



Council of the  
European Union

137361/EU XXV.GP  
Eingelangt am 20/03/17

Brussels, 20 March 2017  
(OR. en, fr)

7511/17

---

---

**Interinstitutional File:**  
**2016/0404 (COD)**

---

---

**COMPET 199**  
**MI 254**  
**ETS 23**  
**DIGIT 64**  
**SOC 213**  
**EMPL 162**  
**CONSOM 102**  
**CODEC 443**  
**PARLNAT 99**  
**INST 140**

#### **COVER NOTE**

---

From: Sénat français  
date of receipt: 17 March 2017  
To: General Secretariat of the Council

---

Subject: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions  
[doc. 5281/17 COMPET 22 MI 32 ETS 3 DIGIT 6 SOC 16 EMPL 12 CONSOM 11 CODEC 36 IA 7 - COM (2016) 822 final]  
- Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached copy of the above mentioned opinion.

---

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160822.do>



COMMISSION  
DES  
AFFAIRES EUROPÉENNES

---

Paris, le 20 mars 2017

*LE PRÉSIDENT*

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (COM (2016) 822 final), exposant les raisons pour lesquelles ils n'apparaissent pas conformes au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit par la commission des affaires européennes, je vous transmets également le compte rendu de la réunion qui a été consacrée à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma plus haute considération.

*P.J.*

Jean BIZET

Monsieur Joseph MUSCAT  
Président  
Conseil de l'Union européenne  
Rue de la loi, 175  
B – 1048 BRUXELLES

**Économie, finances et fiscalité - Mise en oeuvre de la directive « Services » : avis motivés de MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie**

**M. Didier Marie, rapporteur.** - Je vous prie d'excuser l'absence de notre collègue Jean-Paul Émorine.

La Commission européenne a inscrit le secteur des services comme priorité dans son programme de travail pour 2017. Le 10 janvier dernier, elle a ainsi présenté une série de mesures pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, et en particulier la mise en oeuvre de la directive dite « Services » de 2006. Ces nouveaux dispositifs s'inscrivent dans le cadre de sa stratégie pour le marché unique telle qu'exposée le 28 octobre 2015 dans sa communication « Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises ».

Nous souhaiterions, mon collègue M. Émorine et moi-même, émettre des réserves sur deux de ces textes quant au respect du principe de subsidiarité.

Le premier de ces textes est la directive visant à moderniser la procédure de notification prévue par la directive « Services ». Les États membres sont aujourd'hui tenus de notifier à la Commission européenne toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative concernant les régimes d'autorisation ou certaines exigences pouvant restreindre la liberté d'établissement et la libre prestation de service. La Commission communique ces dispositions aux autres États membres - ce qui n'empêche pas leur adoption. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit européen et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de les adopter, ou de les supprimer.

Elle estime aujourd'hui que cette procédure n'est pas efficace. Près de 40 % des textes semblent ne pas avoir été notifiés préalablement. La Commission juge que cette défaillance empêche la directive « Services » d'atteindre son plein potentiel économique, soit une augmentation de 2,6 % du PIB de l'Union européenne. D'après ses estimations, les réformes mises en oeuvre par les États membres entre 2006 et 2014 n'ont permis de réaliser qu'un tiers de son potentiel.

Le nouveau dispositif prévoit une notification des projets au moins trois mois avant leur adoption, qu'il s'agisse de lois, de règlements, de dispositions administratives de nature générale ou de toute autre règle contraignante. Cette notification ouvre une phase de consultation de trois mois pendant laquelle la Commission ou les autres États membres peuvent formuler des observations. Les États prescripteurs devront prendre en compte celles-ci. Si, à l'issue de ce délai, la Commission émet encore des réserves sur la conformité du projet de mesures notifié, elle en alerte l'État membre. Une telle alerte empêche pendant trois nouveaux mois l'État notifiant d'adopter les mesures concernées.

Le projet de la Commission de notifier un texte avant même qu'il ne soit adopté n'est pas sans susciter de fortes réserves. La phase de consultation que la notification ouvre laisse entendre implicitement une intervention de la Commission dans le travail du législateur national, ce qui

paraît difficilement acceptable. Dans ces conditions, nous vous proposons d'adopter un avis motivé au titre de l'article 88-6 de la Constitution, conforme à la position du Gouvernement.

Le deuxième texte est la proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions. Son objectif est de demander aux États membres de mettre en place une évaluation préalable de toute nouvelle réglementation encadrant l'exercice d'une profession. Elle concerne toutes les professions dont l'accès est limité par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Cette évaluation devra être faite par un organisme national indépendant et objectif. La directive ne précise pas si cet avis est contraignant. Le Sénat a adopté une proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes réservant à la loi le pouvoir de créer ce type d'institutions afin d'en limiter le nombre.

La directive précise que ces dispositions nouvelles peuvent être prises pour des motifs d'intérêt général, notamment la sécurité publique, la santé publique ou la protection des consommateurs. Elle exclut les motifs d'ordre purement économique. Au regard des motifs invoqués, les dispositions envisagées sont évaluées pour garantir qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire et que le principe de proportionnalité est ainsi respecté. Les dispositions nouvelles sont alors notifiées à la Commission européenne. Les États membres et les parties intéressées peuvent présenter leurs observations.

