



N° 3784

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI

*relative à la **réforme du courtage de l'assurance et du courtage**
en opérations de banque et en services de paiement (n° 2581),*

PAR Mme VALERIA FAURE-MUNTIAN
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN DOUBLE OBJECTIF D'ACCOMPAGNEMENT DES COURTIER ET DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR	6
1. La nécessité de mieux accompagner les acteurs du secteur.....	6
2. Un meilleur contrôle des exigences applicables au secteur pour une protection accrue du consommateur.....	7
a. Des sujétions et un contrôle renforcé depuis la directive sur la distribution d'assurance	7
b. Des dysfonctionnements persistants	9
c. Des associations qui joueront un rôle complémentaire de celui de l'ORIAS et de l'ACPR.....	9
II. UN TEXTE CONSENSUEL ISSU D'UNE LARGE CONSULTATION ET QUI S'INSPIRE DE DISPOSITIFS COMPARABLES	10
1. Les associations professionnelles et l'autorégulation : un choix inspiré par les règles en vigueur pour les conseillers en investissements financiers.....	10
2. Des dispositions analogues à celles votées dans le projet de loi PACTE, légèrement modifiées après consultation des acteurs du secteur	11
a. Des dispositions analogues à celles votées dans le projet de loi PACTE	11
b. Des évolutions résultant d'une large consultation des acteurs du secteur	16
3. Un périmètre circonscrit aux acteurs qu'il est possible et nécessaire d'accompagner	17
a. Les établissements de crédits, les sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille et les entreprises d'investissements ne sont pas soumises à l'obligation d'adhésion	17
b. Un dispositif qui exclut les agents généraux d'assurance.....	19
c. Une adhésion facultative pour les courtiers exerçants en France au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement.....	20

TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
DISCUSSION GENERALE	21
EXAMEN DU TEXTE	29
<i>Article unique</i> (art. L. 513-3 à L. 513-9 [nouveaux] du code des assurances ; art. L. 519-11 à L. 519-17 [nouveaux] du code monétaire et financier) : Création d'associations professionnelles à adhésion obligatoire pour réformer la régulation des activités des courtiers en assurance et des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement	29

INTRODUCTION

La présente proposition de loi est issue d'importants travaux de réforme du secteur du courtage, entrepris dès 2018 par la direction générale du Trésor. Elle poursuit un double objectif : un **meilleur accompagnement des courtiers**, dans leur appréhension des nouvelles mesures réglementaires et des évolutions de leur profession, à l'instar des nouvelles technologies du numérique, et un **meilleur contrôle des exigences auxquelles sont soumis les professionnels** du secteur ; le tout dans le but d'assurer au consommateur final un service de qualité et une sécurité accrue.

Pour ce faire, la présente proposition de loi propose la création **d'associations professionnelles à adhésion obligatoire, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR)**, qui exerceront des missions de vérification et d'accompagnement en toute indépendance et impartialité. **Ces associations joueront ainsi un rôle complémentaire de celui de l'ORIAS**, l'organisme gérant le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance, chargé de contrôler le respect des conditions d'accès à la profession (avant l'accession à celle-ci, puis annuellement) **et de l'ACPR**, qui contrôle la qualité des contrats et les obligations d'information et de conseil.

Des dispositions analogues avaient été introduites à l'article 207 de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises du 22 mai 2019 ⁽¹⁾, dite PACTE, mais avaient été censurées par le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 45 de la Constitution (cavalier législatif).

Dans un contexte d'importante évolution des règles applicables au secteur de l'assurance depuis la directive sur la distribution de l'assurance de janvier 2016 ⁽²⁾, dite DDA, la présente proposition de loi, reprend, sous réserve de quelques modifications, les dispositions censurées de l'article 207 de la loi PACTE, qui ont fait l'objet d'une large concertation et avaient obtenu le **soutien de la grande majorité des associations représentatives des acteurs du secteur**.

Le coût de la mesure pour les professionnels reste difficile à évaluer à ce stade. Il dépend en effet de plusieurs critères : nombre d'adhérents (un nombre élevé d'adhérents permettrait à l'association de réaliser des économies d'échelles qui se répercuteraient sur le coût facturé à l'adhérent), les services proposés, la localisation géographique, *etc.*

(1) Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

(2) Directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances.

I. UN DOUBLE OBJECTIF D'ACCOMPAGNEMENT DES COURTIERS ET DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Ces dernières années, les activités de courtage d'assurance se sont largement développées.

Les courtiers en assurance et les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP) représentaient, en 2019, respectivement 24 988 ⁽¹⁾ et 34 343 entités françaises immatriculées au registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS), auxquels s'ajoutent pour les courtiers en assurance près de 7 700 intervenants en libre prestation de service (LPS) ou en libre établissement (LE) sur le sol français. De nombreux courtiers d'assurance et IOBSP cumulent leur statut avec d'autres activités réglementées. Ainsi, environ 22 000 IOBSP exercent à titre accessoire l'activité d'intermédiation en assurance.

1. La nécessité de mieux accompagner les acteurs du secteur

Le premier objectif de la présente proposition de loi est le meilleur accompagnement des acteurs du secteur.

S'il existe aujourd'hui des associations et organismes regroupant les professionnels du courtage (CNCEF, Planète CSCA, ANACOFI, AGEA *etc.*), qui sont susceptibles de fournir à leurs membres des services d'accompagnement (formation, médiation, conseil *etc.*), **la majorité des courtiers n'ont adhéré à aucune de ces associations.** La plupart de ces acteurs sont en effet des courtiers ou des intermédiaires dits *de proximité*, qui travaillent individuellement. Ils rencontrent de ce fait des difficultés pour s'approprier les nouvelles réglementations toujours plus complexes, ou encore accueillir les évolutions technologiques suscitées par l'avènement du numérique.

La réforme du secteur, depuis sa conception en 2018 par les services de la direction générale du Trésor, a ainsi été **pensée en premier lieu pour accompagner ces acteurs** – et ce faisant, améliorer le service fourni au consommateur final. Le sous-directeur assurance de la direction générale du Trésor déclarait ainsi en 2019 : *« en permettant aux courtiers d'être accompagnés pour faire face aux enjeux technologiques et réglementaires, la réforme vise précisément à consolider le courtage de proximité en France. Nous ne voulons pas que nos courtiers de proximité, qui sont à près de 90 % des TPE, aient besoin de recruter des collaborateurs dédiés à la « compliance ». Nous ne voulons pas non plus que la concentration du courtage soit une fatalité. L'accompagnement du courtage, c'est le moyen de donner à nos courtiers partout en France juste ce dont ils ont besoin pour éviter le risque de décrochage, et donc de disparition. »* ⁽²⁾

(1) Auxquels s'ajoutent près de 25 000 mandataires d'intermédiaires d'assurance.

(2) Interview de M. Lionel Corre, sous-directeur assurance à la direction générale du Trésor pour le site *L'argus de l'assurance*, juin 2019 (<https://www.argusdelassurance.com/a-la-une/lionel-corre-direction-generale-du-tresor-la-concentration-du-courtage-n-est-pas-une-fatalite.148670>).

Cette dimension se retrouve très clairement dans l'exposé des motifs de la présente proposition de loi où il est indiqué qu'il « *apparaît opportun d'aider les intermédiaires en assurance et en opérations de banque et services de paiement à s'organiser et à se préparer à moyen terme pour faire face aux défis des nouveaux modes de distribution numériques. Mieux structurées, mieux accompagnées, ces professions seront mieux à même de faire face à ces évolutions [...]* ».

Ce besoin d'accompagnement par des associations professionnelles agréées a été confirmé par les associations de courtiers ou d'IOBSP auditionnées par la rapporteure lors de la préparation du présent rapport. Il en va ainsi de la Chambre nationale des conseils experts financiers (CNCEF) qui avait mis en place de telles associations professionnelles avant que les dispositions prévues dans la loi PACTE soient censurées. La CNCEF a effectué un « tour de France » afin d'aller à la rencontre des courtiers de proximité en assurance et en crédits, qui ont unanimement salué le fait d'être ainsi accompagnés. 100 % des acteurs rencontrés ont d'ailleurs rejoint la CNCEF à la suite de ce « tour de France »⁽¹⁾. Selon la CNCEF, cet accompagnement a pu permettre aux courtiers de mieux appréhender les nouvelles règles issues notamment de la directive sur la distribution d'assurance du 20 janvier 2016 précitée ainsi que d'être conseillés pour intégrer les nouvelles technologies dans leur pratique de la profession. Les courtiers, dont l'essence même du métier est la comparaison entre différentes offres existantes, sont par exemple de plus en plus concurrencés par les *shop bot*, des logiciels comparateurs de prix, et doivent faire évoluer leurs pratiques en conséquence.

2. Un meilleur contrôle des exigences applicables au secteur pour une protection accrue du consommateur

L'objectif poursuivi par la présente proposition de loi est également une meilleure protection du consommateur à travers un contrôle accru du monde du courtage d'assurance et des IOBSP.

Ce monde n'est historiquement pas aisé à contrôler. En effet, les courtiers comme les IOBSP sont seulement soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui dispose d'assez peu d'informations pour cibler ses contrôles sur cette population.

a. Des sujétions et un contrôle renforcé depuis la directive sur la distribution d'assurance

La loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière⁽²⁾ a créé pour les IOBSP des obligations nouvelles comme celle d'honorabilité (article L. 519-3-3 du code monétaire et financier).

(1) Source : audition de la Chambre nationale des conseils experts financiers par Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure, le 15 janvier 2021.

(2) Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

Plus récemment, la directive sur la distribution d'assurance du 20 janvier 2016, transposée en droit français par l'ordonnance du 16 mai 2018 relative à la distribution d'assurances ⁽¹⁾, complétée par un décret du 1^{er} juin 2018 ⁽²⁾ et codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du code des assurances, a soumis les professionnels de l'assurance à un contrôle renforcé.

L'article 10 de la directive prévoit notamment pour les distributeurs de produits d'assurance et de réassurance des exigences professionnelles et organisationnelles, dont doivent s'assurer les États membres :

– posséder « *les connaissances et aptitudes appropriées leur permettant de mener à bien leurs missions et de satisfaire à leurs obligations de manière adéquate* » ;

– respecter « *les exigences en matière de formation et de développement professionnels continus, afin de maintenir un niveau de performance adéquat correspondant à la fonction qu'ils occupent et au marché concerné* », avec une obligation annuelle de quinze heures de formation ou de développement professionnels au minimum ;

– garantir l'honorabilité des acteurs, qui suppose « *un casier judiciaire ou tout autre équivalent national vierge de toute infraction pénale grave liée soit à une atteinte aux biens, soit à d'autres faits punissables portant sur des activités financières, et elles ne doivent jamais avoir été déclarées en faillite, à moins qu'elles n'aient été réhabilitées conformément au droit national* » ;

– être couvert par une assurance de responsabilité civile professionnelle ou tout autre garantie équivalente.

La directive renforce également la standardisation de l'information précontractuelle ⁽³⁾ et le devoir de conseil ⁽⁴⁾, renforce la transparence s'agissant de la rémunération des acteurs afin de prévenir les conflits d'intérêts ⁽⁵⁾ et introduit les notions de surveillance des produits et de gouvernance ⁽⁶⁾.

