

**Projet de loi**  
**autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et**  
**l'Autorité bancaire européenne relatif au siège de l'Autorité bancaire européenne**  
**et à ses privilèges et immunités sur le territoire français**

NOR : EAEJ2129605L/Bleue-1

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I. Situation de référence**

Suite à la crise économique et financière de 2008 et au rapport rendu par M. Jacques de Larosière<sup>1</sup> en 2009, le Conseil européen, sur proposition de la Commission européenne, a mis en place en 2010 le système européen de surveillance financière (SESF), afin d'assurer la surveillance de la situation individuelle de chaque établissement bancaire (surveillance micro prudentielle) et de garantir la stabilité financière du système financier dans son ensemble (surveillance macro prudentielle).

Ce système fonctionne au moyen d'un réseau décentralisé d'autorités nationales ainsi que d'autorités européennes spécialisées.

L'attribution d'agrèments, l'exercice des contrôles et l'administration de sanctions relève de la compétence des autorités nationales, à savoir, en France, l'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** pour les services bancaires et assurantiels et l'**Autorité des marchés financiers (AMF)**, respectivement sur le fondement des dispositions des articles L. 612-1 et suivants du code monétaire et financier et des articles L. 310-12 du code des assurances pour l'ACPR et L. 621-2 et suivants du code monétaire et financier pour l'AMF. Pour les Etats participants à l'Union bancaire, c'est néanmoins la **Banque centrale européenne (BCE)** qui assure la supervision micro prudentielle des établissements bancaires, directement pour les plus significatifs d'entre eux, indirectement via les autorités nationales (ACPR) pour les autres, dans le cadre du mécanisme de surveillance unique.

Ce réseau national est complété par trois autorités européennes spécialisées dédiées à la surveillance micro prudentielle, qui sont indépendantes et dotées de la personnalité juridique :

- l'**Autorité bancaire européenne (ABE)**, créée par le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010, en remplacement du Comité européen des superviseurs bancaires, dont le siège était alors fixé à Londres ;

---

<sup>1</sup> Directeur général du Fonds monétaire international de 1978 à 1987 et Gouverneur de la Banque de France de 1987 à 1993, mandaté par le président de la Commission européenne pour rendre un avis sur l'avenir de la réglementation et surveillance financière en Europe après la crise économique et financière de 2008-2009.

## NOR : EAEJ2129605L/Bleue-1

- **l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP)**, créée par le règlement (UE) n° 1094/2010 du même jour, dont le siège a été fixé à Francfort ;
- **l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)**, créée par le règlement (UE) n° 1095/2010 du même jour, dont le siège a été fixé à Paris.

Si leur mission est essentiellement d'assurer la coordination des autorités nationales, notamment dans une optique d'harmonisation de leur pratique, elles peuvent également adopter des orientations, recommandations et normes techniques contraignantes. Par ailleurs, dans des situations d'urgence, elles peuvent être dotées de pouvoirs spécifiques d'intervention.

S'agissant plus spécifiquement des activités bancaires, dont la supervision est assurée par la BCE et les autorités nationales, l'ABE poursuit trois objectifs :

- (i) contribuer, par l'adoption de normes techniques contraignantes et d'orientations, à la création d'un recueil réglementaire unique dans le secteur bancaire. Ce recueil réglementaire unique a pour but de fournir un ensemble unique de règles prudentielles harmonisées destinées aux établissements financiers dans toute l'UE, qui contribuera à créer des conditions de concurrence équitables et qui offrira une protection élevée aux déposants, aux investisseurs et aux consommateurs ;
- (ii) promouvoir la convergence des pratiques de surveillance, afin de garantir une application harmonisée du corpus de règles prudentielles mentionnées au (i) ;
- (iii) évaluer les risques et vulnérabilités dans le secteur bancaire européen, notamment à l'aide de rapports d'évaluation des risques réguliers et de simulations de crises paneuropéennes (*stress tests*). Le mandat de l'ABE prévoit également la possibilité de mener des enquêtes en cas d'application insuffisante ou erronée de la législation de l'UE par les autorités nationales. De plus, elle se charge d'arbitrer des cas éventuels de désaccord entre les autorités compétentes dans un cadre transfrontalier.

En termes organisationnels, le conseil des autorités de surveillance de l'ABE prend les décisions politiques et approuve les travaux. Il se compose des responsables des autorités nationales, dont l'ACPR pour la France, d'observateurs de la Commission européenne, d'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège ainsi que de représentants de l'Autorité européenne des marchés financiers, de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et du Conseil européen du risque systémique, à raison d'une personne par organisation. Un conseil d'administration composé du président de l'ABE, de représentants des autorités nationales de surveillance et de délégués de la Commission veille à ce que l'ABE remplisse ses fonctions en conformité avec ses statuts.

