



Haut Comité Juridique  
de la Place financière de Paris

## **AVIS**

*Réponse à la consultation publique de  
Ministère de l'Économie et des Finances  
du 2 octobre 2017, sur la simplification et la dé-  
surtransposition en matière financière*

**23 novembre 2017**



## RÉPONSE À LA CONSULTATION PUBLIQUE DE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES DU 2 OCTOBRE 2017, SUR LA SIMPLIFICATION ET LA DÉ-SURTRANSPOSITION EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Le Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris (HCJP) approuve la démarche entreprise par le Ministère de l'Économie et des Finances de lutte contre la sur-transposition des directives européennes afin d'accroître l'attractivité financière de la Place. L'impératif de compétitivité juridique se situant au cœur de sa mission, le HCJP soutient pleinement cette initiative, qui fait écho à la préconisation n° 8 de **son rapport « Mieux légiférer en droit financier »**<sup>1</sup>, publié le 22 juin 2016, laquelle invitait, « s'agissant du stock normatif », à « effectuer un travail de recensement des mesures de sur-transposition des directives européennes afin de mettre en évidence et reconsidérer les justifications de tels ajouts ».

Ce travail de recensement ayant été largement engagé, et depuis plusieurs années, en d'autres comités spécialisés rassemblant de nombreuses parties prenantes, notamment au sein de Paris Europlace, le Haut Comité a pris le parti de ne pas se réemployer à l'exercice dans le cadre de cette consultation.

**Il demeure persuadé, en revanche, qu'au-delà de cet exercice ponctuel salutaire consistant à dresser un premier inventaire des cas actuels de sur-transpositions de directives, la nécessité se fait plus que jamais pressante d'engager une réflexion globale sur les méthodes d'intégration en France du droit financier européen.** La croissance et la diversité des sources européennes du droit financier rendent en effet l'exercice plus indispensable que jamais et sa résolution déterminante en termes de conformité, de lisibilité et de compétitivité de notre cadre normatif.

L'absence d'un **dispositif structurel pérenne** apte à identifier et justifier toute mesure nationale de *gold plating* condamne à la répétition des errements passés, que cette consultation publique ne manquera pas de mettre en évidence, et à la succession à intervalles plus ou moins réguliers de corrections *a posteriori*, ce qui ne paraît pas de bonne politique. Or, en dépit des annonces officielles présentant, depuis au moins cinq ans, la lutte contre la sur-transposition du droit européen comme une priorité nationale, un tel dispositif fait toujours défaut.

Celui-ci pourrait comprendre l'obligation de faire mention de tout cas de sur-transposition dans l'**analyse d'impact** accompagnant les textes nationaux de transposition.

---

<sup>1</sup> Pour consulter le rapport « Mieux légiférer en droit Financier » : [https://ibfi.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/banque\\_de\\_france/HCJP/Rapport\\_03\\_F.pdf](https://ibfi.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/HCJP/Rapport_03_F.pdf)



L'efficacité de la mesure supposerait de s'engager résolument dans la voie du développement et de l'amélioration des analyses d'impact réglementaires (AIR), pour lesquelles la France accuse un retard criant. **Le domaine d'application des analyses d'impact mériterait d'être étendu**, de sorte que l'ensemble des normes financières sensibles puissent y être soumises, indépendamment de leur nature et de leur origine, et les garanties d'indépendance des auteurs de l'analyse d'impact renforcées (préconisations n° 17 à 21).

Une autre piste pourrait consister, à l'instar de celle suivie en Allemagne ou au Royaume-Uni, en **l'interdiction de toute sur-transposition**, sauf cas dûment motivé en faveur des entreprises nationales, ou encore **l'association plus étroite des responsables de la rédaction des textes de transposition à la négociation des textes européens**.

Un tel dispositif devrait à tout le moins permettre d'éviter non seulement les cas de sur-transposition de directives d'harmonisation minimale, mais aussi ceux :

- de mauvaises transpositions,
- de sous-transpositions, comme celle constatée lors de la transposition par l'ordonnance du 19 juillet 2017 relative à la publication d'informations dites extra-financières, dont certaines dispositions portant sur le champ d'application contreviennent à la directive européenne du 22 octobre 2014,
- voire de « pré-sur-transposition », comme celui offert par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, en matière de « *say on pay* », qui surenchérit par anticipation sur les dispositions de la directive « droits des actionnaires » du 17 mai 2017.

