



29.3.2017

AVIS MOTIVÉ D'UN PARLEMENT NATIONAL SUR LA SUBSIDIARITÉ

Objet: Avis motivé du Bundesrat allemand, relatif à 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)0821 – C8-0011/2017 – 2016/0398(COD))

Conformément à l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Le Bundesrat allemand a adressé l'avis motivé joint en annexe sur la proposition susmentionnée de directive.

En vertu du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

Parlement des représentants des Länder de la République fédérale d'Allemagne
BUNDESRAT
954^e session du 10.3.2017
Document 6/17
DÉCISION
du Bundesrat allemand

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)0821)

Lors de sa 954^e session, le 10 mars 2017, le Bundesrat allemand a formulé l'avis ci-après, conformément à l'article 12, point b), du traité sur l'Union européenne.

1. Le Bundesrat estime que la proposition de directive sous sa forme actuelle ne respecte ni le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité UE, ni le principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du traité UE. Elle comprend une procédure qui prévoit que seule la Commission effectue un contrôle préventif de la conformité du droit national avec le droit de l'Union. Les modifications de la procédure de notification existante prévues par la proposition de directive entraînent une ingérence considérable dans les droits régaliens des États et sont vivement préoccupantes du point de vue du respect du principe de démocratie.
2. Pour l'heure, les États membres ne doivent notifier toute nouvelle disposition nationale relative à la directive 2006/123/CE (directive «services») qu'au titre de l'article 15, paragraphe 7, et de l'article 39, paragraphe 5, alinéa 2. La procédure de notification en vigueur n'empêche notamment pas les États membres d'adopter et d'appliquer immédiatement les dispositions en question. Cependant, la proposition de directive dispose que les projets de mesures nationales ne peuvent être adoptés qu'après expiration d'un délai d'en principe trois mois (article 3, paragraphe 3, et article 5, paragraphe 2, de la proposition de directive). Aucune exception n'est prévue, par exemple en cas d'urgence, de projets de loi au sein du Parlement ou d'amendements de députés. Désormais, les États membres doivent obligatoirement soumettre les projets de dispositions à notifier à une procédure de contrôle préalable et fournir des informations concrètes démontrant la conformité des dispositions en question (article 3, paragraphe 5, de la proposition de directive). Le non-respect de l'obligation 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), qui entraîne l'inapplicabilité de la disposition concernée. Si la Commission considère que le projet de disposition n'est pas conforme à la directive «services», elle peut adopter une décision (article 7 de la proposition de directive) exigeant que l'État membre concerné s'abstienne d'adopter le projet de disposition ou abroge la disposition.

3. Le Bundesrat est préoccupé par le fait que la proposition à l'examen pourrait ne pas être conforme au principe de démocratie, lequel fait partie des valeurs fondamentales de l'Union européenne énoncées à l'article 2, première phrase, du traité UE. Compte tenu du large champ d'application de la proposition de directive, toute activité parlementaire ayant un lien avec les services pourrait à l'avenir requérir une autorisation préalable de la Commission. Autrement dit, en vertu de cette proposition de directive, les parlements bénéficiant d'une légitimité démocratique seraient soumis au contrôle de la Commission, qui est un organe exécutif. Les États membres se verraient ainsi privés de leurs compétences législatives dans le domaine des services.
4. L'objection pour non-conformité au principe de subsidiarité au titre de l'article 12, point b), du traité UE englobe également le volet afférent aux compétences de l'Union européenne (voir à ce sujet les avis rendus par le Bundesrat le 9 novembre 2007 (document du Bundesrat 390/07 (décision), point 5), le 26 mars 2010 (document du Bundesrat 43/10 (décision), point 2), ainsi que le 16 décembre 2011 (document du Bundesrat 646/11 (décision), point 2)). Le principe de subsidiarité est un principe portant sur l'exercice des compétences. Il peut également y avoir violation du principe de subsidiarité si l'Union n'est pas compétente. Dès lors, dans le cadre du contrôle de subsidiarité, il convient de vérifier tout d'abord si la proposition se fonde sur une base juridique justifiant une action de l'Union.
5. La proposition de directive se fonde sur l'article 53, paragraphe 1, du traité FUE, en relation avec l'article 62, ainsi que sur les compétences en matière de marché intérieur visées à l'article 114. Toutefois, l'article 53, paragraphe 1, du traité FUE permet uniquement l'adoption de directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, ainsi qu'à la «coordination» des dispositions des États membres. Une réserve préventive avant examen de toutes les dispositions relatives aux services va cependant bien au-delà d'une simple activité de coordination menée dans le cadre de la reconnaissance mutuelle des diplômes. De même, la proposition ne peut vraiment se fonder sur l'article 114 du traité FUE: selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 114 du traité FUE ne donne pas au législateur de l'Union une compétence générale pour réglementer le marché intérieur. L'adoption d'un acte juridique sur la base de l'article 114 du traité FUE doit plutôt contribuer à l'élimination d'entraves à la réalisation du marché intérieur ou de distorsions sensibles de concurrence (voir CJUE, arrêt du 5 octobre 2000, affaire C-376/98, République fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne). En l'espèce, il n'y a ni preuve ni constatation de mesures concrètes menaçantes des États membres justifiant une telle ingérence grave dans les compétences réglementaires du législateur national. La proposition se limite à la simple constatation qu'il faut empêcher l'élaboration hétérogène de législations nationales et contribuer au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales en ce qui concerne les services relevant de la directive sur les services. L'article 114 du traité FUE ne confère pas une telle compétence.
6. En outre, le fait de confier à la Commission le pouvoir de décider de la conformité d'un projet de mesure avec la directive «services» constitue une atteinte considérable à la relation établie par les traités entre les institutions européennes. Le traité FUE prévoit des dispositions différenciées concernant la procédure d'infraction, qui permettent au final, à titre incident, un contrôle ultérieur et contraignant des normes

par la Cour de justice. Ainsi, en vertu de l'article 258 du traité FUE, si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle peut lancer une procédure d'infraction, dans le cadre de laquelle la Cour de justice statue en dernier ressort sur le respect du droit de l'Union. Une modification substantielle de cette relation, telle que prévue par la proposition de directive, requiert une révision des traités.

7. Par ailleurs, la proposition enfreint également le principe de proportionnalité. L'article 5, paragraphe 4, du traité FUE dispose que 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. L'action de l'Union doit notamment être nécessaire et proportionnée.
8. La proposition de directive a pour objectifs d'accroître l'efficacité du contrôle de la réglementation des États membres relative à la directive «services» et d'en améliorer l'application. Toutefois, il existe déjà des procédures de contrôle obligatoire de la conformité de la réglementation des États membres avec le droit de l'Union (procédure d'infraction). La Commission ne justifie pas clairement la nécessité de son action dans le cas présent. Par ailleurs, elle n'explique pas suffisamment pourquoi le régime de notification en vigueur doit être renforcé. Enfin, elle n'apporte pas de preuves tangibles de l'inefficacité de la procédure de notification en vigueur.
9. En entravant les procédures législatives nationales, en imposant de lourdes exigences de preuve et en introduisant une obligation d'approbation préalable par la Commission de la réglementation nationale, la proposition de directive empiète considérablement sur la souveraineté des États. C'est pour cette raison notamment que le Bundesrat la considère comme disproportionnée.
10. Enfin, les modifications proposées entraîneraient une hausse importante de la charge administrative des États membres, sans pour autant apporter de valeur ajoutée. À cet égard, la Commission se contente d'affirmer que les coûts administratifs occasionnés seraient compensés par une diminution des coûts imputables aux procédures d'infraction.