



N° 1787

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *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. DENIS MASSÉGLIA

Député

---

ET

## ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1390.

*Sénat* : 611 (2017-2018, 101 (2018-2019) et 102 (2018-2019).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DES MARCHÉS FINANCIERS</b> .....	7
1. Création de l'AEMF .....	7
2. Missions et activités de l'AEMF .....	7
3. Fonctionnement de l'AEMF .....	8
<b>II. CONSÉQUENCES ATTENDUES DU BREXIT</b> .....	11
<b>III. UN ACCORD DE SIÈGE DE FACTURE CLASSIQUE</b> .....	13
1. Le statut juridique de l'autorité.....	13
2. Inviolabilités .....	13
3. Dispositions fiscales .....	13
4. Privilèges et immunités accordés aux membres du personnel.....	13
5. Dispositions finales.....	14
6. Différences entre l'accord de siège et le protocole n° 7 .....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	19
<b>ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	25



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre commission est saisie du 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.

Il s'agit d'un accord de siège de facture classique, dont les dispositions visent à permettre d'assurer le bon fonctionnement de l'Autorité. Ces dispositions sont conformes au droit de l'Union européenne, en particulier les dispositions du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au traité de l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et n'appellent aucune modification du droit 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 devrait s'installer prochainement à Paris dans les tout prochains mois, dans l'hypothèse d'un retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union européenne.



## I. L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DES MARCHÉS FINANCIERS

L'autorité européenne des marchés financiers (AEMF) – en anglais, *European Securities and Markets Authority (ESMA)* - a été instituée par le règlement du Parlement européen et du Conseil n°1095 du 24 novembre 2010. C'est une autorité indépendante de l'Union européenne qui vise à améliorer la protection des investisseurs et à promouvoir la stabilité et le bon fonctionnement des marchés financiers.

### 1. Création de l'AEMF

Après la crise de 2007-2008, la Commission européenne a mené une réflexion visant à rétablir la confiance en mettant en place un ensemble unique de règles afin de résoudre les problèmes liés aux entreprises transfrontalières et de prévenir une accumulation de risques susceptible de menacer la stabilité du système financier global. À cette fin, elle a présenté en septembre 2009 des propositions pour remplacer la configuration de supervision existante par un système européen de surveillance financière (ESFS, *European System of Financial Supervision*), comprenant trois autorités européennes spécialisées (AES) : l'Autorité bancaire européenne (ABE) qui siège à Londres, l'Autorité européenne des valeurs mobilières (devenue l'AEMF), qui siège à Paris, et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) qui siège à Francfort. Ces trois autorités européennes spécialisées assurent la coordination des autorités nationales. Ce cadre est enfin complété par le Conseil européen du risque systémique (*European Systemic Risk Board, ESRB*) qui est placé sous la responsabilité de la Banque centrale européenne (BCE).

### 2. Missions et activités de l'AEMF

L'AEMF assure trois missions principales :

- elle protège 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 ;
- elle garantit le bon fonctionnement des marchés en promouvant l'intégrité, la transparence, l'efficacité et le bon fonctionnement des marchés financiers, ainsi que la présence d'une infrastructure de marché solide ;
- elle assure la stabilité financière en renforçant le système financier pour lui permettre de résister aux chocs et à l'apparition de déséquilibres financiers ;

Elle coordonne également les mesures prises par les autorités de surveillance des valeurs mobilières ou d'adopter des mesures d'urgence en cas de

crise. Elle exerce enfin un pouvoir de supervision directe en matière de régulation des agences de notation de crédit. Elle dispose pour l'accomplissement de ses missions d'un budget autonome.

L'AEMF exerce quatre types d'activités :

- Elle évalue les risques pour les investisseurs, les marchés et la stabilité financière et met à la disposition des investisseurs des informations et émet des avertissements à leur intention ;
- Elle édicte des normes techniques et conseille les institutions européennes afin de favoriser l'établissement d'un cadre réglementaire uniforme pour les marchés financiers de l'Union ;
- Elle encourage l'harmonisation des pratiques de surveillance au sein des États membres ;
- Elle exerce une surveillance directe du développement des innovations financières.

