

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français,

Par M. Jacques LE NAY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 611 (2017-2018) et 102 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DES MARCHÉS FINANCIERS	7
A. SA GENÈSE	7
B. SON FONCTIONNEMENT	8
C. SES MISSIONS	9
D. SES ACTIVITÉS	10
II. LE BREXIT : UNE OPPORTUNITÉ POUR LA PLACE FINANCIÈRE PARISIENNE	11
A. PARIS ACCUEILLERA LE SIÈGE DE L'AUTORITÉ BANCAIRE EUROPÉENNE	11
B. LA FIN DU PASSEPORT FINANCIER EUROPÉEN POUR LA CITY ?	12
III. UN ACCORD DE SIÈGE DE FACTURE CLASSIQUE	14
A. LE STATUT JURIDIQUE DE L'AUTORITÉ	14
B. LES INVOLABILITÉS	15
C. LES DISPOSITIONS DE NATURE FISCALE	15
D. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ACCORDÉS AUX MEMBRES DU PERSONNEL	15
E. LES DISPOSITIONS FINALES	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 611 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.**

Cette Autorité a vu le jour le 1^{er} janvier 2011, au lendemain de la crise financière mondiale qui a mis en exergue les failles du système européen de surveillance financière. Depuis, le renforcement de la supervision a contribué à assainir et à stabiliser le système financier au sein de l'Union européenne, et ainsi accompagner une reprise économique encore fragile.

L'Autorité européenne des marchés financiers est une agence de l'Union, dotée d'une personnalité juridique propre ; elle est indépendante et sert uniquement les intérêts de l'Union européenne. Ses actions bénéficient à l'ensemble des pans de l'économie ainsi qu'au grand public (consommateurs, investisseurs particuliers).

La présence de cette institution au sein de notre capitale est un atout important pour le rayonnement de la place financière parisienne, dont elle contribue à accroître tant l'attractivité que l'activité.

Les stipulations du présent accord, de facture classique, permettront d'assurer le bon fonctionnement de l'Autorité. Elles sont bien entendu conformes au droit de l'Union européenne, et en particulier aux dispositions du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces dispositions n'appellent par ailleurs aucune modification du droit interne français.

Il s'agit du premier accord de siège que la France conclut avec une agence décentralisée de l'Union. De tels accords sont en cours de négociation avec l'Agence de l'Union européenne des chemins de fer, installée à Valenciennes et à Lille, ainsi qu'avec l'Office communautaire des variétés végétales, dont le siège est à Angers. Des négociations ont également été engagées avec l'Autorité bancaire européenne, actuellement basée à Londres, qui s'installera à Paris dans les tout prochains mois, à la suite du retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier.

I. L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DES MARCHÉS FINANCIERS

A. SA GENÈSE

En réponse aux lacunes observées dans la surveillance financière et mises en lumière par la crise de 2007-2008, la Commission européenne a chargé, en octobre 2008, un « groupe de haut niveau » présidé par le Français Jacques de Larosière de formuler des recommandations quant à la manière de **renforcer le dispositif de supervision européen**.

Sur la base des conclusions de ce rapport, la Commission a présenté, en septembre 2009, des propositions visant à réformer le cadre existant en lui substituant un **système européen de surveillance financière** (ESFS – *European System of Financial Supervision*) qui comprendrait une autorité européenne bancaire, une **autorité européenne des valeurs mobilières**, ainsi qu'une autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

Les propositions de la Commission poursuivaient quatre objectifs :

- mieux protéger les citoyens et rétablir la confiance en notre système financier ;
- contribuer à l'élaboration d'un ensemble unique de règles ;
- résoudre les problèmes liés aux entreprises transfrontalières ;
- et prévenir toute accumulation de risques susceptible de menacer la stabilité du système financier global.

Après un accord unanime des États membres, le Parlement européen a voté, le 22 septembre 2010, la nouvelle architecture de surveillance proposée par la Commission, qui fut entérinée par le Conseil ECOFIN du 17 novembre 2010. Trois autorités européennes de surveillance (AES) et un Comité européen du risque systémique (CERS) ont alors été mis en place pour remplacer les anciens comités de surveillance.

Instituée par le règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010¹, l'**Autorité européenne des marchés financiers** (AEMF, plus connue sous son acronyme anglais ESMA – *European Securities and Markets Authority*) est l'une de ces trois AES. Elle a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2011, le Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (ou CESR – *Committee of European Securities Regulators*) dont elle a repris les missions et les compétences.

