



N^{os} 4537 et 4538

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE *portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions 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* (N° 4531) ET *relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions* (N° 4529)

PAR Mme MARIETTA KARAMANLI
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
TABLEAU COMPARATIF (N° 4537)	13
TABLEAU COMPARATIF (N° 4538)	15

MESDAMES, MESSIEURS,

Sur proposition de votre rapporteure, la commission des Affaires européennes a adopté, le 21 février 2017, conformément à l'article 151-9 du Règlement de notre Assemblée, deux propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de deux propositions de directives : l'une porte sur les services dans le marché intérieur, l'autre sur le contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

Déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, qui définit les modalités du contrôle de subsidiarité, prévu à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, par les parlements nationaux, ces propositions ont été renvoyées à la commission des Lois. Celle-ci a décidé de s'en saisir.

Le Traité sur l'Union européenne précise, en effet, que « *l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » et que « *les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité* » ⁽¹⁾.

Les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines pour émettre leurs avis sur les projets d'actes législatifs européens. Dans le présent cas ce délai s'achève le 17 mars.

La commission des Lois a adopté ces deux résolutions sans modification, estimant, comme la commission des Affaires européennes, que les propositions de directive en question n'étaient pas conformes au principe de subsidiarité. La commission des Affaires européennes du Sénat a également adopté deux propositions de résolution en ce sens lors de sa réunion du 17 février 2017 ⁽²⁾.

*

* *

(1) Article 5, paragraphe 3.

(2) Propositions de résolution n° 430 et n° 431 (2016-2017) de MM. Didier Marie et Jean-Paul Émorine, déposées au Sénat le 16 février 2017.

Les deux propositions de directive s'inscrivent dans le cadre de la stratégie en faveur de l'approfondissement du marché intérieur présentée le 28 octobre 2015 par la Commission européenne. Cette stratégie vise à donner une nouvelle impulsion au marché unique en adoptant une série d'actions autour de trois grands axes :

« – ouvrir de nouvelles perspectives aux consommateurs, aux professionnels et aux entreprises ;

« – encourager la modernisation et l'innovation dont l'Europe a besoin ;

« – apporter des avantages concrets aux citoyens dans leur vie quotidienne. »⁽¹⁾

Constatant que *« les dispositions nationales rendent parfois difficile l'accès à certains emplois et compliquent la tâche des professionnels qualifiés désireux de s'installer, de proposer leurs services ou de travailler dans d'autres pays de l'Union »*, la Commission ambitionne notamment de *« faire du marché sans frontière des services une réalité concrète »* et entend pour cela *« soutenir les États membres dans leurs efforts de modernisation des professions réglementées. »⁽²⁾*

Présentés le 13 janvier 2017, ces deux projets de textes sont donc la traduction de l'initiative législative annoncée en octobre 2015 par la Commission.

● La proposition de directive « COM [2016] 821 final » prévoit une modernisation du système de notification en matière de services.

S'inscrivant dans une démarche d'achèvement du marché intérieur, la directive de 2006 sur les services⁽³⁾ avait pour principale ambition d'éviter que les réglementations nationales qui restreignent la liberté d'établissement et la libre prestation de services soient discriminatoires au regard de la nationalité ou de la résidence, mais strictement proportionnées et justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. Pour mettre en œuvre ces exigences, elle avait prévu que les États membres notifient à la Commission les régimes d'autorisation ou certaines exigences, qu'ils soient nouveaux ou modifiés, relevant de son champ d'application.

La mise en œuvre de ces dispositions n'ayant pas donné pleinement satisfaction, la proposition de directive entend moderniser l'actuelle procédure de notification afin d'éviter l'adoption par les États membres de régimes d'autorisation ou de certaines exigences non conformes aux dispositions de la directive sur les services de 2006.

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 28 octobre 2015.*

(2) *Idem.*

(3) *Directive 2006/123/ CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.*

Pour cela, son article 3 prévoit une obligation spécifique et inconditionnelle de notification par les États membres. L'article 5 détaille la procédure de notification : les États membres devront transmettre leurs projets à la Commission et aux autres États membres, qui disposeront de deux mois pour présenter leurs observations, l'État membre notifiant disposant ensuite d'un délai d'un mois pour y répondre. En application de l'article 6, la Commission pourra lancer une alerte à l'État membre notifiant si elle émet des réserves quant au respect de la directive sur les services. L'émission d'une alerte serait lourde de conséquences puisque, dans cette hypothèse, l'État membre concerné ne pourrait pas, pendant trois mois, adopter la mesure en cause.

