

Principes d'organisation et de publication de la doctrine de l'AMF

1- Contexte

Afin d'améliorer la transparence et la prévisibilité de son action, l'AMF s'est engagée dans son plan stratégique à systématiser et à mieux organiser la publication de sa doctrine, qui jusqu'alors faisait l'objet d'une diffusion sur des supports variés – à savoir, des guides, des listes de questions-réponses, des positions, des lignes directrices, des communiqués de presse, des rapports annuels...-, dont la portée n'était pas toujours explicite et dont l'accès n'était pas toujours aisé.

Dans ce cadre, les services de l'AMF ont engagé, en lien avec les professionnels, une réflexion visant à clarifier le champ et la portée de sa doctrine et à structurer son processus d'élaboration et de mise à jour.

Ces travaux ont conduit à la formulation d'une définition de la doctrine extériorisée de l'AMF, qui la distingue des textes de portée réglementaire.

Ils ont également permis de confirmer l'objectif d'extériorisation de la doctrine de l'AMF. Ce principe ne saurait toutefois signifier que le régulateur publie l'intégralité de la doctrine qu'il applique, notamment en cas de situation nouvelle ou isolée. L'extériorisation de la doctrine de l'AMF constitue en effet la phase ultime d'un processus de réflexion qui, par nature, ne peut être menée que sur des sujets récurrents ou des problématiques génériques.

En dernier lieu, ces travaux ont rappelé l'importance de l'association des professionnels au processus d'élaboration de la doctrine extériorisée de l'AMF.

2- Définition et portée de la doctrine extériorisée de l'AMF

La doctrine extériorisée de l'AMF comprend les instructions, les positions, les recommandations, les pratiques de marché admises ainsi que les rescrits.

Elle permet aux acteurs de marché, avec la lecture de la jurisprudence de la Commission des sanctions et de la motivation de certaines décisions individuelles, par exemple celles concernant les offres publiques, de connaître la façon dont le régulateur applique, sous le contrôle des tribunaux, les dispositions législatives et réglementaires concernant les sujets relevant de sa compétence.

- **L'instruction** précise l'interprétation du règlement général en indiquant ses modalités d'application ainsi que ses conditions de mise en œuvre. Elle informe les acteurs de marché des procédures à suivre et des règles à appliquer.

- **La position** constitue une interprétation des dispositions législatives et réglementaires entrant dans le champ de compétence de l'AMF, qui indique la manière dont elle les applique à des cas individuels, et qui est extériorisée dans un souci de transparence et de prévisibilité

- **La recommandation** est une invitation à adopter un comportement ou à se conformer à une disposition, comportement ou disposition que l'AMF considère comme susceptibles de faciliter la réalisation des objectifs des normes ou principes généraux relevant de son domaine de compétence, sans exclure que d'autres comportements ou dispositions soient également compatibles avec ces normes ou ces principes généraux. La recommandation ne revêt donc pas de caractère impératif.

Le fait de se conformer à une recommandation contribue généralement à nourrir une présomption de conformité à la réglementation. Dans certains cas, les dispositions d'une recommandation peuvent, compte tenu des circonstances de l'espèce, constituer l'un des éléments d'appréciation pris en compte dans le traitement d'un cas individuel, par exemple une demande de visa ou d'agrément. Mais d'une manière générale, le non-respect d'une recommandation ne peut, en lui-même, caractériser une violation de la réglementation.

- **La pratique de marché admise** par l'AMF dont le champ ne concerne que les manipulations de marché, permet d'instaurer une présomption de légitimité à l'égard des acteurs de marché qui s'y conforment.
- **Le rescrit** offre la possibilité pour une personne partie à une opération de solliciter un avis sur la conformité de celle-ci aux dispositions du règlement général de l'AMF.
Si le rescrit ne vaut que pour le demandeur, sa publication anonymisée permet à l'AMF de faire connaître la façon dont les dispositions de son règlement général s'appliqueraient à une opération particulière.

3- Elaboration de la doctrine

La doctrine est approuvée par le Collège de l'AMF.

Sauf exception motivée par des circonstances exceptionnelles ou particulières imposant des délais resserrés ou la confidentialité de la doctrine jusqu'à sa publication, les interlocuteurs de l'AMF -professionnels et représentants des épargnants- sont consultés au cours du processus d'élaboration, dans le cadre des commissions consultatives et/ou par le biais d'associations représentatives ou de personnalités qualifiées possédant une expertise dans le domaine concerné.

4- Présentation et accès aux documents de doctrine

Afin de faciliter l'accès et la compréhension par le lecteur de la doctrine de l'AMF, un certain nombre de règles de présentation et d'accès ont été définies.

Le titre du document doit indiquer explicitement la nature du document de doctrine, à savoir, instruction, position, recommandation, pratique de marché admise ou rescrit. Les textes de référence explicités dans le document sont mentionnés. Le vocabulaire employé doit par ailleurs être cohérent avec la nature, et donc la portée, du document de doctrine.

L'AMF peut cependant être amenée à publier des documents de doctrine mixtes, contenant à la fois des positions et des recommandations, lorsque l'établissement d'un document unique qui regroupe l'ensemble des interprétations et préconisations de l'AMF peut faciliter la compréhension d'un sujet donné. Dans ce cas, le titre du document mentionne la présence de positions et de recommandations, chacune d'entre elles étant alors clairement identifiée au sein du document afin d'éviter toute ambiguïté (par exemple par des encadrés, sans que cette solution ne soit exclusive d'autres procédés équivalents).

Chaque document de doctrine doit comporter un certain nombre de mentions spécifiques et respecter des règles de présentation générale permettant aux acteurs de marché d'identifier facilement leur nature. Ces exigences en termes de présentation ne font cependant pas obstacle à ce que la doctrine soit présentée au travers de différents supports tels que des listes de questions-réponses, guides ou rapports. L'AMF estime en effet que l'objectif de clarté de la doctrine diffusée peut conduire à opter pour l'un ou l'autre de ces supports de présentation, selon le thème traité par le document. L'AMF s'efforcera néanmoins d'éviter une trop grande profusion de supports, susceptible de nuire à la lisibilité de la doctrine.

Depuis le 1^{er} septembre 2010, les nouveaux documents de doctrine élaborés par l'AMF répondent à ces exigences. Ils sont par ailleurs identifiés par une numérotation similaire à celle utilisée pour les instructions, à savoir, l'année de publication initiale suivie d'un numéro attribué de façon chronologique et de l'indication de la date de la 1^{ère} mise en ligne du document. Afin de faciliter l'accès à la doctrine, l'ensemble des documents de doctrine seront mis à disposition du public, au cours de l'année 2011, sur un espace dédié du site Internet de l'AMF, selon un plan thématique se rapprochant de celui du règlement général de l'AMF.

5- Retraitement de la doctrine publiée avant le 1^{er} septembre 2010

Les documents de doctrine publiés entre la création de l'AMF et le 1^{er} septembre 2010 et, de façon ponctuelle, les documents antérieurs pertinents publiés par la COB ou le Conseil des marchés financiers (CMF), feront l'objet, au cours de l'année 2011, d'un retraitement progressif visant à assurer leur conformité à ce nouveau format. Aucun retraitement spécifique n'est cependant prévu pour les instructions, -au-delà de quelques modifications de forme- car le format existant a été jugé cohérent avec les orientations définies dans ce document.

Dans l'hypothèse où le retraitement conduirait à modifier la portée de la doctrine initiale (une position qui deviendrait recommandation ou inversement), les professionnels seraient consultés et le document de doctrine ferait alors l'objet d'une validation par le Collège de l'AMF.