

N° 331

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2581, 3784 et T.A. 551

Sénat : 312 et 332 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	9
• <i>ARTICLE UNIQUE</i> 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	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
LA LOI EN CONSTRUCTION	43

L'ESSENTIEL

Réunie le 3 février 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier sur la proposition de loi n° 312 (2020-2021) relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, déposée à l'Assemblée nationale le 14 janvier 2020 par Mme Valéria Faure-Muntian et les membres du groupe La République en Marche.

Cette proposition de loi, sur laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examinée par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, et en séance publique le 27 janvier 2021.

Le dispositif proposé reprend l'essentiel des dispositions de l'article 207 du projet de loi « Pacte », qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif que ces dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec celles du projet de loi initial. Pour mémoire, cet article était issu de l'adoption par le Sénat, en première lecture, de deux amendements identiques à l'initiative de Jean Bizet et de Richard Yung, avec un double avis favorable du Gouvernement et de la commission spéciale.

Les dispositions de la présente proposition de loi sont le fruit d'une concertation engagée depuis 2018 par la direction générale du Trésor avec l'ensemble des acteurs du courtage de l'assurance, qui a ensuite été élargie au courtage en opérations de banque et en services de paiement.

Partant du constat d'un secteur d'activité atomisé, composé essentiellement de très petites entreprises (TPE), et confronté à des évolutions réglementaires importantes, l'objectif affiché de la proposition de loi est d'accompagner les professionnels du secteur, et de mieux protéger le consommateur des défaillances dans la régulation de celui-ci.

Dans cette perspective, la proposition de loi vise à créer des associations professionnelles dont l'adhésion serait obligatoire pour les courtiers d'assurance ou de réassurance et leurs mandataires, ainsi que pour les intermédiaires en opérations de banques et de services de paiement (IOBSP). Ces associations, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), seraient chargées d'offrir un service de médiation à leurs membres, de vérifier le respect des conditions d'accès et d'exercice de leur activité, le respect des exigences professionnelles, et d'offrir un service d'accompagnement et d'observation de leur activité.

Le présent article exclut de cette obligation d'adhésion **les personnes dont les obligations encadrant déjà leurs activités leur permettent de satisfaire de facto les conditions minimales requises** pour exercer cette profession :

- pour le courtage en assurances, il s'agit des établissements de crédit et sociétés de financement, des sociétés de gestion de portefeuille, des entreprises d'investissement et des agents généraux d'assurance ;

- pour les IOBSP, il s'agit les mandataires exerçant en vertu de mandats, exclusifs ou non, d'établissements de paiement ou de crédit, ainsi que les mandataires de ces intermédiaires.

Ces associations professionnelles, dont les règles sont approuvées par l'ACPR, pourront **refuser l'adhésion d'un intermédiaire** qui ne satisfait pas les conditions d'exercice de la profession, ou prononcer d'office le retrait de l'adhésion si ces conditions ne sont plus réunies.

Le dispositif proposé s'inspire directement du **modèle de « co-régulation » appliqué aux conseillers en investissements financiers (CIF)** depuis la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, lui-même fondé sur une obligation d'adhérer à une association professionnelle agréée par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Quel regard porter sur le dispositif proposé ?

En premier lieu, la commission des finances a souligné que sa portée effective était modeste, par rapport aux ambitions affichées par son exposé des motifs.

D'une part, **la proposition de loi n'apportera pas de solution aux dysfonctionnements de la libre prestation de services**, qui s'est traduite par des défaillances successives de plusieurs assureurs étrangers dont les polices étaient souscrites par des particuliers ou des professionnels en France, en particulier dans le domaine de l'assurance construction ou automobile.

D'autre part, **la proposition de loi ne mettra pas fin aux pratiques commerciales déloyales parfois observées dans le secteur**. En effet, les associations professionnelles **ne seront pas habilitées à contrôler le respect des pratiques de vente** et du devoir de conseil vis-à-vis des clients. **Le système proposé diffère sur ce point de celui en vigueur pour les conseillers en investissements financiers**, qui peuvent être contrôlés à ce titre par l'association à laquelle ils adhèrent. Le règlement général de l'AMF impose même un contrôle sur place de chacun des membres au moins une fois tous les cinq ans.

Néanmoins, l'incapacité du dispositif proposé à renforcer significativement le contrôle des conditions de commercialisation des produits d'assurance tient avant tout **aux contraintes du droit européen**.

En effet, le droit de l'Union européenne interdit de soumettre à une adhésion obligatoire les intermédiaires étrangers exerçant en France au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement. Pour ces acteurs, **il revient aux autorités de régulation étrangères d'effectuer les contrôles nécessaires.**

En outre, l'article 12 de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances **encadre très strictement les possibilités pour les autorités publiques de coopérer avec des associations** dont les membres comprennent directement ou indirectement des intermédiaires d'assurance ou de réassurance.

Cette coopération n'est possible que lorsqu'elle est expressément prévue par la directive, soit pour l'immatriculation, d'une part, et pour vérifier les exigences professionnelles et organisationnelles prévues par son article 10, d'autre part, ce qui recouvre les conditions de formation, d'honorabilité, de capacité financière et de couverture par une assurance de responsabilité civile professionnelle.

Par conséquent, **la transposition aux courtiers en assurance et aux IOBSP du modèle de « co-régulation » des CIF**, dans le cadre duquel les associations professionnelles agréées sont chargées de contrôler régulièrement sur place leurs membres au titre de l'ensemble de leurs obligations **n'est pas légalement possible.**

Dans ce cadre, la commission a estimé que le dispositif proposé constitue une première réponse utile pour encadrer la profession de courtiers en assurance et en IOBSP.

En effet, l'obligation d'adhérer à une association professionnelle présente **l'intérêt majeur de mieux accompagner l'ensemble de ces intermédiaires pour se conformer aux évolutions du cadre réglementaire de leur profession.** Alors que l'essentiel du secteur est composé de très petites entreprises (TPE), la régulation de celui-ci se heurte à une double difficulté, à savoir :

- d'une part, **préserver le réseau de courtage de proximité**, ce qui nécessite d'avoir un maillage territorial fin en termes de contrôles ;

- d'autre part, **assurer une vérification effective du respect des exigences professionnelles** par ces intermédiaires, par souci de protéger le consommateur.

Face à ce constat, **le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'ACPR paraît peu opérationnel**, compte tenu du nombre élevé d'intermédiaires à contrôler. En outre, le secteur d'activité est marqué par un « *turn over* » important, témoignant d'une forte attractivité, y compris pour certains projets professionnels qui ne sont pas aboutis.

Le dispositif proposé permettra aux associations de vérifier que les conditions d'exercice sont remplies, en particulier l'obligation d'offrir un service de médiation, de se former régulièrement et de souscrire à une garantie financière adéquate. En outre, en excluant de son champ les agents généraux d'assurance (AGA) et les IOBSP qui agissent pour le compte d'un établissement de paiement ou de crédit, **le dispositif proposé ne contraint pas de façon inutilement excessive les professionnels du courtage.**

À l'initiative du rapporteur, **la commission a adopté huit amendements visant à renforcer l'effectivité du dispositif proposé.**

Deux amendements proposent des améliorations substantielles, notamment en transférant à l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (Orias) le contrôle de l'honorabilité des dirigeants et des salariés (COM-4), et en permettant aux associations professionnelles d'émettre des recommandations à l'égard de leurs membres en matière de pratiques commerciales et professionnelles (COM-7).

En outre, la commission a adopté **un amendement** permettant aux associations qui le souhaitent de **notifier à l'ACPR et aux autres associations un refus d'adhésion (COM-5).**

Enfin, la commission a adopté **cinq amendements** de précision juridique et rédactionnels (COM-3, COM-6, COM-8, COM-9, et COM-10).

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

ARTICLE UNIQUE

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 présent article propose de créer des associations professionnelles dont l'adhésion serait obligatoire pour les courtiers d'assurance ou de réassurance et leurs mandataires, ainsi que pour les intermédiaires en opérations de banques et de services de paiement (IOBSP). Ces associations, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), seraient chargées d'offrir un service de médiation à leurs membres, de vérifier le respect des conditions d'accès et d'exercice de leur activité, le respect des exigences professionnelles, et d'offrir un service d'accompagnement et d'observation de leur activité.

Le présent article exclut de cette obligation d'adhésion les personnes dont les obligations encadrant déjà leurs activités leur permettent de satisfaire *de facto* les conditions minimales requises pour exercer cette profession. Pour le courtage en assurances, il s'agit des établissements de crédit et sociétés de financement, des sociétés de gestion de portefeuille, des entreprises d'investissement et des agents généraux d'assurance. Pour les IOBSP, il s'agit des mandataires exerçant en vertu de mandats, exclusifs ou non, d'établissements de paiement ou de crédit, ainsi que des mandataires de ces intermédiaires.

