

SERVICES FINANCIERS : “LESS IS MORE”

1. Les Autorités européennes de surveillance¹ (ESAs) ont pris le pouvoir normatif en matière de services financiers².

Si les directives et les règlements (actes de base de niveau 1) sont adoptés par le Parlement et le Conseil, les textes de niveau 2 (actes délégués ou d'exécution) adoptés par la Commission sont le plus souvent préparés par les ESAs.

Quant aux actes de droit souple (soft law) de niveau 3, ils émanent des ESAs.

Ce constat montre que le pouvoir normatif a été déplacé vers les ESAs, alors que celles-ci n'ont aucune légitimité démocratique. Ce ne sont que des agences de l'Union. Mais elles sont devenues de véritables producteurs normatifs européens dans le secteur des services financiers, en tous les cas au niveaux 2 et 3 qui ont un rôle essentiel pour les opérateurs et ce alors que le Traité sur le fonctionnement de l'UE ne leur donne aucun pouvoir réglementaire propre.

Les textes préparés par les ESAs sont le plus souvent adoptés tels quels par les colégislateurs de l'Union.

Cette multiplication de législateurs a entraîné une inflation et une complexification normative sans précédent. Le nombre des textes et leur longueur ont explosé.

Plus personne aujourd'hui ne peut plus suivre la réglementation dans son intégralité. C'est une véritable source d'insécurité juridique. C'est un coût élevé pour les acteurs concernés. La non-maîtrise du risque juridique en matière bancaire et financier que chaque entreprise doit mesurer et prévenir est devenue un risque en soi.

¹ Les Autorités européennes de surveillance (AES ou ESAs dans le sigle anglais couramment utilisé) regroupent l'Autorité bancaire européenne (EBA), l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA). On pourrait aussi ajouter à côté de ces ESAs l'Autorité européenne de la lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC) chargée de préparer des projets de niveaux 2 dans les domaines relevant de sa compétence.

² On vise ici les services concernant le secteur bancaire, celui des valeurs mobilières et des marchés financiers et celui des assurances et des pensions professionnelles.

2. Pendant plus de deux ans, un groupe d'experts³ des Etats membres s'est réuni pour réfléchir à cette surréglementation en s'inspirant d'une citation de Charles Baudelaire reprise en exergue du rapport « La simplicité absolue est la meilleure manière de se distinguer ».

Dans un [rapport publié le 10 février 2025](#), ce groupe soumet des recommandations en vue de simplifier le cadre normatif européen dans le secteur des services financiers, afin de le rendre meilleur et plus lisible.

Les solutions proposées sont articulées autour de trois axes. Elles fourmillent d'imagination et sont sans doute trop nombreuses pour les citer toutes. Nous nous contenterons d'en épinglez quelques-unes.

1. Evaluer, simplifier et améliorer le processus normatif.

3. La Commission européenne a fait de l'allègement réglementaire un des axes de son nouveau mandat. Elle souhaite en particulier réduire les obligations de reporting d'au moins 25 %. Les propositions des experts vont dans la même direction, tout en mettant en garde les autorités sur le fait que cette rationalisation des textes n'implique pas, à son tour, de nouvelles adaptations informatiques injustifiées qui seraient une source de surcoût pour les établissements financiers.

Simplifier n'est pas déréglementer.

Il faut limiter la production des textes de niveau 1 et faire un usage raisonné des clauses de réexamen (ou de rendez-vous) qui appellent la Commission à renégocier ou redéfinir les directives ou règlements adoptés, ce qui est une source d'instabilité et d'inflation des textes de niveaux 2 et 3.

Les délégations du Parlement et du Conseil à la Commission devraient être plus limitées, mieux précisées et plus contrôlées. De même, les mandats donnés aux ESAs devraient être mieux encadrés par le législateur et les orientations rédigées par elles sur mandat devraient être plus concises.