¹ Modifiant la décision 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission.

B. SON FONCTIONNEMENT

Le système européen de supervision financière fonctionne à l'aide d'un **réseau décentralisé d'autorités nationales, dont les autorités européennes spécialisées assurent la coordination**. Il est composé d'un volet microprudentiel et d'un volet macroprudentiel qui coopèrent étroitement pour une **détection efficace des risques pour la stabilité financière**, notamment par le biais des participations croisées des autorités microprudentielles et du Comité européen du risque systémique à leurs gouvernances respectives.

Le volet microprudentiel repose sur les trois AES précitées, à savoir :

- pour le **domaine bancaire**, l'Autorité bancaire européenne (ABE, ou EBA en anglais)¹, dont le siège est actuellement à Londres ;
- pour le **domaine assurantiel**, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP, ou EIOPA en anglais)², qui siège à Francfort ;
- et pour le **domaine des marchés financiers**, l'Autorité européenne des marchés financiers, située à Paris.

Au sein de l'AEMF, **les décisions politiques sont prises par le Conseil des superviseurs** qui rassemble :

- les dirigeants des 28 autorités de régulation nationales - c'est-à-dire, pour la France, le président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)³ ;
- des observateurs de la Commission européenne ;
- des observateurs de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein en leur qualité d'États membres de l'Espace économique européen ;
- un représentant de chacune des deux autres autorités de supervision européenne ;
- un représentant du Comité européen du risque systémique¹, **auquel est confié le volet macroprudentiel de surveillance** (prévention des risques systémiques et préservation de la stabilité financière).

¹ Créée par le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission.

² Créée par le règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission.

³ Au plan national, l'AMF assure la surveillance micro prudentielle de la stabilité financière aux côtés de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pour ce qui concerne les services bancaires et assurantiers.

Ses décisions sont prises sur la base des propositions faites par les comités permanents qui sont présidés par des représentants nationaux, généralement membres du Conseil des superviseurs. Le président de l'AMF, Robert Ophèle, préside ainsi le comité permanent sur le post-marché (*Post-Trading Standing Committee*, ou PTSC), et le secrétaire général de l'AMF, Benoît de Juvigny, préside le comité permanent sur le financement des entreprises (*Corporate Finance Standing Committee*, ou CFSC).

Enfin, un conseil d'administration composé de six membres (le président de l'AEMF, des représentants des autorités nationales de surveillance - dont le président de l'AMF - et des délégués de la Commission européenne) choisis parmi le Conseil des superviseurs, veille à ce que l'AEMF remplisse ses fonctions conformément à ses statuts.

C. SES MISSIONS

L'AEMF assure trois missions :

- **protéger les investisseurs** en veillant à mieux répondre aux besoins des consommateurs de services financiers et en renforçant leurs droits en tant qu'investisseurs, tout en reconnaissant leurs responsabilités ;

- **garantir le bon fonctionnement des marchés** par la promotion de l'intégrité, de la transparence, de l'efficacité et du bon fonctionnement des marchés financiers, ainsi que par la présence d'une infrastructure de marché solide ;

- **et assurer la stabilité financière** en renforçant le système financier pour lui permettre de résister aux chocs et à l'apparition de déséquilibres financiers, tout en encourageant la croissance économique.

L'Autorité est également chargée de **coordonner les mesures prises par les autorités de surveillance** des valeurs mobilières et d'**adopter des mesures d'urgence en cas de crise**, dans les conditions définies par le Conseil de l'Union européenne. En outre, des pouvoirs de supervision directe lui ont été conférés en matière de régulation des agences de notation de crédit².

¹ La présidence du CERS est assurée par le président de la Banque centrale européenne (BCE) ; son secrétariat permanent est également confié à la BCE. Sont membres du Conseil général du CERS : le président et le vice-président de la BCE, les gouverneurs des banques centrales nationales, les trois autorités européennes de supervision, le président du Comité économique et financier (réunion des directeurs du Trésor des 28 États membres), la Commission européenne, des représentants de comités scientifique et technique consultatif, ainsi que les autorités nationales de supervision.

² Cf. règlement (UE) n° 513/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit.