Ces associations professionnelles, dont les règles sont approuvées par l'ACPR, pourront refuser l'adhésion d'un intermédiaire qui ne satisfait pas les conditions d'exercice de la profession, ou prononcer d'office le retrait de l'adhésion si ces conditions ne sont plus réunies. Le dispositif proposé s'inspire directement du modèle de « co-régulation » appliqué aux conseillers en investissements financiers (CIF), dont le contrôle est assuré par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Constatant que le dispositif proposé permettrait de structurer utilement un secteur d'activité dense et très diversifié, et qu'il serait conforme au droit de l'Union européenne, notamment à l'article 12 de la directive de distribution des assurances (DDA), la commission a soutenu l'objectif du présent article, qui est d'assurer un premier niveau de contrôle de ces acteurs, complémentaire aux pouvoirs de l'ACPR et aux missions assignées à l'Orias.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté huit amendements visant à renforcer l'effectivité du dispositif proposé. Deux amendements proposent des améliorations substantielles, notamment en transférant à l'Orias le contrôle de l'honorabilité des dirigeants et des salariés (COM-4), et en permettant aux associations professionnelles d'émettre des recommandations à l'égard de leurs membres en matière de pratiques commerciales et professionnelles (COM-7). En outre, la commission a adopté un amendement permettant aux associations qui le souhaitent de notifier à l'ACPR et aux autres associations un refus d'adhésion (COM-5). Enfin, la commission a adopté cinq amendements de précision juridique et rédactionnels (COM-3, COM-6, COM-8, COM-9, et COM-10).

La commission a toutefois souligné que la portée du dispositif proposé ne devait pas être exagérée, dans la mesure où il ne permettait pas de répondre à l'une des principales difficultés de régulation de ce secteur, à savoir le contrôle des intermédiaires exerçant en France au titre de la libre prestation de service (LPS).

La commission des finances a adopté cet article unique ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UN ENCADREMENT LIMITÉ DES COURTIER EN ASSURANCE ET DES IOBSP

A. LES COURTIER EN ASSURANCE ET IOBSP : UN VASTE SECTEUR TRÈS DIVERSIFIÉ

Aux termes de l'article L. 511-1 du code des assurances, la distribution d'assurances ou de réassurances consiste à **fournir des recommandations** sur des contrats, à **présenter, proposer ou aider à conclure** ces contrats ou à **réaliser d'autres travaux préparatoires** à leur conclusion, ou à **contribuer à leur gestion et à leur exécution**, notamment en cas de sinistre.

L'intermédiation d'assurance regroupe **plusieurs catégories d'agents**, telles que les courtiers d'assurance, les agents généraux d'assurance, les mandataires d'assurance, et les mandataires d'intermédiaires d'assurance.

Nombre d'intermédiaires d'assurance par catégorie en 2019

Catégorie	Nombre d'immatriculations
Courtiers d'assurance	24 988
Agents généraux d'assurance	11 406
Mandataires d'assurance (liés et non liés)	2 669
Mandataires d'intermédiaires d'assurance	25 036

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel 2019 de l'Orias)

Si le nombre d'agents généraux d'assurance est stable depuis plusieurs années, **l'activité des courtiers d'assurance s'est fortement développée**, avec une progression de **25 %** de leur nombre depuis 2010. La progression du nombre de **mandataires d'intermédiaires d'assurance** est encore plus forte, celui-ci ayant augmenté de **66 %** en moins de dix ans.

De façon analogue, l'article L. 519-1 du code monétaire et financier définit l'activité d'intermédiation en opérations de banque et en services de paiement comme l'activité consistant à **présenter, proposer ou aider à la conclusion de ces opérations, ou à effectuer tous travaux et conseils préparatoires à leur réalisation.**

Aux termes de l'article R. 519-4 du même code, il existe plusieurs catégories d'intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP) :

- **les courtiers en opérations de banque et en services de paiement (COBSP)** qui exercent en tant qu'intermédiaire **en vertu d'un mandat du client**, et qui ne sont pas soumis à une obligation contractuelle d'exercer exclusivement avec un établissement de crédit ou de paiement ;

- **les mandataires exclusifs en opérations de banque et en services de paiement (MOBSP)**, qui exercent **en vertu d'un mandat d'un établissement de crédit ou de paiement** ;

- **les mandataires en opérations de banque et en services de paiement qui exercent l'intermédiation en vertu d'un ou plusieurs mandats non exclusifs** délivrés par un ou plusieurs établissements de crédit ou de paiement (MOBSPL) ;

- **les mandataires d'intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (MIOBSP)** qui exercent en vertu de **mandats des personnes mentionnées aux trois précédentes catégories.**

En 2019, le nombre total d'IOBSP immatriculés s'élevait à **32 057**.

Nombre d'IOBSP par catégorie en 2019

Catégorie	Nombre d'immatriculations
COBSP	7 074
MOBSP	3 668
MOBSPL	10 778
MIOBSP	12 823

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel 2019 de l'Orias)

De façon analogue à la forte progression du nombre de mandataires d'intermédiaires d'assurance, **le secteur des IOBSP a été marqué ces dernières années par une croissance rapide du nombre de mandataires d'intermédiaires** en opérations de banque et en services de paiement. En effet, depuis 2016, le nombre est passé d'environ 8 000 à 12 823, soit une progression de **60 %**.

Le cumul de ces activités d'intermédiaires est courant. Par exemple, en 2019, 10 % des courtiers d'assurance exerçaient également une activité de courtier en opérations de banque, soit 2 433 personnes, et 16 % d'entre eux étaient également conseiller en investissements financiers, soit 3 936 personnes. Près du quart des courtiers en opérations de banque et services de paiement exercent aussi en tant que conseillers en investissements financiers, soit 1 814 personnes, témoignant d'une **forte porosité de ces activités**¹.

B. CONTRAIREMENT AUX CONSEILLERS EN INVESTISSEMENTS FINANCIERS, LES COURTIERS EN ASSURANCE ET LES IOBSP NE SONT PAS TENUS D'ADHÉRER À UNE ASSOCIATION

1. Placés sous le contrôle de l'ACPR, les courtiers en assurance et les IOBSP sont soumis à une obligation d'immatriculation auprès de l'Orias

En application de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier, le contrôle des IOBSP et des courtiers en assurance **relève de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**.

Le nombre de contrôles apparaît toutefois très limité : pour l'ensemble des intermédiaires, il s'élève à 71 par an en moyenne.

Évolution du nombre de contrôles sur place des intermédiaires effectués par l'ACPR

2016	2017	2018	2019	Moyenne
67	70	68	79	71

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses adressées par l'ACPR)

En complément, les courtiers et IOBSP sont soumis à une **obligation d'immatriculation au registre unique des intermédiaires** tenu par l'Orias, en vertu de l'article L. 519-3-1 du code monétaire et financier et de l'article L. 512-1 du code des assurances. Cette inscription doit être **renouvelée annuellement, sous peine de radiation**.

En pratique, l'immatriculation à l'Orias est subordonnée à la vérification de **quatre principales conditions d'exercice** :

- l'**honorabilité** des dirigeants et assimilés ;
- une **capacité professionnelle** graduée selon la catégorie et le type de contrat distribué ;

¹ Rapport annuel 2019 de l'Orias.

- la souscription d'une **assurance de responsabilité civile** professionnelle ;

- une **garantie financière minimale** de 115 000 euros, applicable uniquement lorsque l'intermédiaire se voit confier des fonds.

2. Contrairement aux conseillers en investissements financiers, ils ne sont pas tenus d'adhérer à une association professionnelle ayant pour mission de les contrôler régulièrement

En revanche, les IOBSP et les courtiers **ne sont pas soumis à une obligation d'adhérer à une association professionnelle agréée**, contrairement aux conseillers en investissements financiers (CIF), régulés par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

En effet, depuis la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, « *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* », en application de l'article L. 541-4 du code monétaire et financier.

Ces associations sont agréées par l'AMF en considération, notamment, de leur **représentativité** et de leur **aptitude à remplir leurs missions**. Actuellement, quatre associations professionnelles de CIF disposent de cet agrément¹.

Leurs attributions et pouvoirs sont particulièrement étendus puisqu'elles doivent **contrôler sur place** l'ensemble de leurs adhérents au moins une fois tous les cinq ans², imposent à leur membre le respect d'un **code de bonne conduite** préalablement approuvé par l'AMF³ et peuvent prononcer à l'encontre de ces derniers des **sanctions pouvant aller jusqu'à la radiation**⁴. Il s'agit donc d'un véritable modèle de « co-régulation ».