Cette proposition de directive ne respecte pas le principe de subsidiarité. Tout d'abord, différents articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) excluent les mesures d'harmonisation et laissent toute latitude aux États membres pour établir leur réglementation. C'est le cas de l'article 195 du TFUE qui exclut toute harmonisation dans le secteur du tourisme. De même, en ce qui concerne la protection des consommateurs, l'article 169 du TFUE dispose que les États membres peuvent maintenir ou établir des mesures de protection plus strictes si elles sont compatibles avec les traités.

En outre, l'article 91 du TFUE dispose que pour l'établissement de règles encadrant les conditions d'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans un État membre, il est tenu compte de l'impact sur le niveau de vie et l'emploi ainsi que de l'exploitation des équipements de transport. Or, le texte présenté exclut que des dispositions nouvelles soient adoptées pour des motifs d'ordre purement économique. Enfin, l'article 168 du TFUE prévoit que l'action de l'Union est menée dans le respect de la responsabilité des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. L'engagement de la responsabilité des États membres sur ces questions est incompatible avec la mise en place d'un contrôle de proportionnalité des dispositions prises pour encadrer l'accès au niveau national aux professions en lien avec la santé. Sur ce sujet, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est constante : elle reconnaît la possibilité pour les États-membres de limiter la liberté d'établissement pour protéger la santé publique. Sur ce texte, nous vous proposons donc également d'adopter un avis motivé au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

**M. Jean Bizet, président.** - Nous sommes là dans le droit fil de notre mission consistant à veiller que la Commission européenne respecte le principe de subsidiarité.

*À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution portant avis motivé.*

*Proposition de résolution européenne portant avis motivé*

La proposition de directive tendant à établir un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions COM(2016) 822 final doit favoriser le développement d'un marché intérieur des services.

Ce texte prévoit que les États membres mettent en place une évaluation préalable de toute nouvelle réglementation visant à encadrer l'exercice d'une profession. Les conclusions de cette évaluation seront notifiées à la Commission. Les autres États membres pourront présenter leurs observations. Ces dispositions nouvelles peuvent être prises pour des motifs d'intérêt général notamment la sécurité publique, la santé publique ou la protection des consommateurs. Les motifs d'ordre purement économiques sont exclus et ces mesures doivent respecter le principe de proportionnalité garantissant qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

le Sénat fait les observations suivantes :

- ce texte permet à la Commission et aux autres États membres d'émettre un avis sur des dispositions prises dans un cadre national ;
- le texte COM (2016) 822 final s'applique à l'ensemble des professions réglementées. Or, celles-ci s'exercent dans différents secteurs d'activité pour lesquels le TFUE peut prévoir des règles spécifiques ;
- l'article 169 du TFUE dispose que les États-membres peuvent maintenir ou établir des mesures de protection plus strictes si elles sont compatibles avec les traités, pour la protection des consommateurs ;
- dans le secteur des transports, l'article 91 du TFUE prévoit l'établissement de règles encadrant les conditions d'admission peuvent être prises au regard de motifs économiques ;
- dans le domaine de la santé, l'article 168 du TFUE dispose que l'action de l'Union est menée dans le respect de la responsabilité des États membres, ce qui exclut toute application du principe de proportionnalité ;
- l'article 195 du TFUE exclut toute harmonisation des règles législatives et réglementaires dans le secteur du tourisme.

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de directive COM (2016) 822 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.

N° 105  
**S É N A T**

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

17 mars 2017

**ATTENTION**

**DOCUMENT PROVISOIRE**

*Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique*

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE**  
**PORTANT AVIS MOTIVÉ**

*sur la conformité au principe de subsidiarité sur la mise en œuvre de la directive « services » – professions réglementées*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des affaires économiques dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 431 (2016-2017).

La proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions COM (2016) 822 final doit favoriser le développement d'un marché intérieur des services.

Ce texte prévoit que les États membres mettent en place une évaluation préalable de toute nouvelle réglementation visant à encadrer l'exercice d'une profession. Les conclusions de cette évaluation seront notifiées à la Commission. Les autres États membres pourront présenter leurs observations. Ces dispositions nouvelles peuvent être prises pour des motifs d'intérêt général, notamment la sécurité publique, la santé publique ou la protection des consommateurs. Les motifs d'ordre purement économique sont exclus et ces mesures doivent respecter le principe de proportionnalité garantissant qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– ce texte permet à la Commission et aux autres États membres d'émettre un avis sur des dispositions prises dans un cadre national ;

– le texte COM (2016) 822 final s'applique à l'ensemble des professions réglementées. Or, celles-ci s'exercent dans différents secteurs d'activité pour lesquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) peut prévoir des règles spécifiques ;

– l'article 169 du TFUE dispose que les États membres peuvent maintenir ou établir des mesures de protection plus strictes si elles sont compatibles avec les traités, pour la protection des consommateurs ;

– dans le secteur des transports, l'article 91 du TFUE prévoit l'établissement de règles encadrant les conditions d'admission peuvent être prises au regard de motifs économiques ;

– dans le domaine de la santé, l'article 168 du TFUE dispose que l'action de l'Union est menée dans le respect de la

responsabilité des États membres, ce qui exclut toute application du principe de proportionnalité ;

– l'article 195 du TFUE exclut toute harmonisation des règles législatives et réglementaires dans le secteur du tourisme.

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de directive COM (2016) 822 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.

*Devenue résolution du Sénat le 17 mars 2017.*

*Le Président,*

*Signé : Gérard LARCHER*