En application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1093/2010 du 24 novembre 2010, l'ABE est un organisme de l'Union européenne doté de la personnalité juridique qui jouit, dans chaque Etat membre, de la capacité juridique la plus étendue accordée aux personnes morales en droit national.

A la suite de la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union Européenne, le siège de l'Autorité a été déplacé de Londres à Paris le 30 mars 2019, en application du règlement (UE) n° 2018/1717 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018. L'ABE a donc à présent son siège à La Défense (Tour Europlaza, Place des Corolles, 92400 Courbevoie) sur un site qui dispose d'une surface de bureaux de 5336 m<sup>2</sup>, loué dans le secteur privé. Elle y emploie 216 agents, dont dix-neuf experts nationaux détachés (parmi lesquels quatre ressortissants français), ainsi que trente-trois

intérimaires, stagiaires et consultants sur site. Vingt-et-un ressortissants français, qui ne bénéficient pas d'un statut d'agent détaché, sont par ailleurs employés par l'ABE.

## **II. Historique des négociations**

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié au Conseil européen son intention de quitter l'Union européenne, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Le 20 novembre 2017, les autres Etats membres, en marge de la session affaires générales du Conseil ont choisi Paris comme nouveau siège de l'ABE, en remplacement de Londres, par préférence à Dublin et Francfort qui étaient également candidates.

La place de Paris avait notamment fait valoir, à l'appui de la candidature de Paris, l'intérêt pour l'Agence d'une implantation au cœur d'un écosystème financier dense et au sein d'un bassin d'emploi international et qualifié, ainsi que l'avantage de la proximité géographique avec l'AEMF avec laquelle les synergies et les interactions sont réelles et importantes pour la qualité et la cohérence de la régulation. La France avait également garanti à l'ABE, à l'appui de la candidature de Paris, un accompagnement humain à son installation et un appui financier, à hauteur de 8,5 millions d'euros, aux frais de prise à bail et aménagement des locaux ainsi qu'aux loyers et charges locatives.

Le déplacement de l'ABE à Paris facilitera en effet la collaboration avec l'AEMF et contribuera à maintenir une supervision adéquate des activités de marchés des entreprises du secteur bancaire (établissements de crédit et entreprises d'investissement) : l'ABE définissant les règles prudentielles, et l'AEMF les règles de conduite. En outre, les enjeux liés à la supervision des entreprises établies dans des pays-tiers, qui vont aller croissant dans les mois et années à venir, devront faire l'objet d'une coopération approfondie entre les deux autorités. Plus largement, la construction d'une réelle Union des marchés des capitaux nécessite d'aborder de manière complète et cohérente les financements bancaires et de marché. Cette localisation conjointe facilite cette coordination.

Une fois le nouveau siège déterminé, des négociations se sont ouvertes entre le Gouvernement français et l'ABE sur la question des privilèges et immunités, qui ont abouti rapidement à un texte présentant un équilibre satisfaisant entre les dispositions relatives à l'implantation de l'autorité sur le sol français, les prestations à fournir et les gains espérés pour le Gouvernement français en matière d'attractivité et de rayonnement de la place de Paris comme capitale financière.

## **III. Objectifs de l'accord**

Le règlement (UE) n° 2018/1717 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 14 novembre 2018 prévoyait la signature d'un accord de siège relatif au nouveau siège de l'ABE.

Le présent accord a pour but d'assurer les meilleures conditions possibles pour le bon fonctionnement de l'ABE sur le sol français. Il précise les dispositions relatives à l'implantation de l'autorité, les prestations à fournir, de même que les conditions matérielles dans lesquelles l'Agence déploie ses activités depuis son siège de Courbevoie, en tant que composante du régime de surveillance micro prudentielle européen. Il définit également les règles spécifiques applicables au directeur exécutif, aux membres du conseil d'administration, aux membres du personnel de l'ABE et aux membres de leur famille.

En vertu du présent accord, la France n'est pas engagée à une participation directe au financement de l'ABE ; elle ne prend, outre les subventions proposées sur une base volontaire lors de sa candidature (voir ci-dessus), aucun engagement spécifique quant aux coûts liés à l'installation du siège de l'Agence à Paris, qui est loué dans le secteur privé par l'ABE.

#### IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

##### 1. Conséquences juridiques

###### a) **Articulation avec le droit de l'Union européenne**

L'article 74 du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010, qui institue l'ABE, dispose que « *les dispositions relatives à l'implantation de l'Autorité dans l'État membre où son siège est situé et aux prestations à fournir par ledit État membre, ainsi que les règles spécifiques qui y sont applicables aux membres du personnel de l'Autorité et aux membres de leur famille sont arrêtées dans un accord de siège conclu, après approbation du conseil d'administration, entre l'Autorité et ledit État membre* ».