La procédure prévue par les articles 5 et 6 de la proposition de directive impose donc des contraintes nouvelles aux États membres, qui pourraient s'avérer très problématiques pour l'élaboration de la loi : le calendrier législatif des parlements nationaux pourrait être potentiellement bloqué pour une durée de six mois. Elle pose donc un problème d'articulation et de fonctionnement entre institutions politiques européennes et nationales. Elle affecte également l'autonomie reconnue constitutionnellement au Parlement.

Une telle contrainte sur les capacités des États membres à légiférer, y compris dans des domaines tels que la santé ou le tourisme pour lesquels, en vertu des articles 168 et 195 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission n'a qu'une compétence d'appui et de coordination, est de nature à enfreindre le principe de subsidiarité.

La proposition de résolution n° 4358 adoptée par la commission des Lois souligne donc que cette procédure de notification « *entrave l'exercice du pouvoir législatif* », qu'elle « *contraint excessivement les capacités d'intervention des États membres* » et qu'elle « *n'est pas conforme au principe de subsidiarité* ».

- La proposition de directive « COM [2016] 822 final » envisage d'introduire un processus de contrôle de la proportionnalité de la réglementation des services professionnels.

En l'absence d'exigences harmonisées à l'échelle de l'Union européenne, la réglementation des services professionnels demeure aujourd'hui une prérogative des États membres : il appartient à chacun d'entre eux de décider s'il y a lieu d'intervenir et d'imposer des règles et des restrictions à l'accès à une profession ou à son exercice, en veillant à ce que ces règles soient adaptées à ses objectifs et ne créent pas de charges injustifiées. Il s'agit de respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité.

Considérant que le niveau inégal de la réglementation des professions au sein de l'Union a des répercussions négatives sur la prestation des services et la mobilité des professionnels, la Commission entend établir un contrôle de proportionnalité que les États membres devraient mener avant d'adopter ou de modifier des réglementations nationales touchant aux professions concernées.

L'article 4 de la proposition de directive impose aux États membres de réaliser cette évaluation de proportionnalité *ex ante*, en l'étayant par des données probantes qualitatives et, dans la mesure du possible, quantitatives. L'article 5 énumère les justifications motivées par des objectifs d'intérêt général qui pourront être invoquées, reprenant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne : les motifs d'ordre purement économique ayant essentiellement un objectif ou des effets protectionnistes et les motifs strictement administratifs ne pourraient constituer des raisons impérieuses d'intérêt général. L'article 6 impose aux États membres d'évaluer, avant leur introduction, les dispositions restreignant l'accès aux professions réglementées. Il fixe également les principaux critères qui devraient être pris en considération, tels que la nature des risques, la portée des activités réservées à une profession, le lien entre la qualification et les activités ou encore l'incidence économique de la mesure.

Cette proposition de directive comprend des éléments qui posent des difficultés de fond, notamment en raison des contraintes que sa mise en place entraînerait pour l'édiction de règles nationales relatives aux professions entrant dans son champ. L'obligation faite de mener une évaluation indépendante préalable à chaque nouvelle mesure législative entrant dans ce champ pose la question de la capacité pour le législateur national à délibérer et agir en respectant des règles posées par l'Union européenne.

En matière de subsidiarité, les principales difficultés que contient cette proposition tiennent dans le partage des compétences entre les États membres et l'Union européenne dans des domaines qui ne relèvent pas uniquement des services.

S'agissant de la santé, par exemple, en vertu de l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est établi que l'action de l'Union complète les politiques nationales et que le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter des mesures d'encouragement pour protéger et améliorer la santé humaine. Il en va de même dans le domaine du tourisme, en vertu de l'article 195 du même traité, ou encore dans celui de l'enseignement, selon l'article 165, qui pourraient être également affectés par la procédure de proportionnalité proposée par la Commission européenne.

Dès lors, l'introduction d'un contrôle *ex ante* de proportionnalité obligatoire pourrait contraindre la satisfaction d'objectifs nationaux tels que la protection la plus haute possible de la santé humaine ou une politique économique de promotion du tourisme décidée à l'échelon national.

