

**Décision****du Bundesrat**

---

**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**

Lors de sa 954<sup>e</sup> 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 que définir, sous forme de directive comme cela est envisagé, des critères à l'échelle de l'UE en vue de l'évaluation de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles nationales ou avant la modification des réglementations existantes empiète sur le droit de souveraineté nationale et n'est pas conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.
2. Il doute que la proposition de directive puisse se fonder sur une base juridique requise en vue de l'action de l'UE. 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).
3. La proposition constitue un empiètement sur le droit qu'ont les États membres de réguler les professions réglementées. Il revient aux différents États membres d'introduire des réglementations relatives à l'accès à une profession ou à l'exercice de cette profession dans la mesure où les principes de non-

discrimination et de proportionnalité sont respectés. Dans ce domaine, l'UE ne dispose d'aucune compétence globale pour légiférer ou harmoniser.

4. La Commission fonde sa proposition sur l'article 46, l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du TFUE. La condition préalable au fondement juridique choisi est qu'avec l'aide du rapprochement des législations, le projet de directive ait effectivement pour objet de faciliter la mobilité des employés, des personnes désireuses de s'établir ailleurs et des prestataires de services entre le pays d'origine et le pays de destination et d'améliorer, par là même, l'exercice d'activités transfrontalières. Un effet « marché unique » positif est nécessaire. La mobilité des indépendants et des salariés est assurée par le biais de la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Il n'y a donc aucune nécessité d'intervenir pour garantir la mobilité. Le législateur européen a déjà désigné à l'article 59, paragraphe 3, de ladite directive les critères de proportionnalité dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
5. L'objectif de la base juridique choisie est de surmonter les obstacles actuellement autorisés par le droit national à l'aide de la reconnaissance ou de la coordination du droit national dans un souci de sécurité juridique. Une codification de la jurisprudence relative au contrôle de proportionnalité dans le cadre d'une directive n'apporte aucune valeur ajoutée et sert tout au plus à harmoniser l'examen des obstacles aux libertés fondamentales, mais ne permet pas de les surmonter. De ce fait, la réglementation contraignante proposée ne correspond pas à l'objectif de la base juridique.
6. Selon l'article 5, paragraphe 3, du TUE, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, 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. La jurisprudence constante de la CJUE et l'article 59, paragraphe 3, de la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles offrent d'ores et déjà un cadre juridique communautaire uniforme pour contrôler la proportionnalité des réglementations professionnelles nationales. Le respect de cette jurisprudence peut également être garanti de manière suffisante à l'échelle nationale.

7. Aux termes de l'article 5, paragraphe 4, du TUE, le respect du principe de proportionnalité veut que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.
8. Le Bundesrat doute que la définition de critères à l'échelle de l'UE en vue de contrôler la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles nationales ou avant la modification des réglementations existantes et que la méthodologie fixée dans ce contexte soient proportionnées, et plus particulièrement nécessaires et appropriées, dans leur contenu. Le principe de proportionnalité est codifié tant dans les traités de l'Union que dans la législation de l'UE. Il produit déjà ses effets en tant qu'élément du principe matériel de l'État de droit visé aux articles 2 et 5 du TFUE. Un contrôle de la proportionnalité des réglementations professionnelles actuelles et futures a déjà lieu en Allemagne (comme dans les autres États membres de l'UE) pour des raisons constitutionnelles.
9. Avec ses critères de contrôle extrêmement détaillés, la présente proposition de directive dépasse clairement la jurisprudence constante de la CJUE. La définition, par le biais d'une directive, d'exigences additionnelles auxquelles devrait satisfaire tout contrôle de la proportionnalité n'est ni nécessaire, ni appropriée, et elle n'est pas compatible avec l'objectif de la directive, qui vise à permettre aux autorités nationales de réaliser ledit contrôle avec plus de facilité.
10. Le Bundesrat est d'avis qu'il est possible d'envisager d'autres mesures (autorégulation volontaire, etc.) qui restreindraient moins les droits des États membres que ne le ferait l'adoption d'un acte juridique. En vertu du droit actuel, chaque adoption et chaque modification d'une réglementation professionnelle donne déjà lieu à un contrôle de proportionnalité. À l'ère de la déréglementation et de la réduction des formalités administratives, il est impossible de s'expliquer les tenants et les aboutissants de ces critères de contrôle détaillés et de ces vastes dispositions relatives à la méthodologie. Les charges considérables qui en résultent sont disproportionnées par rapport à leur utilité. L'actuel cadre juridique de l'UE et la jurisprudence constante de la CJUE concernant le contrôle de proportionnalité pourraient être mis à la disposition des autorités nationales – comme l'avait exigé le Conseil européen en février 2015 – à l'aide d'une orientation (juridiquement contraignante) afin de faciliter le contrôle de proportionnalité. Il est possible de réaliser un

contrôle efficace de la législation des États membres et par là même du respect du principe de proportionnalité par le biais des mécanismes de contrôle existants (comme les procédures pilotes et les procédures d'infraction). De ce point de vue non plus, il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle directive distincte.