Les compétences des AES ont donc été renforcées par rapport aux structures qui les ont précédées. Par ailleurs, aux termes du règlement n° 1095/2010 précité, l'AEMF est dotée d'un budget autonome « *pour garantir [son] autonomie et [son] indépendance complètes* »¹.

D. SES ACTIVITÉS

L'AEMF exerce quatre types d'activités :

- **l'évaluation des risques pour les investisseurs, les marchés et la stabilité financière.** À cette fin, l'Autorité promeut la transparence et la protection des investisseurs en mettant à leur disposition des informations au moyen de ses bases de données et de ses registres publics, et en émettant des avertissements à leur intention ;

- **l'établissement d'un cadre réglementaire uniforme pour les marchés financiers de l'Union européenne.** L'AEMF vise à améliorer le marché intérieur en édictant des normes techniques et en conseillant les institutions européennes sur l'élaboration de nouvelles législations ;

- **l'encouragement de l'harmonisation des pratiques de surveillance** au sein des États membres en partageant les meilleures pratiques et en améliorant l'efficacité des autorités des normes comptables et du secteur financier ;

- **la surveillance directe du développement des innovations financières et des organismes financiers spécifiques** tels que les agences de notation de crédit et les référentiels centraux.

Ainsi, **l'AEMF contribue à la création de normes et de pratiques communes** en matière de réglementation et de surveillance. Elle peut, à la demande de la Commission européenne ou de sa propre initiative, **émettre des avis**, qui constituent des pistes de régulation pour la Commission. Ses recommandations et orientations à destination des régulateurs nationaux ou des acteurs des marchés financiers permettent une **interprétation commune des textes européens**. Enfin, ses **normes techniques, au caractère contraignant**, viennent compléter et préciser les directives et règlements européens².

¹ Son budget est d'environ 42 millions d'euros. Ses recettes proviennent principalement des contributions obligatoires des autorités nationales de surveillance (pour près de 17 millions d'euros) et du budget de l'Union européenne (pour un peu plus de 11 millions d'euros).

² À titre d'illustration, la directive MiFID II et le règlement MiFIR font l'objet de mesures d'application qui viennent les compléter ou les préciser sur un plan technique. Les textes adoptés par le Parlement européen et le Conseil (textes dits de « niveau 1 ») contiennent une délégation de compétence à la Commission européenne pour adopter des mesures d'application dites de « niveau 2 » ; ces dernières sont élaborées par l'AEMF. L'AMF est l'interlocuteur privilégié de l'AEMF pour l'élaboration de tous ces textes de niveau 2 et l'établissement des normes techniques.

Par conséquent, si l'essentiel de la surveillance pratique du marché (attribution d'agrément, contrôles, sanctions, etc.) demeure du ressort des autorités nationales (en France, l'AMF et l'ACPR), l'Autorité européenne concourt à l'application harmonisée des règles communautaires relatives aux marchés financiers, en particulier au travers des *peer reviews*¹ ; cela favorise le **développement d'une culture commune de supervision** et le **développement de bonnes pratiques**.

II. LE BREXIT : UNE OPPORTUNITÉ POUR LA PLACE FINANCIÈRE PARISIENNE

A. PARIS ACCUEILLERA LE SIÈGE DE L'AUTORITÉ BANCAIRE EUROPÉENNE

Dans la perspective du Brexit, la Commission européenne a proposé, en septembre 2017, de reprendre aux États membres certains de leurs pouvoirs de supervision du secteur financier européen. Cette piste de réflexion s'inscrivait dans le cadre d'un projet à plus long terme de **mise en place d'un superviseur unique et de renforcement de l'influence des AES** sur les sociétés étrangères opérant au sein de l'Union européenne.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union la privera de son plus grand centre financier, la City, rendant le besoin d'élargissement des pouvoirs de la Commission d'autant plus prégnant. En effet, **le Brexit a renforcé les besoins de convergence des pratiques de surveillance des marchés financiers** et ce, afin de **lutter contre tout « arbitrage réglementaire »** – c'est-à-dire pour éviter que les États ne cherchent à attirer les entreprises en assouplissant leur niveau réglementaire.

La Commission envisageait donc, entre autres, de confier à l'AEMF le contrôle des fonds régulés, des assurances et des indices de référence comme le taux interbancaire Euribor, et de lui accorder un pouvoir de contrôle direct des données en matière de transactions sur les marchés.

