

Bruxelles, le 10.1.2017
COM(2016) 821 final

2016/0398 (COD)

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{ SWD(2016) 434 final }
{ SWD(2016) 435 final }

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'une des dix priorités de la Commission européenne est de réaliser un marché intérieur plus approfondi et plus équitable. Il est essentiel de tirer parti de sa force et d'exploiter tout son potentiel pour promouvoir l'emploi et la croissance dans l'Union européenne. En octobre 2015, la Commission a adopté une stratégie pour le marché unique comportant une série de mesures visant à améliorer le marché unique et à offrir de nouvelles opportunités aux citoyens et aux entreprises, notamment une proposition législative pour améliorer la mise en œuvre de la directive sur les services en réformant sa procédure de notification des services¹. Le Conseil européen a appelé à faire preuve d'ambition dans la réalisation de la stratégie pour le marché unique² et a demandé que les différentes stratégies pour le marché unique soient achevées et mises en œuvre d'ici 2018, rappelant que «l'amélioration de la mise en œuvre et de l'exécution de la législation existante permettra de récolter les fruits des ambitions fixées pour le marché unique européen»³.

Il découle de la directive sur les services⁴ que certaines réglementations nationales, restreignant la liberté d'établissement et la libre prestation de services, doivent être non discriminatoires au regard de la nationalité ou de la résidence et être proportionnées et justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. Afin de garantir que les nouvelles mesures imposées par les États membres remplissent réellement ces conditions et facilitent ainsi la compétitivité et l'intégration du marché unique des services, la directive sur les services prévoit que les États membres notifient à la Commission les régimes d'autorisation ou certaines exigences, qu'ils soient nouveaux ou modifiés, relevant du champ d'application de la directive.

Les évaluations de la Commission ont cependant démontré que la procédure de notification prévue actuellement par la directive sur les services n'atteint pas toujours ses objectifs, malgré les efforts consentis ces dernières années pour améliorer sa mise en œuvre, notamment les orientations fournies dans le Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive sur les services, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations nationales et la publication de données sur l'utilisation de la procédure de notification existante par les États membres. Ainsi, en 2015, 40 % des dialogues structurés lancés par la Commission avec les États membres pour garantir le respect de la directive sur les services concernaient des mesures nationales nouvellement introduites. Il apparaît donc que la procédure de notification existante n'a pas contribué de manière adéquate à une mise en œuvre complète et correcte de la directive sur les services.⁵

La Commission présente par conséquent un instrument législatif autonome modernisant la procédure de notification actuelle prévue dans la directive sur les services afin d'améliorer

¹ COM(2015) 550 final.

² Conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2015, EUCO 28/15.

³ Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2016, EUCO 26/16.

⁴ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376 du 27.12.2006, p. 36).

⁵ Le plein potentiel économique de la directive sur les services, soit une augmentation de la croissance du PIB de l'UE de 2,6 %, n'a pas été atteint. D'après les estimations, les réformes mises en œuvre par les États membres entre 2006 et 2014 n'ont permis de réaliser qu'un tiers de ce potentiel (0,9 % de croissance du PIB de l'UE).

l'application des dispositions existantes en établissant une procédure plus efficace empêchant l'adoption par les États membres de régimes d'autorisation ou de certaines exigences non conformes aux dispositions de ladite directive. Les dispositions de la présente directive ne modifient pas la directive sur les services au-delà de ce qui est nécessaire à la révision des dispositions spécifiques sur les procédures de notification.

Plus précisément, les objectifs de cet instrument législatif sont d'accroître l'efficacité de la procédure de notification, d'améliorer la qualité et le contenu des notifications soumises, de couvrir les exigences supplémentaires dont l'application de la directive sur les services a démontré qu'elles pouvaient constituer d'importants obstacles au marché intérieur des services et enfin d'améliorer le respect de l'obligation de notification.

Une procédure de notification plus efficace, efficiente et cohérente apportera un soutien aux États membres et contribuera à éviter l'introduction de régimes d'autorisation ou d'exigences discriminatoires, injustifiés et disproportionnés applicables aux services relevant de la directive. Ces régimes d'autorisation ou ces exigences génèrent une économie moins ouverte et moins intégrée, entraînant une hausse des prix et un choix plus limité pour les consommateurs. Ils peuvent également freiner l'entrepreneuriat et les investissements puisqu'ils sont susceptibles de réduire le nombre d'entreprises créées et entrant sur le marché européen. La législation proposée devrait donc favoriser des marchés de services plus compétitifs et intégrés en Europe, dans l'intérêt des consommateurs comme des entrepreneurs.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La directive proposée ici complète l'actuelle procédure de notification applicable aux biens et aux services de la société d'information établie par la directive sur la transparence dans le marché unique⁶. La relation entre les deux directives est réglementée dans les deux instruments juridiques.