C'est pourquoi la proposition de résolution n° 4537 adoptée par la commission des Lois souligne que le contrôle de proportionnalité proposé « pourrait atteindre la capacité des États membres de mettre en œuvre des réglementations en matière de santé et de tourisme » et « n'est pas conforme au principe de subsidiarité ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 22 février 2017, la commission des Lois procède à l'examen, sur le rapport de Mme Marietta Karamanli, des propositions de résolution européenne (n° 4531 et n° 4529) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions 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 (COM [2016] 821 final) et relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (COM [2016] 822 final).

Mme Marietta Karamanli, rapporteure. Monsieur le président, mes chers collègues, les deux propositions de résolution que nous allons examiner, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, ont été adoptées hier par la commission des Affaires européennes. Elles portent sur deux propositions de directives relatives, d'une part, au système de notification en matière de services et, d'autre part, aux professions réglementées.

L'article 88-6 de la Constitution définit, vous le savez, les modalités du contrôle du principe de subsidiarité, prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, par les parlements nationaux. L'exercice de ces compétences est soumis à trois principes fondamentaux figurant à l'article 5 du traité, qui encadrent et limitent le champ d'action de l'Union pour mieux protéger la marge de manœuvre des États : le principe d'attribution, le principe de proportionnalité et le principe de subsidiarité.

Le principe d'attribution prévoit que l'Union européenne ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les traités. Le principe de proportionnalité limite l'exercice des compétences de l'Union à ce qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs des traités. Enfin, le principe de subsidiarité implique que, pour les compétences partagées, l'Union européenne ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres.

Les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines pour émettre un avis sur les projets de texte européens, ce délai s'achevant le 17 mars dans le cas présent.

Les propositions de résolutions adoptées hier jugent que les deux propositions de directives en question ne sont pas conformes au principe de subsidiarité. Le Sénat a porté le même jugement et a adopté une résolution en ce sens la semaine dernière. De quoi s'agit-il ?

Ces deux propositions de directives sont intégrées dans le « paquet services » qui a été présenté par la Commission européenne en janvier dernier. Elles s'inscrivent dans la continuité de la politique de la Commission visant à limiter les entraves à la croissance dans le secteur des services, via l'approfondissement du marché intérieur unique. Cette ligne s'est traduite par la « stratégie pour le marché unique », dont ces deux textes sont les derniers éléments en date.

La première directive propose une modernisation du système de notification en matière de services. Elle établit ainsi une procédure de notification qui découle de la directive « Services » du 12 décembre 2006, visant à éviter que les mesures qui restreignent la liberté d'établissement et la libre prestation de services ne soient discriminatoires au regard de la nationalité ou de la résidence, mais soient proportionnées et justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général.

Des points d'inquiétude motivent, selon moi, un avis de non-conformité au principe de subsidiarité.

Tout d'abord, l'extension démesurée du champ de la directive, puisqu'elle pourrait limiter d'autant le champ d'intervention des États membres.

Les contraintes pesant sur la procédure parlementaire, ensuite, pourraient s'avérer délétères. L'impossibilité pour un État membre d'appliquer une réglementation lorsque la Commission européenne l'alerte, pendant un délai de trois mois, pourrait par exemple entrer en contradiction avec les agendas parlementaires de ces États membres. En effet, l'exigence d'un tel délai implique un gel de la procédure législative pour les mesures notifiées, ce qui pose un problème important au législateur, ainsi qu'en termes de souveraineté du Parlement. Il pourrait même en résulter des risques quant à la bonne application de la loi.

La seconde directive propose d'introduire un processus de contrôle de la proportionnalité de la réglementation des services professionnels. Si la Commission reconnaît qu'il appartient à chaque État membre de décider s'il y a lieu d'intervenir et d'imposer des règles et des restrictions pour l'accès à une profession ou à son exercice, elle souhaite soumettre ces décisions à un contrôle de proportionnalité *ex ante*, ce qui reviendrait à codifier la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne. Autrement dit, la directive fixe un cadre pour évaluer dans quelle mesure une réglementation nationale des professions, ou toute exigence nationale applicable aux qualifications, seraient susceptibles d'entraver ou de rendre moins attrayant l'exercice des professions concernées par les citoyens et les entreprises de l'Union européenne.

Cette proposition peut exercer des contraintes pour l'instauration de règles nationales relatives aux professions entrant dans le champ de la directive – je pense, par exemple, aux modifications que nous avons apportées lors de

l'adoption de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».