Parallèlement, **la Commission a renoncé à rapprocher l'AEAPP et l'ABE**, faute de consensus sur le pays qui accueillera le siège de cette dernière, situé dans la capitale britannique. **Rapprocher la surveillance européenne des banques et des assurances n'avait d'ailleurs plus grand sens** dans un contexte de disparition progressive du modèle des « bancassurances » au sein de la plupart des pays de l'Union. À l'inverse, depuis la crise de 2007-2008, les entreprises européennes se financent de plus en plus *via* les marchés financiers, ainsi que par le crédit bancaire ; **la fusion de l'ABE avec l'AEMF paraissait alors plus pertinente**.

¹ « Évaluation par les pairs ». *En l'espèce, l'évaluation est faite par lesdites autorités nationales.*

À l'occasion de la consultation lancée par la Commission européenne sur la réforme des AES, achevée en mai 2017, la France a avancé cet argument afin d'attirer le siège de l'Autorité bancaire européenne à Paris. **La présence de l'AEMF a constitué un des éléments du narratif pour attirer l'ABE dans la capitale** : ce rapprochement géographique des deux autorités favoriserait leur collaboration, essentielle à la supervision de l'activité des marchés et des entreprises d'investissement, et **permettrait en outre d'envisager leur fusion**. Le rapprochement géographique de la Banque centrale européenne, située à Francfort, avec l'ABE n'avait, lui, plus vraiment d'intérêt dans la mesure où l'Autorité bancaire européenne joue essentiellement un rôle de coordination entre la City et la zone euro ; or, **après le Brexit, ce besoin disparaîtra** et pourrait remettre en cause l'existence même de cette Autorité.

En novembre 2017, Paris a été choisie pour accueillir le siège de l'ABE, au tirage au sort, après trois tours de scrutin non concluants. L'Autorité s'installera dans le quartier de La Défense avec ses quelque 170 employés. Le 25 octobre dernier, **le Parlement européen a largement approuvé cette relocalisation**¹, ainsi que les règles encadrant ce transfert qui sera effectif à la fin du mois de mars 2019, quand le Royaume-Uni sera officiellement sorti de l'Union européenne.

L'installation du siège de l'ABE en France contribuera au rayonnement de la place parisienne. La présence et le séjour de professionnels de la finance à Paris est de nature à **renforcer l'image de la ville comme capitale financière de la zone euro** alors qu'elle est concurrencée par d'autres places européennes dans ce domaine, en particulier Francfort. Par ailleurs, **les retombées en termes d'emplois et de recettes pour l'État sont relativement conséquentes**².

B. LA FIN DU PASSEPORT FINANCIER EUROPÉEN POUR LA CITY ?

Selon l'issue des négociations sur l'accord de sortie de l'Union, **le Royaume-Uni pourrait perdre le bénéfice du passeport financier européen**, ce qui marquerait, pour les entreprises de la City, la fin de l'accès au marché intérieur pour la vente de leurs produits et services. Le cas échéant, les sociétés financières (banques, assurances, gérants d'actifs) ayant leur siège européen à Londres seraient alors contraintes de délocaliser des milliers de salariés au sein de l'Union européenne, au premier jour du Brexit ; selon la Banque d'Angleterre, **10 000 emplois dans les services financiers seraient ainsi concernés**. Certaines entreprises n'ont d'ailleurs pas attendu le 30 mars 2019 pour déménager leurs bureaux dans notre capitale, renforçant ainsi la visibilité de la place de Paris.

¹ 462 voix contre 48, et 40 abstentions.

² L'ABE occupait 2 345 mètres carrés de bureaux à Londres. Ses visiteurs généraient près de 9 000 nuitées par an.

La France a engagé une véritable stratégie pour attirer les entreprises appartenant à l'écosystème financier de la City. Le 19 octobre 2018, l'Assemblée nationale a par exemple adopté, en séance publique, un amendement au projet de loi de finances pour 2019¹ visant à attirer les gestionnaires de fonds en soumettant leurs revenus – dits de *carried interest* – au prélèvement forfaitaire unique de 30 % (contre 28 % au Royaume-Uni), à condition qu'ils s'installent en France et que leurs gains soient entièrement réalisés à l'étranger. La loi PACTE, en cours d'examen au Sénat, prévoit également des **mesures dérogatoires**. Enfin, la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, a renforcé l'attractivité du territoire français en facilitant la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues après le Brexit.