Son article 67 prévoit en outre 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.* » Le premier paragraphe de son article 68 dispose par ailleurs que « *le statut des fonctionnaires, le régime applicable aux autres agents et les règles adoptées conjointement par les institutions de l'Union aux fins de l'application de ce statut et de ce régime s'appliquent au personnel de l'Autorité (...)* ». Enfin, le second alinéa de l'article 74 précise que l'Etat membre qui conclut l'accord de siège avec l'ABE « *assure les meilleures conditions possibles pour le bon fonctionnement de l'Autorité, y compris l'offre d'une scolarisation multilingue et à vocation européenne et des liaisons de transport appropriées* ».

L'accord, conclu au visa conjoint du règlement du 24 novembre 2010 et du protocole n° 7 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), reprend l'essentiel des dispositions de ce dernier.

Ainsi, **les biens, locaux et avoirs de l'ABE sont inviolables, exempts de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation** (article 3, à rapprocher de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 7). Les correspondances, les documents ainsi que les communications officielles de l'AEMF jouissent d'un haut niveau de protection, toutes formes de restriction ou de censure étant interdites, sans faire obstacle à l'adoption de mesures de sécurité appropriées (article 5, à rapprocher de l'article 5 du protocole n° 7). L'accord exonère, en outre, **l'ABE de tous impôts directs** et à certaines conditions **des impôts indirects** (articles 8 et 9, à rapprocher de l'article 3 du protocole n° 7) ainsi que **des droits de douane** (article 10, à rapprocher de l'article 4 du protocole n° 7).

Il accorde par ailleurs **les privilèges et immunités à ses personnels** (article 13, à rapprocher de l'article 11 du protocole n° 7). Il prévoit que ces derniers sont exemptés d'impôt en France sur leurs traitements et salaires au motif que ces revenus sont déjà soumis à l'impôt européen en la matière et à, certaines conditions, exonérés de l'impôt sur le revenu (articles 14 et 15, à rapprocher des articles 12 et 13 du protocole n° 7), et de cotisations sociales dans la mesure où ils sont déjà couverts par le régime de prestations sociales applicables aux fonctionnaires et agents de l'Union (article 18).

## **NOR : EAEJ2129605L/Bleue-1**

Il comprend enfin l'engagement des autorités françaises de donner leur agrément à l'ouverture d'une école européenne en région parisienne (article 19).

Les exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de droits de douanes qui sont consenties au profit de l'ABE, conformément aux articles 3 et 4 du protocole n° 7 annexé au TFUE, sont par ailleurs expressément autorisées par le droit de l'Union européenne lorsqu'elles sont convenues en vertu d'accords internationaux ou d'accords de siège (respectivement en vertu du g de l'article 143 et du b du paragraphe 1 de l'article 151 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 ainsi que du b de l'article 128 du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009).

L'accord prévoit enfin, à son article 24, que les différends relatifs à son interprétation et son application relèvent exclusivement de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne et stipule, à son article 23, qu'il « *est régi par le droit de l'Union européenne et, à défaut de disposition pertinente du droit de l'Union européenne, par le droit français.* »

### **b) Articulation avec le droit interne**

Le présent accord n'appelle aucune modification du droit interne français ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Le **statut juridique de l'ABE**, précisé à l'article 5 du règlement du 24 novembre 2010 est repris à l'article 2 du présent accord qui reconnaît à l'ABE une capacité juridique équivalente à celle des personnes morales de droit français.

Les dispositions du présent accord de siège sont largement inspirées de celles figurant dans le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au TFUE.

Elles sont également comparables à celles contenues dans des accords de siège récents d'organisations internationales tels que l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion relatif au siège de l'Organisation ITER et aux privilèges et immunités de l'Organisation ITER sur le territoire français signé à Saint-Paul-lez-Durance (Cadarache) le 7 novembre 2007 ; l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Consortium des centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français ; l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du secrétariat et à ses privilèges et immunités sur le territoire français signé à Saint-Denis de La Réunion le 8 juillet 2016 ; ou 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.

## **2. Conséquences économiques, sociales et financières**

Le renforcement de la réglementation et de la supervision depuis la crise économique et financière de 2008 a largement contribué à la stabilisation du système financier européen, et permet aujourd'hui à celui-ci d'accompagner la croissance dans un contexte assaini, appuyé sur une meilleure prise en compte des risques et une plus grande résilience des établissements.