Ce contrôle de premier niveau effectué sur les CIF à intervalle régulier semble particulièrement opportun, puisque des manquements sont relevés de façon quasi systématique (dans 79 % des contrôles en 2019 et 95 % les années précédentes).

¹ *Chambre nationale des conseils en gestion du patrimoine, Chambre nationale des conseils experts financiers, Association nationale des conseils financiers et La compagnie CIF.*

² *Article 325-36 du Règlement général de l'AMF.*

³ *III de l'article L. 541-4 du code monétaire et financier.*

⁴ *Ibid.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OBLIGATION D'ADHÉRER À UNE ASSOCIATION PROFESSIONNELLE POUR LES COURTIER EN ASSURANCE ET LES IOBSP

A. POUR LES COURTIER EN ASSURANCE ET LEURS MANDATAIRES

Le I du présent article modifie le code des assurances afin d'y insérer sept nouveaux articles L. 513-3 à L. 513-9 relatifs à l'**obligation d'adhésion à une association professionnelle pour les courtiers en assurance**.

Afin de pouvoir s'immatriculer auprès de l'Orias, le I du **nouvel article L. 513-3** prévoit que **les intermédiaires suivants adhèrent à une association professionnelle** :

- **les courtiers d'assurance ou de réassurance**, personnes physiques ou sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés pour l'activité de courtage d'assurance ;

- **leurs mandataires**, personnes physiques non salariées et personnes morales.

Cette association professionnelle est chargée du suivi de l'activité et de l'accompagnement de ses membres. Plus précisément, elle réalise les missions suivantes :

- elle offre **un service de médiation à ses membres** ;

- elle **vérifie les conditions d'accès et d'exercice de leur activité et leur respect des exigences professionnelles** ;

- elle offre **un service d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles**, notamment par la collecte de données statistiques.

Plusieurs catégories d'intermédiaires ne sont pas soumises à cette obligation d'adhésion.

Ainsi, **cette adhésion est facultative pour les courtiers ou sociétés de courtage et leurs mandataires qui exercent en France au titre de la libre prestation de service**. Le caractère non-obligatoire de cette adhésion est justifié par le régime de libre établissement au sein de l'Union européenne.

De plus, les personnes suivantes sont exclues de cette obligation :

- **les établissements de crédit et sociétés de financement** ;

- **les sociétés de gestion de portefeuille** ;

- **les entreprises d'investissement** ;

- **les mandataires d'intermédiaires d'assurance agissant pour l'une des trois catégories précédemment visées** ;

- **les agents généraux d'assurance** inscrits à l'Orias.

Cette exclusion s'explique par les obligations encadrant déjà l'exercice de ces personnes, leur permettant de satisfaire *de facto* les conditions minimales requises pour exercer cette profession.

Le **nouvel article L. 513-4** prévoit que la demande d'adhésion donne lieu à **une réponse dans un délai maximal de deux mois**, à compter de la date de réception par l'association d'un dossier complet.

Le I du **nouvel article L. 513-5** précise que **les associations professionnelles sont agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**.

Dans cette perspective, cette dernière « *vérifie leur représentativité, la compétence et l'honorabilité 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'ACPR peut leur retirer l'agrément dès lors que les conditions d'agrément ne sont plus satisfaites.

Le II de ce même article prévoit que **ces associations établissent des règles par écrit**, elles-mêmes approuvées par l'ACPR au moment de leur agrément, puis approuvées de nouveau en cas de modification ultérieure.

Elles s'engagent à mettre en œuvre ces règles pour procéder :

- à la vérification des conditions d'accès à l'activité de courtier ;
- à la vérification des conditions d'adhésion et de perte de la qualité de membre ;
- à la prise de sanctions à l'encontre de leurs membres.

Les associations établissent et adressent à l'ACPR un **rapport annuel** de leurs activités et de celles de leurs membres.

Le I du **nouvel article L. 513-6** détaille **les sanctions** pouvant être prononcées par les associations professionnelles à l'égard de leurs membres.

Outre **l'avertissement et le blâme**, elles peuvent prononcer **le retrait de la qualité de membre** dans les cas suivants :

- il ne remplit plus les conditions d'adhésion ;
- il n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois après son adhésion ;
- il n'est plus immatriculé auprès de l'Orias ;
- il n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ;
- son adhésion a été fondée sur de fausses déclarations ou irrégularités.

Les dispositions de l'article prévoient **plusieurs garanties procédurales** relatives à la décision de retrait de la qualité de membre. Celle-ci est prononcée par **une commission**, constituée au sein de l'association professionnelle, à l'issue d'une procédure contradictoire et par une décision motivée. Cette commission doit répondre à **des garanties d'indépendance et d'impartialité**. La décision est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception à l'intéressé, à l'Orias, et à l'ACPR.

La décision de retrait peut faire l'objet d'un **recours** devant le tribunal judiciaire.

Le II du même article précise que **la commission n'est pas compétente pour sanctionner les manquements de ses membres qui relèvent exclusivement de la compétence de l'ACPR**.

Le nouvel article L. 513-7 vise à prévoir que les associations professionnelles sont tenues **au secret professionnel** dans le cadre de leurs missions. Celui-ci ne peut toutefois être opposé ni à l'Orias, ni à l'ACPR, ni à l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une procédure de liquidation judiciaire. En outre, l'ACPR peut communiquer aux associations professionnelles des informations couvertes par le secret professionnel dès lors qu'elles sont utiles pour l'exercice de leurs missions.

Le nouvel article L. 513-8 prévoit que les courtiers informent l'association dont ils sont membres de toute modification d'informations pouvant avoir des conséquences sur leur adhésion.

Enfin, les modalités d'application de ces articles sont prévues par **un décret en Conseil d'État (article L. 513-9)**.

B. POUR LES INTERMÉDIAIRES EN OPÉRATIONS DE BANQUE ET EN SERVICE DE PAIEMENT ET LEURS MANDATAIRES

Le II du présent article transpose aux intermédiaires en opérations de banque et en service de paiement (IOBSP) les dispositions prévues pour les courtiers en assurances.

En conséquence, il modifie le code monétaire et financier pour introduire une nouvelle section composée de sept nouveaux articles L. 519-11 à L. 519-17.

Afin de pouvoir s'immatriculer auprès de l'Orias, **le I du nouvel article L. 519-11** prévoit que les IOBSP adhèrent à une association professionnelle.

Les missions de ces associations professionnelles sont les mêmes que celles des courtiers en assurances.

Les IOBSP exerçant en France au titre de la libre prestation de services peuvent adhérer de **façon facultative** à ces associations.

Outre ces derniers, sont également exclus de cette obligation d'adhésion :

- **les mandataires exclusifs qui agissent en vertu d'un mandat d'un établissement de crédit, d'une société de financement, d'un établissement de paiement, d'un établissement de monnaie électronique, d'un intermédiaire en financement participatif, d'une entreprise d'assurance** dans le cadre de ses activités de prêts ou **d'une société de gestion** dans le cadre de ses activités de gestion de fonds d'investissement alternatif (2° de l'article R. 519-4 du code monétaire et financier) ;

- **les mêmes mandataires non exclusifs** (3° du même article) ;

- **les mandataires des intermédiaires des deux précédentes catégories** (4° du même article).

Les autres dispositions relatives au délai de réponse à la demande d'adhésion (article L. 519-12), à l'agrément des associations professionnelles (article L. 519-13), aux sanctions prises à l'égard des membres, y compris la décision de retrait de la qualité de membre (article L. 519-14), au secret professionnel (article L. 519-15), à la notification des modifications d'informations par les membres (article L. 519-16) et aux mesures d'application précisées par un décret en Conseil d'État (article L. 519-17) **sont identiques à celles prévues pour les courtiers en assurance.**

Par conséquent, le 2° du I du présent article modifie l'article L. 612-2 du code monétaire et financier afin d'inclure les associations professionnelles des courtiers en assurances et des IOBSP dans **le champ de compétence de l'ACPR.**

Enfin, le III du présent article prévoit une entrée en vigueur de ces dispositions le **1^{er} janvier 2021.**

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES AJUSTEMENTS PARAMÉTRIQUES

A. EN COMMISSION, PLUSIEURS AMENDEMENTS ONT ÉTÉ ADOPTÉS SANS MODIFIER L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU TEXTE

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté neuf amendements.