Cette directive complète également les obligations d'information prévues par la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles⁷. Elle inclut un article définissant clairement la relation entre les deux instruments juridiques et les obligations qui en découlent.

Elle sera mise en œuvre en utilisant le système d'information du marché intérieur établi par le règlement IMI⁸.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Cette directive vient compléter plusieurs autres initiatives stratégiques en matière de services annoncées dans la stratégie pour le marché unique et notamment la directive relative au contrôle de proportionnalité. Cette dernière établira des critères que les États membres utiliseront lors de la préparation d'évaluations de la proportionnalité de projets de loi nationaux relevant de la directive sur les qualifications professionnelles. Certaines mesures visées par cette dernière relèvent également de la directive sur les services et de son obligation

⁶ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

⁷ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

⁸ Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission («règlement IMI») (JO L 316 du 14.11.2012, p. 1).

de notification. Dans de tels cas, les informations sur l'évaluation de la proportionnalité à fournir dans le cadre de l'actuelle procédure de notification devraient satisfaire aux exigences de la directive sur le contrôle de proportionnalité. La cohérence entre ces instruments est garantie.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La proposition se fonde sur l'article 53, paragraphe 1, ainsi que sur les articles 62 et 114 du TFUE.

L'article 53, paragraphe 1, ainsi que les articles 62 et 114 du TFUE habilent l'UE à agir en ce qui concerne le marché unique des services. Les règles adoptées en vertu de l'article 53, paragraphe 1, et de l'article 62 du TFUE doivent avoir pour objectif la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci, afin de faciliter ces activités. L'article 114 du TFUE confère à l'Union, sous certaines conditions, une compétence pour adopter un instrument législatif européen pour l'établissement et le fonctionnement du marché unique.

La procédure de notification établie par la directive proposée entend protéger la liberté d'établissement et la libre prestation des services, qui figurent parmi les fondements de l'Union. Plus particulièrement, elle entend garantir que certaines restrictions nationales à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services seront conformes à la directive sur les services, et contribuer ainsi à une meilleure application de celle-ci.

Cette procédure de notification permet l'évaluation des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales et prévoit une action préventive efficace en cas de non-conformité avec les dispositions pertinentes de la directive sur les services. La directive sur les services précise plus particulièrement les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité que les régimes d'autorisation et certaines exigences liées aux services dans les États membres doivent remplir. Elle établit également des règles spécifiques concernant les régimes d'autorisation (par exemple en ce qui concerne les garanties procédurales) et certaines exigences (par exemple en matière d'assurance).

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. Cela améliorera le fonctionnement du marché unique des services de l'UE et favorisera la création d'emplois et la croissance.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

L'objectif général de la présente proposition législative est d'assurer le bon fonctionnement du marché unique des services de l'UE, lequel ne se limite pas au territoire d'un seul État membre mais couvre l'ensemble du territoire de l'Union. Compte tenu de la nature transnationale du marché unique de l'UE, une vérification efficace et cohérente des projets de mesures nationales par rapport aux dispositions de la directive sur les services, ainsi que la gestion d'un outil informatique adapté à cet effet, ne peuvent être réalisées qu'à l'échelon de l'Union. La directive proposée prévoit une procédure de notification qui vient remplacer l'actuelle procédure de notification établie par la directive sur les services.

- **Proportionnalité**

Les mesures introduites par la directive proposée sont proportionnées à son objectif qui est une procédure de notification plus efficace pour une meilleure application de la directive sur les services. Comparée à la procédure existante, cette directive établit une obligation de notification plus clairement décrite et étroitement alignée sur la portée de la directive sur les services, elle prévoit une procédure de consultation bien définie et efficace sur les projets de mesures notifiés, rend les notifications transparentes pour les parties prenantes, spécifie et rend cohérente la possibilité pour la Commission d'adopter des décisions sur les mesures notifiées et clarifie les conséquences juridiques d'un défaut de notification.

Ces mesures ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre les problèmes identifiés et pour réaliser les objectifs identifiés. Elles n'entraînent aucune obligation pour les prestataires de services. Elles n'imposent pas non plus de coûts disproportionnés aux États membres: leurs pouvoirs publics sont déjà obligés de se conformer à la directive sur les services et de notifier certaines mesures à la Commission en vertu de la directive sur les services. Dans la pratique, la hausse minime escomptée des coûts administratifs pour les États membres pourrait être partiellement compensée par une diminution des coûts imputables aux procédures d'infraction: en effet, cette initiative entend réduire le nombre de ces infractions en évitant certains obstacles dans le secteur des services qui seraient incompatibles avec la directive sur les services.

