Deutscher Bundestag

DÉCISION

Le Bundestag allemand, en sa 234e séance tenue le 18 mai 2017, a décidé sur le fondement de l'impression du Bundestag 18/12426 :

a) en ce qui concerne l'information du gouvernement fédéral par

- l'impression 18/11229 nº A.8 –

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relatives 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) nº 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur

(COM(2016) 821 final, Doc. du Conseil nº 5278/17)

ici : Avis adressé au gouvernement fédéral sur le fondement de l'article 23, alinéa 3 de la Loi fondamentale (LF)

b) en ce qui concerne l'information par le gouvernement fédéral par

- l'impression 18/11229 nº 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. du Conseil nº 5281/17)

ici : Avis adressé au gouvernement fédéral sur le fondement de l'article 23, alinéa 3 LF

c) en ce qui concerne l'information par le gouvernement fédéral par

- l'impression 18/11229 nº 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 CES]

(COM(2016) 823 final, Doc. du Conseil nº 5283/17)

ici : Avis adressé au gouvernement fédéral sur le fondement de l'article 23, alinéa 3 LF

d) en ce qui concerne l'information par le gouvernement fédéral par

- l'impression 18/11229 nº 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. du Conseil nº 5284/17)

ici : Avis adressé au gouvernement fédéral sur le fondement de l'article 23, alinéa 3 LF

et ayant pris connaissance de l'information par l'impression 18/11229 nos A.8, A.9, A.10 et A.11, d'adopter la décision suivante sur le fondement de l'article 23, alinéa 3 LF :

I. Le Bundestag allemand constate :

Le 10 janvier 2017, la Commission européenne a présenté un train de mesures relatif au secteur des services. Ce dernier comporte trois mesures spécifiques juridiquement contraignantes : la procédure de notification (COM(2016) 821 final), le contrôle de proportionnalité de nouvelles réglementations de professions (COM(2016) 822 final) et la carte électronique européenne de services (COM(2016) 823 et 824). En outre, fait également partie de ce train de mesures une recommandation juridiquement non contraignante en matière de réglementation des services professionnels (COM(2016) 820 final).

L'objectif du train de mesures relatif au secteur des services est de réduire les obstacles en matière de prestations transfrontalières de services et, ainsi, d'approfondir le marché intérieur des services. À cette fin, un contrôle accru de la compatibilité des normes juridiques des États membres régissant le secteur des services avec les règles du marché intérieur doit être opéré. Parallèlement, la mise en place d'une carte électronique européenne de services est destinée à faciliter les prestations transfrontalières de services.

À cet égard, la première proposition de directive prévoit une procédure de notification et des dispositions portant sur l'obligation de notification s'imposant aux États membres dans les domaines relevant du champ d'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (directive « services »). La procédure ainsi prévue s'appliquerait alors à chaque fois que la Fédération, un Land, une commune ou un organisme autonome (chambres de métiers) introduiraient, dans le champ d'application de la directive « services », de nouveaux critères d'autorisation ou modifieraient les régimes d'autorisation existants.

La proposition de directive relative au contrôle de proportionnalité prévoit que, préalablement à l'introduction ou à la modification de dispositions, dans le droit des États membres, limitant l'accès à des professions réglementées ou régissant l'exercice de telles professions, un examen de la proportionnalité des mesures envisagées soit obligatoirement opéré à l'aune de critères déterminés par la directive. Cette mesure aurait pour conséquence, en particulier dans le domaine de l'artisanat, de rendre nettement plus délicates l'adaptation et l'actualisation des règlements de formation et des règlements régissant l'obtention de la maîtrise des professions concernées. Déjà à l'occasion de l'introduction de la directive « services », l'Allemagne a procédé à un examen approfondi de sa

législation et établi que celle-ci respectait le principe de proportionnalité. La même observation vaut en ce qui concerne les démarches engagées lors de l'Initiative européenne en matière de transparence. Dès lors, un nouvel examen du respect du principe de proportionnalité ne créerait alors que des charges administratives inutiles.