L'article 12 de la directive prévoit que « *les États membres désignent les autorités compétentes chargées de veiller à la mise en œuvre de la présente directive* ». L'article L. 511-4 du code des assurances, créé par l'ordonnance précitée, dispose que **l'ACPR garantit le respect de ces exigences**.

(1) Ordonnance n° 2018-361 du 16 mai 2018 relative à la distribution d'assurances.

(2) Décret n° 2018-431 du 1^{er} juin 2018.

(3) Article 18 « Informations générales fournies par l'intermédiaire ou l'entreprise d'assurance ».

(4) Article 20 « Fourniture de conseils et pratiques de vente en l'absence de conseil ».

(5) Article 19 « Conflits d'intérêt et transparence ».

(6) Article 25 « Surveillance des produits et exigences en matière de gouvernance » : « [...] Le processus de validation des produits détermine un marché cible défini pour chaque produit, garantit que tous les risques pertinents pour ledit marché cible défini sont évalués et que la stratégie de distribution prévue convient au marché cible défini, et prend des mesures raisonnables pour que le produit d'assurance soit distribué au marché cible défini. »

b. Des dysfonctionnements persistants

Dans son dernier rapport annuel, l'ACPR a pu relever certains dysfonctionnements en matière de conformité réglementaire, notamment en matière de commercialisation de contrats de complémentaire santé ou de médiation.

L'ACPR note ainsi dans ce rapport annuel que « *dans la continuité des actions menées depuis 2016, les contrôles se sont poursuivis sur [la] thématique du démarchage téléphonique. L'un d'entre eux a abouti à la sanction d'un courtier en raison notamment des manquements constatés dans la délivrance de l'information précontractuelle à la clientèle démarchée* »⁽¹⁾; elle a également relevé la « *persistance de certaines pratiques commerciales non respectueuses des intérêts du client (recours à de fausses allégations, manquement au devoir d'information et de conseil, absence de consentement au contrat)* »

S'agissant des contrats obsèques, l'ACPR note que les contrôles « *mettent en évidence que la qualité de l'information sur les caractéristiques des différents produits ainsi que du conseil délivré à la clientèle doit encore s'améliorer* ».

Par ailleurs, l'ACPR souligne également les difficultés dues à certains acteurs en libre prestation de services, ayant connu des difficultés financières ou des faillites et dont les contrats sont souvent distribués par des courtiers français, qui démontrent également un besoin de renforcer la vigilance et le contrôle des conditions de commercialisation des produits d'assurance, mais aussi l'encadrement de l'activité de courtage en général.

c. Des associations qui joueront un rôle complémentaire de celui de l'ORIAS et de l'ACPR

Les associations professionnelles agréées dont la création est proposée par la présente proposition de loi, devront offrir un service de médiation, s'assurer du « *respect des exigences professionnelles* » par leurs membres et offrir un service d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles.

Le contrôle des exigences professionnelles a pu faire naître des craintes chez certains professionnels du secteur, qui y verraient la consécration d'un pouvoir d'ingérence de ces associations dans la conduite de leurs pratiques commerciales.

La présente proposition de loi n'a cependant pas pour effet d'octroyer à ces associations un pouvoir de contrôle sur les contrats conclus par leurs membres, ou encore sur le respect par ceux-ci de leur devoir de conseil. Les associations agréées auront vocation à vérifier que leurs membres se sont bien conformés aux conditions nécessaires à l'exercice de leur activité professionnelle posées par le droit. Cela doit par exemple permettre de contrôler le respect des heures de formation imposées par la directive DDA.

(1) ACPR, Rapport annuel 2019, page 19.

Ainsi, les associations agréées joueront un **rôle complémentaire de celui de l'ORIAS** – l'inscription au registre sera désormais subordonné à une adhésion préalable à une association agréée – **et distinct de celui de l'ACPR, seul organisme aux termes de la directive DDA** en droit de contrôler la qualité des contrats conclus par les courtiers ou encore le respect par ceux-ci de leurs obligations d'informations et de conseils.

Les prérogatives des associations ont vocation à être précisées dans **les décrets d'application** de la présente proposition de loi.

II. UN TEXTE CONSENSUEL ISSU D'UNE LARGE CONSULTATION ET QUI S'INSPIRE DE DISPOSITIFS COMPARABLES

1. Les associations professionnelles et l'autorégulation : un choix inspiré par les règles en vigueur pour les conseillers en investissements financiers

Les règles entourant l'activité des conseillers en investissements financiers ont été profondément modifiées par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

Ces règles sont codifiées aux articles **L. 541-1 et suivants du code monétaire et financier (CMF)**.

L'article L. 541-4 du CMF dispose ainsi que « *tout conseiller en investissements financiers doit adhérer à une association chargée du suivi de l'activité professionnelle individuelle de ses membres, de leur représentation collective et de la défense de leurs droits et intérêts* ». Ces associations, agréées par l'Autorité des marchés financiers (AMF), apprécient le programme d'activité du conseiller en investissement, et « *déterminent des procédures écrites aux termes desquelles elles décident de l'adhésion, du retrait de l'adhésion, du contrôle et de la sanction de leurs membres conseillers en investissements financiers* ».

La présente proposition de loi, dans une logique d'homologie des régimes, s'inspire des règles applicables aux conseillers en investissements financiers, tant sur le principe de l'autorégulation par des associations professionnelles que s'agissant des prérogatives de ces associations.

2. Des dispositions analogues à celles votées dans le projet de loi PACTE, légèrement modifiées après consultation des acteurs du secteur

a. Des dispositions analogues à celles votées dans le projet de loi PACTE

La présente proposition de loi reprend, avec quelques évolutions, des dispositions qui avaient été votées dans le projet loi croissance et transformation des entreprises, dite PACTE, du 22 mai 2019. Ces dispositions, issues d'un important travail de consultation mené par la direction générale du Trésor depuis l'annonce d'une réforme structurelle du secteur en 2018, avaient déjà recueilli un large consensus des acteurs.

L'article 207 du projet de loi a été introduit par amendement au Sénat, avec un avis favorable de la commission spéciale et du Gouvernement. Il a été adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, qui n'y a apporté que de légères modifications de rédaction.

Article 207 du projet de loi PACTE, issu du texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale

I. – Le chapitre III du titre I^{er} du livre V du code des assurances est ainsi modifié :

1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Règles spéciales à certaines catégories d'intermédiaires » ;

2° Sont ajoutés des articles L. 513-3 à L. 513-6 ainsi rédigés :

« *Art. L. 513-3.* – I. – Aux fins de leur immatriculation au registre mentionné au I de l'article L. 512-1, les courtiers d'assurances ou de réassurance, personnes physiques et sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés pour l'activité de courtage d'assurances, et leurs mandataires, personnes physiques non salariées et personnes morales, adhèrent à une association professionnelle représentative chargée du suivi de l'activité, de l'accompagnement de ses membres et de la défense de leurs intérêts. Cette association professionnelle exerce notamment des missions en matière de médiation, de capacité et de formation professionnelles, de vérification des conditions d'accès à l'activité, d'accompagnement et de vigilance en matière d'exercice de l'activité et dispose d'un pouvoir disciplinaire sur ses membres. À cette fin, les associations se dotent de procédures écrites.

« Les courtiers ou sociétés de courtage d'assurances ou leurs mandataires exerçant des activités en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement peuvent également adhérer à une association professionnelle mentionnée au présent I.

« II. – L'obligation d'adhérer à une association professionnelle prévue au I ne s'applique pas à certaines catégories de personnes exerçant l'activité de courtage d'assurances, à raison notamment de leur statut ou de leur activité.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent II.

« III. – Les associations professionnelles mentionnées au I sont agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution qui vérifie leur représentativité, la compétence et l'honorabilité de leurs représentants légaux et administrateurs, l'impartialité de leur gouvernance appréciée au regard de leurs procédures écrites ainsi que leur aptitude à assurer l'exercice et la permanence de leurs missions au travers de moyens matériels et humains adaptés.

« L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut retirer selon des modalités prévues par décret l'agrément d'une association professionnelle mentionnée au même I lorsque celle-ci ne satisfait plus aux conditions auxquelles était subordonné son agrément.

« IV. – Ces associations établissent par écrit et font approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution au moment de leur agrément les règles qu'elles s'engagent à mettre en œuvre pour procéder à la vérification des conditions d'accès à l'activité de courtier, société de courtage ou mandataire, des conditions d'adhésion et de perte de la qualité de membre ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres. Elles font également approuver toute modification ultérieure de ces règles.

« Elles établissent un rapport annuel sur leurs activités, ainsi que celles de leurs membres sous une forme agrégée, qu'elles adressent à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

« V. – Outre l'avertissement et le blâme, les associations professionnelles peuvent à leur initiative prononcer le retrait de la qualité de membre à tout courtier, société de courtage ou mandataire qui ne remplit plus les conditions d'adhésion ou les engagements auxquels était subordonnée son adhésion, n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, ne justifie plus d'une immatriculation au registre mentionné au I de l'article L. 512-1, n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ou s'il a obtenu l'adhésion par de fausses déclarations ou tout autre moyen irrégulier.

« La décision constatant le retrait de la qualité de membre est prononcée par une commission spécialement constituée au sein de l'association professionnelle, à l'issue d'une procédure contradictoire. Elle est motivée et notifiée par lettre recommandée ou par envoi recommandé électronique, avec demande d'avis de réception, à l'intéressé ainsi qu'à l'organisme qui tient le registre mentionné au même I et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Cette même commission peut également décider d'informer les autres associations professionnelles représentatives du courtage d'assurances de sa décision.

« *Art. L. 513-4.* – I. – Les représentants légaux, les administrateurs, les personnels et préposés des associations mentionnées au I de l'article L. 513-3 sont tenus au secret professionnel dans le cadre des missions mentionnées au même I, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

« Ce secret ne peut être opposé ni à l'organisme qui tient le registre mentionné au I de l'article L. 512-1 du présent code, ni à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ni à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre soit d'une procédure pénale soit d'une procédure de liquidation judiciaire ouverte à l'égard d'une personne mentionnée à l'article L. 612-2 du code monétaire et financier. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut obtenir de l'association toute information nécessaire à l'exercice de sa mission.

« II. – Par dérogation au I de l'article L. 612-17 du code monétaire et financier, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut communiquer aux associations mentionnées au I du présent article des informations couvertes par le secret professionnel lorsque ces informations sont utiles à l'accomplissement par les associations des missions mentionnées au I de l'article L. 513-3, ou à l'organisme qui tient le registre mentionné au I de l'article L. 512-1 pour l'accomplissement de ses propres missions.

« Ces renseignements ne peuvent être utilisés par les associations ou par l'organisme précités que pour l'accomplissement de leurs missions et seulement aux fins pour lesquelles ils ont été communiqués. Les informations transmises demeurent couvertes par le secret professionnel.

« *Art. L. 513-5.* – Les courtiers ou les sociétés de courtage d'assurances ou leurs mandataires informent l'association dont ils sont membres de toute modification des informations les concernant et de tout fait pouvant avoir des conséquences sur leur qualité de membre de l'association. Ils sont tenus d'informer dans les meilleurs délais l'association lorsqu'ils ne respectent pas les conditions ou les engagements auxquels était subordonnée leur adhésion.