- **Choix de l'instrument**

Une procédure de notification cohérente et transparente, permettant de vérifier, avant leur adoption par les États membres, la conformité de régimes d'autorisation ou d'exigences avec la directive sur les services, requiert un instrument juridiquement contraignant.

La proposition se fonde sur l'article 53, paragraphe 1, ainsi que sur les articles 62 et 114 du TFUE. Par cette proposition, la Commission propose l'adoption d'une directive.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Dans le cadre de la préparation de cette directive, la Commission a effectué une évaluation de la procédure de notification établie par la directive sur les services. Cette évaluation a révélé quelques lacunes dans la procédure existante, plus particulièrement: les possibilités pour les États membres, la Commission et les parties prenantes d'intervenir de manière anticipée avant que la réglementation nationale soit adoptée sont limitées, les moyens de traiter les exigences notifiées relevant de cette procédure sont incohérents, il manque des évaluations adéquates de la proportionnalité et les effets juridiques du non-respect de l'obligation de notification ne sont pas clairs. Mais surtout, tous les États membres ne se conforment pas à l'obligation de notification. Cet état de fait est préjudiciable aux prestataires et aux destinataires des services, et est susceptible de rendre plus lourd et complexe le travail des autorités administratives et judiciaires nationales.

- **Consultation des parties intéressées**

La Commission a organisé une consultation publique des parties intéressées dans le cadre de la préparation de cette directive, entre janvier et avril 2016. Elle a également organisé des discussions approfondies avec les parties prenantes institutionnelles (États membres et autres institutions de l'UE) directement concernées par la procédure de notification et sa réforme

envisagée. Les résultats de cette consultation ont été publiés et sont inclus dans l'analyse d'impact.

La grande majorité des parties prenantes ayant répondu à la consultation publique s'est prononcée en faveur d'une proposition législative visant à moderniser la procédure de notification existante établie par la directive sur les services (70 % des autorités publiques et 60 % des entreprises). Les parties prenantes ont invoqué plusieurs raisons: clarifier davantage les mesures qui doivent être notifiées et le moment auquel doit intervenir cette notification, introduire la possibilité d'un examen des mesures nationales avant leur adoption officielle, introduire des règles claires afin de garantir le respect de l'obligation de notification par tous les États membres et rendre les notifications transparentes pour le public.

Les parties prenantes ayant répondu à la consultation publique se sont massivement prononcées en faveur d'une proposition législative visant à clarifier et à adapter les étapes de la procédure de notification (80 % des autorités publiques et 80 % des entreprises), à rendre les notifications transparentes (60 % des autorités publiques et 80 % des entreprises), à notifier les mesures au stade de projet (50 % des autorités publiques et 70 % des entreprises), à fournir des informations sur les évaluations de la proportionnalité (60 % des autorités publiques et 50 % des entreprises), à étendre la portée de l'obligation de notification à d'autres exigences essentielles relevant de la directive sur les services (60 % des autorités publiques et 75 % des entreprises) et à améliorer le respect de l'obligation de notification de la part des États membres (80 % des autorités publiques et 80 % des entreprises).

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Les résultats d'un processus d'évaluation mutuelle avec les États membres en 2010-2011⁹, des tests de performance réalisés en 2011-2012¹⁰ et d'une évaluation par les pairs entreprise en 2012-2013¹¹ ont tous contribué à la préparation de cette proposition de directive.

La Cour des comptes a examiné l'obligation de notification en vigueur dans son évaluation de la mise en œuvre effective de la directive sur les services¹². Elle a identifié un certain nombre de lacunes dont le manque de clarté de la procédure existante, l'absence d'une obligation de notifier les projets de mesures et le manque de transparence des notifications.

- **Analyse d'impact**

Une analyse d'impact a été effectuée pour préparer la présente initiative. Outre le maintien du statu quo (scénario de référence), quatre options ont été envisagées dans le rapport d'analyse. Le recours à des lignes directrices non législatives (option 2) pourrait aider à clarifier l'actuelle procédure et les obligations en découlant, mais ne permettrait pas de modifier la conception de la procédure existante pour la rendre plus efficace et plus efficiente.