Elle a adopté **un amendement à l'initiative de Jean-Noël Barrot, avec un avis favorable de la rapporteure** Valéria Faure-Muntian, visant à préciser que les associations professionnelles des courtiers en assurance et des IOBSP sont **représentatives**, même si leur représentativité faisait déjà partie des critères d'agrément par l'ACPR.

Elle a adopté **trois amendements identiques à l'initiative de Dino Cinieri, Patrick Hetzel et Lise Magnier, avec un avis favorable de la rapporteure**, précisant que le refus d'adhésion doit faire l'objet d'une décision motivée de l'association professionnelle.

Elle a également adopté **trois autres amendements identiques à l'initiative des mêmes auteurs, avec un avis favorable de la rapporteure**, visant à préciser que la décision de refus d'adhésion peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association.

Enfin, la commission a adopté **deux amendements à l'initiative de la rapporteure**.

Le premier réécrit les dispositions des nouveaux articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du code monétaire et financier, relatives aux sanctions pouvant être prises à l'encontre des membres de l'association.

Cette nouvelle rédaction vise à **s'aligner sur celle prévue pour les associations des conseillers en investissements financiers** au III de l'article L. 541-4 du code monétaire et financier.

Ainsi, la mention de l'avertissement et du blâme est supprimée, **les différentes sanctions pouvant être prévues par les règles établies par les associations professionnelles et qui font l'objet d'un agrément de l'ACPR**.

La commission interne à l'association, chargée initialement de se prononcer sur le retrait de la qualité de membre, **est supprimée**. La gouvernance de l'association pourra être définie par les règles qu'elle établit.

En outre, l'amendement prévoit que tout retrait de l'adhésion est notifié à l'Orias. **Lorsqu'il est prononcé d'office, le retrait d'adhésion est désormais notifié à l'ACPR** et prend effet à l'expiration d'une période dont la durée est déterminée par l'association.

Les motifs de retrait d'office de la qualité de membre sont ceux pour lesquels l'association pouvait déjà retirer cette qualité dans le texte initial, à savoir si le membre ne remplit plus les conditions d'adhésion, s'il n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, s'il n'a pas exercé son activité depuis au moins six mois, ou s'il a obtenu son adhésion par de fausses déclarations ou irrégularités.

Le second amendement a pour objet de **décaler au 1^{er} avril 2022 la date d'entrée en vigueur de la réforme**. Cette modification vise à tenir compte, d'une part, du calendrier de l'examen de la proposition de loi et, d'autre part, des dates de la campagne de renouvellement des immatriculations à l'Orias.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE, LES AMENDEMENTS ADOPTÉS VISAIENT ESSENTIELLEMENT À RÉTABLIR DES DISPOSITIONS CENSURÉES DU TEXTE INITIAL

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté six amendements, dont quatre à l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission, visant à réintroduire des dispositions du texte initial déclarées contraires à l'article 40 de la Constitution par le président de la commission des finances, Éric Woerth, avant l'examen du texte par la commission¹.

Elle a également adopté un amendement à l'initiative de Jean-Noël Barrot, avec un avis favorable de la commission, ayant fait l'objet d'un sous-amendement rédactionnel du Gouvernement, également avec un avis favorable de la commission. Cet amendement vise à prévoir que l'association puisse notifier aux autres associations professionnelles sa décision de retrait de la qualité de membre.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission, prévoyant les modalités d'application de ces dispositions aux collectivités d'outre-mer.

Par conséquent, les 3°, 4° et 5° du II du présent article étendent le dispositif proposé aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna. En effet, le principe de « spécialité législative » s'applique à ces collectivités, en vertu de l'article 74 de la Constitution pour la Polynésie française et Wallis et Futuna, et en application de l'article 90 de la loi organique statutaire pour la Nouvelle-Calédonie².

Dans leur nouvelle rédaction, les I des articles L. 745-7, L. 755-7, et L. 765-7 du code monétaire et financier énumèrent les dispositions rendues applicables respectivement en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, ainsi que dans les îles Wallis et Futuna. L'insertion dans le texte d'un tableau dit « compteur Lifou » permet d'identifier la date et la version de l'ensemble des dispositions rendues applicables en l'état sur le territoire de ces collectivités.

Plus précisément, le 3° du II du présent article modifie l'article L. 745-7 du code monétaire et financier afin de préciser les dispositions applicables sur le territoire de la collectivité de Nouvelle-Calédonie.

Le 4° du II du présent article modifie l'article L. 755-7 du code monétaire et financier afin de préciser les dispositions applicables sur le territoire de la collectivité de Polynésie française.

¹ Voir le compte-rendu n° 42 du 19 janvier 2021 de la réunion de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

² Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Le 5° du II du présent article modifie l'article L. 765-7 du code monétaire et financier afin de préciser les dispositions applicables sur le territoire de la collectivité de Wallis et Futuna.

Le 6° du II du présent article prévoit la modification des articles L. 746-2, L. 756-2 et L.766-2, qui étendent les dispositions applicables concernant la mission de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution pour les collectivités du Pacifique, respectivement la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI CONSTITUE UNE PREMIÈRE RÉPONSE UTILE, DONT L'AMBITION EST NÉCESSAIREMENT LIMITÉE PAR LES CONTRAINTES DU DROIT EUROPÉEN

A. UN PREMIER PAS UTILE...

1. Un dispositif qui marque l'aboutissement d'une concertation menée depuis 2018, mais dont la portée ne doit pas être exagérée

Le dispositif proposé reprend l'essentiel des dispositions de l'article 207 du projet de loi « Pacte »¹, qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif que ces dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec celles du projet de loi initial².

Cet article était issu de l'adoption par le Sénat, en première lecture, de deux amendements identiques à l'initiative de Jean Bizet et de Richard Yung, avec un double avis favorable du Gouvernement et de la commission spéciale.

Par rapport aux dispositions introduites dans le projet de loi « Pacte », le dispositif proposé par la présente proposition de loi est sensiblement différent sur les trois points suivants :

- les missions assignées aux associations professionnelles ont été modifiées, et ne comprennent plus, dans le texte déposé, ni la défense des intérêts des membres, ni la formation professionnelle, ni le devoir de vigilance en matière d'exercice de l'activité. L'évolution de la rédaction résulte de l'approfondissement de la concertation avec le secteur d'une part, et du caractère peu opérationnel du devoir de vigilance initialement prévu d'autre part ;

¹ Tel que résultant du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 11 avril 2019.

² Décision n° 2019-781 DC du Conseil constitutionnel du 16 mai 2019.

- **la liste des personnes exclues du champ** du dispositif n'est plus fixée par décret, mais directement établie par la loi ;

- en matière de **pouvoir de sanction**, le texte précise désormais explicitement que l'association professionnelle n'est pas compétente pour sanctionner les manquements des membres qui relèvent exclusivement de la compétence de l'ACPR.

Comme indiqué au rapporteur lors des auditions, le dispositif proposé est le **fruit d'une concertation engagée depuis 2018** par la direction générale du Trésor avec l'ensemble des acteurs de ce secteur d'activité.

L'objet de cette proposition de loi est ambitieux puisqu'il s'agit, d'après l'exposé des motifs, « *d'accompagner ce développement [des activités de courtage d'assurance] en assurant une régulation effective du marché* ».

Plus précisément, la direction générale du Trésor a indiqué au rapporteur que ce texte était issu d'**une réflexion quant à la meilleure façon d'assurer l'effectivité de l'application des dispositions de la directive de distribution des assurances**, dans un contexte où le courtage constitue une part majeure du réseau de distribution français (40 %, contre 20 % en Allemagne, moins de 4 % en Espagne et 2 % en Italie)¹.

Outre la difficulté à contrôler un secteur vaste et très diversifié, ainsi que les dysfonctionnements en matière de conformité réglementaire, l'exposé des motifs rappelle également les difficultés liées à la commercialisation de contrats d'assurance par certains acteurs exerçant au titre de la libre prestation de service, **ce qui constitue un réel défi de régulation du secteur**.

2. Une première réponse utile pour structurer ce secteur d'activité

Force est de constater que le dispositif proposé ne répond que partiellement aux ambitions affichées. En revanche, il constitue **une première réponse, modeste mais utile**, afin d'encadrer la profession de courtiers en assurance et en IOBSP.

En effet, l'obligation d'adhérer à une association professionnelle présente **l'intérêt majeur de mieux accompagner l'ensemble de ces intermédiaires pour se conformer aux évolutions du cadre réglementaire de leur profession**. Alors que l'essentiel du secteur est composé de très petites entreprises (TPE), la régulation de celui-ci se heurte à une double difficulté, à savoir :

- d'une part, **préserver le réseau de courtage de proximité**, ce qui nécessite d'avoir un maillage territorial fin en termes de contrôles ;

¹ Réponse écrite de la direction générale du Trésor.