L'AEMF peut émettre des avis à la demande de la Commission européenne en vue de la production de régulations, et émet elle-même des normes techniques contraignantes qui précisent les directives et règlements européens. L'AEMF joue donc principalement un rôle d'harmonisation des règles communautaires relatives aux marchés financiers plutôt qu'un véritable rôle de surveillance, lequel est principalement exercé par les États membres.

Les autorités européennes de surveillance sont chargées de la surveillance micro prudentielle sur le plan européen, avec des rôles essentiellement d'impulsion, de coordination et de convergence des pratiques nationales, tandis que l'essentiel de la surveillance pratique du marché, par l'attribution d'agrément, les contrôles et les sanctions notamment, est effectué par les autorités nationales, c'est-à-dire, dans le cas de la France, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), institution, intégrée à la Banque de France, chargée de la surveillance de l'activité des banques et des assurances en France pour les services bancaires et assurantiels, et par l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour les marchés financiers..

### **3. Fonctionnement de l'AEMF**

L'AEMF est gouvernée par deux organismes :

- un conseil des superviseurs composé des dirigeants des 28 autorités nationales de régulation de l'Union (l'Autorité des marchés financiers pour la France), de celles de l'espace économique européen (Lichtenstein, Islande, Norvège), du directeur de la Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'Union des marchés des capitaux, les deux dernières catégories étant dépourvues de droit de vote, et des dirigeants de l'Autorité



bancaire européenne, de l’Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et d’un représentant du Comité européen du risque systémique ;

- un conseil d’administration, composé de six membres choisis parmi ceux du conseil de surveillance, au sein duquel siège l’AMF.

L’AEMF emploie 229 agents permanents, dont 66 agents contractuels, 147 agents temporaires et 16 experts nationaux détachés (END). Une soixantaine de Français y travaillent sans bénéficier d’un statut d’agent détaché.

Son budget pour 2017 s’élève à 42 184 919 euros, les principales contributions provenant des autorités nationales de régulation et de l’UE (16 938 947 euros proviennent des contributions des autorités nationales de régulation, 11 019 552 euros proviennent de l’Union européenne).



## II. CONSÉQUENCES ATTENDUES DU BREXIT

Le retrait probable du Royaume-Uni, et par conséquent de la *City* de Londres, de l'Union européenne devrait priver cette dernière de son principal centre financier, ce qui pourrait entraîner une concurrence entre États membres désireux d'attirer sur leurs territoires les services financiers et susceptibles d'abaisser à cette fin leurs niveaux de réglementation.

La Commission européenne a proposé en septembre 2017, afin d'éviter un tel scénario, de confier à l'Union européenne certains de leurs pouvoirs de supervision, en confiant notamment à l'AEMF le contrôle des fonds régulés, des assurances et des indices de référence comme le taux interbancaire Euribor, ainsi que de lui accorder un pouvoir de contrôle direct des données en matière de transactions sur les marchés.

La Commission a également renoncé à rapprocher l'AEAPP et l'ABE, le rapprochement de la surveillance des banques et des assurances devenant moins pertinente avec la disparition progressive du modèle des « bancassurances ». La fusion de l'ABE avec l'AEMF devenait en revanche plus pertinente, les entreprises européennes se finançant plus fréquemment depuis la crise de 2007-2008 auprès des marchés financiers et par le crédit bancaire. La France, favorable à une plus grande convergence en matière de supervision et à un renforcement des pouvoirs de l'AEMF, n'a toutefois pas défendu l'idée d'une fusion de l'ABE avec l'AEMF.

Le siège de l'ABE étant situé à Londres et devant probablement être relocalisé si le Royaume-Uni quitte l'Union, la France a proposé que ce siège soit établi à Paris, ce qui favoriserait également le rapprochement de cette institution avec l'AEMF, voire leur fusion. Le sort futur de l'ABE est toutefois incertain, puisqu'elle joue principalement à l'heure actuelle un rôle de coordination entre la *City* et la zone euro.