Une initiative législative pourrait englober plusieurs options et viser à augmenter l'efficacité, le contenu et la qualité de la procédure de notification, en introduisant l'obligation de notifier des projets d'acte juridique, en rendant le système transparent, en clarifiant les étapes de la procédure et les tâches y afférentes et en améliorant la qualité des informations soumises dans le cadre d'une notification (option 3). Pour plus d'efficacité et de pertinence, la portée de

⁹ COM(2011) 20 final

¹⁰ SWD(2012) 147 final

¹¹ SWD(2013) 402 final

¹² Rapport spécial n° 5/2016: «La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive sur les services?» <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=35556>

l'obligation de notification pourrait être étendue à d'importantes exigences réglementaires relevant de la directive sur les services, mais pas de l'obligation de notification existante (option 4). Une telle initiative pourrait également comprendre en sus des instruments permettant d'améliorer le respect de l'obligation de notification de la part des États membres; à cet égard, il existe deux sous-options (options 5a et 5b).

L'option prévoyant d'inclure les services dans la directive relative à la transparence dans le marché unique a été abandonnée en raison de différences fondamentales entre la réglementation des biens et celle des services dans la législation de l'UE. L'option visant à fusionner l'obligation relevant de la directive sur les qualifications professionnelles avec l'obligation de notification de la directive sur les services n'a pas été prise en considération car le champ d'application et l'objet des deux directives diffèrent.

La préférence a été accordée à une combinaison des options 3, 4 et 5a, qui serait le meilleur moyen de remédier aux lacunes identifiées et permettrait d'établir une procédure de notification efficace et efficiente en n'augmentant que légèrement les coûts administratifs pour les autorités publiques nationales et la Commission.

Le 24 juin 2016, le comité d'examen de la réglementation a émis un avis favorable sur l'analyse d'impact effectuée par la Commission sur cette initiative. Les recommandations du comité visant à présenter de manière plus détaillée les lacunes de la procédure de notification existante, à mieux justifier la portée proposée de la procédure révisée, à mieux expliquer la corrélation entre la définition des problèmes et les options, et à donner plus de précisions sur le contenu de l'option privilégiée et sur la façon dont elle permettrait de résoudre les problèmes identifiés ont été pleinement prises en compte¹³.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition de directive contribuera à une réglementation affûtée et à la simplification, en améliorant l'application uniforme de la législation de l'Union dans le marché unique et en aidant à prévenir l'introduction de certains obstacles discriminatoires, injustifiés ou disproportionnés dans le domaine des services. Elle remplacera l'actuelle procédure de notification, établie par la directive sur les services, par une procédure plus claire, plus cohérente et plus efficace. Elle contribuera à instaurer un environnement réglementaire plus stable puisqu'elle permettra de vérifier la conformité des régimes d'autorisation et de certaines exigences avec la directive sur les services au stade de leur élaboration et avant leur adoption, minimisant ainsi le risque que certaines mesures nationales ne respectent pas ladite directive et requièrent des adaptations juridiques supplémentaires.

- **Droits fondamentaux**

Cette proposition soutient les droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux et plus particulièrement l'article 16 sur la liberté d'entreprise.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne.

¹³ Les résultats de la consultation publique, le rapport d'évaluation, l'analyse d'impact et l'avis du comité d'examen de la réglementation peuvent être consultés à l'adresse suivante http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La directive prévoit que la Commission rédigera tous les trois ans un rapport sur les résultats de l'application de la directive.

- **Documents explicatifs**

La présente proposition n'exige pas de documents explicatifs pour la transposition en droit national étant donné qu'elle introduit des changements limités à une procédure de notification déjà établie par la directive sur les services. La Commission peut toutefois, le cas échéant, fournir des orientations sur l'application de la procédure de notification modifiée.

Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition

L'article 1^{er} précise l'objet et le champ d'application de la directive proposée. L'objectif de la directive est d'assurer la conformité, avec la directive sur les services, des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres introduisant des régimes d'autorisation ou certaines exigences relevant du champ d'application de la directive susmentionnée. Les secteurs des services concernés par la directive sont par conséquent ceux visés par la directive sur les services.

L'article 2 établit les définitions pertinentes, conformément aux définitions du traité, telles qu'interprétées par la CJUE, et à la directive sur les services.

L'article 3 se fonde sur l'obligation de notification établie par la directive sur les services. Il prévoit une obligation spécifique et inconditionnelle pour les États membres. Il précise également quelles mesures doivent être notifiées et quand, quelles informations doivent être soumises dans le cadre d'une notification et les conséquences du non-respect de certaines obligations prévues dans la directive. Afin de garantir l'efficacité et l'effectivité de la procédure de notification, et dans l'intérêt de toutes les parties concernées, les délais applicables sont définis tant à l'article 3 qu'à l'article 5. En vue d'éviter toute incertitude juridique et, pour le bon déroulement de la procédure, ces délais ne courent qu'à compter du moment où la notification est déclarée complète.