En contribuant à l'amélioration de la supervision bancaire, l'activité de l'ABE bénéficie à tous les secteurs de l'économie, au grand public, au secteur des services bancaires, aux consommateurs et investisseurs particuliers et institutionnels. Par ailleurs, sa présence à Paris est un atout conséquent pour le renforcement de l'attractivité de sa place financière et ne manque pas de donner lieu à un accroissement – difficilement quantifiable à ce stade de façon précise – de l'activité dans ce domaine par la présence et le séjour de professionnels européens de la finance. Le succès de Paris dans la compétition l'opposant aux principales places financières européennes avait été largement commenté, et la réussite de l'opération de relocalisation à Paris d'une institution bien connue de la communauté financière européenne constitue un argument de poids dans le contexte du Brexit.

Les conséquences financières se limitent à une absence de recettes potentielles dans le budget de l'État du fait des exonérations fiscales prévues par l'accord. Ces dernières se sont toutefois appliquées dès le 30 mars 2019, en vertu du règlement (UE) n° 2018/1717 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 14 novembre 2018, dont l'article 67 dispose que le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au TFUE s'applique à l'Autorité ainsi qu'à son personnel. Le présent accord n'aura donc aucune incidence nouvelle dans ce domaine.

A l'inverse, on pourra escompter des effets financiers positifs pour l'Etat par les impôts dont l'accord ne prévoit pas l'exonération, dont les impôts indirects – qui sont exonérés uniquement pour les « *achats importants* » (article 9), et non les achats mineurs. Les membres de la famille des personnels de l'ABE ne bénéficieront par ailleurs pas d'exonération sur leurs revenus en France s'ils exercent une activité professionnelle propre (article 15). La France bénéficiera aussi indirectement des taxes liées aux déplacements et séjours des nombreux participants aux réunions organisées par l'ABE (9 000 participants aux 300 réunions annuelles).

L'article 19 de l'accord prévoit par ailleurs la création d'une école européenne agréée (en partie financée par une contribution de la Commission européenne, sous la forme d'une subvention) afin de garantir une éducation multilingue et pluriculturelle aux enfants des membres du personnel de l'agence. Cette école a été créée au 1<sup>er</sup> septembre 2019 et son agrément a été accordé en avril 2020 pour les niveaux M1-S5 (équivalents de la maternelle à la seconde). L'agrément pour les niveaux S6-7 (équivalents des classes de première et terminale) a été accordé en avril 2021.

L'école scolarise environ 230 élèves en septembre 2020 qui sont répartis en deux sections linguistiques : une section anglophone et une section francophone. Les classes ouvertes concernent tous les niveaux des cycles maternel et primaire et quelques niveaux du cycle secondaire, les prochaines années permettront une ouverture graduelle de tous les niveaux de la maternelle au baccalauréat, la première session du baccalauréat européen étant prévue, pour la section anglophone, en juin 2022. 35 % des élèves actuellement inscrits à l'école européenne agréée de Paris La Défense sont des enfants de membres du personnel d'institutions internationales, la vaste majorité de ces élèves venant de l'ABE et, pour une part plus réduite, de l'AEMF. L'école joue son rôle pédagogique et social à la fois auprès des membres du personnel de l'agence et des franciliens habitant à proximité puisqu'elle permet une scolarité multilingue et pluriculturelle mais tout en assurant une mixité sociale et en créant des perspectives aux élèves de secteur.

### **3. Conséquences administratives**

Elles concernent exclusivement les services douaniers et budgétaires, tout en restant dans l'activité classique de ces administrations.

**NOR : EAEJ2129605L/Bleue-1**

Les demandes d'importation en franchise portant sur les biens nécessaires à l'usage officiel de l'ABE seront déposées auprès du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le protocole, après validation, transmettra ces demandes au service de la direction générale des douanes et des droits indirects chargé de l'instruction. Les demandes d'importation en franchise portant sur les biens à usage privé, dans le cadre d'un déménagement, seront déposées auprès d'un bureau de douane.

Comme indiqué précédemment, les privilèges et immunités accordées ont en pratique été appliqués dès l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2018/1717 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 14 novembre 2018, par référence au protocole n° 7 annexé au TFUE. Le présent accord n'aura donc aucune incidence nouvelle pour les administrations concernées.

#### **V. Etat des signatures et ratifications**

L'accord de siège a fait l'objet d'une signature officielle entre la ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, Nathalie Loiseau, et le président par intérim de l'Autorité bancaire européenne, Jo Swyngedouw, le 6 mars 2019 à Paris.

Le présent accord entre en vigueur à la dernière date à laquelle une des parties notifie à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur de l'accord. Par note verbale en date du 16 juin 2021, l'ABE a notifié à la France l'accomplissement de ses procédures internes.