Il importerait également de s'interroger sur l'opportunité d'élaborer, des procédures de transposition spécifiques, souples et accélérées, grâce notamment au recours prépondérant, voire exclusif, à la **législation déléguée**, à l'instar de celles existant dans un certain nombre d'États membres, par exemple en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie ou en Espagne. Appui pourrait, à cet égard, être pris sur l'étude adoptée sur le sujet au mois de mars 2015 au Conseil d'État<sup>2</sup>.

De plus, dans la mesure où l'Union Européenne recourt de manière toujours plus fréquente à des règlements, il serait opportun de **mettre en place des dispositifs permettant d'adapter immédiatement l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires concernées par ces nouveaux règlements**, de manière à faire en sorte que les textes nationaux en vigueur soient à tout moment compatibles avec les normes européennes d'application directe.

---

<sup>2</sup> Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, Étude adoptée le 26 mars 2015 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, éd. La Documentation française, 2015.



Plus largement, il conviendrait d'**organiser des procédures de revue périodique et d'ajustement** permanent des textes nationaux, de transposition ou non, au regard du droit financier européen pris en ses différentes composantes : directives, règlements, jurisprudence, normes boursières relevant de la soft-regulation etc. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, l'efficacité du dispositif pourrait être complétée par un système ouvert permettant aux acteurs des marchés de faire connaître à tout moment aux autorités concernées les anomalies constatées dans l'exercice de leurs activités.

En raison de l'importance majeure de ces sujets pour la qualité de l'environnement normatif des activités et des marchés financiers français, **le Haut Comité Juridique se tient, à cet égard, prêt à répondre aux invitations de se saisir, ou à se saisir lui-même, de tous sujets techniques relevant de ces préoccupations, compris dans son champ d'action.**

Il entend, enfin, continuer à œuvrer avec conviction dans le sens d'une **simplification compétitive** du cadre réglementaire financier français, dont la sur-transposition des directives ne constitue qu'un élément parmi d'autres, ce qui ne peut se concevoir qu'en prise avec une politique globale, cohérente, volontariste et durable, fondée sur une doctrine robuste et relayée par des structures et méthodes appropriées.



## Préconisations citées ci-dessus, tirées du rapport « Mieux légiférer »

**Préconisation n° 8 :** Proposer, s'agissant du stock normatif, d'effectuer un travail de recensement des mesures de sur-transposition des directives européennes afin de mettre en évidence et reconsidérer les justifications de tels ajouts. S'agissant du flux, toute mesure de ce type devrait être signalée et faire l'objet d'une analyse particulière de son utilité.

**Préconisation n° 17 :** Soutenir les propositions allant dans le sens de l'extension du domaine d'application des analyses d'impact de la réglementation. La logique devrait conduire à y soumettre l'ensemble des normes financières sensibles, indépendamment de leur nature et de leur auteur (projets de loi, propositions de loi, tout au moins celles mises à l'ordre du jour de l'une des Assemblées parlementaires, ordonnances, amendements gouvernementaux ou parlementaires substantiels, projets de règlement, de textes significatifs relevant de la soft-law etc.).

**Préconisation n° 18 :** Pour en maximiser l'effet utile, effectuer l'analyse d'impact de la réglementation suffisamment en amont du projet de réforme, afin d'en évaluer la nécessité même, établie sur la base du bilan négatif de l'option « 0 réforme », selon les standards méthodologiques fixés au plan international et européen.

**Préconisation n° 19 :** Soutenir toute proposition invitant à l'institution ou au renforcement des garanties d'indépendance des auteurs de l'analyse d'impact. Cette absence d'indépendance participe aujourd'hui au discrédit dont souffrent les analyses d'impact de la réglementation, trop souvent perçues comme des exposés des motifs allongés, commandés par les promoteurs de la réforme concernée.

**Préconisation n° 20 :** Entre les deux principales voies de solutions susceptibles d'être apportées au problème d'absence d'objectivité des études, consistant soit à attribuer à un comité indépendant spécialisé, doté des compétences scientifiques nécessaires ou en capacité de pouvoir les mobiliser selon les besoins, la mission première de réaliser ladite analyse d'impact, soit à confier à un tel comité le soin d'exercer secondairement un contrôle de qualité de l'AIR effectuée par les services des porteurs de la réforme, quasiment inexistant aujourd'hui, marquer une préférence a priori pour la seconde, sur le modèle anglais et désormais européen.

**Préconisation n° 9 :** S'interroger sur l'opportunité d'élaborer, des procédures de transposition nationales spécifiques, souples et accélérées, grâce notamment au recours prépondérant, voire exclusif, à la législation déléguée, à l'instar de celles existant en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie ou en Espagne.