- d'autre part, **assurer une vérification effective du respect des exigences professionnelles** par ces intermédiaires, par souci de protéger le consommateur.

Face à ce constat, **le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'ACPR paraît peu opérationnel**, compte tenu du nombre élevé d'intermédiaires à contrôler, puisque 24 470 courtiers et 32 557 IOBSP sont aujourd'hui immatriculés à l'Orias. En outre, le secteur d'activité est marqué par un « *turn over* » important, témoignant d'une forte attractivité, y compris pour certains projets professionnels qui ne sont pas aboutis.

Le dispositif proposé permettra aux associations de vérifier que les conditions d'exercice sont remplies, en particulier l'obligation d'offrir un service de médiation, de se former régulièrement et de souscrire à une garantie financière adéquate.

Certes, **une solution alternative consisterait à étendre les missions de l'Orias** afin de lui confier celles qui sont assignées aux associations professionnelles par la présente proposition de loi.

Toutefois, **deux arguments** s'opposent au transfert de ces missions à l'Orias.

D'une part, **l'Orias n'est outillé que pour effectuer le contrôle à l'entrée de conditions objectives**. Ainsi, il ne peut pas vérifier l'adéquation de la formation et la proportionnalité des garanties financières aux risques pris, ni proposer un accompagnement et un service de médiation à la profession. Comme indiqué par l'Orias lors de son audition, 95 % des demandes d'inscription à ce registre sont automatisées. Son niveau de contrôle est dit « *ex ante* », c'est-à-dire préalable à l'exercice de l'activité d'un intermédiaire.

D'autre part, **une telle extension de ses missions ne pourrait être réalisée sans une modification en profondeur de sa gouvernance**, compte tenu de la place importante occupée par les assureurs et les établissements de crédit en son sein.

Sur le fond, le recours à des associations professionnelles apparaît d'autant plus justifié que l'AMF dresse un **bilan positif du modèle de régulation des conseillers en investissement financier**, qui s'appuie lui-même sur des associations agréées afin de réaliser un premier « filtre » de contrôle.

Par ailleurs, le rapporteur estime que le **dispositif proposé est équilibré**, dans la mesure où **il exclut de son champ les agents généraux d'assurance (AGA)**, c'est-à-dire les mandataires exclusifs d'une entreprise d'assurance.

En effet, soumettre ces agents à l'obligation d'adhérer à une association professionnelle aurait été **inutilement contraignant**, dans la mesure où les assureurs réalisent déjà une sélection stricte de ces mandataires. Ainsi, ceux-ci sont soumis à une formation d'un volume de 600 heures minimum, et sont régulièrement audités par leurs mandants¹. De plus, aux termes de l'article L. 511-1 du code des assurances, les agents généraux d'assurance engagent la responsabilité civile de l'assureur.

Il en va de même pour les IOBSP qui agissent pour le compte d'un établissement de paiement ou de crédit, en application de **l'article L. 519-3-4 du code monétaire et financier**.

Certes, s'agissant du courtage en assurances, la responsabilité des assureurs ne peut être engagée pour la part du chiffre d'affaires de l'agent général réalisée par les activités de courtage visant à commercialiser d'autres contrats que ceux de l'assureur. Cette activité indépendante, appelée « **part de courtage** », peut représenter entre 10 % et 25 % de leur chiffre d'affaires en activité de courtage². Toutefois, **il peut être considéré que le respect de leurs exigences professionnelles étant déjà garanti pour les activités de courtage réalisées au nom de l'assureur, leur inclusion dans le champ du dispositif n'est pas nécessaire**.

Enfin, il est vrai que le dispositif proposé constituerait un coût supplémentaire pour la profession, correspondant au montant de la cotisation acquittée par l'intermédiaire pour adhérer à l'association professionnelle. Lors de son audition, **l'association Planète CSCA a estimé ce coût à 500 euros par an environ pour chaque intermédiaire**. Toutefois, de nombreux intermédiaires sont déjà membres d'une association et l'adhésion se traduira pour les autres par une diminution d'autres coûts (ex : souscription à un service de médiation), du fait des services rendus par les associations.

B. ... MAIS QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AUX AMBITIONS AFFICHÉES EN RAISON DES CONTRAINTES LIÉES AU DROIT EUROPÉEN

Si la présente proposition de loi constitue un premier pas utile pour vérifier les conditions minimales d'exercice de la profession et structurer le secteur, **elle ne permettra pas d'accroître significativement l'effectivité du contrôle des conditions de commercialisation des produits d'assurance**, en raison des contraintes du droit européen.

¹ Réponse écrite de la direction générale du trésor.

² D'après la contribution écrite transmise par le Groupement des comparateurs en assurance et banque (GCAB).

1. Le droit européen interdit de transposer au domaine de l'assurance le modèle de « co-régulation » prévu pour les CIF...

En effet, l'article 12 de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances **encadre très strictement les possibilités pour les autorités publiques de coopérer avec des associations** dont les membres comprennent directement ou indirectement des intermédiaires d'assurance ou de réassurance.

Cette coopération n'est possible que lorsqu'elle est expressément prévue par la directive, soit :

- **pour l'immatriculation**, en application du paragraphe 1 de son article 3 ;

- **pour vérifier les exigences professionnelles et organisationnelles** prévues par son article 10, ce qui recouvre les conditions de formation, d'honorabilité, de capacité financière et de couverture par une assurance de responsabilité civile professionnelle.

Il n'est donc pas légalement possible de transposer aux courtiers et aux IOBSP le modèle de « co-régulation » qui existe pour les CIF, dans le cadre duquel les associations professionnelles agréées sont chargées de contrôler régulièrement sur place leurs membres au titre de l'ensemble de leurs obligations – ce qui recouvre notamment la fourniture de conseils, les pratiques de vente et la prévention des conflits d'intérêts, pour lesquelles la directive sur la distribution d'assurances interdit aux associations professionnelles de coopérer avec l'ACPR.

Il s'agit là d'une véritable lacune que ne pourra malheureusement pas combler la présente proposition de loi. Seul un renforcement par l'ACPR des contrôles des intermédiaires permettrait réellement d'améliorer les conditions de commercialisation.

2. ...ou de soumettre les intermédiaires étrangers à une adhésion obligatoire

S'il n'est pas possible d'étendre le champ des vérifications effectuées par les associations professionnelles agréées, le droit européen **interdit également de soumettre à une adhésion obligatoire les intermédiaires étrangers exerçant en France** au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement.

Ainsi que le résume la rapporteure de l'Assemblée nationale : *« 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 »¹.

Pour ces acteurs, **c'est aux autorités de régulation étrangères qu'il revient d'effectuer les contrôles nécessaires**, en dépit des difficultés rencontrées avec certains pays.

Dans ce contexte, si les auteurs de la proposition de loi espèrent que *« l'existence d'associations agréées par l'ACPR s'imposera comme un critère de confiance des clients dans leurs courtiers »* et que *« l'affiliation à ce type d'association deviendra à terme la norme pour tous »²*, **le faible degré d'information des clients amène à douter fortement de l'effectivité du cadre proposé par la présente proposition de loi** pour remédier aux dysfonctionnements de la libre prestation de services.

C. DES AMÉLIORATIONS PARAMÉTRIQUES VISANT À RENFORCER L'EFFECTIVITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DU DISPOSITIF

1. Renforcer l'effectivité du contrôle de l'honorabilité

Si les marges de manœuvre ouvertes par le droit européen sont donc limitées, il paraît opportun de **faire évoluer la proposition de loi concernant le contrôle de l'honorabilité**.

Actuellement, l'Orias tient un registre des intermédiaires et dispose à ce titre d'un accès automatisé et sécurisé au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour vérifier les conditions d'honorabilité des dirigeants.

En l'état, la proposition de loi imposerait pourtant aux associations agréées de demander les documents justifiant de l'honorabilité des dirigeants et salariés, ce qui représenterait une charge administrative non négligeable, pour un niveau de garantie plus faible.

Il paraît donc préférable de **confier l'ensemble du contrôle des conditions d'honorabilité des dirigeants et salariés à l'Orias**.

Un amendement **COM-4** est adopté en ce sens.

¹ Rapport sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de Mme Valéria Faure-Muntian et plusieurs de ses collègues, relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement (2581), n° 3784, p. 22.

² Ibid., p. 20.

2. Permettre aux associations agréées de formuler des recommandations dans les domaines où elles ne peuvent disposer de pouvoirs de contrôle

En complément, un deuxième aménagement pourrait concerner les domaines dans lesquels le droit européen interdit de confier aux associations des pouvoirs de contrôle, à savoir principalement la fourniture de conseils, les pratiques de vente et la prévention des conflits d'intérêts.