En novembre 2017, Paris a été choisie pour accueillir le siège de l'ABE par tirage au sort après trois tours de scrutin non concluants. Son transfert devrait être effectif lorsque le Royaume-Uni sera officiellement sorti de l'Union européenne. La France compte sur l'installation à Paris, dans le quartier de la Défense, de l'ABE et de ses 170 employés pour renforcer l'attractivité de Paris comme place financière. Si les retombées en termes d'emploi peuvent être relativement conséquentes, il reste à savoir si la présence de cet organisme à Paris suffira à concurrencer les autres places financières européennes telles que Francfort.

Si le Royaume-Uni perd, comme cela est possible, l'accès au « passeport financier européen » à l'issue des négociations sur l'accord de sortie de l'Union, un certain nombre de sociétés financières situées à Londres devraient être amenées à relocaliser environ 10 000 emplois, selon la Banque d'Angleterre, au sein de

l'Union européenne. La France a pris un certain nombre de mesures afin de rendre sa place financière attractive. L'amendement 2273 au projet de loi de finances pour 2019, adopté le 19 octobre 2018, vise ainsi à attirer les gestionnaires de fonds en soumettant leurs revenus à un prélèvement forfaitaire unique de 30 % si leurs gains sont entièrement réalisés à l'étranger. D'autres mesures ont été prises suite à l'annonce du retrait britannique, comme l'ouverture à la rentrée 2019 d'une école internationale à Courbevoie, à proximité du quartier d'affaires de La Défense, ainsi que de deux lycées internationaux en Île-de-France à la rentrée 2022.

L'organisme « Paris Europlace », en charge de la promotion et du développement de la place financière parisienne, estime à 3 500 le nombre d'emplois directs relocalisés à Paris et entre 10 000 et 30 000 le nombre d'emplois indirects créés à cette occasion.

### **III. UN ACCORD DE SIÈGE DE FACTURE CLASSIQUE**

L'absence d'accord de siège depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, date de l'entrée en activité de l'AEMF, n'a pas créé de difficulté de fonctionnement car le règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010, qui crée l'AEMF, précise à son article 67 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. La nécessité d'un accord de siège conclu et approuvé par le conseil d'administration de l'AEMF et par l'État-hôte est néanmoins rappelée à l'article 74 de ce règlement, ce qui justifie l'examen du présent texte.

Cet accord comprend un préambule et vingt-trois articles.

#### **1. Le statut juridique de l'autorité**

L'article 2 de l'accord reconnaît à l'AEMF une capacité juridique équivalente à celle des personnes morales de droit français, lui permettant d'ester en justice. Elle peut également immatriculer trois véhicules de service dans la série privilégiée « CD » (article 11).

#### **2. Inviolabilités**

L'article 3 prévoit l'inviolabilité des locaux de l'AEMF, qui sont donc exempts de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation. L'article 6 prévoit la coopération des autorités françaises pour le maintien de l'ordre aux abords immédiat de ces locaux, mais 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 ». Les archives et les communications de l'Autorité sont également inviolables (articles 4 et 5).

#### **3. Dispositions fiscales**

L'AEMF bénéficie d'exonérations de droits de douane et d'impôts directs et indirects précisées aux articles 8 et 10, ainsi que d'une exonération de TVA sur les achats de biens d'un montant supérieur à 150 euros.

#### **4. Privilèges et immunités accordés aux membres du personnel**

L'article 12 facilite l'entrée sur le territoire français des membres du personnel, de leur famille et des experts nationaux détachés (END), le gouvernement français s'engageant par ailleurs à attribuer aux membres du personnel qui ne sont pas résidents en France un titre de séjour spécial de la catégorie « FI » et à faciliter la délivrance de titres de séjour et d'autorisations de travail aux membres de leurs familles et aux END.

L'article 17 résulte d'un compromis entre le gouvernement français et l'AEMF. Cette dernière souhaitait que les privilèges et immunités applicables aux END soient les mêmes que ceux des membres du personnel. La France s'y est opposée mais s'engage à faciliter la délivrance de leurs titres de séjour, ce qui les met dans une situation d'égalité de traitement avec les agents de l'AEMF, ainsi qu'à favoriser le détachement de ses propres experts pour satisfaire les besoins de l'AEMF.