« *Art. L. 513-6.* – Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'application du présent chapitre. »

II. – Les articles L. 513-3 à L. 513-6 du code des assurances entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2020, sauf pour les personnes mentionnées au I de l'article L. 513-3 du même code qui sont également, à titre principal, intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, pour lesquelles ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

III. – Le chapitre IX du titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier est complété par une section 5 ainsi rédigée :

« Section 5

« Adhésion et exercice des associations professionnelles des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement

« Art. L. 519-11. – I. – Aux fins de leur immatriculation au registre mentionné à l'article L. 546-1, les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement mentionnés à l'article L. 519-1 adhèrent à une association professionnelle représentative chargée du suivi de l'activité, de l'accompagnement et de la défense des intérêts de ses membres. Cette association professionnelle exerce notamment des missions en matière de médiation, de capacité et de formation professionnelles, de vérification des conditions d'accès à l'activité, d'accompagnement et de vigilance en matière d'exercice de l'activité et dispose d'un pouvoir disciplinaire sur ses membres. À cette fin, les associations se dotent de procédures écrites.

« Les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement exerçant en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement peuvent également adhérer à une association professionnelle mentionnée au présent I.

« II. – L'obligation d'adhérer à une association professionnelle prévue au I ne s'applique pas à certaines catégories de personnes exerçant l'activité d'intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement, à raison notamment de leur statut ou de leur activité.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent II.

« III. – Les associations professionnelles mentionnées au I sont agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution qui vérifie leur représentativité, la compétence et l'honorabilité de leurs représentants légaux et administrateurs, l'impartialité de leur gouvernance appréciée au regard de leurs procédures écrites ainsi que leur aptitude à assurer l'exercice et la permanence de leurs missions au travers de moyens matériels et humains adaptés.

« L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut retirer selon des modalités prévues par décret l'agrément d'une association professionnelle mentionnée au même I lorsque celle-ci ne satisfait plus aux conditions auxquelles était subordonné son agrément.

« IV. – Ces associations établissent par écrit et font approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution au moment de leur agrément les règles qu'elles s'engagent à mettre en œuvre pour procéder à la vérification des conditions d'accès à l'activité d'intermédiaire en opérations de banques et en services de paiement, des conditions d'adhésion et de perte de la qualité de membre ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres. Elles font également approuver toute modification ultérieure de ces règles.

« Elles établissent un rapport annuel sur leurs activités, ainsi que celles de leurs membres sous une forme agrégée, qu'elles adressent à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

« V. – Outre l'avertissement et le blâme, les associations professionnelles peuvent à leur initiative prononcer le retrait de la qualité de membre à tout intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement qui ne remplit plus les conditions d'adhésion ou les engagements auxquels était subordonnée son adhésion, n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, ne justifie plus d'une immatriculation au registre mentionné au I de l'article L. 546-1, n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ou s'il a obtenu l'adhésion par de fausses déclarations ou tout autre moyen irrégulier.

« La décision constatant le retrait de la qualité de membre est prononcée par une commission spécialement constituée au sein de l'association professionnelle, à l'issue d'une procédure contradictoire. Elle est motivée et notifiée par lettre recommandée ou par envoi recommandé électronique, avec demande d'avis de réception, à l'intéressé ainsi qu'à l'organisme qui tient le registre mentionné au même I et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Cette même commission peut également décider d'informer de sa décision les autres associations professionnelles représentatives des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement.

« *Art. L. 519-12.* – I. – Les représentants légaux, les administrateurs, les personnels et préposés des associations mentionnées au I de l'article L. 519-11 sont tenus au secret professionnel dans le cadre des missions mentionnées au même I, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

« Ce secret ne peut être opposé ni à l'organisme qui tient le registre mentionné au I de l'article L. 546-1 du présent code, ni à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ni à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre soit d'une procédure pénale, soit d'une procédure de liquidation judiciaire ouverte à l'égard d'une personne mentionnée à l'article L. 612-2. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut obtenir de l'association toute information nécessaire à l'exercice de sa mission.

« II. – Par dérogation au I de l'article L. 612-17, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut communiquer aux associations mentionnées au I du présent article des informations couvertes par le secret professionnel lorsque ces informations sont utiles à l'accomplissement par les associations des missions mentionnées au I de l'article L. 519-11, ou à l'organisme qui tient le registre mentionné au I de l'article L. 546-1 pour l'accomplissement de ses propres missions.

« Ces renseignements ne peuvent être utilisés par les associations ou par l'organisme précités que pour l'accomplissement de leurs missions et seulement aux fins pour lesquelles ils ont été communiqués. Les informations transmises demeurent couvertes par le secret professionnel.

« *Art. L. 519-13.* – Les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement informent l'association dont ils sont membres de toute modification des informations les concernant et de tout fait pouvant avoir des conséquences sur leur qualité de membre de l'association. Ils sont tenus d'informer dans les meilleurs délais l'association lorsqu'ils ne respectent pas les conditions ou les engagements auxquels était subordonnée leur adhésion.

« *Art. L. 519-14.* – Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'application de la présente section. »

IV. – Le III du présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Ces dispositions ont toutefois été censurées par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, qui a jugé que « *ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires* ».

b. Des évolutions résultant d'une large consultation des acteurs du secteur

Déposée le 14 janvier 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale, la présente proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement a fait l'objet d'une large consultation des acteurs du secteur.

En découlent des évolutions par rapport au texte adopté dans le projet de loi PACTE :

– s'agissant du **rôle et des missions des associations professionnelles**, les mentions de « *défense de leurs intérêts* » et de « *formations professionnelles* » ont été retirées au profit du devoir « *d'accompagnement* » de la profession. De plus, l'article 207 de la loi PACTE évoquait explicitement une mission de vigilance en matière d'exercice de l'activité, alors que la présente proposition de loi évoque « *le devoir de vérifier le respect des diverses exigences professionnelles* » ;

– la **liste des catégories de personnes exerçant une activité de courtier en assurance et qui ne sont pas soumises à l'obligation** d'adhésion est établie dans la proposition de loi tandis que la loi PACTE renvoyait l'établissement de cette liste à un décret ;

– un **délai maximal de deux mois** est fixé à l'association professionnelle pour répondre à une demande d'adhésion ;

– s'agissant du **pouvoir de sanction**, la présente proposition de loi rappelle trois points essentiels : l'impartialité de la commission prononçant le retrait de la qualité de membre de l'association professionnelle, la compétence du tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association lors d'un recours à l'encontre d'une décision de retrait de la qualité de membre, l'incompétence de cette même commission s'agissant des manquements dans des domaines qui relèvent exclusivement de la compétence de l'ACPR

(1) *Décision n° 2019-781 DC du Conseil Constitutionnel du 16 mai 2019, par. 112 et 115.*

3. Un périmètre circonscrit aux acteurs qu'il est possible et nécessaire d'accompagner

- a. Les établissements de crédits, les sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille et les entreprises d'investissements ne sont pas soumises à l'obligation d'adhésion*

Les établissements de crédit, les sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille et les entreprises d'investissements sont exclues du champ de l'obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée.

Cela se justifie par le fait que ces entreprises sont agréées puis contrôlées de manière continue par les autorités juridiquement compétentes, en l'occurrence l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et l'Autorité des marchés financiers.

Les conditions d'agrément d'une société de gestion de portefeuille par l'AMF

Les conditions d'agrément par l'Autorité des marchés financiers d'une société de gestion de portefeuille sont définies au II de l'article L. 532-9 du code monétaire et financier :

« II. – *Les sociétés de gestion de portefeuille sont agréées par l'Autorité des marchés financiers.*

« *Pour délivrer l'agrément à une société de gestion de portefeuille, l'Autorité vérifie si celle-ci :*

« 1. *A son siège social et sa direction effective en France ;*

« 2. *Dispose d'un capital initial suffisant ainsi que des moyens financiers adaptés et suffisants ;*

« 3. *Fournit l'identité de ses actionnaires ou détenteurs de parts sociales, directs ou indirects, personnes physiques ou morales, qui détiennent une participation qualifiée, ainsi que le montant de leur participation ; l'Autorité apprécie la qualité de ces actionnaires au regard de la nécessité de garantir une gestion saine et prudente ;*

« 4. *Est dirigée effectivement par deux personnes au moins possédant l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leur fonction, en vue de garantir sa gestion saine et prudente. Le règlement général de l'Autorité des marchés financiers fixe les conditions dans lesquelles une société de gestion de portefeuille peut, par dérogation, être dirigée effectivement par une seule personne. Il précise les mesures qui doivent être prises pour garantir la gestion saine et prudente de la société concernée ;*

« 5. *Dispose d'un programme d'activité pour chaque activité ou service qu'elle entend exercer ou fournir, qui précise les conditions dans lesquelles elle envisage d'exercer la gestion des placements collectifs mentionnés au I et de fournir les services d'investissement pour lesquels elle est agréée, et indique le type d'opérations envisagées et la structure de son organisation ;*

« 6. *Adhère à un mécanisme de garantie des titres géré par le Fonds de garantie des dépôts et de résolution conformément aux articles L. 322-5 et L. 322-10.*

« ***L'Autorité des marchés financiers peut refuser l'agrément lorsque l'exercice de la mission de surveillance de la société de gestion de portefeuille est susceptible d'être entravé soit par l'existence d'un lien de capital ou de contrôle direct ou indirect entre la société requérante et d'autres personnes physiques ou morales, soit par l'existence de dispositions législatives ou réglementaires, ou de difficultés tenant à leur application, d'un Etat qui n'est pas partie à l'accord sur l'Espace économique européen et dont relèvent une ou plusieurs de ces personnes.***

« *L'Autorité des marchés financiers statue dans un délai de trois mois à compter de la présentation de la demande complète. Sa décision est motivée et notifiée au demandeur.*

« *L'Autorité peut assortir l'agrément de conditions particulières visant à préserver l'équilibre de la structure financière de la société de gestion de portefeuille. Elle peut également subordonner l'octroi de l'agrément au respect d'engagements souscrits par la société requérante ou par ses actionnaires ou détenteurs de parts sociales. [...] »*

b. Un dispositif qui exclut les agents généraux d'assurance

L'agent général d'assurance (AGA) est le mandataire exclusif d'une entreprise d'assurance établie en France selon la définition réglementaire du métier. Il a pour mission la souscription et la gestion des contrats d'assurances de l'assureur mandant. Les agents généraux d'assurance représentaient 11 406 professionnels en 2019 ⁽¹⁾.

Le statut des AGA se compose des dispositions du code des assurances (art. L. 540-1 et L. 540-2), de la Convention FFA-AGEA du 16 avril 1996 et du décret du 15 octobre 1996 homologuant cette convention. L'ensemble constitue un statut d'ordre public reconnu comme tel par la Cour de cassation ⁽²⁾.