L'une des propositions de directive ainsi que la proposition de règlement prévoient l'introduction d'un nouvel instrument, la carte électronique européenne de services. Les États membres seront tenus d'accepter cette carte comme pièce justificative prouvant que le titulaire de cette dernière est bien établi sur le territoire de son État d'origine et autorisé à fournir les prestations mentionnées par la carte. Dans un premier temps, la carte électronique de services s'appliquera aux prestataires de services dans quelques domaines sélectionnés (entre autres : architectes, ingénieurs, experts-comptables, conseillers fiscaux), au Bâtiment (y compris certaines branches de l'artisanat), ainsi qu'à certains secteurs non soumis à une réglementation spéciale en Allemagne (p.ex. les agences de voyages). Pour la mise en œuvre des dispositions prévues, une autorité de coordination devra être désignée ou créée dans chaque État membre. C'est auprès de cette autorité dans l'État membre d'origine du demandeur que ce dernier devra présenter sa demande de délivrance de la carte électronique de services. L'autorité de coordination examinera alors la demande (pas de pièces manquant au dossier, authenticité des documents fournis, etc.) et la transmettra ensuite à l'autorité de coordination de l'État membre d'accueil, laquelle procèdera à un examen du fond de la demande. Pour une prestation temporaire de services, la carte de services est délivrée par l'autorité de coordination de l'État membre d'origine, sauf si l'État membre d'accueil s'y oppose dans un délai de quatre semaines suivant la transmission de la demande. Lorsqu'il s'agit d'une demande d'établissement permanent, l'État membre d'accueil disposera d'un délai de six semaines pour déterminer quelles sont les modalités d'autorisation et de notification applicables et pour inviter l'auteur de la demande à fournir les pièces justificatives nécessaires. À cette occasion, l'État membre d'accueil devra tenir compte des exigences que le demandeur aura déjà remplies dans l'État membre d'origine et qui sont équivalentes aux règles s'appliquant dans son droit interne en matière d'autorisation et de notification. Une fois que les pièces justificatives lui auront été transmises, l'État membre d'accueil disposera d'un délai d'une semaine pour examiner les éléments du dossier. Si l'État membre d'accueil ne prend aucune mesure dans les délais susmentionnés, la carte électronique de services est considérée comme établie, conformément à la demande déposée (autorisation réputée accordée). Ces dispositions prévues par les propositions de directive et de règlement conduiraient alors à ce que les normes de l'État membre d'origine aient une importance déterminante en ce qui concerne l'accès au marché dans l'État membre d'accueil. En même temps, les possibilités de contrôle de la part des autorités de l'État membre d'accueil se trouveraient affaiblies. En raison d'une part des délais fort brefs pour procéder à un examen du dossier et d'autre part du mécanisme dit de l'autorisation réputée accordée, le risque est réel qu'une carte électronique de services soit délivrée sans véritable examen préalable, ce qui reviendrait à introduire par la petite porte le principe du pays d'origine. Une révocation après coup d'une carte électronique de services – délivrée pour une durée illimitée – pour des raisons qui auraient pu être examinées lors de l'introduction de la demande serait exclue. Les titulaires d'une telle carte, une fois délivrée, ne doivent pas remplir d'exigences supplémentaires (p.ex. en matière d'autorisation ou de notification préalables). L'utilisation de la carte par un prestataire de services doit être de plein gré. La carte sera valable sur tout le territoire de l'État membre d'accueil.

La demande de carte électronique de services pourra être formée par des personnes physiques (cf. les dispositions de l'article 7 du projet de règlement) et servir comme moyen de preuve de l'établissement dans l'État membre d'origine (article 4 du projet de directive). Ainsi, le risque est-il réel

que, dans le cadre d'actions en justice, une telle carte soit considérée comme indice en faveur de la qualité de travailleur indépendant de son titulaire, ce qui permettrait de masquer une activité qui serait en réalité un faux travail indépendant.

Les données indiquées dans la carte de services et relatives à l'appartenance à tel ou tel secteur d'activité seraient également susceptibles d'être utilisées pour contourner les dispositions applicables au salaire minimum dans un certain secteur. Déjà en l'état actuel, des difficultés de rattacher des prestataires de services à tel ou tel secteur existent fréquemment, conduisant à ce que des travailleurs détachés ne soient pas rémunérés selon le salaire minimum applicable dans le secteur d'activité concerné.

L'introduction de la carte électronique de services conduira à créer un fondement juridique supplémentaire pour le détachement de travailleurs. La carte rendra plus difficile dans l'État membre d'accueil la vérification du fait de savoir si l'entreprise concernée exerce bel et bien une activité économique substantielle dans l'État membre d'origine ou si, au contraire, elle ne recrute des salariés que dans le seul but de les détacher. Ce dernier scénario constituerait alors une location de personnel intérimaire cachée, ce qui, en Allemagne, est illicite dans le secteur du Bâtiment.