En matière de subsidiarité, les principales difficultés que contient cette proposition tiennent dans le partage des compétences entre les États membres et l'Union européenne dans des domaines qui ne relèvent pas uniquement des services.

Dans le domaine de la santé, par exemple, en vertu de l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est établi que l'action de l'Union complète les politiques nationales et que le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter des mesures d'encouragement pour protéger et améliorer la santé humaine. Il en va de même dans le domaine du tourisme, en vertu de l'article 195 du même traité, ou encore dans le domaine de l'enseignement, selon l'article 165, qui pourraient être également affectés par la procédure de proportionnalité proposée par la Commission européenne.

Dès lors, l'introduction d'un contrôle ex ante de proportionnalité obligatoire pourrait contraindre la satisfaction d'objectifs nationaux tels que la protection la plus haute possible de la santé humaine ou une politique économique de promotion du tourisme décidée à l'échelon national.

Enfin, pose aussi problème l'obligation faite de mener une évaluation indépendante en préalable à chaque nouvelle mesure législative entrant dans ce champ, ce qui, là encore, pose la question de la capacité du législateur à agir et délibérer dans le respect des règles posées par l'Union européenne.

La proposition de directive ne me paraît donc pas en tout point conforme au principe de subsidiarité.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je vous propose d'adopter ces deux propositions de résolutions, qui jugent que les deux textes auxquelles elles se rapportent ne sont pas conformes au principe de subsidiarité.

M. le président Dominique Raimbourg. J'appelle votre attention sur le fait que c'est la première fois qu'une commission permanente de l'Assemblée nationale se saisit d'une proposition de résolution européenne en application de l'article 88-6 de la Constitution, et estime que la proposition de directive examinée n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

*

* *

La Commission adopte successivement les propositions de résolution européenne n° 4531 et n° 4529.

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** les propositions de résolution européenne (n° 4531 et n° 4529) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions 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 (COM [2016] 821 final) et relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (COM [2016] 822 final) dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF (N° 4537)

Texte de la proposition de résolution européenne

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la 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)

Article unique

L'Assemblée nationale,

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 151-9 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 5 et 7 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 6 et 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 3 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles,

Vu la 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,

Considérant que la Commission européenne estime que la réglementation par voie d'activités réservées ne devrait

Texte adopté par la Commission

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la 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)

Article unique

(Sans modification)

Texte de la proposition de résolution européenne

—

être utilisée que si les mesures visent à prévenir le risque d'une atteinte grave à des objectifs d'intérêt général,

Considérant, également, que la Commission estime que la suppression des restrictions disproportionnées à l'accès aux professions réglementées ou à leur exercice ne peut pas être mise en œuvre d'une manière suffisante par les États membres,

Considérant que la proposition de directive étend le champ du contrôle de proportionnalité aux professions réglementées qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE,

Considérant que le contrôle de proportionnalité proposé pourrait atteindre la capacité des États membres de mettre en œuvre des réglementations en matière de santé ou de tourisme,

Considérant que l'action de l'Union, dans les domaines de la protection et l'amélioration de la santé humaine et le tourisme, ne doit que compléter celle des États membres,

Estime ainsi que la proposition de directive précitée n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Texte adopté par la Commission

—

TABLEAU COMPARATIF (N° 4538)

Texte de la proposition de résolution européenne

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la 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 (COM (2016) 821 final)

Article unique

L'Assemblée nationale,

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 151-9 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 5 et 7 du Traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 3 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la 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,

Considérant que la procédure de notification proposée entrave l'exercice du pouvoir législatif de telle sorte qu'une

Texte adopté par la Commission

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la 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 (COM (2016) 821 final)

Article unique

(Sans modification)

**Texte de la proposition
de résolution européenne**

—

règle nationale qui pourrait permettre de mieux atteindre des objectifs de réglementation des activités de service pourrait être privée d'opposabilité,

Considérant, en particulier, que la mise en place d'une action préventive interdisant la mise en œuvre d'une mesure notifiée contraint excessivement les capacités d'intervention des États membres,

Considérant que la proposition de la Commission européenne ne justifie pas suffisamment en quoi la modernisation de la procédure de notification permettrait de mieux satisfaire l'objectif d'approfondissement du marché intérieur des services à l'échelle de l'Union,

Estime ainsi que la proposition de directive précitée n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Texte adopté par la Commission

—