D'autres mesures avaient déjà été prises à la suite de l'annonce du Brexit pour favoriser les installations dans l'Hexagone : allongement de 5 à 8 ans du régime spécifique des « impatriés », exonération de la tranche supérieure de la taxe sur les salaires, annulation de l'extension de la taxe sur les transactions financières aux opérations *intraday*², création d'un guichet unique « *tax 4 business* » pour faciliter les démarches, etc. En outre, afin de faciliter l'intégration des « enfants du Brexit », une école internationale sera ouverte à compter de la rentrée 2019³ à Courbevoie, dans les Hauts-de-Seine, c'est-à-dire à proximité du quartier d'affaires de La Défense ; deux autres lycées internationaux ouvriront leurs portes en Île-de-France d'ici la rentrée 2022⁴.

La France souhaite ainsi contrer les initiatives luxembourgeoises, allemandes et irlandaises destinées à séduire les gérants établis à Londres qui, aujourd'hui, est la première place européenne du capital-investissement avec plus de 500 milliards de livres d'actifs sous gestion. **La perte du passeport financier remettra certainement en cause son statut de premier centre financier européen.**

Au total, *Paris Europlace*, organisme en charge de la promotion et du développement de la place financière parisienne, estime à **près de 3 500 le nombre d'emplois directs relocalisés à Paris**, auxquels s'ajouteraient entre **10 000 et 30 000 emplois indirects**. Notre capitale se placerait alors devant Francfort en termes d'attractivité.

¹ Amendement n° 2273 de M. Alexandre Holroyd, député de la troisième circonscription des Français établis hors de France (îles britanniques, Scandinavie et pays baltes).

² Transactions monétaires ou financières initiées et dénouées au cours d'une même journée.

³ Elle accueillera entre 300 et 400 élèves, de la maternelle au lycée.

⁴ À Saclay (91) et à Vincennes (94). Cela portera à neuf le nombre de lycées internationaux situés dans la région.

III. UN ACCORD DE SIÈGE DE FACTURE CLASSIQUE

Le règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 précise, à son article 7, que le siège de l'AEMF est situé à Paris.

L'article 67 de ce même règlement dispose que « *le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'applique à l'Autorité ainsi qu'à son personnel.* » En conséquence, **les privilèges et immunités accordés par l'accord de siège se sont appliqués dès l'entrée en vigueur du règlement n° 1095/2010**, par référence au protocole n° 7 (PPI). Ainsi, à la différence d'autres organisations internationales, l'absence d'accord de siège conclu avec cette institution n'a pas créé pas de difficulté de fonctionnement.

L'article 74 du règlement précité dispose néanmoins qu'un accord de siège doit être conclu, après approbation du conseil d'administration de l'AEMF, entre l'Autorité et l'État hôte – c'est-à-dire la France –, justifiant ainsi la signature du présent accord soumis à l'examen du Parlement.

Cet accord de siège, signé par le ministre français des affaires étrangères et le président de l'Autorité, comprend un préambule composé de cinq considérants rappelant le lien entre l'accord et le règlement ayant créé l'Autorité, ainsi que vingt-trois articles.

A. LE STATUT JURIDIQUE DE L'AUTORITÉ

Conformément aux dispositions de l'article 5 du règlement n° 1095/2010, l'article 2 de l'accord reconnaît à l'Autorité européenne des marchés financiers une **capacité juridique équivalente à celle des personnes morales de droit français**. L'Autorité est donc une agence de l'Union européenne dotée d'une personnalité juridique propre lui permettant d'ester en justice.

L'AEMF est autorisé à pavoiser ses locaux du drapeau européen et d'un **drapeau frappé de son emblème** (article 7). Elle peut également immatriculer trois de ses véhicules de service dans la **série privilégiée « CD »**, d'ordinaire réservée aux personnels étrangers des missions diplomatiques et consulaires en poste en France et titulaires d'un titre de séjour spécial (article 11).

B. LES INVIOIABILITÉS

La France ne participe pas directement au financement de l'AEMF. Aussi n'a-t-elle pas pris d'engagement quant aux coûts liés à l'installation du siège de l'Autorité à Paris ; l'AEMF loue donc ses bureaux de la rue de Grenelle (VII^{ème} arrondissement) dans le secteur privé.

