



## DÉCISION

Le Bundestag allemand, réuni en sa 221e séance plénière du 9 mars 2017, a décidé, sur la base de l'impression 18/11442 du Bundestag relative à

- a) **l'information du gouvernement fédéral**  
– Impression 18/11229 N° A.8 –  
**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur**  
COM(2016)821 final, doc. 5278/17 du Conseil  
**Objet : Avis conforme au protocole 2 du traité de Lisbonne**  
**(Principes du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité)**
- b) **l'information du gouvernement fédéral**  
– Impression 18/11229 N° A.9 –  
**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**  
COM(2016)822 final, doc. 5281/17 du Conseil  
**Objet : Avis conforme au protocole 2 du traité de Lisbonne**  
**(Principes du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité)**
- c) **l'information du gouvernement fédéral**  
– Impression 18/11229 N° A.10 –  
**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au cadre juridique et opérationnel applicable à la carte électronique européenne de services introduite par le règlement ... [règlement CSE]**  
COM(2016)823 final, doc. 5283/17 du Conseil  
**Objet : Avis conforme au protocole 2 du traité de Lisbonne**  
**(Principes du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité)**



**d) L'information du gouvernement fédéral**  
**– Impression 18/11229 N° A.11 –**  
**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant**  
**introduction d'une carte électronique européenne de services et de facilités**  
**administratives connexes**  
**COM(2016)824 final, doc. 5284/17 du Conseil**  
**Objet : Avis conforme au protocole 2 du traité de Lisbonne**  
**(Principes du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité)**

et après avoir pris connaissance de l'information figurant dans l'impression 18/11229 A.8, A.9, A.10, A.11, d'adopter la résolution suivante, conformément au protocole 2 du traité de Lisbonne, en combinaison avec l'article 11 de la loi relative à la responsabilité d'intégration :

Afin de mettre en œuvre la stratégie relative au marché unique, la Commission européenne a présenté un train de mesures dans le domaine des services. Ce paquet « Services » comprend une proposition de directive relative à une procédure de notification (COM(2016)821 final ; doc. 5278/17 du Conseil), une proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité (COM(2016)822 final ; doc. 5281/17 du Conseil) ainsi qu'une proposition de directive et une proposition de règlement concernant la carte électronique européenne de services (COM(2016)823 final ; doc. 5283/17 du Conseil et COM(2016)824 final ; doc. 5284/17 du Conseil).

La proposition de directive relative à une procédure de notification contient des dispositions sur la notification des États membres dans le champ d'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (directive sur les services). La procédure serait appliquée quand la Fédération, les Länder, les communes ou les organismes d'auto-administration professionnelle (chambres consulaires) introduisent de nouvelles dispositions ou modifient des dispositions existantes dans le champ d'application de la directive sur les services. La proposition prévoit une obligation de notification avant la fin de la procédure législative nationale. Si la mesure déjà notifiée est modifiée pendant la procédure législative, elle doit faire l'objet d'une nouvelle notification. Il est prévu que les États membres démontrent au moyen de « preuves spécifiques » que des moyens moins restrictifs ne sont pas disponibles. Dès que la Commission européenne a fait savoir qu'elle a reçu l'ensemble des documents nécessaires à la notification, une phase de consultation de trois mois commence. Les projets de dispositions réglementaires nationales ne pourraient être adoptés qu'à l'issue de ce délai. Pendant cette période de trois mois, la Commission européenne et les autres États membres ont deux mois pour commenter les dispositions notifiées. L'État membre notifiant répond ensuite, dans un délai d'un mois, aux observations émises. Si la Commission européenne a des réserves quant à la compatibilité de la disposition avec la directive 2006/123/CE sur les services, elle peut lancer une alerte à l'État membre notifiant. Cette alerte implique que l'État membre concerné ne peut, pendant un délai supplémentaire de trois mois, adopter la mesure notifiée en cause. Si, à l'issue de ce délai de statu quo, la Commission européenne conclut que le projet n'est pas compatible avec la directive 2006/123/CE sur les services, elle pourrait, en vertu de l'article 7 de la proposition de directive, adopter une décision demandant à l'État membre de ne pas adopter la



réglementation concernée ou de la supprimer. Avant de pouvoir exercer leur pouvoir législatif, les États membres devraient engager une action contre une telle décision devant la Cour de justice de l'Union européenne.

La proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité fait obligation aux États membres d'effectuer un tel contrôle avant d'introduire de nouvelles dispositions restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice ou de modifier des dispositions existantes. La proposition de directive contient des critères détaillés qui doivent être utilisés pour examiner la proportionnalité de toute disposition, indépendamment des circonstances particulières des cas considérés. Les services nationaux compétents chargés de l'adoption des dispositions doivent fournir des données probantes qualitatives et, dans la mesure du possible, quantitatives étayant les motifs pour lesquels une disposition prévue est jugée proportionnée.

Les propositions de directive et de règlement ont été présentées dans le contexte du projet d'introduction d'un nouvel instrument, la carte électronique européenne de services. Les États membres devront accepter cette carte comme preuve que son titulaire est établi sur le territoire de son État membre d'origine et qu'il a le droit de fournir sur ce territoire le service attesté par la carte. Dans un premier temps, la carte s'appliquera à un certain nombre de services aux entreprises (fournis notamment par les architectes, les ingénieurs, les experts-comptables, les conseillers fiscaux), au secteur de la construction (y compris certains corps de métier) et à d'autres branches d'activité non réglementées en Allemagne (les agences de voyages, par exemple). Chaque État membre désignera ou créera une autorité de coordination chargée de la mise en œuvre de la carte électronique européenne de services. La demande d'obtention d'une carte de services devra être adressée à l'autorité de coordination de l'État d'origine, qui procédera à l'examen de la demande (en vérifiant notamment l'exhaustivité des informations fournies, l'authenticité des documents, etc.) avant de la transmettre pour examen au service de coordination de l'État d'accueil. Pour la fourniture de services sur une base temporaire, le service de coordination de l'État d'origine délivrera la carte de services si l'État d'accueil n'a pas fait opposition dans les quatre semaines à compter de la date à laquelle la demande lui a été transmise. En cas de demande d'établissement permanent, l'État d'accueil a six semaines pour établir quels régimes d'autorisation et de notification s'appliquent le cas échéant et pour inviter le demandeur à fournir les preuves correspondantes. Ce faisant, l'État d'accueil doit tenir compte des exigences déjà remplies par le demandeur dans son État d'origine et équivalentes aux dispositions nationales relatives à l'autorisation et à la notification. L'État d'accueil doit examiner les documents dans un délai d'une semaine à compter de la réception des preuves. Si l'État d'accueil ne réagit pas dans les délais mentionnés, la carte de services est réputée accordée conformément à la demande (fiction d'approbation). Une carte de services délivrée pour une durée indéterminée ne peut pas être retirée a posteriori en raison de circonstances qui auraient pu être examinées lors du dépôt de la demande. Aucune autre exigence (comme des autorisations ou notifications préalables) ne peut être imposée aux titulaires d'une carte de services délivrée. L'utilisation de la carte est proposée sur une base volontaire aux prestataires de services. Elle est valable sur l'ensemble du territoire de l'État membre d'accueil.

Le paquet « Services » proposé par la Commission européenne est un moyen de mise en œuvre de sa stratégie relative au marché unique (COM(2015)550 final ; doc. 13370/15 du Conseil). Dans son avis sur la stratégie relative au marché intérieur (impression du Bundestag 18/8867), le Bundestag allemand salue sur le principe l'objectif de la Commission européenne d'approfondir le marché intérieur, tout en invitant la Commission européenne à :



- conserver à l'aide annoncée par la Commission européenne pour la transposition des règles du marché unique dans le droit national son caractère volontaire ;
- lors de la réforme de la procédure de notification dans le cadre de la directive sur les services, motiver de façon exhaustive l'introduction d'une période de statu quo pour la procédure de notification et en définir la portée en collaboration avec les États membres. Il convient toujours de ne pas ralentir le processus législatif de manière disproportionnée et de ne pas créer davantage de bureaucratie ;
- concevoir le passeport de services afin qu'il entraîne une réduction des formalités administratives s'appliquant aux activités transfrontalières. Le passeport ne doit pas en revanche créer davantage de bureaucratie et empêcher l'État d'accueil d'imposer au prestataire de services le respect d'exigences justifiées.

Le Bundestag allemand a maintenant examiné la compatibilité des mesures du paquet « Services » avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, mais l'examen suivant, celui des propositions au fond, n'est pas encore terminé. On peut notamment se demander si l'obligation d'instituer une autorité de coordination nationale en relation avec la proposition de carte de services est compatible avec le système fédéral allemand et avec la répartition des compétences inscrite dans la constitution allemande. En effet, l'application des lois et la délivrance d'autorisations sont, par principe, de la compétence des Länder.

