le non-respect d'une mise en garde<sup>13</sup> peut alors donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire<sup>14</sup>. Conformément aux dispositions des articles L. 612-35 et R. 612-34, les mesures de police administrative sont prononcées à l'issue d'une procédure contradictoire. La procédure disciplinaire telle qu'elle est définie aux articles L. 612-38 et suivants et R. 612-35 et suivants respecte aussi scrupuleusement le principe du contradictoire.

Pour les personnes qui sont tenues de mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne, ce dispositif de contrôle doit intégrer le respect de ces bonnes pratiques.

## 2.2. Les codes de bonne conduite approuvés par l'ACP

Des règles professionnelles peuvent être regroupées sous la forme d'un code de conduite constituant des engagements des adhérents au sein des associations professionnelles regroupant des personnes relevant de la compétence de l'ACP ou pouvant être soumises à son contrôle. Les codes de conduite ont notamment pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre des textes législatifs ou réglementaires. Rien ne s'oppose à ce que, pour leur élaboration, les associations professionnelles s'inspirent des engagements formulés devant le Comité consultatif du secteur financier.

L'ACP vérifie la compatibilité des codes de conduite élaborés par les associations professionnelles avec les dispositions législatives et réglementaires applicables.

L'association professionnelle qui a élaboré le code de conduite peut demander à l'ACP de l'approuver. L'ACP pourra décider d'approuver, ou non, le code de conduite ou de limiter son approbation à une partie du code.

Dans l'exercice de son pouvoir d'approbation, l'ACP veillera à ce que les dispositions rendues obligatoires dans ces codes de conduite ne formulent pas de règles trop générales ou de simples déclarations de principe. La rédaction doit être précise et concrète et les règles énoncées doivent présenter un réel intérêt en ce qui concerne les modalités de commercialisation des produits et services et la protection des intérêts de la clientèle.

La publication de la décision d'approbation de l'ACP confère un caractère obligatoire aux dispositions approuvées. Celui-ci est circonscrit aux adhérents de l'association concernée et ne s'attache qu'aux dispositions formellement approuvées, dans les conditions que le code de conduite ou, le cas échéant, la décision d'approbation peut préciser. En particulier, le code peut prévoir que les pratiques préconisées sont une mise en œuvre de nature à satisfaire les exigences légales et réglementaires incombant à la profession, sans être la seule manière d'atteindre ce résultat. A contrario, un code de conduite non approuvé n'a pas de caractère obligatoire au sens, notamment, de l'article L. 612-29-1. L'ACP estime souhaitable, dans un souci de clarification à l'égard du public, que les codes non approuvés ne comportent pas de termes susceptibles de créer une confusion, tels que « bonne pratique » ou « bonne conduite », l'appellation code de bonne conduite devant être réservée aux codes approuvés (ou aux codes homologués par arrêté du ministre, le cas échéant). Cette préconisation peut se heurter à des difficultés de mise en œuvre compte tenu des appellations qui ont pu être utilisées antérieurement, notamment au sein des organisations professionnelles. Ces difficultés doivent toutefois être relativisées au vu de l'attente légitime des professionnels de pouvoir disposer d'un vocabulaire clair, précis et dépourvu de toute ambiguïté.

En cas de manquement à un code de conduite approuvé, l'ACP peut mettre en demeure l'organisme concerné de prendre toute mesure destinée à se mettre en conformité avec celui-ci<sup>15</sup>. En revanche, elle ne peut pas ouvrir directement une procédure disciplinaire sur ce fondement<sup>16</sup> à la différence des codes homologués par arrêté ministériel. Il est à noter néanmoins que le fait pour l'organisme de ne pas déférer à la

13. Article L. 612-30 du Code monétaire et financier.

14. Articles L. 612-38 et L. 612-39 du Code monétaire et financier.

15. Article L. 612-31 du Code monétaire et financier.

16. L'article L. 612-39 alinéa 1 ne mentionne en effet pas les codes de conduite approuvés mais uniquement ceux homologués (par arrêté ministériel).

mise en demeure peut servir de fondement à l'ouverture d'une procédure disciplinaire conformément à l'article L. 612-39, premier alinéa, du Code monétaire et financier.

