

10.03.17

Décisiondu Bundesrat

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**

Lors de sa 954^e session, le 10 mars 2017, le Bundesrat a pris la position suivante conformément à l'article 12, point b, du traité sur l'Union européenne (TUE) :

1. Le Bundesrat estime qu'en l'état, la proposition de directive n'est pas conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité respectivement énoncés à l'article 5, paragraphe 3, et à l'article 5, paragraphe 4, du TUE. Ladite proposition prévoit une procédure débouchant sur un contrôle préventif, qui serait uniquement exercé par la Commission, de la compatibilité du droit national avec le droit de l'UE. Les modifications de l'actuelle procédure de notification telles qu'elles sont envisagées par la proposition empiètent considérablement sur le droit de souveraineté nationale et sont extrêmement inquiétantes quant à leur compatibilité avec le principe de démocratie.
2. À ce jour, les États membres doivent notifier toute nouvelle disposition nationale relevant du domaine de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (directive Services) uniquement en vertu de l'article 15, paragraphe 7, et de l'article 39, paragraphe 5, alinéa 2. Plus particulièrement, la procédure de notification actuelle n'empêche pas les États membres d'adopter immédiatement la disposition concernée et de la faire

entrer en vigueur. Or, la proposition de directive prévoit que les projets de réglementations nationales ne pourront être adoptés qu'au terme d'une période de statu quo d'en principe trois mois (article 3, paragraphe 3, et article 5, paragraphe 2, de la proposition en question). Les exceptions, par exemple pour les cas d'urgence, pour les propositions de loi du Parlement ou encore pour les amendements déposés par des députés, font défaut. Désormais, les États membres sont tenus de dûment justifier, dans le cadre d'un contrôle préalable, les projets de réglementation devant être notifiés, et de présenter des preuves concrètes de la proportionnalité d'une réglementation (article 3, paragraphe 5, de la proposition de directive). Le manquement au devoir de notification constitue un vice de procédure substantiel grave quant à ses effets vis-à-vis des particuliers (article 3, paragraphe 4, de la proposition de directive) et entraîne l'inapplicabilité de la réglementation concernée. Si la Commission estime que le projet n'est pas compatible avec la directive Services, elle peut adopter une décision (article 7 de la proposition de directive) enjoignant l'État membre de renoncer ou de mettre fin à la réglementation concernée.

3. Le Bundesrat fait valoir que ne serait-ce qu'au regard de sa compatibilité avec le principe de démocratie, qui compte en vertu de l'article 2, première phrase, du TUE parmi les valeurs élémentaires de l'UE, la proposition soulève des inquiétudes. En raison du vaste champ d'application de la directive proposée, toute activité parlementaire ayant un quelconque rapport avec les services sera désormais soumise à l'approbation de la Commission. Cela signifie qu'avec cette proposition de directive, des parlements ayant une légitimité démocratique seront placés sous le contrôle de la Commission, à savoir d'un organe exécutif. La compétence législative des États membres dans le domaine des services serait sapée.
4. L'objection de non-conformité au principe de subsidiarité conformément à l'article 12, point b, du TUE porte également sur la question de la compétence de l'UE – cf. à ce propos les prises de position du Bundesrat en date du 9 novembre 2007, imprimé 390/07 du Bundesrat (décision), point 5, en date du 26 mars 2010, imprimé 43/10 du Bundesrat (décision), point 2, et en date du 16 décembre 2011, imprimé 646/11 du Bundesrat (décision), point 2. Le principe de subsidiarité est un principe relatif à l'exercice des compétences. Il y a également violation du principe de subsidiarité en cas d'absence de compétence de l'Union. Voilà pourquoi il faut tout d'abord vérifier, dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, si la proposition peut se fonder sur une

base juridique requise en vue de l'action de l'EU.

5. D'après elle, la proposition de directive se fonde sur l'article 53 paragraphe 1, ainsi que sur l'article 62 du TFUE et sur la compétence en matière de marché intérieur résultant de l'article 114 du TFUE. Cependant, l'article 53, paragraphe 1, du TFUE permet seulement d'adopter des directives en vue de la reconnaissance mutuelle de certificats et de la « coordination » de dispositions nationales des États membres. Or, une réserve d'examen préventive de l'ensemble des réglementations en matière de services dépasse largement le cadre d'un simple rôle de coordination en lien avec la reconnaissance mutuelle de certificats. La proposition ne saurait non plus se fonder sur l'article 114 du TFUE : conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), l'article 114 du TFUE ne confère au législateur de l'Union aucune compétence générale en vue de réglementer le marché intérieur. Un acte adopté sur la base de l'article 114 du TFUE doit plutôt contribuer effectivement à éliminer les obstacles s'opposant à la réalisation du marché intérieur, ou remédier aux distorsions de concurrence notables (cf. CJUE, arrêt en date du 5 octobre 2000, affaire C-376/98, République fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'EU). En l'occurrence, rien ne montre ou ne fait apparaître quelles mesures des États membres qui constitueraient une menace concrète justifieraient un empiètement d'une telle ampleur sur la compétence réglementaire du législateur national. La proposition se contente simplement de constater 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 ». Or, l'article 114 TFUE ne le permet pas.
6. De plus, charger la Commission de décider de la compatibilité d'un projet de mesure avec la directive Services a pour conséquence de modifier la nature des relations que les institutions européennes entretiennent les unes avec les autres et qui sont régies par les traités. Le TFUE comprend diverses règles relatives aux procédures d'infraction, qui permettent au final et seulement de manière incidente un « contrôle de la norme » ultérieur contraignant par la CJUE. Dans ce contexte et conformément à l'article 258 du TFUE, la Commission peut ouvrir contre un État membre, si elle estime qu'il a manqué

à une obligation qui lui incombe en vertu des traités, une procédure d'infraction dans laquelle la CJUE décide en dernier lieu du respect du droit de l'UE. Toute modification substantielle de ces relations, comme le prévoit la proposition de directive, requiert une modification des traités.

7. En outre, la proposition n'est pas conforme non plus au principe de proportionnalité. D'après l'article 5, paragraphe 4, du TUE, le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Plus particulièrement, ils doivent être nécessaires et appropriés.
8. L'objectif de la proposition est d'examiner plus efficacement la législation des États membres dans le domaine de la directive de l'UE sur les services, et de mieux la mettre en œuvre. Cependant, il existe déjà des procédures de vérification contraignante de la compatibilité de la législation nationale avec le droit de l'UE (procédures d'infractions). La Commission n'expose pas de manière plausible pourquoi il y a là une nécessité d'intervenir. Elle n'explique pas assez non plus pourquoi le régime actuel de notification doit être renforcé. L'inefficacité de la procédure actuelle de notification mise en cause par la Commission n'est pas suffisamment étayée.
9. En permettant de suspendre des procédures législatives nationales, en imposant des obligations de preuve considérables et en introduisant une réserve d'approbation de la Commission pour les réglementations nationales, la mesure empiète considérablement sur la souveraineté des États membres. C'est tout particulièrement à cet égard que le Bundesrat la juge également inappropriée.
10. Enfin, les modifications suggérées entraîneront une charge administrative sensiblement accrue à l'échelle des États membres, sans apporter de valeur ajoutée. Prétendre que les coûts afférents seront compensés par des économies sur les coûts des procédures d'infraction demeure une simple assertion.