En ce qui concerne la compatibilité des propositions soumises dans le cadre du paquet « Services » avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, le Bundestag allemand constate ce qui suit :

I. La proposition de directive de la Commission européenne relative à une procédure de notification est contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés dans le protocole 2 du traité de Lisbonne. En vertu de l'article 6 de ce protocole, les parlements nationaux peuvent exposer dans un avis motivé les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet d'acte législatif n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité. Le Bundestag allemand fait une interprétation large du critère d'appréciation à utiliser à ce propos : il comprend le choix de la base juridique, le respect du principe de subsidiarité au sens strict énoncé à l'article 5, paragraphe 3 du TUE, ainsi que le principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4 du TUE (cf. les impressions du Bundestag 17/3239 ; 17/8000 ; 17/11882).

1. La proposition ne peut pas être fondée sur une base juridique inscrite dans les traités de l'UE.

a. L'article 53, premier paragraphe du TFUE invoqué par la Commission européenne permet seulement d'arrêter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes et autres titres ainsi qu'à la « coordination » des dispositions des États membres. Toutefois, une réserve d'examen préventive s'appliquant à l'ensemble des dispositions concernant les services dépasse nettement le cadre d'une simple activité de coordination en liaison avec la reconnaissance mutuelle de diplômes.

b. L'article 114 du TFUE sur lequel la Commission européenne s'appuie également ne peut pas, lui non plus, étayer la proposition de directive. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 114 du TFUE ne confère pas au législateur de l'Union de compétence générale pour réglementer le marché intérieur. Un acte juridique adopté sur la base de l'article 114 du TFUE doit plutôt contribuer à l'élimination des obstacles existants à la réalisation du marché intérieur ou éliminer les distorsions sensibles de concurrence (cf. arrêt C-



376/98 de la CJUE du 5 octobre 2000). Toutefois, la présente proposition se borne à affirmer que « la procédure de notification aura pour effet d'empêcher l'introduction, sur le marché intérieur, d'obstacles découlant d'une élaboration hétérogène de législations nationales et de contribuer au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires ou administratives en ce qui concerne les services relevant de la directive sur les services ». La proposition ne fournit pas de preuve étayant cette affirmation.

c. En outre, il existe des doutes quant à la compatibilité de la proposition de directive avec le principe de démocratie qui, en vertu de l'article 2, première phrase du TUE, fait partie des valeurs élémentaires de l'Union européenne. En raison d'un domaine d'application très étendu de la directive, toute activité parlementaire en rapport avec les services sera soumise à l'approbation de la Commission européenne. Cela signifie qu'en vertu de la proposition de directive, des parlements démocratiquement légitimés seront placés sous le contrôle de la Commission européenne, un organe exécutif.

d. Enfin, la proposition de directive inverse le rapport entre la Commission et les États membres tel qu'il est inscrit dans les traités de l'Union européenne. En vertu de ces traités, la Commission européenne peut, si elle suppose un manquement de la part d'un État membre aux dispositions des traités, saisir la Cour de justice de l'Union européenne après avoir mené une procédure préliminaire. La proposition de directive prévoit en revanche que les États membres, avant de pouvoir exercer leur pouvoir législatif, devraient engager une action devant la Cour de justice de l'Union européenne pour renverser une décision négative de la Commission européenne. Les modifications fondamentales de ce rapport prévues par la proposition de directive exigeraient une modification des traités.

2. Il existe des doutes considérables quant à la proportionnalité de la proposition de directive. En vertu de l'article 5, paragraphe 4 du TUE, conformément au principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Pour ce faire, le projet d'acte législatif doit être approprié, nécessaire et raisonnable.

a. Le caractère nécessaire de la proposition est démenti par le fait qu'il existe déjà des procédures de vérification de la compatibilité des législations nationales avec le droit européen (procédure en manquement et EU Pilot). La Commission européenne ne motive pas de façon claire et compréhensible le caractère insuffisant de ces procédures. Elle n'expose pas non plus de manière suffisamment détaillée les raisons pour lesquelles il faudrait durcir la procédure de notification et la transformer en une procédure d'approbation, de surcroît illicite.

b. Il existe en outre des doutes quant à la proportionnalité de la proposition de directive, car elle ne prévoit aucune dérogation, empêchant ainsi le législateur de réagir rapidement, en cas d'urgence, aux abus dans le secteur des services. Les conséquences seront particulièrement graves si, à la fin d'une législature, la procédure de notification devait retarder la législation au point qu'elle ne puisse plus être adoptée avant la fin de la législature et que le projet législatif soit victime de discontinuité.

II. Exerçant en cela son droit inscrit à l'article 6 du protocole 2 du traité de Lisbonne, le Bundestag allemand estime que la proposition de directive de la Commission européenne relative à une procédure de notification est contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.