Pour les personnes qui sont tenues de mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne, ce dispositif doit leur permettre de s'assurer que les opérations effectuées, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes, notamment à ces codes et aux règles professionnelles. À cet égard, pour les personnes qui sont soumises au règlement n° 97-02 du 21 février 1997 modifié relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, l'ACP considère que les codes de conduite approuvés mentionnés à l'article L. 612-29-1 font partie des normes professionnelles mentionnées à l'article 5 de ce règlement.

### 3. Procédure d'adoption

#### 3.1. Procédure générale d'adoption des documents publics de l'ACP

Les différents instruments auxquels l'ACP peut recourir sont adoptés à l'issue d'un processus formalisé. Le Collège de l'ACP a compétence pour adopter les actes de l'ACP, après avoir, sauf exception, consulté la profession. La consultation de la profession peut se faire soit par la saisine des commissions consultatives que l'ACP a créées en son sein conformément à l'article L. 612-14-I du Code monétaire et financier<sup>17</sup>, où sont représentées différentes composantes de la profession, y compris les associations professionnelles, soit par l'organisation de consultations spécifiques, pouvant impliquer de façon particulière les organisations professionnelles et d'autres acteurs, soit encore en utilisant les deux canaux.

Les documents ainsi adoptés sont publiés au registre officiel de l'ACP. La catégorie à laquelle se rattache chaque document (recommandation, lignes directrices...) est formellement indiquée, ainsi qu'une numérotation facilitant l'identification.

L'ACP publie, en application de l'article L. 612-29-1, un recueil de l'ensemble des codes de conduite approuvés ou homologués et des autres bonnes pratiques qu'elle aura constatées ou recommandées en matière de protection de la clientèle. La publication dans un recueil unique est de nature à faciliter la prise de connaissance par une personne soumise à son contrôle des obligations qui pèsent sur elle et dont l'ACP assure le respect. Elle concourt à faire émerger et à favoriser la généralisation des bonnes pratiques préservant les intérêts de la clientèle. Elle devrait aussi permettre à la clientèle, aux assurés, adhérents ou bénéficiaires de mieux connaître les règles destinées à les protéger. Le recueil sera disponible et consultable sur le site Internet de l'ACP.

#### 3.2. Le cas particulier de la procédure d'approbation des codes de bonne conduite

L'article L. 612-29-1 du Code monétaire et financier dispose que les associations professionnelles représentant les intérêts d'une ou plusieurs catégories de personnes relevant de la compétence de l'ACP ou pouvant être soumises à son contrôle sont habilitées à soumettre à l'ACP les codes de conduites qu'elles élaborent. L'ACP dressera et publiera la liste des associations représentatives.

Le Code monétaire et financier précise que l'ACP dispose d'un délai de quatre mois suivant la réception de la demande d'une association professionnelle, pour statuer sur son approbation. Cependant, l'ACP peut porter le délai à six mois.

Lorsque l'ACP examinera un code de conduite en vue de son approbation, elle pourra échanger avec l'association demanderesse pour préciser tout ou partie du document dans le cadre de l'élaboration de sa décision. Le président de l'ACP pourra également saisir pour avis la commission consultative pratiques commerciales.

---

17. L'ACP a créé quatre commissions consultatives : la commission consultative lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la commission consultative pratiques commerciales, la commission consultative affaires prudentielles et le comité scientifique.

Le règlement intérieur de l'ACP, adopté par le Collège plénier et publié au registre officiel, précisera la procédure d'approbation. La décision d'approbation sera publiée au Journal officiel de la République française.

L'ajout d'un avenant à un code de conduite existant, qui a un impact sur une disposition de ce code ayant été préalablement approuvée, devra déclencher une procédure d'approbation.

Afin d'assurer que les codes approuvés demeurent adaptés aux bonnes pratiques, l'ACP se réserve le droit de demander des modifications ou de retirer l'approbation d'un code dans les conditions prévues à son règlement intérieur.