L'article 13 confère l'immunité de juridiction aux membres du personnel pour leurs actes accomplis en leur qualité officielle. Cette immunité s'étend après la cessation de leurs fonctions. L'article 13 leur confère également le droit d'importer puis de réexporter en franchise leur mobilier, effets et automobile à usage personnel. L'article 19 prévoit les conditions de levée de ces privilèges et immunités « exclusivement dans l'intérêt de l'Union européenne ».

L'article 16 précise les privilèges et immunités des membres du Conseil d'administration et du Conseil des autorités de surveillance ainsi qu'à leurs conseillers et experts techniques.

L'article 144 traite de l'imposition des traitements et salaires versés par l'AEMF, qui sont exonérés de l'impôt national sur le revenu mais soumis à un impôt communautaire, comme l'est la part salariale des cotisations sociales. Le coût de ces exonérations est estimé à environ 2,7 millions d'euros par an pour les 230 agents actuellement rémunérés par l'Autorité.

L'article 18 exempte également ces revenus, ainsi que ceux des membres des familles des membres du personnel, de l'ensemble des cotisations obligatoires du régime de sécurité sociale français si les personnes concernées bénéficient 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. L'article 15 vise enfin à éviter la double imposition des membres du personnel.

## **5. Dispositions finales**

Les articles 20 à 23 traitent du règlement des différends, de l'entrée en vigueur de l'accord et de la communication entre les parties. L'article 20 prévoit que les parties désignent les points de contact chargés de la mise en œuvre de l'accord, ce dernier étant pour la France le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. L'article 22 précise que la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur les différends relatifs à l'application ou l'interprétation de l'accord n'ayant pas été réglés à l'amiable pour par la voie de la médiation.

## **6. Différences entre l'accord de siège et le protocole n° 7**

Les principales différences entre les dispositions prévues par le protocole n° 7 et l'accord de siège sont les suivantes :

- L'article 16 de l'accord étend les privilèges et immunités accordés au personnel de l'AEMF (article 13), aux membres du conseil d'administration, du conseil des autorités de surveillance et à leurs conseillers et experts techniques, en référence à l'article 11 du protocole n° 7.
- L'article 17 renvoie à la décision de l'AEMF concernant le recrutement des experts nationaux détachés (END) et mentionne que le Gouvernement français favorise leur détachement d'experts nationaux français auprès de l'Autorité ;

La rédaction de l'article 17 est un compromis trouvé entre l'AEMF, qui souhaitait l'extension aux END des privilèges et immunités des membres de l'autorité prévus à l'article 13 de l'accord, et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui refusait de leur accorder de tels avantages. Le ministère de l'économie et des finances plaidait également pour l'alignement des droits des END avec ceux des membres de l'AEMF, arguant que les END remplissaient les mêmes fonctions et avaient accès au même niveau d'information qu'un membre de l'AEMF. La négociation a finalement abouti à l'absence de droits comparables aux agents de l'AEMF sur le plan des privilèges et immunités en contrepartie d'un traitement adapté du Gouvernement sur la délivrance de leurs titres de séjours prévu à l'article 12 de l'accord de siège, qui les met sur ce point dans une situation d'égalité de traitement avec les agents de l'AEMF. Les END n'ont par conséquent pas les mêmes privilèges et immunités que les agents et les membres du conseil d'administration de l'AEMF.





## CONCLUSION

Cet accord de siège est classique et analogue aux autres accords du même type, tandis que ces principales dispositions sont 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.

Il est toutefois utile que cet accord soit enfin ratifié. Alors que notre pays se prépare à accueillir également l'Autorité bancaire européenne et cherche à rendre la place financière parisienne plus attractive dans la perspective du *Brexit*, il est important que toutes les chances soient mises de son côté. La finalisation de l'installation à Paris de l'Autorité européenne des marchés financiers ne doit donc pas tarder davantage.

Les différences entre le texte de l'accord et le protocole n° 7 sont mineures, et il semble que les huit ans écoulés entre l'installation effective de l'AEMF à Paris et l'adoption de cet accord auront principalement servi à préciser des dispositions pratiques.