L'article 3 prévoit l'**inviolabilité desdits locaux** qui, en conséquence, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation. L'article 6 ajoute que **les autorités françaises** coopèrent avec l'AEMF afin de **maintenir ou de rétablir l'ordre et la sécurité** aux abords immédiats des bâtiments occupés par l'AEMF. Toutefois, elles « *ne peuvent y pénétrer pour y exercer leurs fonctions officielles qu'avec le consentement ou à la demande du directeur exécutif de l'Autorité [...] et lui fournissent dans ce cas toute l'assistance nécessaire.* »

Enfin, aux termes des articles 4 et 5, **les archives et les communications officielles de l'Autorité sont également inviolables.**

C. LES DISPOSITIONS DE NATURE FISCALE

Les articles 8 à 10 précisent les modalités d'**exonération de droits de douane et d'impôts directs et indirects**, ainsi que les exemptions de restrictions dont bénéficie l'AEMF pour ses avoirs, ses biens et ses achats effectués pour son usage officiel.

Seuls ses « achats importants », dont le montant est supérieur à 150 euros TTC, sont exonérés de TVA ; les achats mineurs sont donc soumis à un prélèvement. Les demandes d'importation en franchise sont déposées auprès du Protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui les transmet ensuite à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) chargée de leur instruction. Les demandes d'importation en franchise de biens à usage privé, par exemple dans le cadre d'un déménagement, sont quant à elles déposées auprès d'un bureau de douane.

D. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ACCORDÉS AUX MEMBRES DU PERSONNEL

L'AEMF emploie 229 agents (dont 66 agents contractuels), 147 agents temporaires (stagiaires, consultants, etc.) et 16 experts nationaux détachés¹. Une soixantaine de Français y travaillent, sans bénéficier d'un statut d'agent détaché.

¹ Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en réponse au questionnaire écrit de votre rapporteur.

Comme indiqué précédemment, **le PPI s'applique à l'Autorité ainsi qu'à son personnel**¹. Le statut des fonctionnaires, le régime applicable aux autres agents et les règles adoptées conjointement par les institutions de l'Union européenne aux fins de l'application de ce statut et de ce régime s'appliquent également au personnel de l'AEMF, y compris à son directeur exécutif et à son président².

L'entrée des membres du personnel, de leur famille et des experts nationaux détachés (END) sur le territoire français est facilitée ainsi qu'en dispose l'article 12 de l'accord de siège. Le gouvernement français s'engage, d'une part, à attribuer aux membres du personnel un **titre de séjour spécial** de la catégorie « FI » (à condition qu'ils ne soient pas résidents permanents en France), et d'autre part, à **faciliter la délivrance de titres de séjour et d'autorisations de travail** aux membres de leur famille ainsi qu'aux END.

À l'article 17, la France s'engage à **favoriser le détachement de ses propres experts** pour satisfaire les besoins de l'AEMF³. Sa rédaction est le **résultat d'un compromis** trouvé entre l'Autorité qui plaidait en faveur d'un alignement des droits des END sur celui des personnels de l'Autorité s'agissant de leurs privilèges et immunités – dans la mesure où ils remplissent les mêmes fonctions et ont accès au même niveau d'information que les membres de l'AEMF –, et l'administration française qui s'y opposait. Les parties se sont donc entendues sur une **absence de droits comparables en contrepartie d'un traitement adapté du gouvernement sur la délivrance de leurs titres de séjour** (*cf. supra*).

Aux termes de l'article 13, **l'immunité de juridiction est conférée** *ès qualités* **aux membres du personnel**, quelle que soit leur nationalité ; ils continueront à en bénéficier après la cessation de leurs fonctions. Ils jouissent également de **facilités en matière de réglementations monétaires ou de change**, ainsi que du **droit d'importer puis de réexporter en franchise** leur mobilier, leurs effets et leur automobile à usage personnel. L'article 19 prévoit les **conditions de la levée de ces privilèges et immunités**, accordés « *exclusivement dans l'intérêt de l'Union européenne* », et pose comme principe le respect de la législation française.

L'article 16 apporte des précisions sur les privilèges et immunités **accordés aux membres du Conseil d'administration et du Conseil des autorités de surveillance** (ainsi qu'à leurs conseillers et experts techniques) **en référence à l'article 11 a) du PPI**, dont ils jouissent y compris lors de leurs voyages officiels. Cet article est considéré comme un **apport important de l'accord de siège** tant il n'était pas acquis que de tels privilèges puissent être accordés en référence au PPI.