Dans le cadre d'une objection au regard du principe de subsidiarité adoptée le 9 mars 2017, le Bundestag allemand a formulé sa position en ce qui concerne la conformité du train de mesures relatif au secteur des services aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (impression du Bundestag 18/11442). Il y a relevé que

- la proposition de directive de la Commission relative à la procédure de notification violait les principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 6 du protocole n° 2 du Traité de Lisbonne) ;
- la proposition de directive de la Commission relative au contrôle de proportionnalité n'était également pas conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 6 du protocole n° 2 du Traité de Lisbonne) ;
- les propositions de directive et de règlement portant sur l'introduction d'une carte électronique européenne de services soulevaient des questions concernant leur compatibilité avec le principe de proportionnalité.

Avec le train de mesures relatif au secteur des services, la Commission européenne met en œuvre sa stratégie pour l'amélioration du marché unique (COM(2015)550 final ; Doc. du Conseil n° 13370/15). Dans son avis du 23 juin 2016 relatif à ladite stratégie (impression du Bundestag 18/8867), le Bundestag allemand a salué, sur le plan du principe, l'objectif poursuivi par la Commission d'approfondir le marché unique, tout en invitant la Commission à

- veiller à ce que le soutien annoncé de la part de la Commission lors de la transposition des dispositions portant sur le marché unique en droit interne demeure non contraignant ;
- ne pas présenter de proposition législative qui aurait pour effet de consacrer le principe du pays d'origine ;
- dûment justifier, à l'occasion de la réforme de la procédure de notification dans le cadre de la directive « services », l'introduction d'une période de *statu quo* applicable lors de la procédure de notification et à développer ensemble avec les États membres la portée de cette mesure. En outre, le processus législatif ne doit pas se trouver ralenti de manière excessive, ni aboutir à des charges administratives supplémentaires ;

- veiller à ce que les modalités d'application de la carte de services conduisent à une réduction des charges administratives et formalités à respecter lors d'activités transfrontalières. La carte de services ne saurait en revanche avoir pour effet d'imposer des charges administratives supplémentaires, ni engendrer une situation dans laquelle l'État membre d'accueil ne pourrait plus formuler à l'encontre du prestataire de services des exigences justifiées.

II. Tout en confirmant sa position formulée à l'égard du train de mesures relatif au secteur des services, ainsi que de la stratégie pour l'amélioration du marché unique, le Bundestag allemand invite le gouvernement fédéral à ce que, au sein du Conseil de l'Union européenne, il

1. intègre dans sa position lors des négociations les critiques formulées par le Bundestag allemand dans l'objection au regard du principe de subsidiarité et, en particulier, qu'il

   a. agisse pour que les modalités d'application de l'intégralité du train de mesures relatif au secteur des services soient conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés par l'article 5 TUE,

   b. insiste sur le respect des compétences des États membres,

   c. invite la Commission européenne à revoir et modifier le train de mesures relatif au secteur des services ;

2. essaie de convaincre les autres États membres que la proposition de directive relative au contrôle de proportionnalité ne soit approuvée que si ladite proposition a préalablement été modifiée d'une manière tenant compte des réserves formulées par le Bundestag allemand dans son objection au regard du principe de subsidiarité ; à cet égard, il faut notamment que soit

   a. précisé que la question de la réglementation de professions constitue une décision autonome relevant des États membres et que l'interdiction d'adopter des mesures d'harmonisation dans le domaine de l'éducation (art. 165, § 4 TFUE) soit respectée,

   b. précisé que, pour l'examen de proportionnalité, les critères formulés par la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (adéquation, nécessité, proportionnalité) et tirés de la jurisprudence de la CJUE sont suffisants,

   c. précisé que la question de la proportionnalité en matière de réglementation de professions ne doit pas être liée à d'autres exigences en rapport avec la prestation de services et que par suite, il est nécessaire de renoncer à exiger que des exigences cumulatives soient retenues,

   d. exclu que, lorsqu'une disposition isolée s'appliquant à une profession est modifiée, cette modification exige que l'intégralité de la réglementation relative à la profession concernée soit alors réexaminée ;