Prévu par un règlement européen adopté en 2010, cet accord a en effet été validé par le conseil d'administration de l'AEMF en janvier 2016, soit cinq ans après l'installation de l'Autorité à Paris. Il a encore fallu sept mois avant qu'il ne soit signé, le 23 août 2016, puis deux ans et demi pour que le calendrier parlementaire en permette enfin l'examen par l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur vous recommande par conséquent d'adopter ce projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 20 mars 2019.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

**M. Éric Girardin.** J'aurais juste souhaité un complément d'informations sur les objectifs de cette AEMF : en termes de sécurisation financière, comment pouvons-nous être assurés de la pertinence de cette autorité pour éviter une nouvelle crise financière ? Nous en connaissons les règles, mais quels sont les grands principes qui permettent de faire face à une crise financière comme celle de 2008 ? Nous savons que les institutions financières, suite à cette crise, ont à peu près renouvelé les comportements pouvant conduire à un même accident industriel.

**M. Denis Masségli, rapporteur.** L'AEMF appartient à un groupement de trois autorités européennes spécialisé, l'AES, et elle exerce trois missions pour faire face aux risques.

La première est de 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.

La deuxième est de garantir le bon fonctionnement des marchés en promouvant l'intégrité, la transparence, l'efficacité et le bon fonctionnement des marchés financiers, ainsi que la présence d'une infrastructure de marché solide.

La troisième est d'assurer la stabilité financière en renforçant le système financier pour lui permettre de résister aux chocs et à l'apparition de déséquilibres financiers.

**M. Michel Fanget.** Ce système de surveillance financière a été mis en place à la suite de la crise de 2008, il est important de le rappeler. Cette autorité de régulation européenne montre l'importance de la coopération financière dans l'Union européenne. Elle joue un rôle moteur dans l'harmonisation des pratiques de surveillance, ce qui correspond à l'engagement actuel de la France.

Sa présence à Paris renforcera l'importance de la capitale qui pourra rivaliser avec d'autres places financières comme Londres et Francfort et être reconnue comme une place financière de dimension mondiale.

Première agence européenne accueillie sur le territoire français, l'AEMF sera suivie d'autres agences comme l'Agence bancaire européenne, qui devrait s'installer en France à la suite du départ du Royaume-Uni.

Il est donc important de mettre en place les moyens nécessaires à l'accueil des personnes travaillant au sein de ces agences, et il faut saluer les initiatives prises à cet égard par le gouvernement.

Sur le fond, il s'agit d'un accord classique, estimé tout à fait en règle par les rapporteurs du Sénat comme de l'Assemblée nationale. Le Groupe du Mouvement démocrate et apparentés se félicite donc de cet accord et votera ce projet.

**M. Christian Hutin.** Notre groupe n'est pas un groupe ultra-libéral, c'est le moins que l'on puisse dire, et l'aridité et la complexité de ce que vous venez de nous présenter peut rendre difficile la compréhension de votre exposé.

Je vais donc essayer de simplifier les choses : quelles opportunités avon-nous aujourd'hui de récupérer l'Autorité bancaire européenne qui est à Londres ? Si nous pouvons récupérer le maximum de choses pour notre pays, c'est merveilleux.

Par ailleurs, pourriez-vous nous préciser ce que sont ces privilèges dont parle le rapport ? Sommes-nous au niveau du corps diplomatique ?

La ratification ne nous pose pas de problème si cela peut amener quelque chose à notre pays.

**M. Denis Masségli, rapporteur.** Vous parlez de chance à propos de l'Autorité bancaire européenne. Il s'agit vraiment de chance puisque le vote final, entre Paris et Dublin, avait donné une égalité et a dû être tranché par tirage au sort en faveur de Paris.

Concernant les privilèges, ils sont inhérents à toutes les institutions installées sur le territoire européen. Il y a des privilèges fiscaux, puisque ces personnes travaillent dans un cadre européen. La TVA est également concernée, ainsi que la possibilité d'importer et d'exporter certains biens. Il y a aussi une immunité juridique.