³ Ce groupe d'experts était placé sous la direction de Madame Elisabeth Delahousse. Son conseil scientifique était composé des professeurs Blanche Soussi, Anne-Claire Rouaud, Pauline Paillet et Francesco Martucci. Parmi les contributeurs, on retrouve plusieurs juristes belges : Sébastien De Brouwer, Inès de Meuleneere et Christophe Macours.

Quant à l'amélioration du processus de production des normes, le groupe d'experts recommande d'optimiser le contenu des études d'impact, aussi bien *ex ante* que *ex post*, sans nécessairement devoir externaliser ces études auprès des cabinets de consultance.

La compétitivité de l'Union à l'échelle mondiale est une priorité absolue. Il faut que les ESAs prennent en compte cet objectif dans le cadre réglementaire du secteur financier.

Les niveaux 2 et 3 doivent être proportionnés et cohérents avec le niveau 1, sans aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire, au vu surtout de ce qui est adopté au niveau international.

Le rapport des experts prône aussi une meilleure transparence dans le choix et les missions des experts qui assistent la Commission et les comités des ESAs dans leurs réflexions, afin d'éviter tout conflit d'intérêts et de s'assurer de leur indépendance absolue.

Il prône aussi une réforme de la gouvernance des ESAs et plus particulièrement quant à la composition du conseil des Autorités de surveillance et l'adjonction d'unités d'audit de surveillance, d'audit interne et de compliance.

Le groupe d'experts recommande enfin de dresser une taxonomie de la soft law européenne dans le secteur financier.

2. Renforcer le contrôle de la production des textes de niveaux 2 et 3

4. Ce contrôle doit s'intensifier tant sur le plan politique que juridictionnel.

Sur le plan politique, le droit d'amendement de la Commission des normes techniques rédigées par les ESAs devrait être renforcé.

Les agences devraient rendre compte périodiquement devant le Parlement européen et le Conseil.

Les excès des compétences des ESAs pour des actes de niveau 3 devraient pouvoir être soumis au contrôle de la Commission, sur saisine motivée de toute personne physique ou morale, par exemple en cas de violation du principe de proportionnalité ou en cas de rupture de la compétitivité entre le marché intérieur des services financiers et les pays tiers.

Sur le plan juridictionnel, s'agissant des actes de niveau 2, le juge de l'Union contrôle l'octroi et l'exercice des pouvoirs conférés à la Commission. Le groupe d'experts formule une série de propositions pour renforcer le contrôle juridictionnel des actes de niveau 3 en prévoyant la

possibilité de poser des questions préjudicielles à la CJUE, le contrôle des orientations recommandé par les ESAs et le recours devant la commission de recours des ESAs.

3. Revoir les pratiques des établissements financiers

5. Les recommandations et les solutions ne s'adressent plus ici aux autorités, mais aux acteurs même du secteur financier. Il leur est suggéré d'être plus proactifs et disponibles dans le cadre des consultations européennes, de ne pas noyer l'ESAs de questions sur l'interprétation à donner aux textes de niveaux 1 et 2 et de ne pas hésiter à recourir à l'avis motivé de la Commission ainsi qu'aux procédures précontentieuses et de contrôle juridictionnel.

6. Le rapport du groupe d'experts contient une douzaine d'annexes didactiques rappelant utilement quelques principes applicables au droit de l'Union des services financiers et donnant un glossaire utile. Différentes propositions de modifications de textes européens y sont jointes, ainsi que des chiffres clés et un tableau récapitulatif des situations nationales.

Il reste à espérer que les Autorités européennes se fassent l'écho de ces propositions et que ce texte ne reste pas lettre morte ou vœu pieu, ce qui est malheureusement souvent le cas au sein de l'Union.

Or, plus une réglementation est complexe, plus le contrôle dans 27 juridictions est difficile. La coordination, l'harmonisation, la discipline et la proportionnalité sont essentielles. Les divergences nationales sont des obstacles importants à la concurrence et à l'intégration européenne.

Jean-Pierre BUYLE
Avocat