L'exclusion des AGA du champ de la présente proposition de loi s'explique par les modalités d'exercice de ce métier, qui assurent d'ores et déjà une protection du consommateur. En effet, les AGA :

- sont sélectionnés *intuitu personae* par l'assureur mandant, impliquant une sélection stricte ;

- reçoivent une formation de 600 heures réalisées par les assureurs mandant eux-mêmes ;

- engagent la responsabilité civile de l'assureur sur le fondement de l'article L. 511-1 du code des assurances – permettant à l'assuré de toujours exercer un recours contre l'assureur en cas de faute de l'agent général, même lorsque les mises en cause visent des obligations légalement à la charge exclusive de l'agent général ⁽³⁾ ;

- sont soumis à des audits réguliers de la part des entreprises mandantes, elles-mêmes contrôlées par l'ACPR, pour la vérification des missions qui leur sont conférées. Ces audits sont de plusieurs natures : comptable, commercial, risque/sinistre, conformité ou encore vérification des heures de formation continue obligatoire (les 15 heures annuelles imposées par la directive DDA) ;

Par ailleurs, les clients AGA ont accès à la Médiation de l'assurance pour les litiges de consommation du fait de l'adhésion à cette structure par les entreprises d'assurance qui les mandatent.

(1) Rapport annuel 2019 de l'ORIAS, p. 39.

(2) Civ. Ire, 9 juin 2011, n° 10-15.302.

(3) Ce mécanisme a été confirmé par la Cour de cassation. Voir par exemple : Civ. 2^{ème}, 13 juin 2013, n° 12-22.207 (manquement à une obligation de conseil), ou encore Civ. 2^{ème}, 24 mai 2012, n° 11-11.132 (abus de fonction).

Si près de 60 % des AGA exerçaient en 2019 une activité de courtage en assurance à titre accessoire, cette activité représente en moyenne 4 % de leur chiffre d'affaire – moins de 1 % pour 46 % d'entre eux, entre 1 et 5 % pour 37 % d'entre eux et plus de 50 % pour seulement 1 % d'entre eux ⁽¹⁾.

En pratique, les agents se trouvent dans la situation de rechercher une solution de courtage lorsque l'un de leurs clients, ayant souscrit des contrats de leur compagnie mandante, ne peut pas être couvert pour telle ou telle garantie. Il s'agit ainsi de satisfaire aux besoins d'un client déjà en portefeuille. Par ailleurs, certaines entreprises d'assurance vont plus loin et organisent cette activité de courtage « accessoire » en orientant leurs agents vers des sociétés de courtages filiales ou ayant établi des partenariats avec eux.

En raison de l'accompagnement et du contrôle important des AGA, y compris dans leur activité de courtage accessoire, et du faible volume de cette dernière, il n'apparaît pas nécessaire de les inclure dans le champ de la présente proposition de loi.

c. Une adhésion facultative pour les courtiers exerçants en France au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement

Rendre obligatoire l'adhésion des professionnels exerçant en France au titre de la libre prestation de service (LPS) ou de la liberté d'établissement (LE) risquerait d'être considéré comme une entrave à la liberté d'exercice qu'ils tirent du passeport européen au titre des traités. Des recours seraient donc à prévoir à ce titre devant la Cour de justice de l'Union européenne ou devant la Commission européenne.

Notons qu'au regard de la différence de situation existante entre acteurs nationaux, d'une part, et acteurs européen en LE ou LPS, d'autre part, le principe constitutionnel d'égalité ne peut être utilement invoqué.

Toutefois, il est hautement probable que, lorsque les associations agréées seront déployées, une majorité des acteurs en LPS et en LE choisiront d'y adhérer, raison pour laquelle cette possibilité leur est ouverte dans la présente proposition de loi. En effet, l'existence d'associations agréées par l'ACPR s'imposera comme un critère de confiance des clients dans leurs courtiers et l'affiliation à ce type d'association deviendra à terme la norme pour tous.

(1) Source : audition de la Fédération des nationale des syndicats d'agents généraux par Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure, le 15 janvier 2021.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GENERALE

Au cours de sa deuxième séance du 20 janvier 2021, la commission a examiné la proposition de loi.

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle tout d'abord l'examen de la proposition de loi n° 2581, relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement. Nous avons nommé Mme Valéria Faure-Muntian rapporteure de cette proposition de loi, qui est inscrite à l'ordre du jour de la séance du mercredi 27 janvier, selon une procédure d'examen simplifiée.

Cette proposition de loi propose d'instaurer de nouvelles obligations pour les courtiers en assurance et les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, qui devraient obligatoirement adhérer à des associations professionnelles agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Ces associations leur offriraient un service de médiation et vérifieraient les conditions d'accès et d'exercice de l'activité, ainsi que le respect des exigences professionnelles.

Le sujet n'est pas entièrement nouveau, car l'article 207 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) avait tenté de mettre en place le système proposé, il y a de cela un peu moins de deux ans, mais cet article avait été censuré comme cavalier par le Conseil constitutionnel.

Je vous rappelle que, par une décision que j'ai prise hier et déjà expliquée en commission, certains alinéas et certaines phrases de la proposition de loi ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, à savoir les alinéas 13, 14, 35, 36, les mots « *et font approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution au moment de leur agrément* » figurant aux alinéas 15 et 37 ainsi que la seconde phrase de ces alinéas, et les alinéas 50 à 54. Il s'agit uniquement des dispositions qui prévoient de confier une compétence nouvelle d'agrément et de contrôle des associations professionnelles à l'ACPR. Les conséquences de la décision que j'ai rendue sont simples : le texte tel qu'établi à l'issue de l'examen en commission ne comportera plus les alinéas et les mots et phrases que j'ai mentionnés. C'est ce texte ainsi amendé et modifié par la décision rendue au titre de l'article 40 de la Constitution qui sera examiné en séance publique mercredi prochain.

Je rappelle que toute proposition de loi passe par le filtre de l'article 40. Si, en vertu d'une jurisprudence tolérante du bureau de l'Assemblée, qui contrôle la recevabilité au dépôt, il est loisible de créer des charges, à condition de les gager lors du dépôt, ce n'était pas le cas en l'espèce.

Rien n'interdira au Gouvernement, s'il le souhaite, de réintroduire par voie d'amendement une nouvelle compétence d'agrément des associations professionnelles par l'ACPR mais, dans la mesure où il s'agit d'une charge nouvelle, ce devra être une initiative gouvernementale.

Avant de nous présenter son rapport, Mme Faure-Muntian souhaite s'exprimer sur le fondement de l'article 80-1-1 de notre Règlement, en ce qui concerne la question évoquée la semaine dernière par Mme Émilie Cariou, relative à un risque de conflit d'intérêts.

Mme Valéria Faute-Muntian, rapporteure. À la suite de l'interpellation dont j'ai fait l'objet la semaine dernière, j'ai saisi le déontologue de l'Assemblée nationale. Après s'être penché sur mes activités antérieures et postérieures à mon élection, celui-ci n'a pas trouvé de conflit d'intérêts. Ma déclaration sur le site de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est à jour et disponible. Je tiens la lettre du déontologue à votre disposition.

J'en viens à la présentation de la proposition de loi.

Ce texte est le fruit d'un travail de longue date, engagé en 2018, entre le Gouvernement et les professionnels du secteur du courtage. L'organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont été partie prenante de ce travail qui a abouti à un texte présenté dans le cadre de la loi PACTE. Introduit par amendement au Sénat, il a malheureusement été considéré comme un cavalier législatif et censuré par le Conseil constitutionnel.

Cette proposition de loi, qui vise à réformer l'organisation du monde professionnel des courtiers en assurance et des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, repose sur deux axes.

Le premier est la protection du consommateur, en assurant au consommateur final un service de qualité et un intermédiaire compétent et de confiance. Pour cela, il importe de s'assurer que les intermédiaires ont satisfait aux obligations qui leur incombent, notamment les quinze heures de formation continue annuelle imposées par la directive sur la distribution d'assurances, ainsi que les niveaux de formation de leurs salariés.

Le second vise à mieux accompagner les courtiers en assurances et les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement. De nombreux professionnels se trouvent isolés, ne faisant partie d'aucune association ou fédération leur proposant une veille réglementaire permanente ou d'appréhender les nouvelles réglementations de plus en plus complexes ainsi qu'une mutation numérique de plus en plus prégnante.

Afin d'assurer ce meilleur accompagnement et de vérifier les exigences professionnelles, la proposition de loi propose la création d'associations professionnelles agréées par l'ACPR. Monsieur le président, vous avez indiqué que, tel que présenté dans le texte, il s'agissait d'une charge nouvelle, mais je me suis d'ores et déjà entretenu avec le Gouvernement, lequel a prévu de réintroduire cette disposition d'agrément, indispensable, lors de la séance publique.

Ce texte concerne des dizaines de milliers de professionnels, dont environ 25 000 courtiers en assurance et réassurance, 25 000 mandataires intermédiaires d'assurance et 33 000 intermédiaires en opérations de banque et services de paiement.

Compte tenu des objectifs visés par ces associations, la proposition de loi exclut de son champ d'application un certain nombre d'acteurs, notamment les établissements de crédits et sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille et les entreprises d'investissements qui font déjà l'objet d'un contrôle approfondi par l'ACPR et l'Autorité des marchés financiers (AMF), ainsi que les agents généraux d'assurance, qui bénéficient d'une formation et d'un accompagnement et font l'objet d'un suivi de la part de leurs entreprises mandantes. Les professionnels exerçant en France au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement peuvent adhérer de manière volontaire. Rien ne les empêche de le faire, mais leur imposer une obligation d'adhésion serait contraire aux règles communautaires de la libre circulation.

Les missions des associations professionnelles sont clairement définies. Elles offriront à leurs membres un service de médiation, d'ores et déjà obligatoire mais malheureusement encore peu répandu, vérifieront les conditions d'exercice de leurs activités ainsi que le respect des diligences professionnelles. Elles offriront un service d'accompagnement et d'observation de l'activité des pratiques professionnelles par la collecte de données statistiques et disposeront à ce titre d'un pouvoir de sanction d'un membre : avertissement, blâme, voire exclusion.

J'ai compris, au travers d'amendements, que certains collègues s'inquiétaient du pouvoir de contrôle de ces associations sur les pratiques commerciales de leurs membres, en particulier les courtiers en assurance. Je les rassure. Les auditions que j'ai conduites ont montré que l'ACPR et l'ensemble des professionnels ont compris que seule l'ACPR effectuera ces contrôles. Elle restera le seul interlocuteur en matière de démarches commerciales et de relation client. Elle s'appuiera sur les associations professionnelles dans le seul but de vérifier les exigences d'exercice de la profession.

Les associations joueront un rôle complémentaire de celui des organismes existants. L'ORIAS, registre d'immatriculation des professionnels, contrôle l'accès préalable à la profession, c'est-à-dire la disponibilité et la fiabilité des diplômes, les garanties financières et l'assurance en responsabilité civile professionnelle. Les associations professionnelles, quant à elles, contrôleront les exigences d'exercice de la profession, notamment la formation continue, l'adéquation de la garantie aux engagements pris et la formation des salariés. L'ACPR contrôlera, *in fine*, la qualité des pratiques commerciales, notamment le respect du devoir de conseil, comme elle le fait actuellement.