**M. Alain David.** Je partage l'opinion positive sur ce dossier tout en m'interrogeant sur certains aspects du statut du personnel de cette autorité, en particulier sur le plan indemnitaire. Ce sont des fonctionnaires et non des diplomates, mais leur statut peut paraître très privilégié alors que nous sommes en droit d'attendre des résultats de ce type d'autorités. En 2008, on aurait souhaité un peu plus de rigueur de leur part ainsi qu'un véritable retour sur investissement. Ils n'ont en effet pas été nécessairement très vigilants et n'ont pas déployé une action préventive très convaincante.

**M. Denis Masségli, rapporteur.** L'accord qui est présenté est conforme au protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, qui est la base de l'installation de l'AEMF à Paris. On ne peut pas revenir sur cet accord européen, et il faut voir cela dans une vision globale et non franco-française.

**M. Sylvain Waserman.** Lors d'une mission sur l'avenir de la zone euro, nous avons rencontré beaucoup d'économistes et beaucoup de sujets relevaient de l'autorité bancaire, comme le backstop, le fonds de résolution unique, et d'autres qui relevaient plus de l'AEMF, comme les hedge funds, dont l'absence de régulation représente d'après ces économistes un risque systémique pour notre économie. Est-ce un sujet que vous avez pu regarder ?

**M. Denis Masségli, rapporteur.** Aujourd'hui, l'AEMF a un rôle de conseil et n'a nullement la capacité d'imposer des règles sur ce sujet, ce qui est plutôt le rôle des autorités nationales des pays représentés au sein de cette entité.

**M. Jean-Michel Clément.** Je n'ai pas de remarque à faire sur le rapport, dont je pense que c'est une formalité, mais j'aurais une question de fond concernant le rôle de cette autorité. Cela fait bientôt dix ans que la crise financière est derrière nous. On sait que quand les choses semblent équilibrées, il y a toujours un élément susceptible de provoquer une crise. Je me demandais s'il serait possible pour notre commission d'essayer d'éclairer notre ami Christian Hutin en auditionnant certains membres de cette Autorité.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Une très bonne idée, que je retiens. Je reviendrai vers vous avec des propositions.

**M. Bruno Fuchs.** Deux questions. À l'article 19, on prévoit la levée des privilèges et immunités en cas d'abus. Comment mesure-t-on les abus et qui le fait ?

Pourriez-vous nous dire ce qui va se passer au moment du Brexit, puisque une partie des personnels n'aura plus la citoyenneté européenne ?

**M. Denis Masségli, rapporteur.** Concernant les abus, c'est l'autorité elle-même qui va les pointer. Concernant la deuxième question, certains Britanniques travaillant au sein de l'AEMF ont déjà demandé la nationalité française.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je ne m'étais pas penché sur le fond, mais si une audition a lieu, ce sera intéressant. Les personnes qui nous regardent doivent en effet se demander si elles vont à nouveau, un jour, être mises à contribution pour sauver les banques. Les gens savent qu'ils doivent à chaque fois payer doublement l'addition, car les banques se réengraissent sur leur dos.

Ce qui m'importe, c'est le fait d'entendre que parce qu'il y a le Brexit, qui est maintenant décrit comme une chance, après l'avoir été comme une catastrophe. Nous allons ainsi avoir la chance de pouvoir récupérer l'Autorité bancaire européenne. Pourvu qu'il y en ait d'autres.

Mais c'est parce qu'il y a le Brexit que nous allons pouvoir ratifier en urgence cette convention, que nous avons laissé traîner, afin de pouvoir récupérer l'Agence bancaire européenne.

Notre commission devrait être mieux considérée dans son travail sur les traités internationaux. L'AEMF est installée en France depuis neuf ans, et ces privilèges et protection n'existent pas, puisque nous n'avons pas ratifié, mais ils fonctionnent quand même. Et nous ratifions maintenant pour pouvoir récupérer l'Agence bancaire européenne. Travailler ainsi est déplorable.

**M. Denis Masségia, rapporteur.** Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit : je n'ai jamais dit que nous ratifions maintenant cet accord à cause du Brexit. Cet accord a mis du temps à être mis en œuvre parce qu'il y a eu différentes étapes, dont la plus longue a été la finalisation de quelques points par rapport au protocole n° 7.