Pour ces derniers, il paraît opportun d'**autoriser expressément les associations agréées à édicter des recommandations à l'égard de leurs membres**. Une telle évolution permettrait aux associations de promouvoir les bonnes pratiques professionnelles et commerciales, sans pour autant créer d'obligations pour leurs adhérents.

Un amendement **COM-7** est adopté en ce sens.

3. Des amendements rédactionnels et de cohérence

En outre, la commission a adopté plusieurs amendements visant à améliorer la rédaction du dispositif proposé.

Tout d'abord, les missions assignées aux associations professionnelles étant encadrées par la directive du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, et afin d'éviter toute ambiguïté sur l'étendue de ces missions, **la rédaction du dispositif pourrait utilement reprendre les termes exacts de la directive**.

Ainsi, il serait pertinent de préciser que **ces associations vérifient le respect des exigences professionnelles mais également organisationnelles**, tel que le permet le droit de l'Union européenne.

Un amendement **COM-3** est adopté en ce sens.

De plus, le texte prévoit que les associations notifient à l'ACPR et, de façon facultative, aux autres associations professionnelles, tout retrait d'office de la qualité de membre. **Par souci de protection du consommateur**, il serait nécessaire de **prévoir une telle notification facultative en cas de refus d'adhésion**, en particulier dans le cas où un intermédiaire contreviendrait, de façon particulièrement grave, aux conditions requises pour adhérer à une association.

Un amendement **COM-5** est adopté en ce sens.

Enfin, d'autres modifications rédactionnelles et de précision peuvent être apportées au texte. Ainsi, la commission a adopté un amendement visant à **clarifier le champ des règles établies par les associations professionnelles (COM-6)**, un amendement pour **explicitier l'inclusion des mandataires des IOBSP** dans le champ du dispositif (COM-9) et **deux amendements rédactionnels (COM-8 et COM-10)**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 février 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur la proposition de loi n° 312 (2020-2021) relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, déposée à l'Assemblée nationale le 14 janvier 2020 par Mme Valéria Faure-Muntian et les membres du groupe La République en Marche.

M. Claude Raynal, président. - Nous poursuivons notre ordre du jour avec l'examen de 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, sur le rapport d'Albéric de Montgolfier. Dix amendements ont été déposés sur ce texte, qui comprend un article unique, en vue de l'élaboration du texte de notre commission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. - Ce texte ne va pas soulever des foules en délire ! Il ne va pas révolutionner notre droit positif. Essayons néanmoins d'en tirer le meilleur parti.

Cette 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 été déposée par notre collègue députée Valéria Faure-Muntian. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée et le texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale la semaine dernière.

Cette initiative est ancienne : elle reprend un dispositif introduit par amendement au Sénat par plusieurs collègues des groupes Les Républicains et La République En Marche dans le projet de loi « Pacte » mais cette disposition avait été censurée comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel. L'origine de ce dispositif devrait faciliter son adoption par notre assemblée ; par cohérence avec notre position d'alors, je vous proposerai, non de le rejeter, mais de l'amender.

Sur le fond, ce texte structure les professions de courtiers en assurance et en opérations de banque et services de paiement. Son article unique met en place un système d'adhésion obligatoire à des associations professionnelles agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Ces associations seront principalement chargées d'accompagner ces professionnels, de leur fournir un service de médiation et de vérifier certaines conditions d'accès et d'exercice de leur activité.

Ce système s'inspire de celui qu'avait instauré la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 pour les conseillers en investissements financiers, système dont l'Autorité des marchés financiers (AMF) m'a dressé un bilan positif lors des auditions.

Ces associations de courtiers existent déjà ; six à huit d'entre elles estiment être prêtes à être agréées. L'entrée en vigueur de la réforme, initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2021, a été reportée au 1^{er} avril 2022 par nos collègues députés pour tenir compte du décalage du calendrier lié à la crise.

Quel regard porter sur cette proposition de loi ? Je veux d'abord indiquer les problèmes qu'elle ne règlera pas ; ils sont importants et l'on ne doit pas nourrir de faux espoirs à cet égard.

Premièrement, ce texte n'apportera pas de solution aux dysfonctionnements de la libre prestation de services. Plusieurs assureurs étrangers dont les polices étaient souscrites par des particuliers ou des professionnels en France ont connu des défaillances, notamment dans le domaine de la construction ou de l'assurance automobile ; on relève même des cas frauduleux. De fait, le droit européen interdit de soumettre à une adhésion obligatoire les courtiers exerçant en France, au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement. Des courtiers étrangers pourront donc continuer d'exercer en France sans être soumis aux dispositions de cette proposition de loi.

Deuxièmement, ce texte ne mettra pas fin aux pratiques commerciales déloyales parfois observées dans ce secteur. En effet, les associations professionnelles ne seront pas habilitées à contrôler le respect des pratiques de vente et du devoir de conseil vis-à-vis des clients. Le système proposé diffère sur ce point de celui qui est en vigueur pour les conseillers en investissements financiers, qui peuvent être contrôlés à ce titre par l'association à laquelle ils adhèrent. Le règlement général de l'AMF impose même un contrôle sur place de chacun des membres au moins une fois tous les cinq ans. Il n'y a rien d'équivalent dans cette proposition de loi, parce que ce serait contraire au droit européen, qui ne permet pas aux autorités publiques de déléguer aussi largement leurs pouvoirs de contrôle dans le champ de l'assurance. Seule l'ACPR peut effectuer ces contrôles.

En dépit de ces deux limites, je pense que ce texte représente un pas dans la bonne direction. En effet, si les courtiers font l'objet d'un encadrement croissant au niveau européen, grâce à la directive du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, les conditions d'exercice qui leur sont imposées sont peu contrôlées. Ainsi, l'ACPR réalise environ 70 contrôles par an, alors que 24 470 courtiers et 32 557 intermédiaires en opérations de banque et services de paiement sont immatriculés à l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance (Orias). Cette faiblesse du contrôle s'explique par une extrême atomisation du secteur, entre des agents

généraux très encadrés, des courtiers déjà adhérents à des associations et d'autres beaucoup moins solides. Le *turnover* est immense – on relève près de 11 000 non-renouvellements chaque année ! –, l'inscription à l'Orias est très aisée et les exigences d'accès à la profession sont souvent peu respectées.

Avec le système proposé, les associations pourront désormais vérifier que les conditions d'exercice sont remplies, en particulier l'obligation d'offrir un service de médiation, de se former régulièrement et de souscrire à une garantie financière adéquate. C'est particulièrement nécessaire dans ce secteur très atomisé, où la plupart des acteurs sont des entrepreneurs individuels ou des TPE. L'obligation d'adhésion devrait par ailleurs permettre de limiter le *turnover* et de décourager les projets professionnels les moins aboutis.

Comme il ne s'agit pas d'embêter inutilement les professions déjà très encadrées, les agents généraux sont exclus du champ de l'obligation d'adhésion, y compris pour leurs activités accessoires de courtier. En effet, les assureurs opèrent déjà une sélection stricte des candidats à la profession d'agent général, leur imposent des obligations de formation bien supérieures au minimum requis par le droit européen et les auditent régulièrement.

Il me semble donc, compte tenu des contraintes du droit européen, que l'équilibre trouvé permettra de structurer la profession, sans excès de zèle.

Toutefois, cette proposition de loi gagnerait à évoluer sur deux principaux aspects ; je vous proposerai donc d'amender le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Le premier point d'amélioration possible concerne le contrôle de l'honorabilité des dirigeants et de leurs salariés, c'est-à-dire de l'absence de condamnations pénales. Actuellement, l'Orias tient un registre des intermédiaires et dispose à ce titre d'un accès automatisé et sécurisé au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour vérifier l'honorabilité des dirigeants. En l'état, la proposition de loi imposerait pourtant aux associations agréées de demander les documents justifiant de l'honorabilité des dirigeants et salariés, ce qui représenterait une charge non négligeable, pour un niveau de garantie plus faible. Il est en effet aisé de fournir un faux extrait de casier judiciaire. Il me paraît donc préférable de confier l'ensemble du contrôle des conditions d'honorabilité des dirigeants et salariés à l'Orias.