L'article 4 précise les exigences et régimes d'autorisation relevant du champ d'application de la directive 2006/123/CE qui sont concernés par l'obligation de notification. Il dispose que les États membres doivent notifier les régimes d'autorisation, certaines exigences d'établissement, certaines exigences ayant une incidence sur la libre prestation de services et les exigences relatives à l'assurance responsabilité professionnelle et aux activités pluridisciplinaires.

L'article 5 établit un délai de consultation de trois mois à compter de la notification d'un projet de mesure. La Commission et les autres États membres disposent de deux mois au maximum pour présenter leurs observations sur une mesure notifiée, suivis d'un mois au plus pour que l'État membre notifiant réponde à ces observations. Les impératifs d'efficacité et de rapidité doivent être conciliés avec la nécessité, pour les parties concernées, d'être en mesure de formuler des observations approfondies et constructives et, pour l'État membre notifiant, de répondre aux préoccupations soulevées. Dans l'intérêt du bon déroulement et de l'efficacité de la procédure de notification, toutes les parties doivent appliquer celle-ci dans un esprit de coopération loyale et dans le respect des besoins légitimes des autres parties.

En vertu de l'article 6, la Commission peut lancer une alerte à l'État membre notifiant lorsque, au terme de l'évaluation de la mesure notifiée, elle émet des réserves quant au respect de la directive sur les services. L'émission d'une alerte implique que l'État membre concerné ne peut, pendant trois mois, adopter la mesure notifiée en cause.

Après émission d'une alerte, la Commission peut, en vertu de l'article 7 et conformément aux dispositions existantes de la directive sur les services, adopter une décision juridiquement contraignante déclarant la mesure notifiée incompatible avec la directive sur les services et demandant à l'État membre notifiant de s'abstenir de l'adopter.

L'article 8 garantit, vis-à-vis des tierces parties, la transparence des projets de mesure notifiés, des informations accompagnant les projets et des mesures finales adoptées. Compte tenu de leur connaissance des marchés concernés et des répercussions que les dispositions législatives, réglementaires et administratives peuvent avoir à leur égard, il est primordial que les tierces parties puissent être informées des projets de mesures notifiés.

L'article 9 prévoit la désignation d'une autorité dans chaque État membre, chargée du fonctionnement à l'échelon national de la procédure de notification établie dans la directive.

L'article 10 précise la relation entre la présente directive et la directive (UE) 2015/1535 ainsi que la directive 2005/36/CE.

L'article 11 établit un examen périodique de l'application de la directive.

L'article 12 prévoit des modifications à la directive 2006/123/CE.

L'article 13 prévoit une modification de l'annexe du règlement (UE) n° 1024/2012.

L'article 14 spécifie le délai prévu pour la transposition de la directive par les États membres.

L'article 15 traite de l'entrée en vigueur et de la mise en application.

L'article 16 indique les destinataires de la directive.

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 53, paragraphe 1, et ses articles 62 et 114,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹⁴,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) garantit aux prestataires de services la liberté d'établissement dans d'autres États membres et la libre prestation de services entre États membres.
- (2) La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil¹⁵ précise le contenu de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services en ce qui concerne certains de ceux-ci. Elle prévoit, entre autres, que les régimes d'autorisation et certaines exigences en matière de services doivent être non discriminatoires en ce qui concerne la nationalité ou la résidence, proportionnés et justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général.
- (3) La directive 2006/123/CE prévoit l'obligation, pour les États membres d'évaluer et d'adapter leurs législations nationales sur les régimes d'autorisation et autres exigences en matière de services afin de les rendre conformes aux règles qu'elle établit. En outre, en vue de faciliter la vérification du respect futur de la législation par les États membres, la directive 2006/123/CE prévoit qu'ils sont tenus de notifier toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative établissant de nouvelles exigences relevant de la directive ou tout changement substantiel apporté à ces exigences.

¹⁴ JO C du , p. .

¹⁵ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376 du 27.12.2006, p. 36).