Afin de garantir que l'ensemble des professionnels soient membres d'une association professionnelle, l'adhésion sera une condition nécessaire pour l'immatriculation à l'ORIAS.

En contrepartie, nous proposons aux professionnels des garanties fortes. Les règles que les associations s'engagent à mettre en œuvre pour procéder à la vérification des conditions d'exercice de l'activité, les conditions d'adhésion et la perte de la qualité de membre, ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres seront établies par écrit et approuvées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution lors de leur agrément. Aux fins d'agrément, l'ACPR vérifiera également la représentativité, la compétence et l'honorabilité de leurs représentants légaux et administrateurs, ainsi que l'impartialité de leur gouvernance.

Les représentants légaux, les administrateurs, les personnels et préposés des associations sont tenus au secret professionnel, qui ne pourra toutefois être opposé à l'ORIAS et à l'ACPR, au titre de leur coopération conjointe. Ces points ont vocation à être précisés par décret.

L'ACPR doit en outre échanger amplement avec les associations, avant et après leur constitution, afin de dégager l'ensemble des règles pratiques qui assureront la réussite de la réforme de la profession, dont le but est, *in fine*, la protection du consommateur.

M. le président Éric Woerth. Cette proposition de loi m'étonne, de même que j'étais étonné par la proposition similaire qui avait été introduite lors de l'examen de la loi PACTE avant d'être censurée. Le Gouvernement n'a de cesse d'afficher un souci de simplification, mais il introduit une complication en voulant remettre une strate de contrôle supplémentaire manifestement peu nécessaire.

Pourquoi ne pas confier à l'ORIAS des tâches supplémentaires, comme la réalisation de vérifications accrues lors de la procédure d'immatriculation, après quoi le rôle de l'ACPR serait plein et entier ? Pourquoi tant de complexité ? Que se passe-t-il de dramatique dans cette profession ?

Pourquoi avoir oublié un certain nombre de courtiers d'assurance dans la délimitation du champ des professionnels soumis à l'obligation d'adhésion ? Pourquoi cette iniquité ?

Je m'interroge aussi sur la compatibilité avec le droit européen. La directive de 2016 prévoit que les autorités de contrôle doivent être « *soit des autorités publiques, soit des organismes reconnus par le droit national (et) ne sont pas [...] des associations dont les membres comprennent directement ou indirectement des entreprises d'assurance et des intermédiaires d'assurance* ». Comment assurer la cohérence entre les indications claires de la directive de 2016 et la création d'une nouvelle association de professionnels à adhésion obligatoire ?

Enfin, l'un des motifs d'inquiétude de la profession est l'intervention des acteurs étrangers sur le marché en libre prestation de service.

Des amendements reprennent ces points, mais il ressort de tout cela un sentiment d'inutilité. Le Gouvernement aurait pu dire pourquoi c'était absolument nécessaire, mais il ne s'est pas expliqué. Nous reverrons ce point en séance publique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Dans la période comprise entre le vote de la loi PACTE et la censure du dispositif analogue à celui que nous examinons aujourd'hui, quelle a été l'attitude des associations ? Avez-vous eu de premiers retours d'expérience lors de vos auditions, à l'époque où ce premier dispositif n'était pas encore censuré ?

On comprend l'obligation d'adhésion à une association professionnelle, mais il ne semble pas que cette dernière ait l'obligation de motiver un éventuel refus. Il importe de le préciser. Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen de la loi PACTE. Il n'est pas prévu non plus que le professionnel dispose d'un recours. Cela a-t-il été anticipé et est-ce juridiquement bien cadré ? Vous en a-t-on fait part lors de vos auditions ?

Pouvez-vous préciser à nouveau le rôle respectif de l'ORIAS et de l'ACPR et, au milieu, des associations professionnelles qui sont l'objet principal de cette proposition de loi ? C'est un sujet prudentiel et réglementaire important.

Mme Véronique Louwagie. Madame la rapporteure, vous présentez cette proposition de loi dans la perspective de mieux réguler le marché du courtage et d'assurer la protection des consommateurs. Mais elle est très technique et poussée par Bercy, et nous nous demandons pourquoi le Gouvernement n'a pas présenté un projet de loi qui aurait permis d'obtenir l'avis du Conseil d'État et de disposer d'informations fiables sur les conséquences réelles de cette réforme.

Trois interrogations, en particulier, restent sans réponse. La première, déjà évoquée par le président, est la possible non-conformité au droit de l'Union européenne. La deuxième est le délai de mise en œuvre, car les organisations professionnelles attendent d'être rassurées au moment où la crise menace le modèle économique de beaucoup de leurs intermédiaires, dont près de 70 % d'indépendants. La troisième porte sur la distorsion de concurrence dans l'exercice des pratiques commerciales. La clause d'exclusion des agents généraux et des intermédiaires en libres prestations de service pose question.

À ce stade, les membres du groupe Les Républicains réservent leur vote en commission et en séance publique. Ils se prononceront après les éclaircissements apportés et les échanges.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas. Cette proposition de loi présente l'avantage de structurer et simplifier un marché vaste et peu encadré. Je tiens à féliciter Valéria Faure-Muntian pour la qualité du travail qu'elle a produit, notamment au cours des diverses auditions auxquelles j'ai participé.

Élaborée en concertation, quoi qu'on en dise, avec les acteurs de l'assurance, cette proposition instituera une autorégulation des courtiers en assurance en les obligeant à adhérer à une association professionnelle. Cette dernière remplira le rôle d'intermédiaire entre leur profession et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution pour renforcer la structuration et contribuer à la simplification. Elle permettra aux professionnels du courtage de mieux se former, afin de monter en compétence et de respecter les droits des consommateurs en renforçant la régulation.

Toutefois, Monsieur le président, sous prétexte de simplification, on ne doit pas non plus ne pas encadrer ni réguler. C'est bien l'objet de ce texte. Il ne s'agit nullement de contrôle mais de structuration, et la nuance est importante. À ce stade, 22 000 intermédiaires en courtage d'assurance et en opérations de banque et en services de paiement exercent l'activité d'intermédiation en assurance sans être soumis au contrôle permanent de l'ACPR.

Cette proposition de loi vise précisément à une meilleure autorégulation du secteur, à développer le courtage de proximité et, surtout, à améliorer la protection des consommateurs, qu'il ne faut pas oublier. Le groupe La République en marche la soutient.

M. Jean-Noël Barrot. Au cours de la dernière décennie, les marchés d'intermédiation bancaire et assurantielle ont connu un fort développement qui s'explique par les nouvelles habitudes des consommateurs, l'environnement des taux bas conduisant les établissements de crédit à externaliser certaines tâches et le développement de nouveaux produits comme l'épargne retraite, que nous avons réformée dans la loi PACTE.

Si l'accès à l'exercice de ces activités est contrôlé, les activités elles-mêmes exercées par ces intermédiaires font l'objet d'un contrôle relativement souple. Les intermédiaires font théoriquement l'objet d'un contrôle par l'ACPR, mais non permanent compte tenu de la taille des entités. De plus, les marchés sont peu structurés et la forte croissance des intermédiaires doit nous conduire à mieux encadrer et contrôler ces professions.

Toutefois, en raison de l'éclatement du marché, une surveillance directe par l'ACPR doit être écartée. En s'inspirant du dispositif existant pour les conseillers en investissement financier, qui a permis de bien réguler ce secteur, cette proposition de loi vise à créer une autorégulation de ces marchés en s'appuyant sur une adhésion obligatoire de ces intermédiaires.

Le groupe du Mouvement démocrate et démocrates apparentés, tout en soutenant ce texte, présentera quelques amendements qui, en lien avec ceux de nos collègues du groupe Agir ensemble, permettront d'asseoir la représentativité de ces entités et de garantir le contradictoire, l'impartialité et l'indépendance de la procédure de retrait d'adhésion d'un intermédiaire dans le cadre des pouvoirs disciplinaires de ces nouvelles associations.

M. Jean-Louis Bricout. Cette proposition de loi prétend instaurer un cadre de régulation en obligeant les intermédiaires à adhérer à des associations représentatives agréées par l'ACPR pour 500 euros par an. En quelque sorte, vous proposez une forme de régulation dans l'entre-soi permettant aux courtiers légitimes de sanctionner leurs collègues dont les pratiques seraient nocives.

Les risques de mauvaises pratiques et d'éventuels défauts d'indemnisation pour les assurés attendent naturellement des réponses, mais permettez-moi d'émettre quelques interrogations sur la forme et sur le fond. Du point de vue déontologique, Mme la rapporteure vient de répondre et je l'en remercie. Du point de vue chronologique, est-ce le bon moment ? Les organisations professionnelles nous disent qu'elles ne seront pas prêtes pour la date d'application. Serez-vous attentive aux propositions de nouveaux délais ? Votre texte est-il conforme à la réglementation européenne ? La vérification des exigences professionnelles, à mon sens, n'est ni plus ni moins qu'un contrôle. Ne s'agit-il pas d'une juxtaposition des contrôles, synonyme de confusion des rôles ? L'exclusion des agents généraux n'introduit-elle pas une distorsion de concurrence ? Confirmez-vous que les intermédiaires sous le régime de la libre prestation de services (LPS) ne sont pas exclus du dispositif ? La rédaction nous laisse interrogatifs.

Ce texte arrive au mauvais moment et interroge en heurtant les missions des acteurs du secteur, qu'il s'agisse de l'ACPR pour les contrôles ou de l'ORIAS en charge de l'homologation des intermédiaires, institutions qui pourraient atteindre les objectifs de cette réforme. Le groupe socialiste aurait souhaité des mesures plus favorables aux clients finaux et dans un autre contexte.

Face à vos propositions, nous sommes interrogatifs mais lucides. Votre majorité va adopter la proposition de loi. Nous ne présentons pas d'amendement en commission mais nous proposerons en séance publique une évaluation des effets de la réforme après quelques années. Nous comptons sur vous pour nous accorder cette disposition.

Mme Lise Magnier. Cette proposition de loi vise à assurer une autorégulation du marché des activités de courtage de l'assurance qui se sont beaucoup développées, ces dernières années, et à opérer un équilibre entre le besoin d'accompagnement des courtiers et mandataires et le renforcement de la protection du consommateur.

Le groupe Agir ensemble présentera plusieurs amendements. Je pense notamment à celui visant à obliger les associations professionnelles agréées à motiver leur refus d'adhésion, ce qui nous paraît une mesure de bon sens. Nous proposerons également que les courtiers d'assurance ou de réassurance ou leurs mandataires bénéficient de voies de recours en cas de refus d'adhésion à une association professionnelle agréée. Nous pensons que ces deux mesures renforceront l'équilibre du texte, seraient plus à même de sécuriser la situation des courtiers et de rendre plus transparentes les procédures d'adhésion, ainsi que les éventuels refus opposés par les associations professionnelles.

Enfin, nous soutiendrons un amendement visant à repousser la date d'entrée en vigueur de cette proposition de loi. Nous proposons le 1^{er} janvier 2023 mais, la rapporteure proposant par amendement la date du 1^{er} avril 2022, nous nous rangerons à son avis.

En tout état de cause, notre groupe soutiendra cette proposition de loi.