Certains souhaiteraient aller plus loin en confiant la totalité des missions des associations à l'Orias, mais cela ne me semble pas souhaitable. D'abord, la gouvernance de l'Orias n'est pas adaptée. En effet, les assureurs et les banques sont très présents tant à la commission d'immatriculation qu'au conseil d'administration de cet organisme. Ensuite et surtout, l'Orias n'est outillé que pour effectuer le contrôle à l'entrée de conditions objectives. Il ne peut vérifier ni l'adéquation de la formation, ni la proportionnalité des garanties financières aux risques pris ; il ne peut proposer ni un

accompagnement ni un service de médiation à la profession. Ce sont bien les associations qui ont vocation à effectuer ces missions, comme c'est le cas pour les conseillers en investissements financiers.

Le deuxième aménagement que je souhaite apporter concerne les domaines pour lesquels le droit européen interdit de confier aux associations des pouvoirs de contrôle, à savoir la fourniture de conseils, les pratiques de vente et la prévention des conflits d'intérêts. Pour ces derniers, je vous proposerai de permettre aux associations agréées d'édicter des recommandations à l'égard de leurs membres. Cette évolution permettrait aux associations de promouvoir les bonnes pratiques professionnelles et commerciales, sans pour autant créer d'obligations pour leurs adhérents.

Sous le bénéfice de ces deux aménagements et de six autres amendements rédactionnels ou de cohérence que je vous présenterai plus brièvement, je vous proposerai d'adopter cette proposition de loi.

Enfin, en application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la conférence des présidents, je suggère d'inclure dans le périmètre de la proposition de loi toutes les dispositions relatives aux conditions d'accès et d'exercice de leur profession applicables aux courtiers d'assurance ou aux intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, ainsi qu'à leurs mandataires.

M. Claude Raynal, président. - Merci pour votre intéressante présentation de ce texte certes limité dans son objet, mais qui peut s'avérer utile.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Ce texte peut paraître secondaire par son ampleur, mais le nombre d'immatriculations non renouvelées montre bien la fragilité de ce secteur. Il convient aussi d'adresser un message aux sociétés de banque et d'assurance ; il paraît illogique d'autoriser la commercialisation de contrats sans procéder à un contrôle même minimal des activités de courtage. Il faudrait peut-être inviter ces sociétés à être plus sourcilleuses. Cela dit, je partage totalement la position de notre rapporteur.

M. Vincent Segouin. - J'ai déposé un amendement de suppression de l'article unique de ce texte. L'exécutif s'était en effet engagé à simplifier les choses dans tous les domaines, mais on crée ici encore une strate supplémentaire ! Certes, l'ACPR ne fait pas assez de contrôles, parce qu'elle n'en aurait pas les moyens. On nous dit que l'Orias ne peut améliorer la procédure d'inscription, malgré le *turnover* constaté. Je m'attendais à ce que cette organisation reconnue par la profession étende ses fonctions, sans qu'il soit besoin de créer une strate supplémentaire.

Toutefois, après avoir échangé avec notre rapporteur, mon avis a un peu évolué. Par exemple, la médiation dont sont redevables les courtiers ne peut être offerte par l'Orias ; ce texte a l'avantage de la mettre en place par le biais des associations.

Le montant des cotisations qui pourrait s'élever à 500 euros par courtier pour ces associations est tout de même assez gênant. Les courtiers font attention à leurs dépenses et à leurs charges ; ils devront récupérer cette somme sur leurs clients. Si le but de ce texte était de combattre les sociétés « bidon » venant de Gibraltar ou d'ailleurs qui ont causé de grandes difficultés dans le bâtiment, c'est un échec : on ne lutte pas contre ces courtiers étrangers. Je suis déçu de ce décalage entre l'objectif de départ et le texte qui nous est proposé.

Mme Isabelle Briquet. – Je ne vois pas de réelle plus-value à ce texte, qui pose plus de questions qu'il n'en résout. Le faible nombre de contrôles effectués par l'ACPR nous interpelle ! J'ai bien entendu les arguments sur les missions de médiation et de formation, mais il y a déjà deux organismes, l'Orias et l'ACPR, qui ne fonctionnent pas à pleine puissance. Pourquoi ne pas renforcer leurs missions, plutôt que de créer un nouvel intermédiaire ? Par ailleurs, ceux d'entre nous qui espéraient une meilleure protection des consommateurs restent sur leur faim. En mettant en place l'obligation d'adhérer à ces associations, on va renforcer un marché oligopolistique, ce qui est rarement bénéfique pour les consommateurs ! De ce fait, mon avis sur ce texte, même amendé, est plus que réservé.

Mme Christine Lavarde. – Je saisis cette occasion pour revenir sur les mesures de la loi « Pacte » dans le domaine de l'assurance. J'avais défendu des amendements visant à garantir la transférabilité des contrats d'assurance-vie. L'Assemblée nationale avait ensuite restreint ces mesures, passant d'une transférabilité totale à une transférabilité partielle, au sein de la même société d'assurance. Or il semblerait que cette transférabilité n'ait pas été réellement mise en œuvre ; les clients ne sont pas informés de cette possibilité. Notre commission pourrait-elle se pencher sur ce problème, même si cela n'entre pas dans le périmètre de ce texte ?

M. Claude Raynal, président. – L'idée est intéressante ; l'évaluation *a posteriori* de tels éléments de la loi « Pacte » entre dans les attributions de notre commission. Je peux cependant vous faire savoir, par mon expérience personnelle, que certains assureurs font d'ores et déjà état de cette information à leurs clients, même si ce n'est peut-être pas le cas général.

M. Claude Nougéin. – J'ai été convaincu par notre rapporteur. Cette proposition de loi va dans le bon sens pour les assurés. En revanche, je me méfie toujours des adhésions obligatoires à des associations, dont le coût peut vite augmenter. Comment leur gouvernance sera-t-elle organisée ? L'État y jouera-t-il un rôle ? Quant à la cotisation obligatoire, la somme de

500 euros par courtier sera énorme pour certains et minime pour d'autres ; une cotisation proportionnelle au chiffre d'affaires me paraîtrait plus juste.

M. Arnaud Bazin. – Je suis également préoccupé par les dérives auxquelles peut mener la liberté d'organisation des associations. Il faudrait éviter un tarif unique et permettre la concurrence. Plusieurs offres seront-elles à la disposition des courtiers ? Par ailleurs, il y a une certaine incohérence dans ce que nous propose le Gouvernement. La dernière loi de finances supprime l'obligation d'adhérer à un organisme de gestion agréé (OGA), intermédiaire pourtant utile entre le professionnel et l'administration fiscale ; aujourd'hui, on introduit une nouvelle strate ! J'ai bien compris qu'elle amenait quelques garanties supplémentaires, je suivrai notre rapporteur dans l'adoption de ce texte, mais il y a tout de même un problème de cohérence.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez exprimé mon opinion mieux encore que je ne l'aurais fait !

M. Emmanuel Capus. – Quel est le coût pour les finances publiques ? Notre attention a été attirée sur la charge financière que représentera la création d'une association professionnelle. J'ai entendu parler de 500 euros ; est-ce tout ? Il faudra bien des moyens humains, fonciers, *etc.* Ce texte est-il compatible avec le droit européen ? Le rapporteur a déjà partiellement répondu aux inquiétudes sur ce point. L'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} avril 2022. Il faut prévoir le temps de la navette, de la saisine éventuelle du Conseil constitutionnel... Est-ce un délai raisonnable ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Bien sûr, les agents d'assurances et les gros courtiers n'ont pas besoin de cette proposition de loi. Celle-ci vise simplement à discipliner quelque peu ce secteur. L'ACPR a insisté sur le rôle des associations pour accompagner les courtiers dans les évolutions réglementaires. Et c'est vrai que, pour un petit courtier isolé, en entreprise individuelle, il n'est pas forcément évident de se tenir au courant sans être membre d'une association. La conséquence peut être qu'ils se trompent dans le conseil apporté à leur client. Être adhérent d'une association, c'est disposer d'une information fiable en temps réel, et accroître son professionnalisme.

Le secteur est très diversifié, et très atomisé. L'AMF a tiré un bilan très positif de ce qui s'est passé pour les conseillers en investissement financier (CIF), qui sont depuis longtemps sous ce régime d'adhésion obligatoire à une association. D'où l'idée de le transposer aux acteurs visés par la proposition de loi. Actuellement, il suffit d'une inscription sur un registre, sans aucune vérification du respect des exigences de formation ou de médiation. Or, on peut ne pas être au courant des dernières évolutions réglementaires. La réforme aura pour effet de discipliner et d'organiser un peu le secteur, sans prétendre être la panacée.

Le montant des cotisations n'est pas connu à l'avance, puisqu'il y a une liberté d'association. Mais les niveaux actuels des cotisations aux associations existantes démarrent autour de 250 euros et sont bien variables selon la taille de la structure. Le montant moyen de 500 euros a été évoqué en audition. On prévoit qu'entre six et huit associations seront agréées.