- (4) La Commission a reçu un nombre croissant de notifications des États membres concernant de nouvelles exigences en vertu de la directive 2006/123/CE. Toutefois, ces exigences nationales ne sont pas toutes non discriminatoires quant à la nationalité ou la résidence, justifiées et proportionnées, ce qui a poussé la Commission à lancer un nombre important de dialogues structurés avec les États membres. Cette situation montre que la procédure de notification actuelle n'est pas suffisante pour éviter des exigences discriminatoires en matière de nationalité ou de résidence, injustifiées ou disproportionnées. Ceci porte préjudice aux citoyens et aux entreprises dans le marché intérieur des services. Par ailleurs, il semble que certaines exigences, nouvelles ou modifiées, relatives à des services relevant de la directive 2006/123/CE, n'aient pas été notifiées du tout.
- (5) Pour toutes ces raisons, dans sa stratégie pour le marché unique¹⁶, la Commission a annoncé une initiative visant à améliorer la conformité avec la directive 2006/123/CE, par la réforme de la procédure de notification qui y est établie.
- (6) Il convient d'améliorer l'application effective des règles régissant le marché intérieur des services énoncées dans la directive 2006/123/CE en renforçant la procédure de notification établie par cette directive pour les régimes d'autorisation nationaux et certaines exigences concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci. La faculté de prévenir l'adoption de dispositions nationales établissant des exigences et des régimes d'autorisation qui se révéleraient contraires à la directive 2006/123/CE devrait être facilitée. La présente directive est sans préjudice des pouvoirs conférés à la Commission en vertu des traités et de l'obligation des États membres de se conformer aux dispositions du droit de l'Union.
- (7) L'obligation de notification établie par la présente directive doit s'appliquer aux mesures réglementaires des États membres, telles que les lois, les règlements, les dispositions administratives de nature générale ou toute autre règle contraignante de nature générale, notamment les règles adoptées par les organisations professionnelles pour réglementer de manière collective l'accès aux activités de services ou à l'exercice de celles-ci. L'obligation de notification ne doit pas, d'autre part, s'appliquer aux décisions individuelles prises par les autorités nationales.
- (8) L'obligation pour les États membres de notifier les projets de mesures établissant des régimes d'autorisation ou des exigences tels que visés à l'article 4 de la présente directive, au moins trois mois avant leur adoption, permet de garantir la conformité des mesures adoptées avec la directive 2006/123/CE. Afin que la procédure de notification soit efficace, une consultation sur les mesures notifiées devrait intervenir bien avant leur adoption. Cette consultation permettra de favoriser une bonne coopération et la transparence entre la Commission et les États membres, et de développer davantage les échanges entre la Commission et les autorités nationales sur les régimes d'autorisation, qu'ils soient nouveaux ou modifiés, et sur certaines exigences relevant de la directive 2006/123/CE, conformément à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE). En vue de garantir l'efficacité de la procédure, toute méconnaissance de l'obligation de notifier ou de s'abstenir d'adopter une mesure notifiée, y compris durant la période suivant la réception d'une alerte, devrait être considérée comme constituant un vice de procédure substantiel grave quant à ses effets vis-à-vis des particuliers.

¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises [COM(2015) 550 final].

- (9) Dans un esprit de transparence et de coopération, lorsque des modifications substantielles sont apportées à un projet de mesure sujet à une procédure de notification en vertu de la présente directive, la Commission, les autres États membres et les parties prenantes devraient être informés de ces modifications par l'État membre notifiant et ce, en temps utile. Il n'y a pas lieu de communiquer les modifications purement formelles.
- (10) Les informations devant être soumises par l'État membre notifiant devraient être suffisantes pour permettre d'évaluer la conformité avec la directive 2006/123/CE et, plus particulièrement, la proportionnalité d'une exigence ou d'un régime d'autorisation notifié. Par conséquent, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ces informations devraient préciser l'objectif d'intérêt général poursuivi, exposer comment l'exigence ou le régime d'autorisation notifié est nécessaire et justifié pour remplir cet objectif et expliquer dans quelle mesure il ou elle est proportionné; ainsi, ces informations devraient expliquer en quoi la mesure est adéquate, pourquoi elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire et pourquoi aucun autre moyen moins restrictif n'est disponible. Les raisons pouvant être invoquées comme justifications par l'État membre concerné devraient être accompagnées des preuves correspondantes et d'une analyse de la proportionnalité de la mesure notifiée.
- (11) Afin d'assurer un échange d'informations efficace entre les États membres et la Commission, le système d'information du marché intérieur établi par le règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil¹⁷ devrait continuer à être utilisé dans le cadre de la présente directive.
- (12) Par l'obligation de notification qu'elle prévoit, la directive 2006/123/CE exige que tout État membre informe la Commission et les autres États membres des exigences visées à son article 15, paragraphe 2, à son article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et à son article 16, paragraphe 3, première phrase. L'application de cette directive a démontré que les régimes d'autorisation ou les exigences relatives à ces régimes, à l'assurance responsabilité professionnelle, aux garanties ou à des arrangements similaires, ainsi que les restrictions aux activités pluridisciplinaires sont courantes et peuvent constituer des obstacles importants dans le marché unique des services. Ils devraient dès lors également être soumis à une obligation de notification, ce qui faciliterait la conformité des projets de dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres avec la directive 2006/123/CE. Les exigences visées à l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE sont concernées par l'obligation de notification dans la mesure où elles relèvent de l'article 16, paragraphe 3.
- (13) La présente directive établit une consultation de trois mois pour permettre une analyse des projets de mesures notifiés ainsi qu'un dialogue efficace avec l'État membre notifiant. Afin de rendre la consultation opérationnelle et de véritablement permettre aux États membres, à la Commission et aux parties prenantes de formuler leurs observations, les États membres devraient notifier les projets de mesure au moins trois mois avant leur adoption. Les États membres notifiants devraient prendre en compte les observations formulées sur le projet de mesure, conformément au droit de l'Union.