M. Jean-Paul Dufrègne. En l'état et en l'absence des modalités d'application qui seront précisées par décret, aucun élément n'est de nature à engendrer une opposition nette de la part du groupe de la Gauche démocrate et républicaine. On peut toutefois regretter que le

nombre considérable de modalités réglementaires prises par décret nous empêche d'apprécier le fonctionnement de ce nouveau régime. De même, l'absence d'étude d'impact ne permet pas de savoir en quoi ce schéma de contrôle composé d'associations professionnelles agréées serait plus efficace qu'un contrôle direct par l'ACPR ou l'organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance.

C'est pourquoi nous nous abstiendrons sur cette proposition de loi.

M. Michel Castellani. La démarche visant à aider les acteurs du courtage de l'assurance à décrypter les textes, à se former pour monter en compétence et à respecter les droits du consommateur est très positive. Cependant, force est de constater que cette proposition de loi s'apparente à un projet de loi qui ne dit pas son nom, ce qui permet de faire l'économie d'une étude d'impact qui aurait pu éclairer notre commission, en particulier sur le véritable effet du texte. De plus, on peut s'interroger sur les modalités d'application de la réforme, qui devraient être précisées par décret en Conseil d'État. À ce stade, ce texte accuse un flou artistique.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. L'ORIAS enregistre la présence des éléments d'accès préalables à l'exercice de la profession, c'est-à-dire les diplômes, l'obligation d'assurance en responsabilité civile professionnelle et la garantie financière. Il n'a ni la vocation ni les moyens d'accompagner ou de contrôler la formation du courtier et de ses salariés. Il vérifie l'accès préalable à la profession et l'honorabilité du courtier au moyen d'un certain nombre de documents, mais c'est un registre. Ce n'est pas un professionnel de l'accompagnement, il n'assure ni médiation ni formation et n'a pas accès à l'ensemble des membres des cabinets de courtage.

Effectivement, les agents généraux sont exclus de cette réglementation, dans la mesure où la finalité du texte est de protéger le consommateur et de lui offrir des garanties sur l'exercice de la profession d'intermédiation, dont la qualité est vérifiée par l'entreprise d'assurance mandante. Un agent général intègre un cabinet par la signature de contrats avec l'entreprise d'assurance mandante pour laquelle il travaille grâce à ses logiciels et à sa formation. Il est contrôlé et audité sur place et sur pièces, c'est-à-dire de façon bien plus approfondie. Les salariés sont formés de la même manière. Si un agent général n'est plus appelé à travailler avec l'assureur parce que celui-ci estime sa qualité insuffisante, l'ensemble du cabinet, des salariés et des contrats sont repris par l'entreprise d'assurance mandante jusqu'à désignation d'un nouvel agent général. Clients et salariés sont alors accompagnés et les contrats tenus par l'entreprise d'assurance mandante. Les agents généraux sont une émanation mandataire d'une entreprise d'assurance qui effectue les contrôles, alors que les courtiers de l'assurance sont des entreprises indépendantes. Ils font l'objet d'un contrôle préalable du registre de l'ORIAS et d'un contrôle de leur activité commerciale mais pas de l'accompagnement intermédiaire que nous souhaitons mettre en place.

Comme je l'ai indiqué dans ma présentation, obliger les entreprises agissant en libre prestation de services (LPS) à adhérer contreviendrait à la règle de libre circulation imposée par le droit communautaire. En revanche, nous leur offrons la possibilité d'adhérer de manière volontaire à ces associations professionnelles. Cela garantira la transparence pour le consommateur, qui pourra vérifier l'adhésion à ces associations professionnelles, bénéficiera de garanties et pourra choisir entre un courtier non adhérent et un courtier adhérent, contrôlé sur ses qualités préalables mais aussi sur ses qualités d'exercice, puis par l'ACPR. De fait, cela incitera les courtiers agissant en LPS à adhérer à ces associations professionnelles afin de proposer des garanties à leurs clients.

Lors des auditions, les représentants des associations professionnelles m'ont assuré que la mutualisation d'actions, en particulier la médiation, permettrait aux courtiers adhérents de réaliser des économies d'échelle. Je n'ai vu aucun document justifiant le prix de 500 euros, d'autant moins que nous rencontrons déjà des difficultés à établir le nombre de professionnels concernés.

L'article 3 de la directive sur la distribution d'assurances (DDA) permet à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de s'appuyer sur de telles associations, sans délégation de mission de contrôle, laquelle est interdite par son article 12. Il n'y aura donc pas de contrôles effectués par les associations. La relation entre le courtier adhérent et l'association sera déclarative, il n'y aura pas de contrôle sur place et sur pièces, comme peuvent en exercer les associations de conseillers en investissements financiers agréées par l'AMF, pour lesquelles une délégation d'audit est possible.

Entre le vote de la loi PACTE et le dépôt de ce texte à l'Assemblée nationale, beaucoup de professionnels se sont mobilisés. Huit associations professionnelles sont prêtes à déposer leur dossier d'agrément auprès de l'ACPR. Cela ne leur paraît pas complexe. Certaines ont déjà rédigé leur projet. La date d'entrée en vigueur ayant suscité des craintes de certains professionnels, des amendements visent à clarifier les conditions de refus d'adhésion, de recours à l'encontre de ces refus ainsi que l'articulation entre l'ACPR et les associations professionnelles.

Je le répète, l'ORIAS est un registre d'accès préalable à la profession. L'association professionnelle a vocation à vérifier les conditions d'exercice des métiers et l'ACPR la qualité de souscription et la démarche commerciale sous forme de contrôles et d'audit sur place et sur pièces.

EXAMEN DU TEXTE

Article unique

(art. L. 513-3 à L. 513-9 [nouveaux] du code des assurances ; art. L. 519-11 à L. 519-17 [nouveaux] du code monétaire et financier)

Création d'associations professionnelles à adhésion obligatoire pour réformer la régulation des activités des courtiers en assurance et des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement

Le I de l'article unique est relatif aux associations professionnelles de courtiers en assurance, tandis que le 1° du II est relatif aux intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement et que le 2° du II est relatif à la modification des compétences de l'ACPR.

Irrecevabilité d'une partie des dispositions au titre de la recevabilité financière

Une partie des dispositions figurant dans le texte initial de la proposition de loi ont été déclarées irrecevables avant l'établissement du texte de la commission, par une décision du Président de la commission des finances rendue sur le fondement de **l'article 89 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale**.

Par cette décision du **19 janvier 2020**, le Président de la commission des finances a considéré comme créant une charge, et étant de ce fait irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, les dispositions confiant à l'ACPR des missions nouvelles.

Il s'agit :

- des **alinéas 13, 14, 35 et 36** de la proposition de loi, qui confient à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) des missions nouvelles d'agrément d'associations professionnelles ;
- de **parties des alinéas 15 et 37**, qui rendent obligatoire l'approbation par l'ACPR des différents règlements établis par les associations professionnelles ;
- des **alinéas 50 à 54** qui prévoient d'ajouter à la liste des organismes sur lesquels l'ACPR exerce obligatoirement des missions de contrôle les associations professionnelles créées par la présente proposition de loi.

Ces dispositions pourront être réintroduites en séance publique par le Gouvernement.

Ces différentes irrecevabilités sont indiquées dans l'analyse du dispositif proposée ci-dessous. Elles figurent également de manière apparente sur la version du texte adopté en commission, disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/reforme_courtage_assurance_operations_banques

1. Dispositions relatives aux associations professionnelles de courtiers en assurance

Le I de l'article unique modifie le chapitre III du titre I^{er} du livre V du code des assurances, afin d'y introduire sept nouveaux articles (art. L. 513-3 à L. 513-9), ainsi que d'en modifier l'intitulé (lequel deviendrait : « Règles spéciales à certaines catégories d'intermédiaires »).

a. L'institution d'une adhésion obligatoire à une association professionnelle agréée

Le **nouvel article L. 513-3** impose l'adhésion des courtiers en assurance à une association professionnelle.

Le I de l'article L. 513-3 prévoit qu'aux fins de leur immatriculation au registre unique des intermédiaires ⁽¹⁾, les courtiers d'assurance ou de réassurance ainsi que leurs mandataires (personnes physiques ou morales), **adhèrent à une association professionnelle agréée** chargée du suivi de l'activité et de l'accompagnement de ses membres.

L'article précise également les fonctions de cette association : elle fournit à ses membres un **service de médiation**, vérifie les conditions d'accès et d'exercice de leur activité, leur **respect des exigences professionnelles** et offre un **service d'accompagnement** et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles, notamment par la collecte de données statistiques.

La commission des finances a adopté, avec un avis favorable de votre rapporteure, un amendement ⁽²⁾ précisant que ces associations sont représentatives.

Les courtiers ou sociétés de courtage d'assurance, ou leurs mandataires, exerçant cette activité au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement peuvent également adhérer à une telle association professionnelle, sans que cette adhésion soit obligatoire.

Par dérogation au I, le II de l'article L. 513-3 énumère les organismes qui ne sont pas soumis à cette obligation lorsqu'ils exercent le courtage d'assurance :

- les établissements de crédit et sociétés de financement (1°) ;
- les sociétés de gestion de portefeuille (2°) ;
- les entreprises d'investissement (3°) ;
- les **agents généraux d'assurance**.

(1) Registre mentionné au I de l'article L. 512-1 du code des assurances et tenu par l'ORIAS.

(2) Présenté par M. Jean-Noël Barrot.

Cette même dérogation à l'adhésion obligatoire est prévue par le dernier alinéa du II en faveur des mandataires d'intermédiaires d'assurance agissant en vertu des mandats délivrés par les personnes mentionnées aux 1°, 2° et 3°.

Le **nouvel article L. 513-4** fixe un délai de réponse à la demande d'adhésion de deux mois maximum. Ce délai court à compter de la date de réception par l'association d'un dossier complet.

La commission des finances a adopté, avec un avis favorable de votre rapporteure, deux séries d'amendements identiques⁽¹⁾, l'une instaurant une obligation de motivation par l'association d'une décision de refus d'adhésion, et l'autre prévoyant un recours devant le tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association.

b. L'agrément des associations professionnelles par l'ACPR [dispositions déclarées irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution]

Le **nouvel article L. 513-5** traite de l'agrément des associations par l'ACPR.

Le I dispose que les associations professionnelles **sont agréées par l'APCR** qui vérifie un certain nombre de critères (représentativité, impartialité de leur gouvernance...). L'APCR peut retirer l'agrément, selon des modalités prévues par décret.

Le II dispose que ces **associations établissent par écrit les règles qu'elles s'engagent à mettre en œuvre**, et les font approuver par l'APCR au moment de leur agrément – ainsi que toute modification ultérieure. Ces associations établissent un rapport annuel sur leurs activités, adressé à l'APCR.

Comme indiqué ci-dessus, seule la partie du II relative à l'établissement par écrit des règles que les associations professionnelles s'engagent à mettre en œuvre a échappé à la déclaration d'irrecevabilité et subsistent dans le texte adopté par la commission.

c. Le pouvoir de sanction des associations professionnelles agréées

Dans le **texte initial de la proposition de loi**, le **nouvel article L. 513-6** traite des pouvoirs de sanction de ces associations.