Vous parlez par ailleurs de la prochaine crise financière, puis que c'est souvent une question de cycle. Je rappelle que nos banques sont sous le régime de Bâle III, qui est quand même assez restrictif. Il s'agit d'un accord qui vise à définir les fonds propres et à limiter les risques des banques. Je vous invite à regarder ce qui se passe outre-Atlantique, avec la loi Dodd-Frank, actuellement détricotée par le gouvernement américain. Peut-être le sujet serait-il plutôt ce qui se passe ailleurs que chez nous.

**M. Jacques Maire.** Le sujet est assez ardu. Ce texte ne mérite pas l'excès d'indignité dont l'a frappé notre collègue Lecoq. C'est un texte classique qui valide la nécessité pour la France de se mettre au carré. Nous sommes en compétition en matière d'accueil de sièges.

Il n'y a pas d'ambiguïté sur le fait que le Brexit est une mauvaise chose pour la France et pour l'Europe, mais un proverbe britannique recommande de regarder la bordure d'argent du nuage noir. Le nuage noir est le Brexit et la bordure d'argent, ce sont les petites opportunités qui existent, comme la relocalisation des banques ou de l'ABE. Ne rejetons pas l'opportunité de récupérer ce qui peut être récupéré. Ce n'est pas la même chose d'avoir une autorité bancaire européenne à Dublin ou à Paris, du point de vue macroéconomique, du point de vue de l'emploi et du point de vue de son environnement de marché. Une des meilleures raisons de s'en satisfaire est que les autorités françaises considèrent que c'est un enjeu très important au regard de la nécessité de promouvoir un capitalisme européen plutôt qu'anglo-saxon, plus régulé et plus organisé.

On peut trouver désuète l'existence de ces privilèges et immunités. Il faut cependant séparer le sujet du statut des fonctionnaires, qui est effectivement très avantageux, et qui est un sujet général, non limité à cette agence, du sujet des privilèges et immunités. Ce dernier sujet pose la question du cas de figure dans lequel un État membre peut exercer une pression sur des agents, dans le cadre de l'exercice de leur mandat, à des fins non conformes à l'intérêt européen. Je pense que cette question n'existait pas lorsque l'on a mis en place ces privilèges et qu'elle existe davantage aujourd'hui. Lorsque des agents de l'Union européenne sont en mission d'inspection et de contrôle sur le terrain, dans un environnement corrompu, dans un endroit où l'état de droit n'est pas respecté, ces privilèges

peuvent être extrêmement importants. On peut les regretter, il y a peut-être un peu de nettoyage à faire, mais la question se pose aujourd'hui encore plus qu'hier.

**M. Denis Masségli, rapporteur.** Je donnerai simplement quelques chiffres pour aller dans ce sens : avec le Brexit, ce sont 3500 emplois directs et 10 000 à 30 000 emplois indirects qui seraient relocalisés à Paris. Il faut aussi regarder de façon pragmatique ce qui se passe et ne pas laisser notre place aux autres pays de l'Union européenne.

**Mme Clémentine Autain.** Sur cet accord, un consensus serait possible, mais le problème est qu'il touche à la marge le problème qui est le nôtre d'une économie totalement financiarisée, avec un pouvoir politique, c'est-à-dire du peuple, quasiment nul. Ce que je souhaiterais, c'est que nous n'ayons pas une procédure simplifiée dans l'urgence mais un débat en séance. Et il y aura un débat à l'occasion des élections européennes, car les traités actuels figent dans le marbre la possibilité de faire tout et n'importe quoi. Il nous faut des réglementations et un accord à l'échelle européenne qui nous permettent de contrer véritablement les paradis fiscaux, y compris ceux qui sont à l'intérieur de l'Union et qui nous permettent de traquer le trading à haute fréquence, si on ne peut pas aller chercher dans les filiales de filiales de filiales, car les grands groupes se sont réorganisés afin de pouvoir jouer avec la vie des gens. Ce monde financier a des conséquences concrètes sur la vie des entreprises. Peut-être certains d'entre vous ont-ils vu ce film magnifique « La loi du profit », qui est effrayant parce qu'il montre comment des personnes qui ne voient pas les conséquences concrètes pour les entreprises qui sont sacrifiées, jouent, ferment et détruisent des vies humaines, des industries, et des territoires.