¹⁷ Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission («règlement IMI») (JO L 316 du 14.11.2012, p. 1).

- (14) Lorsque, à l'issue de la consultation, la Commission a encore des réserves sur la conformité du projet de mesure notifié avec la directive 2006/123/CE, elle peut alerter l'État membre notifiant en lui laissant la possibilité de rendre ledit projet conforme au droit de l'Union. Cette alerte devrait comprendre une explication des préoccupations d'ordre juridique constatées par la Commission. La réception d'une telle alerte implique que l'État membre notifiant ne peut, pendant trois mois, adopter la mesure notifiée.
- (15) La méconnaissance de l'obligation de notifier les projets de mesure au moins trois mois avant leur adoption et/ou de s'abstenir d'adopter la mesure notifiée pendant cette période ou, selon le cas, durant les 3 mois suivant la réception d'une alerte, devrait être considérée comme un vice de procédure substantiel grave au regard de ses effets à l'égard des particuliers.
- (16) Afin de garantir l'efficacité et la cohérence de la procédure de notification, la Commission devrait conserver le pouvoir d'adopter des décisions exigeant que l'État membre concerné s'abstienne d'adopter les mesures notifiées ou, si elles ont déjà été adoptées, les abroge lorsqu'elles enfreignent la directive 2006/123/CE.
- (17) Les parties intéressées devraient pouvoir accéder aux notifications envoyées par les États membres afin d'être informées des régimes d'autorisation ou de certaines exigences applicables aux services prévus dans les marchés sur lesquels elles sont présentes ou pourraient l'être, et afin de pouvoir présenter leurs observations.
- (18) La présente directive ne porte pas atteinte aux obligations qu'ont les États membres de notifier les exigences relatives aux services de la société de l'information en vertu de la directive (UE) 2015/1535. Afin d'éviter la duplication des notifications, une notification réalisée en vertu de cette directive et conformément aux dispositions pertinentes énoncées dans la présente directive devrait être considérée comme satisfaisant également à l'obligation établie par celle-ci.
- (19) Pour la même raison, une notification réalisée en vertu de la présente directive devrait être considérée comme satisfaisant aux obligations d'information des États membres visées à l'article 59, paragraphe 5, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil¹⁸.
- (20) À la suite de l'établissement de la procédure de notification prévue par la présente directive, les dispositions de la directive 2006/123/CE concernant les procédures de notification devraient être supprimées. Le règlement (UE) 1024/2012 devrait être modifié en conséquence.
- (21) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir l'établissement d'une procédure de notification pour une meilleure application de la directive 2006/123/CE, qui facilitera la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre prestation des services dans le marché unique, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres seuls et peut donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé à l'échelon de l'Union, celle-ci peut arrêter des mesures, conformément au principe de subsidiarité établi à l'article 5 du TUE. Conformément au principe de proportionnalité, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif,

¹⁸ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22).

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet et champ d'application

La présente directive établit les règles applicables à la notification par les États membres des projets de dispositions législatives, réglementaires ou administratives introduisant de nouveaux régimes d'autorisation et certaines exigences relevant du champ d'application de la directive 2006/123/CE, ou modifiant lesdits régimes ou exigences qui sont en vigueur.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, les définitions établies à l'article 4, points 1), 2), 3) et 5) à 9) de la directive 2006/123/CE et à l'article 5, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 1024/2012 s'appliquent.

En outre, on entend par:

- a) «projet de mesure», un texte établissant un régime d'autorisation ou une exigence, au sens respectivement de l'article 4, points 6) et 7), de la directive 2006/123/CE, qui est formulé en vue d'être adopté comme une disposition législative, réglementaire ou administrative de nature générale, et en est au stade de la préparation au cours duquel des modifications substantielles peuvent encore être apportées par l'État membre notifiant;
- b) «adoption», la décision dans l'État membre établissant le caractère définitif de la disposition législative, réglementaire ou administrative, conformément à la procédure applicable.