Est-ce le rôle de l'ACPR, ou de l'Orias ? C'est la première fois que je vois une structure refuser des moyens supplémentaires ! L'ACPR nous a dit que ce n'était pas son rôle, puisque sa mission est le contrôle prudentiel et la résolution. Elle ne peut pas faire de la médiation ou de l'accompagnement. Elle doit contrôler, réguler, vérifier les ratios de solvabilité des banques et des assurances... Elle n'est pas là pour apporter un conseil à des membres. On peut regretter qu'il y ait si peu de contrôles, mais cela s'explique sans doute par le très grand nombre de petits courtiers. De même, l'Orias est un simple registre, qui ne peut pas tout faire.

Le président a apporté une première réponse à la question de Christine Lavarde, qui sort du champ de ce texte. J'ai engagé un travail assez ambitieux sur la protection de l'épargnant avec Jean-François Husson. Cette question est plus que jamais d'actualité avec la baisse des rendements, l'extrême volatilité des marchés et les particuliers qui ont du temps en ce moment et vont sur internet... Et c'est un enjeu considérable, qui peut inclure la transférabilité des contrats d'assurance-vie. Nous serons sans doute amenés à y revenir.

Claude Nougéin m'interroge sur la gouvernance. Il s'agit d'associations loi 1901, qui jouissent donc de la liberté d'organisation. Il faut tout de même un agrément de l'ACPR. Le coût d'adhésion devrait rester limité. L'idée d'une proportionnalité entre le coût de l'adhésion et le chiffre d'affaires n'est pas absurde, puisque c'est ce qui se pratique pour le conseil en investissements financiers. Une association peut très bien prévoir une cotisation de base et une cotisation proportionnelle en fonction du chiffre d'affaires. C'est l'ACPR qui contrôlera la gouvernance et le financement. L'intérêt est de créer un premier filtre de contrôle. En tous cas, l'ACPR et l'Orias valident cette réforme et pensent qu'elle permettra d'organiser un secteur qui ne l'est aucunement aujourd'hui.

Il n'y aura pas de coût pour les finances publiques, monsieur Capus. Le seul coût sera celui de l'adhésion à une association. La proposition de loi est conforme à la directive, car l'ACPR reste l'autorité de contrôle. D'autres structures coopèrent pour la vérification des conditions d'exercice, ce qui est permis par le droit européen, mais le contrôle des pratiques commerciales relèvera toujours exclusivement de l'ACPR. La réforme ne remet pas en cause la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Les déboires de l'assurance construction sont bien connus. Le problème ne sera pas résolu par ce texte, qui n'empêchera pas les courtiers étrangers peu sérieux de travailler en France.

M. Jean-Claude Requier. – J’ai reçu quatre courriels d’une association professionnelle qui est opposée à cette proposition de loi : nous sommes bien démarchés ! Le secteur du courtage en immobilier, location ou achat et vente, ne semble pas être concerné par ce texte. Ne faudrait-il pas l’inclure ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – J’ai auditionné le président de cette association, qui était au départ favorable et s’oppose à présent au texte. Il souhaitait confier ces missions à l’ACPR et à l’Orias, mais c’est impossible, pour les raisons réglementaires que j’ai rappelées. Les agents immobiliers et leurs mandataires ne sont pas dans le champ de la proposition de loi, sauf s’ils exercent en tant qu’intermédiaires en crédits immobilier, c’est-à-dire en tant qu’intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

M. Vincent Seguin. – Suite à mes échanges avec le rapporteur, je retire mon amendement COM-1.

L’amendement COM-1 est retiré.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement COM-2 restreint le champ des missions qui seraient confiées aux associations agréées. Je vous proposerai une rédaction alternative, car je considère que ce n’est pas à une association de vérifier le casier judiciaire, d’autant que l’Orias est déjà équipé pour effectuer ce contrôle. En revanche, le droit européen n’interdit pas aux associations de vérifier le respect d’exigences professionnelles et organisationnelles. Mon amendement reprend les termes mêmes de la directive sur les assurances. Je propose à Mme Vermeillet de se rallier à mon amendement.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je m’y rallie sans difficulté.

L’amendement COM-2 est retiré.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-3 précise que la mission de vérification exercée par l’association professionnelle s’étend aux exigences organisationnelles. Par cohérence, je reprends la rédaction de l’article 10 de la directive sur la distribution d’assurances.

L’amendement COM-3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-4 confie à l’Orias le contrôle de l’honorabilité, c’est-à-dire du bulletin n° 2 du casier judiciaire, pour les dirigeants et les salariés. L’Orias dispose déjà du tuyau sécurisé, et automatisé, pour le faire, et le fait déjà pour les dirigeants.

Il ne serait pas opportun de charger davantage les associations, qui seraient ensuite tentées d'augmenter leurs cotisations. Comme le tuyau existe déjà à l'Orias, cet amendement ne tombe pas sous le coup de l'article 40 : il s'agit d'une simple charge de gestion.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-5 prévoit que l'association agréée puisse notifier à l'ACPR ou aux autres institutions professionnelles le refus d'adhésion d'un courtier d'assurance ou d'un intermédiaire en opérations de banque et de services de paiement. C'est déjà prévu en cas de retrait d'office de la qualité de membre, et cela permettrait d'alerter l'ACPR ou une autre association dans le cas où un intermédiaire contreviendrait de manière particulièrement grave aux conditions requises pour s'inscrire auprès d'une association professionnelle. Si un truand ou un filou veut entrer dans le système, autant que l'ACPR, qui déjà n'exerce que peu de contrôles par an, soit prévenue !

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Par souci de cohérence et de simplification, mon amendement COM-6 aligne le champ des règles établies pour les associations sur la définition de leur mission.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-7 donne aux associations la possibilité de promouvoir les bonnes pratiques professionnelles et commerciales. Ce n'est pas contraignant, mais l'un des intérêts des associations est d'informer leurs membres sur les évolutions réglementaires et législatives, qui sont permanentes et peuvent être difficiles à suivre si l'on n'est pas membre d'un réseau.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-8 est adopté.

L'amendement de précision COM-9 est adopté.

L'amendement de cohérence COM-10 est adopté.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN	1	Retiré
Mme VERMEILLET	2	Retiré
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	3	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	4	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	5	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	6	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	7	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	8	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	9	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	10	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté, lors de sa réunion du 3 février 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 312 (2020-2021) relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.**

Ce périmètre comprend :

- toutes dispositions relatives aux conditions d'accès et d'exercice de leur profession applicables aux courtiers d'assurance ou aux intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, ainsi qu'à leurs mandataires.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Assemblée nationale

- Mme Valéria FAURE-MUNTIAN, députée, auteure et rapporteure de la proposition de loi.

Association nationale des conseillers financiers et intermédiaires en opérations de banque et services de paiement (ANACOFI)

- M. David CHARLET, président d'ANACOFI ASSURANCES ;
- M. Michel FLEURIET, président d'ANACOFI IOBSP.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- M. Patrick MONTAGNER, premier secrétaire général adjoint ;
- Mme Véronique BENZAÏD-COHEN, conseillère parlementaire.

Autorité des marchés financiers

- M. Robert OPHÈLE président de l'Autorité des marchés financiers ;
- Mme Laure TERTRAIS, conseillère parlementaire.

Chambre syndicale des courtiers en assurances (Planète CSCA)

- M. Bertrand DE SURMONT, président.

Direction générale du Trésor

- M. Lionel CORRE, sous-directeur Assurance au sein du service de financement de l'économie ;
- M. Martin LANDAIS, chef de bureau entreprises et intermédiaires au sein de la sous-direction Assurance (Assur 2) ;
- M. Mickaël BOUNAKHLA, adjoint au chef de bureau (Assur 2) ;
- M. Baptiste LEDAN, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS)

- M. Philippe POIGET, président de l'ORIAS ;
- Mme Daisy FACCHINETTI, secrétaire générale.

Contributions écrites

- M. Bruno ROULEAU, président, et Virginie GAILLARD, déléguée générale pour l'Association professionnelle des intermédiaires de crédits (APIC) ;

- M. Julien FILLAUD, président, et Isaure MERCIER, déléguée générale, pour le Groupement des comparateurs en assurance et banque (GCAB) ;

- M. Géraud CAMBOURNAC, directeur général, pour l'Association française des intermédiaires en bancassurance (AFIB) ;

- M. Philippe FEUILLE, président, et Patricia PIETRIGA, déléguée générale, pour La compagnie des CGP, La compagnie IAS et La compagnie IOBSP ;

- M. Philippe LOIZELET, président, pour l'Association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine (ANCDGP).

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-312.html>