Le I prévoit que sont au nombre des sanctions pouvant être prononcées par ces associations l'avertissement, le blâme ainsi que le **retrait de la qualité de membre** de tout courtier, société de courtage ou mandataire qui ne remplit plus les conditions d'adhésion ou engagements auxquels son adhésion était subordonnée, n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion ou ne justifie plus d'une immatriculation au registre mentionné au I de

(1) Chaque série comporte trois amendements distincts, présentés respectivement par MM. Cinieri et Hetzel et Mme Magnier.

l'article L. 512-1. Le retrait de la qualité de membre est prononcé, à l'issue d'une procédure contradictoire, par décision motivée d'une commission répondant à des garanties d'indépendance et d'impartialité, spécialement constituée au sein de l'association professionnelle agréée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal judiciaire.

Le II de l'article L. 513-6 précise que la commission n'est pas compétente pour sanctionner les manquements des membres de l'association professionnelle agréée qui relèvent exclusivement de la compétence de l'ACPR telle que prévue par l'article L. 612-1 du CMF ⁽¹⁾.

Cette rédaction a cependant été totalement remaniée par un amendement présenté par votre rapporteure et adopté par la commission des finances. Cet amendement calque les modalités d'établissement de la procédure de sanction et de retrait de la qualité de membre par les associations professionnelles sur celles en vigueur pour les conseillers en investissements financiers (III de l'article L. 541-4 du code monétaire et financier).

Cette nouvelle version prévoit que :

- le retrait de l'adhésion peut être décidé par l'association à la demande du courtier, ou d'office si ce dernier ne remplit plus certains critères ;
- tout retrait de l'adhésion est notifié à l'ORIAS ainsi qu'à l'ACPR ;
- le retrait prend effet à l'expiration d'une période dont la durée est déterminée par l'association

Cette nouvelle rédaction offre plus de souplesse aux associations. Les procédures choisies devront cependant être validées par l'ACPR, qui s'assurera à cette occasion qu'elles offrent bien toutes les garanties d'une procédure équitable aux membres de l'association.

d. Secret professionnel des associations professionnelles agréées

Le nouvel article L. 513-7 traite du secret professionnel de ces associations

Le I de l'article L. 513-7 dispose que les représentants légaux, administrateurs, personnels et préposés de ces associations sont **soumis au secret professionnel**. Ce secret ne peut cependant être opposé ni à l'ORIAS, ni à l'ACPR, ni à l'autorité judiciaire (agissant dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une procédure de liquidation judiciaire). **L'ACPR peut ainsi obtenir de l'association toute information nécessaire à l'exercice de sa mission.**

(1) L'article L. 612-1 du CMF définit les missions de l'ACPR.

Le II prévoit une dérogation au secret professionnel auquel est tenue toute personne qui participe ou a participé aux missions de l'ACPR ⁽¹⁾. L'ACPR peut ainsi communiquer aux associations des informations couvertes par le secret professionnel dès lors que ces informations sont utiles à l'accomplissement par les associations de leurs missions. Une dérogation identique s'applique en faveur de l'ORIAS pour l'accomplissement de ses missions.

Ces renseignements ne peuvent être utilisés par les associations ou par l'organisme précités que pour **l'accomplissement de leurs missions et seulement aux fins pour lesquelles ils ont été communiqués**. Les informations transmises demeurent couvertes par le secret professionnel.

Le **nouvel article L. 513-8** dispose que les membres des associations les informent de toute modification des informations les concernant et de tout fait pouvant avoir des conséquences sur leur qualité de membre.

Enfin, **l'article L. 513-9** renvoie à un **décret en Conseil d'État** les conditions et modalités d'application de l'ensemble des dispositions du chapitre III du titre Ier du livre V du code des assurances.

2. Dispositions relatives aux associations professionnelles des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP)

Les dispositions prévues pour les IOBSP sont analogues à celles prévues pour les courtiers en assurance.

TABLE DE CORRESPONDANCE

Thématique	Pour les courtiers en assurance	Pour les IOBSP
Adhésion à une association professionnelle	Article L. 513-3	Article L. 519-11
Délai de réponse à la demande d'adhésion	Article L. 513-4	Article L. 519-12
Agrément par l'ACPR	Article L. 513-5	Article L. 519-13
Pouvoir de sanction	Article L. 513-6	Article L. 519-14
Secret professionnel	Article L. 513-7	Article L. 519-15
Obligation d'information de l'association par ses membres	Article L. 513-8	Article L. 519-16
Décret en Conseil d'État	Article L. 513-9	Article L. 519-17

La proposition de loi modifie le code monétaire et financier (CMF), en complétant le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V par une section 5, intitulée « *Adhésion et exercice des associations professionnelles des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement* ». Au sein de cette section sont créés sept articles, numérotés L. 519-11 à L. 591-17.

(1) Prévus par l'article L. 612-17 du CMF.

L'article L. 519-11 traite de l'adhésion obligatoire des IOBSP à une association professionnelle aux fins de leur immatriculation au registre unique et détaille le rôle de ces associations. Les services fournis par ces associations professionnelles (médiation, vérification des conditions d'accès et d'exercice de l'activité et du respect des exigences professionnelles, service d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles). De même que dans le cas des courtiers en assurance, une adhésion facultative est prévue pour les intermédiaires exerçant au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement, et une dispense d'obligation est instaurée pour certaines personnes (celles mentionnées aux 2° et 3° du I de l'article R. 519-4 ainsi que leurs mandataires et celles mentionnées au II du même article). La commission des finances a adopté, avec un avis favorable de votre rapporteure, un amendement ⁽¹⁾ précisant que ces associations sont représentatives.

L'article L. 519-12 fixe un délai de réponse à la demande d'adhésion de deux mois maximum ; la commission des finances a adopté, avec un avis favorable de votre rapporteure, deux séries d'amendements identiques ⁽²⁾, l'une instaurant une obligation de motivation par l'association d'une décision de refus d'adhésion, et l'autre prévoyant un recours devant le tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association.

L'article L. 519-13 traite de l'agrément de ces associations par l'ACPR. De même que pour les dispositions relatives aux associations professionnelles de courtiers, une partie des dispositions ont été déclarées irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution et ne subsistent pas dans le texte adopté par la commission.

L'article L. 519-14 traite des pouvoirs de sanction de ces associations. Ils sont les mêmes que pour les associations professionnelles de courtiers en assurance. Une légère erreur de rédaction de la proposition de loi avait conduit à laisser subsister deux modalités alternatives pour la procédure applicable à la décision de retrait de la qualité de membre (aux alinéas 40 et 41), mais l'examen en commission a offert l'occasion d'y remédier. **La rédaction a été totalement remaniée** par un amendement présenté par votre rapporteure et adopté par la commission des finances. Cet amendement calque les modalités d'établissement de la procédure de sanction et de retrait de la qualité de membre par les associations professionnelles sur celles en vigueur pour les conseillers en investissements financiers (III de l'article L. 541-4 du code monétaire et financier).

Cette nouvelle version prévoit que :

- le retrait de l'adhésion peut être décidé par l'association à la demande du courtier, ou d'office si ce dernier ne remplit plus certains critères ;
- tout retrait de l'adhésion est notifié à l'ORIAS ainsi qu'à l'ACPR ;

(1) Présenté par M. Jean-Noël Barrot.

(2) Chaque série comportant trois amendements distincts, présentés respectivement par MM Cinieri et Hetzel et Mme Magnier.

– le retrait prend effet à l’expiration d’une période dont la durée est déterminée par l’association

Cette nouvelle rédaction offre plus de souplesse aux associations. Les procédures choisies devront cependant être validées par l’ACPR, qui s’assurera à cette occasion qu’elles offrent bien toutes les garanties d’une procédure équitable aux membres de l’association.

L’article L. 519-15 traite du secret professionnel des associations.

L’article L. 519-16 traite du devoir d’information de l’association par ses membres.

Enfin, **l’article L. 519-17** dispose qu’un décret précise les conditions et modalités d’application du chapitre.

3. Compétence de l’ACPR sur les associations professionnelles agréées de courtiers en assurance et d’IOBSP [dispositions déclarées irrecevables au titre de l’article 40 de la Constitution]

Les 1^o et 3^o du II de l’article L. 612-2 du code monétaire et financier permettent déjà aujourd’hui à l’ACPR de soumettre à son contrôle toute personne « exerçant, à quelque titre que ce soit, une activité d’intermédiation en assurance ou en réassurance » ainsi que « tout intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement ».

Le 2^o du II de l’article unique de la proposition de loi proposait de modifier le I de l’article L. 612-2 du CMF afin de soumettre à un contrôle obligatoire de l’ACPR les associations professionnelles agréées de courtiers en assurance et d’IOBSP. Cette disposition, qui confiait une nouvelle mission à l’ACPR, a été déclarée irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution et ne figure donc pas dans le texte adopté par la commission.

4. Entrée en vigueur

Le III de la présente proposition de loi prévoyait une entrée en vigueur des dispositions introduites dans le code des assurances et dans le code monétaire et financier par ses I et II au 1^{er} janvier 2021. Compte tenu de son calendrier d’examen, une telle date doit être modifiée, afin de permettre d’adopter les textes réglementaires qui viendront compléter la réforme.

Votre rapporteure a ainsi proposé un amendement, qui a été adopté par la commission, et qui repousse cette date d’entrée en vigueur au **1^{er} avril 2022**.

*

Suivant l’avis de la rapporteure, la commission rejette les amendements identiques CF2 de M. Dino Ciniéri et CF9 de M. Patrick Hetzel.

Elle examine l'amendement CF29 de M. le président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Je comprends le problème posé par le droit européen. Vous dites que ces associations professionnelles que, dans une logique de complexité, vous voulez créer, ne procéderont pas aux contrôles. La procédure étant déclarative, elles enregistreront sur déclaration le respect des obligations des intermédiaires.

Je pense que si elles ne font pas de contrôle sur place, leur tâche pourrait être confiée à la structure existante qu'est l'ORIAS. En France, on adore créer des structures, mais on n'est pas obligé de le faire systématiquement !

Vous pourriez étendre la compétence de l'ORIAS aux éléments dont vous souhaitiez confier la vérification aux associations. Les éléments relatifs à la formation et à la médiation peuvent être déclarés annuellement auprès de l'ORIAS, après quoi l'ACPR peut assurer le contrôle. Pourquoi insérer des associations nouvelles entre l'ORIAS et l'ACPR ? L'ACPR ne peut contrôler des dizaines de milliers de professionnels, mais elle est tout de même en capacité de contrôler ceux qu'elle souhaite. Une association professionnelle le souhaiterait-elle qu'elle ne pourrait pas non plus contrôler 20 000 intermédiaires.

Je n'ai aucune envie de mettre en cause les agents généraux mais ils ne travaillent pas uniquement pour l'entreprise d'assurance mandante, ils ont parfois une part d'activité intermédiée, parce qu'il y a des garanties ou des risques que ne prennent pas les assureurs dont ils dépendent. On pourrait se demander pourquoi, pour ces activités-là, ils n'entrent pas dans le lot commun.