1. La proposition ne peut pas être fondée sur une base juridique inscrite dans les traités de l'UE.

Dans le domaine des professions réglementées, la compétence législative de l'Union européenne résulte du pouvoir d'adopter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi que de coordonner les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. Au niveau communautaire, des règles en ce sens ont été consolidées par la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiée par la directive 2013/55/UE. De plus, la réglementation des professions est une question étroitement liée à des considérations de politique éducative. En matière de politique éducative, l'article 165, paragraphe 4 du TFUE interdit l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. C'est pourquoi la CJUE, dans sa jurisprudence pertinente sur les libertés énoncées par le droit communautaire en matière de circulation des personnes, n'a pas remis en question le droit des États membres à réglementer les professions. Au lieu de cela, elle a exigé un examen des qualifications professionnelles acquises dans un autre pays d'Europe pour en déterminer l'équivalence avec celles exigées par l'État d'accueil.

Il en résulte que les exigences s'appliquant aux décisions nationales relatives à la réglementation des professions, qui dépassent les critères généraux de proportionnalité dérivables du droit primaire (caractère approprié, nécessaire et raisonnable) ne sont pas couvertes par l'attribution restreinte des tâches au niveau communautaire. Dans ces conditions, il convient de mettre en doute l'existence d'une base de compétence suffisante pour cette directive.

2. La proposition n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité.

La Commission européenne n'a pas exposé pourquoi, alors qu'il existe des critères déjà reconnus, d'autres critères contraignants seraient nécessaires pour le contrôle de proportionnalité. Le contrôle de proportionnalité est déjà inscrit dans l'article 59, paragraphe 3 de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (directive 2005/36/CE modifiée par la directive 2013/55/UE). Ces critères correspondent à ceux élaborés par la Cour de justice de l'Union européenne pour l'évaluation de la proportionnalité des règles régissant l'exercice des professions.

En outre, le Bundestag allemand estime qu'il serait possible d'envisager d'autres mesures, qui interféreraient de manière moins radicale avec les droits des États membres que ne le fait une directive. Il pourrait s'agir notamment d'une recommandation demandant aux États membres de mener un contrôle de proportionnalité.

Enfin, l'objectif de la proposition de directive n'est proportionné ni aux lourdeurs bureaucratiques qui s'ensuivraient ni à la limitation de la liberté de décision des législateurs nationaux. À lui seul, l'article 6, paragraphe 2 du projet de directive propose onze critères d'examen, qui sont complétés par dix autres critères énoncés au paragraphe 4 de ce même article. Dans la pratique, le grand nombre de critères d'examen devrait entraîner un traitement plutôt mécanique par les autorités réglementaires concernées, qui empêchera plutôt qu'il ne favorisera un examen au fond de la proportionnalité.

III. La directive et le règlement relatifs à la carte électronique européenne de services soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec le principe de proportionnalité.

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, il faut se demander si l'autorité de coordination proposée est nécessaire dans l'État d'origine et dans l'État d'accueil. Il conviendrait



à ce propos d'examiner si une telle autorité est en contradiction avec le concept de guichet unique inscrit dans la directive « Services » et si des structures doubles ne seraient pas ainsi créées. Même s'il se peut que le concept de guichet unique ne soit, parfois, pas mis en œuvre de manière optimale, il semble pourtant opportun de faire en sorte que les autorités de l'État d'accueil soient compétentes pour la délivrance des autorisations. Leurs administrations peuvent fournir des informations exhaustives sur les exigences existantes et mener efficacement les procédures administratives.

En outre, les dispositions, dans leur forme actuellement prévue, entraîneraient de facto une introduction du principe du pays d'origine. En effet, en raison des délais d'examen très courts dont disposeraient les pays d'accueil et d'une fiction d'approbation en cas de non-respect de ces délais, la carte de services serait de facto établie sans véritable examen par l'État d'accueil. Cela aurait pour conséquence de vider de leur substance et de contourner les exigences nationales, notamment en matière de normes sociales. Ce contournement de facto des exigences nationales couvertes par le droit européen en vigueur soulève également des questions concernant le caractère raisonnable, et donc, proportionné.

Par ailleurs, le Bundestag allemand estime qu'il n'a pas encore été établi de manière conclusive quel rapport existera entre la carte de services prévue et la carte professionnelle européenne introduite par la directive 2013/55/UE (article 4a – 4e de la directive relative à la reconnaissance). Ici aussi, il faut éviter de créer des structures doubles.

IV. Le Bundestag allemand se réserve le droit de prendre position sur d'autres aspects du paquet « Services » dans un avis spécifique.

V. Le Bundestag allemand prie son président de communiquer cette décision à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne et, en outre, de la porter à la connaissance des parlements des États membres.