C'est cette logique qui m'inquiète profondément. Quand on lit le rapport, on voit qu'il s'agit d'une agence qui va conseiller, décourager, demander un peu plus de transparence. Mais cela ne fait absolument pas règle, norme, contrainte pour lutter contre ce fléau qui est un fléau international, mais pour lequel il me semble qu'à une échelle européenne, il faut se doter de moyens qui contraignent, et pas simplement qui encouragent ceux qui s'en mettent plein les poches et qui font que des vies se trouvent brisées et que la qualité de vie et le partage de richesse ne sont que de vains mots dans ce monde de dingues.

Je termine simplement sur un point qui n'a pas été soulevé. Les marchés financiers brisent la possibilité du partage de richesse et de la logique de service public, mais sur le plan environnemental, – et cela a été une question forte du week-end – je peux vous dire qu'il ne peut y avoir de prise en considération sérieuse du défi climatique si on ne s'attaque pas à cette logique financière. Tout ce qui va avec cette logique est totalement contradictoire avec les objectifs que nous nous fixons dans les accords internationaux, et contradictoire avec un objectif vital pour l'écosystème et donc pour la vie humaine.

**M. Denis Masségli, rapporteur.** J'ai entendu vos arguments qui sont très intéressants et qui appellent effectivement un débat sur la régulation des

marchés et sur la place de la finance au sein de l'Europe, du monde et de nos entreprises. Ce n'est simplement pas le sujet de la présentation que j'ai faite. Je ne parle que de l'AEMF, et des règles relatives à son installation sur notre territoire. Le débat auquel vous appelez n'a pas sa place aujourd'hui, mais doit plutôt avoir lieu dans le cadre de la campagne des élections européennes, où chacun pourra mettre en avant sa vision sociétale.

**M. Christophe Naegelen.** Plusieurs choses m'interrogent. Quand on dit que nous avons eu cette chance grâce à un tirage au sort, je souhaiterais en savoir plus sur les arguments mis en avant par la France pour valoriser son territoire.

Deuxième point, ces fonctionnaires qui travaillent et qui ne sont que des financiers ont-ils un statut diplomatique ? Dire que des financiers ont des privilèges diplomatiques serait une curieuse vision de la justice.

Troisième point, j'aurais voulu avoir plus de précisions sur tous les comités permanents qui gravitent autour de l'AEMF.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Dans mon souvenir, il y avait eu trois tours de scrutin avec une égalité lors du dernier, avec treize voix pour chacun des deux finalistes. En application du règlement, un tirage au sort a alors eu lieu.

**M. Denis Masségli, rapporteur.** Attention de ne pas confondre l'AEMF, qui est installée à Paris depuis 2011, et l'ABE qui a été concernée par le tirage au sort. Les deux sujets sont liés par la question de l'attractivité de la place parisienne. Depuis 18 mois, nous travaillons à améliorer l'attractivité de la place parisienne, à travers l'instauration de la flat tax ou de l'uniformisation de l'impôt sur les sociétés de façon à être dans la moyenne européenne. Il y a une vraie stratégie gouvernementale dans ce but.

Concernant le statut, ce sont des fonctionnaires internationaux dont le statut est proche de celui des diplomates. Ils n'ont pas l'immunité diplomatique mais une immunité juridique dans le cadre de leurs fonctions.

**M. Christian Hutin.** Bernard Madoff était président de l'autorité des marchés aux États-Unis. Imagine-t-on Madoff ayant l'immunité, ce qui n'a pas été le cas aux États-Unis ? Madoff est en prison pour le reste de sa vie.

Est-ce que ces gens bénéficient d'une immunité, mais jusqu'à quel point juridiquement ?

**M. Denis Masségli, rapporteur.** Ils n'ont pas l'immunité diplomatique.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 1390.



**ANNEXE :**

**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée 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, signé à Paris le 23 août 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.