Certes, il faut contrôler ; certes, il faut protéger les consommateurs, mais je ne vois pas l'intérêt d'un tel dispositif. Les lois inutiles sont dangereuses. Vous pouvez renforcer ce contrôle dans le système existant en faisant en sorte que les acteurs l'exercent réellement du début à la fin. C'est pourquoi mon amendement vise à élargir le périmètre de compétence de l'ORIAS à ce que vous voulez faire faire aux associations et à rendre le contrôle à l'ACPR.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. L'ORIAS est un registre créé par une disposition de la directive sur la distribution d'assurance antérieure à 2016 afin de référencer l'ensemble des personnes pratiquant l'intermédiation sur le sol national. Introduire d'autres exigences fragiliserait sa gouvernance, puisque l'ensemble des professionnels de la banque, de l'assurance, des mutuelles et des sociétés d'investissement en font partie. De plus, il n'a pas vocation à faire de l'accompagnement, ce qui est le cas de l'association. L'ORIAS contrôle l'existence de la garantie et l'association vérifie l'adéquation entre cette garantie et les engagements pris par le courtier.

Je le répète, l'ORIAS n'a pas vocation à réorganiser la profession. Si les associations n'ont pas vocation à contrôler l'activité commerciale et ne pourront pas auditer sur place et sur pièces, leur mission d'accompagnement sera réelle, puisqu'elles pourront effectuer des relances et aider le courtier, ce que l'ORIAS n'a pas vocation à faire.

Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. J'espère que vous avez prévu suffisamment de salariés...

Mme Véronique Louwagie. Nous nous interrogeons sur ce mécanisme complexe, véritable usine à gaz.

Madame la rapporteure, vous avez dit que huit associations potentielles se préparaient, mais quel nombre d'associations vous paraît nécessaire pour répondre aux différentes missions de votre proposition de loi ?

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Je n'envisage pas de nombre précis mais, grâce aux auditions, j'ai constaté que près de dix associations étaient prêtes à déposer un dossier d'agrément.

Notre collègue Jean-Noël Barrot a évoqué la représentativité, sujet sur lequel l'ACPR a insisté. Chacune des associations devant avoir les moyens de l'accompagnement que nous voulons construire, la question est de savoir quel niveau d'adhérents est suffisant pour assurer la représentativité. S'agissant d'une autorégulation, c'est à la profession de faire des propositions que l'ACPR jugera suffisantes ou non en termes de représentativité pour agréer les associations. D'où la souplesse de la proposition de loi. Il n'y a pas un mais des courtages. Un certain nombre de professionnels sont visés qui n'exercent pas tous exactement le même métier. Il est donc intéressant que la qualité de la formation ou les règles de médiation soient définies par la profession elle-même plutôt que par un processus descendant.

M. Jean-Louis Bricout. Compte tenu du nombre potentiel d'associations et de l'obligation d'adhésion, ne craignez-vous pas que les courtiers soient tentés de s'adresser aux associations les plus bienveillantes, en sorte que l'objectif ne pourrait être atteint ? Cela d'autant plus qu'il n'est pas prévu de dispositions en termes de représentativité.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Tout projet d'association sera soumis à la validation de l'ACPR qui veillera à l'homogénéité des pratiques. Des associations professionnelles existent déjà pour les conseillers en investissements financiers, dotées de droits importants par une délégation de contrôle que ne crée pas le projet de loi. Cette mécanique fonctionne déjà parfaitement sur le terrain. L'intérêt du dispositif est de tirer la profession vers le haut et de donner une meilleure lisibilité non seulement aux autorités de contrôle mais aussi aux consommateurs. Le but des courtiers étant de faire du business, ils voudront être exigeants pour offrir le meilleur service et donner à nos concitoyens une meilleure image de la profession.

La commission rejette l'amendement CF29.

Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CF1 de M. Dino Cinieri et CF13 de M. Patrick Hetzel, les amendements CF8 de M. Dino Cinieri et CF17 de M. Patrick Hetzel, ainsi que les amendements identiques CF4 de M. Dino Cinieri et CF12 de M. Patrick Hetzel.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cette proposition de loi ne rend pas obligatoire l'adhésion à une association professionnelle des courtiers, des sociétés de courtage d'assurance ou d'opérations de banque et services de paiement, ou de leurs mandataires, au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement. Par conséquent, des règles disciplinaires, ainsi que des charges nouvelles, différencieraient selon que la société de courtage est établie en France ou non, ce qui est manifestement une rupture d'égalité non justifiée par une raison d'intérêt général.

Maintenir uniquement pour les professionnels nationaux l'obligation d'adhésion à une association professionnelle pour exercer leur activité porterait de surcroît atteinte au principe constitutionnel d'égalité.

Les amendements CF1 et CF13 visent à remédier à ces inconvénients.

L'amendement CF17 est destiné à garantir aux courtiers d'assurance ou de réassurance ou à leurs mandataires la liberté de choix de l'association professionnelle à laquelle ils souhaitent adhérer, ce qui est fondamental. Vous étiez les chantres de la liberté en la matière, ne pas la mettre en pratique dans ce texte assez incompréhensible.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Créer une obligation pour les courtiers en libre prestation de services contreviendrait au droit communautaire et entraînerait la formation d'un recours auprès de la Commission européenne.

En vertu du principe de liberté d'association, on ne peut exiger d'une association d'accepter n'importe quelle adhésion. Toutefois, notre collègue Lise Magnier a présenté des amendements visant à garantir la motivation du refus d'adhésion et le recours à l'encontre de ce refus.

Avis défavorable à tous les amendements.

La commission rejette successivement les amendements identiques CF1 et CF13, les amendements CF8 et CF17 et les amendements identiques CF4 et CF12.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CF3 de M. Dino Cinieri, CF25 de M. Jean-Noël Barrot et CF10 de M. Patrick Hetzel.

M. Jean-Noël Barrot. L'amendement CF25 précise que les associations professionnelles doivent être représentatives.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement CF10 propose de modifier la dernière phrase de l'alinéa 4, qui retient une interprétation extensive de la notion d'exigences professionnelles, considérant ainsi qu'elle englobe l'ensemble des exigences applicables à la profession, qu'elles soient d'origine législative ou réglementaire. Cela contreviendrait expressément aux dispositions des articles 12, 3 et 10 de la directive communautaire.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. L'adéquation avec les dispositions de la directive ayant été vérifiée, je suis défavorable aux amendements CF3 et CF10.

Avis favorable à l'amendement CF25 qui procède à une mise en cohérence.

La commission rejette l'amendement CF3.

Elle adopte l'amendement CF25.

En conséquence, l'amendement CF10 tombe.

Elle examine les amendements identiques CF6 de M. Dino Cinieri, CF15 de M. Patrick Hetzel et CF20 de Mme Lise Magnier.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'objectif est de permettre aux professionnels d'être informés et, par conséquent, d'obliger les associations professionnelles agréées à motiver leur refus d'adhésion.

Mme Lise Magnier. Afin d'apporter un équilibre supplémentaire au texte pour sécuriser les courtiers de l'assurance, il est proposé d'imposer aux associations professionnelles de motiver leur refus d'adhésion.

J'en profite pour soutenir l'amendement CF19. Il a pour objet de prévoir un recours devant le tribunal judiciaire, en cas de refus d'adhésion par l'association.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Je suis favorable à ces amendements de nature à apporter un équilibre supplémentaire au texte.

*La commission **adopte** les amendements identiques CF6, CF15 et CF20.*

Elle examine les amendements identiques CF7 de M. Dino Cinieri, CF16 de M. Patrick Hetzel et CF19 de Mme Lise Magnier.

Mme Marie-Christine Dalloz. S'il y a motivation d'un refus, il convient classiquement d'offrir aux structures qui voudraient adhérer une possibilité de recours, assortie d'un délai d'un ou deux mois.

Mme Lise Magnier. Il s'agit de permettre à un courtier qui se verrait opposer un refus d'adhésion d'introduire un recours.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Avis favorable.

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **adopte** les amendements identiques CF7, CF16 et CF19.*

Elle examine, en discussion commune, l'amendement CF31 de la rapporteure, ainsi que les amendements CF26 et CF28 de M. Jean-Noël Barrot.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. La procédure initialement prévue apparaissant très lourde, l'amendement CF31 crée une procédure simplifiée de sanction et d'exclusion, validée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, à l'image de ce qui est pratiqué par les associations CIF.

M. Jean-Noël Barrot. L'amendement CF26 précise que la procédure contradictoire doit être écrite, ce qui nous paraît être une condition nécessaire à son bon fonctionnement et à son impartialité.

L'amendement CF28 donne aux associations professionnelles à adhésion obligatoire dans le domaine du courtage de l'assurance la possibilité d'informer du retrait de la qualité de membre par la commission spécialement constituée. Cet ajout permettrait de calquer le dispositif pour l'assurance sur celui proposé pour les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP).

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. L'amendement CF26 comme l'amendement CF 28 étant incompatibles avec la nouvelle rédaction que je suggère, je demande leur retrait.

*Les amendements CF26 et CF28 sont **retirés**.*

*La commission **adopte** l'amendement CF31.*

Elle en vient à l'amendement CF27 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Jean-Noël Barrot. Il vise à préciser que le retrait de l'adhésion à une association professionnelle peut être à la demande de l'intermédiaire, sur le modèle du dispositif existant pour les conseillers en investissements financiers.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Cet amendement est satisfait par l'amendement CF31, que nous venons d'adopter.

L'amendement CF27 est retiré.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission rejette l'amendement CF11 de M. Patrick Hetzel.

Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CF5 de M. Dino Cinieri, CF14 de M. Patrick Hetzel et CF21 de Mme Lise Magnier, ainsi que l'amendement CF30 de la rapporteure.

Mme Marie-Christine Dalloz. Repousser l'entrée en vigueur du texte au 1^{er} janvier 2023 préserverait la pérennité du secteur du courtage dans le contexte actuel et laisserait aux différents acteurs le temps de se préparer à une mise en œuvre efficiente de la réforme.

Madame la rapporteure, vous proposez une date un peu particulière : le 1^{er} avril 2022. À la commission des finances, nous avons coutume de raisonner en année civile complète ; j'imagine que vous avez pour votre part raisonné en année électorale complète. N'y prenez pas ombrage, je ne vois pas d'autre explication.

Mme Lise Magnier. Je retire l'amendement CF21 au profit de celui de Mme la rapporteure.

L'amendement CF21 est retiré.

Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteure. Cela n'a strictement rien à voir avec l'année électorale mais est lié au renouvellement de l'adhésion à l'ORIAS. Celui-ci débutant à la mi-décembre et se terminant le 26 février, l'ORIAS a souhaité disposer d'un mois pour examiner les dossiers de rattrapage après la clôture des présentations. Il s'agit de lui donner le temps suffisant pour examiner les adhésions obligatoires et aller crescendo jusqu'au renouvellement l'année suivante, c'est-à-dire en décembre 2023.

Avis défavorable aux amendements CF5 et CF14.

La commission rejette les amendements CF5 et CF14.

Elle adopte l'amendement CF30.

Elle adopte l'article unique, modifié.

Après l'article unique

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission rejette successivement les amendements CF22 de M. Éric Coquerel, CF23 de Mme Sabine Rubin et CF24 de M. Ugo Bernalicis.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi, modifiée.