¹ Cf. *article 67 « Privilèges et immunités » du règlement n° 1095/2010.*

² Cf. *article 68 « Personnel » du même règlement.*

³ *À ce jour, aucun Français n'est cependant détaché auprès de l'Autorité.*

L'article 14 décrit les conditions d'imposition des traitements et salaires versés par l'Autorité. À l'instar des fonctionnaires européens, **les agents de l'AEMF bénéficient d'une exonération d'impôt national sur le revenu** ; leurs traitements sont en revanche soumis à un impôt communautaire, prélevé à la source, tout comme la part salariale des cotisations sociales (*cf. infra*). Les membres de leur famille ne bénéficient pas d'une telle exonération fiscale lorsqu'ils exercent une activité professionnelle propre. La direction générale des finances publiques (DGFIP) estiment les exonérations fiscales annuelles au titre de l'impôt sur le revenu à **2,7 millions d'euros**, sur une base de quelque 230 agents actuellement rémunérés par l'Autorité.

Aux termes de l'article 18, les revenus des membres du personnel, des membres de leur famille et des experts nationaux détachés, **sont également exempts de l'ensemble des cotisations obligatoires du régime de sécurité sociale français** si ces derniers bénéficient respectivement de la couverture prévue pour les fonctionnaires et agents de l'Union européenne, ou du régime de sécurité sociale de l'État dont ils sont détachés.

Enfin, l'article 15 prévoit les modalités d'application des impôts sur le revenu et sur la fortune, des droits de succession et des conventions visant à **éviter la double imposition des membres du personnel**. Lorsque la France n'est pas l'État du domicile fiscal au moment de l'entrée au service de l'AEMF, les membres du personnel, les membres de leur famille n'exerçant pas d'activité professionnelle propre et les enfants à charge, **conservent leur État de domicile fiscal si celui-ci est membre de l'Union européenne**.

E. LES DISPOSITIONS FINALES

Les articles 20 à 23 traitent, de manière classique, de règlement des différends, d'entrée en vigueur de l'instrument et de communication entre les parties.

Sur ce dernier point, il est prévu à l'article 20 que les parties désignent les points de contact chargés de la mise en œuvre de l'accord. En France, **le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, par le biais du Protocole, est l'interlocuteur des missions diplomatiques et des organisations internationales ayant leur siège ou un bureau en France**. Il lui revient de saisir, selon la question soulevée par note verbale, l'administration française compétente. La réponse, élaborée à partir des éléments fournis par cette administration, est envoyée par le Protocole à l'entité concernée sous la même forme.

Enfin, en application de l'article 22, **la Cour de justice de l'Union européenne sera compétente pour statuer sur tout différend** relatif à l'application ou à l'interprétation du présent accord qui n'aurait pu être réglé à l'amiable ou par la voie de la médiation.

CONCLUSION

Après un examen attentif de ses stipulations, **la commission a adopté ce projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.**

Cet accord de siège, dont les stipulations sont comparables à celles contenues dans les accords de même nature récemment conclus par la France, permettra d'assurer le bon fonctionnement de l'Autorité sur le sol français ainsi que son indépendance.

Bien que les principales dispositions de l'accord soient déjà entrées en vigueur en application du règlement européen n° 1095/2010 et du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, leur adoption par le Parlement français revêt un intérêt majeur pour notre pays, à l'heure où notre capitale s'apprête à accueillir le siège de l'Autorité bancaire européenne : **celui d'afficher tant notre volonté que notre capacité d'accueillir des institutions internationales sur notre territoire**, en leur offrant les meilleures conditions possibles.

L'Autorité européenne des marchés financiers n'a pas encore notifié l'achèvement de ses procédures internes requises pour l'entrée en vigueur du présent accord. Pour ce qui concerne la partie française, l'adoption du texte par le Sénat constituerait la première étape du processus de ratification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 31 octobre 2018, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Jacques Le Nay sur le projet de loi n° 611 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Richard Yung. – C'est un grand pas pour la place financière de Paris qui souhaite devenir une alternative crédible à la City. Des milliers d'emploi devraient être relocalisés à Paris après le Brexit, ce qui est une bonne nouvelle. En outre, la relocalisation de l'Autorité bancaire européenne est un pied-de-nez fait aux Britanniques qui ont toujours fait montre d'un grand mépris à l'égard de cette Autorité et de l'Autorité européenne des marchés financiers.