3. essaie de convaincre les autres États membres que la proposition de directive relative à la procédure de notification ne soit approuvée que si ladite proposition a préalablement été modifiée d'une manière tenant compte des réserves formulées par le Bundestag allemand dans son objection au regard du principe de subsidiarité ; en particulier, une réserve d'examen préalable de procédures d'autorisation en matière de services ne saurait être tolérée, car elle équivaudrait à une interdiction avec réserve d'autorisation ;

4. agisse, en ce qui concerne la carte électronique européenne de services pour que

a. cette réglementation ne conduise, dans les faits, à l'introduction du principe du pays d'origine et à la modification du droit en vigueur dans les États membres ; ne peuvent en particulier être acceptés les délais d'examen fort brefs imposés à un État membre d'accueil, ainsi que le mécanisme dit de l'autorisation réputée accordée en cas de non-respect de ces délais. Les dispositions proposées aboutiraient à ce que la carte électronique de services soit en règle générale délivrée par l'État membre d'accueil sans réel examen préalable, ce qui aurait pour conséquence que les exigences imposées par le droit interne, notamment les normes en matière sociale, pourraient être contournées ou vidées de leur sens. À cet égard, il convient d'assurer que le domaine de la protection sociale, tant en ce qui concerne les questions d'assurance sociale que celles de prévention, soit exclu du champ d'application de la directive et du règlement proposés ;

b. la délivrance de la carte électronique de services relève exclusivement de la compétence de l'État membre d'accueil concerné ;

c. ne soit pas créé un nouvel instrument qui permettrait d'entraver les contrôles du travail ou qui faciliterait le travail indépendant fictif ou le travail non déclaré ;

d. les données relatives à l'appartenance à tel ou tel secteur d'activité, notamment relatives à la qualité de travailleur indépendant du titulaire de la carte et le cas échéant indiquées dans la carte de services, ne puissent être utilisées pour contourner les dispositions applicables au salaire minimum dans le secteur concerné. Déjà en l'état actuel, des difficultés de rattacher des prestataires de services à tel ou tel secteur existent fréquemment, conduisant à ce que des travailleurs détachés ne soient pas rémunérés selon le salaire minimum qui leur serait dû dans leur secteur d'activité ;

e. la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 (directive relative au détachement de travailleurs), y compris en ce qui concerne la possibilité d'effectuer des contrôles entre autres pour vérifier si un travail n'est pas en réalité un travail indépendant fictif, ne soit en aucune manière affectée par les dispositions relatives à la carte électronique de services, comme le prévoit le considérant 9 de la proposition de directive relative à la carte de services ;

f. l'obligation de mettre en place une autorité nationale de coordination soit mise en œuvre selon des modalités conformes à la structure fédérale de l'Allemagne et à la répartition des compétences déterminée par le droit constitutionnel. L'application des lois et l'octroi d'autorisations relèvent en principe de la compétence des Länder ;

g. l'autorité de coordination dans l'État membre d'origine comme dans l'État membre d'accueil soit organisée selon des modalités telles que cette autorité n'entre pas en contradiction avec l'idée du guichet unique poursuivie par la directive « services ». Il faut éviter que des doubles structures ne voient le jour. Bien que l'idée du guichet unique ne soit pas toujours mise en œuvre de manière idéale, il est impératif que ce soient les autorités de l'État membre d'accueil qui délivrent les autorisations. Les services administratifs de ces autorités sont en mesure de fournir des renseignements détaillés relatifs aux exigences à remplir et d'assurer un déroulement efficace des procédures administratives ;

h. soit précisé le rapport entre la carte électronique de services prévue et la Carte professionnelle européenne introduite par la directive 2013/55/UE (articles 4 *bis* à 4 *sexies* de

la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles). Là aussi, il faut éviter la mise en place de doubles structures ;

i. soit précisées les modalités d'un mécanisme de sanction permettant de réprimer rapidement et pleinement les violations des obligations imposées par la carte de services ;

j. soit précisé dans quelle mesure la carte de services est personnelle et de quelle manière une transmission de l'entreprise affecte l'utilisation de cette carte ;

5. souligne que le Bundestag allemand soutient l'objectif de la Commission européenne de faciliter la prestation transfrontalière de services, mais que le Bundestag considère en même temps que le train de mesures présenté par la Commission nécessite d'être revu et modifié.

III. Le Bundestag allemand prie son président de porter la présente décision à la connaissance de la Commission européenne, du Parlement européen ainsi que des Parlements des États membres de l'Union.