M. Robert del Picchia. – Je trouve également qu'accueillir une telle institution est une très bonne chose, notamment pour nos finances publiques. J'espère que d'autres organisations installeront leur siège à Paris. Tous les membres du personnel des organisations internationales sont exonérés d'impôt sur le revenu en France. Toutefois, dans ce cas précis, ce sont des fonctionnaires de l'Union européenne ; versent-ils un impôt à l'Union ?

M. Pierre Laurent. – Je n'ai pas de remarque sur les stipulations de l'accord de siège en tant que telles. Néanmoins, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste s'abstiendra en raison d'un désaccord de fond sur le rôle et la place des institutions financières au sein de l'Union européenne. Nous considérons en effet que le statut de ces Autorités – qu'il s'agisse de la Banque centrale européenne ou de l'Autorité européenne des marchés financiers – est au cœur de la crise que traverse l'Union. Certains de nos collègues considèrent que l'installation de ces Autorités en France constitue une bonne nouvelle, mais nous ne partageons pas leur enthousiasme. Il y aurait beaucoup à dire sur la situation financière de l'Union européenne, ainsi que sur le rôle des marchés financiers dans la crise qu'elle traverse actuellement. Notre abstention sera donc une marque de défiance à l'égard de l'architecture européenne dans ce domaine.

M. Ladislav Poniowski. – L'accueil de l'Autorité bancaire européenne à Paris est une très belle opération pour notre pays. Cette Autorité s'installera dans le quartier d'affaires de La Défense, ce qui ne réjouit pas son personnel qui aurait préféré rester à Londres, le siège étant

situé au cœur de la City. La France avait proposé deux sites : le premier au centre de Paris, près du palais Brongniart, et le second à La Défense. Le personnel de l'Autorité, même s'il n'a pas été consulté, a fait part de sa nette préférence pour le premier site. Mais la Commission a choisi le second pour des raisons financières...

La France n'est pas assez ambitieuse s'agissant des ouvertures d'écoles internationales destinées à accompagner l'arrivée, après le Brexit, de l'Autorité bancaire européenne et de sociétés du monde de la finance. Si nous voulons que la place financière parisienne reste une place importante et attire une part de l'activité londonienne, nous devons faire plus. L'ouverture d'une école à Courbevoie est une très bonne chose, mais il faut plus de lycées internationaux, notamment en Île-de-France. Il faut garder à l'esprit que le personnel de l'Autorité bancaire européenne ne déménage pas à Paris avec enthousiasme !

Mme Gisèle Jourda. - Bien que je partage, en partie, l'opinion positive de certains de mes collègues, je m'interroge quant au statut du personnel de l'Autorité européenne des marchés financiers, en particulier sur le plan indemnitaire. Ce sont des fonctionnaires et non des diplomates ; par conséquent, je ne m'explique pas ce statut, qui peut paraître très privilégié, alors que nous serions en droit d'attendre plus de résultats de ces Autorités. En effet, à la suite des récents scandales financiers - comme celui des « Panama Papers » -, nous aurions souhaité plus de rigueur de leur part ainsi qu'un véritable retour sur investissement. Il conviendrait donc de revoir ce statut.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. - Selon la Banque d'Angleterre, 10 000 emplois dans les services financiers seront délocalisés après le Brexit. *Paris Europlace*, organisme en charge de la promotion et du développement de la place financière parisienne, estime à près de 3 500 le nombre d'emplois directs qui seront relocalisés dans la capitale.

S'agissant des fonctionnaires de l'Union européenne, il n'est pas du ressort de l'État français de revoir leur statut. Ces fonctionnaires ne paient certes pas d'impôt national, mais ils sont soumis à l'impôt européen, prélevé à la source tout comme leurs cotisations salariales.

Il est toujours déplaisant de devoir quitter son pays pour aller travailler ailleurs. L'État français a donc prévu d'ouvrir des écoles internationales pour accueillir les « enfants du Brexit » : outre l'école de Courbevoie citée par notre collègue Ladislav Poniatski, deux autres lycées internationaux ouvriront d'ici la rentrée 2022 en Île-de-France, à Saclay et à Vincennes, ce qui portera à neuf le nombre de lycées internationaux situés dans la région. Notre pays a donc pris en considération cet aspect ; il est en effet important pour les fonctionnaires et les salariés qui s'établiront en France de disposer d'écoles prêtes à accueillir leurs enfants.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, les sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'abstenant.