Article 3

Obligation de notification

1. Les États membres notifient à la Commission tout projet de mesure introduisant de nouvelles exigences ou nouveaux régimes d'autorisation, tels que visés à l'article 4, ou modifiant des exigences ou régimes d'autorisation existants.
2. Lorsqu'un État membre apporte à un projet de mesure notifié des modifications ayant pour effet d'élargir considérablement la portée ou le contenu de celle-ci, de raccourcir le calendrier initialement prévu pour la mise en œuvre, d'ajouter des exigences ou régimes d'autorisation ou de rendre ces exigences ou régimes d'autorisation plus restrictifs pour l'établissement, ou pour la prestation de services transfrontaliers, il notifie à nouveau, tel que modifié, le projet de mesure précédemment notifié conformément au premier paragraphe, ainsi qu'une explication de l'objectif et du contenu des modifications. En pareil cas, la notification précédente est réputée révoquée.
3. Les projets de mesure visés aux paragraphes 1 et 2 sont notifiés à la Commission au moins trois mois avant leur adoption.
4. La méconnaissance de l'une des obligations énoncées à l'article 3, paragraphes 1, 2 et 3 ou à l'article 6, paragraphe 2, constitue un vice de procédure substantiel grave quant à ses effets vis-à-vis des particuliers

5. Dans le cadre de toute notification, les États membres fournissent les informations démontrant la conformité du régime d'autorisation ou de l'exigence faisant l'objet de la notification avec la directive 2006/123/CE.

Ces informations spécifient la raison impérieuse d'intérêt général en jeu et expliquent pourquoi le régime d'autorisation ou l'exigence faisant l'objet de la notification est non discriminatoire en matière de nationalité ou de résidence, et est proportionné.

Ces informations démontrent aussi que des moyens moins restrictifs ne sont pas disponibles, et incluent des preuves spécifiques étayant les arguments avancés par l'État membre notifiant.
6. Dans sa notification, l'État membre communique également le libellé de la disposition législative ou réglementaire qui sous-tend le projet de mesure notifié.
7. L'État membre concerné communique la mesure adoptée dans les deux semaines qui suivent son adoption.
8. Aux fins de la procédure de notification établie par la présente directive et afin d'assurer un échange d'informations entre l'État membre notifiant, les autres États membres et la Commission, le système d'information du marché intérieur visé au règlement (UE) 1024/2012 est utilisé.

Article 4

Régimes d'autorisation et exigences soumis à l'obligation de notification

Les États membres notifient les régimes d'autorisation et exigences suivants:

- a) les régimes d'autorisation au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE;
- b) les exigences visées à l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE;
- c) les exigences ayant une incidence sur la libre prestation des services, qui sont visées à l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et à l'article 16, paragraphe 3, première phrase, de la directive 2006/123/CE;
- d) l'exigence relative à une assurance responsabilité professionnelle, une garantie ou un arrangement similaire, visée à l'article 23 de la directive 2006/123/CE;
- e) l'exigence obligeant à exercer exclusivement une activité spécifique ou limitant l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes, visée à l'article 25 de la directive 2006/123/CE.

Article 5

Consultation

1. Dès la réception d'une notification d'un État membre, telle que visée à l'article 3, paragraphes 1 et 2, la Commission informe cet État de la complétude de la notification reçue.
2. À compter de la date à laquelle la Commission informe l'État membre notifiant de la complétude de la notification reçue, une consultation d'au maximum trois mois est organisée entre l'État membre notifiant, les autres États membres et la Commission.

3. La Commission et les États membres peuvent, dans un délai de deux mois à compter du début de la période de consultation visée au paragraphe 2, soumettre des observations à l'État membre notifiant.
4. L'État membre notifiant répond aux observations soumises par la Commission ou d'autres États membres dans le mois qui suit la réception de celles-ci et avant l'adoption de la mesure notifiée, en expliquant comment ces observations seront prises en compte dans la mesure notifiée ou en indiquant les raisons pour lesquelles elles ne peuvent pas être prises en compte.
5. Lorsqu'au terme des deux mois mentionnés au paragraphe 3, ni la Commission ni d'autres États membres n'ont soumis d'observations relatives à un projet de mesure notifié, la période de consultation prend fin immédiatement.

Article 6

Alerte

1. Avant la clôture de la période de consultation mentionnée à l'article 5, paragraphe 2, la Commission peut alerter l'État membre notifiant de ses craintes concernant la conformité du projet de mesure notifié avec la directive 2006/123/CE et lui communiquer son intention d'adopter une décision conformément à l'article 7.
2. En cas de réception d'une telle alerte, l'État membre notifiant ne peut adopter le projet de mesure pendant une durée de trois mois suivant la clôture de la période de consultation.

Article 7

Décision

Lorsque la Commission émet une alerte conformément à l'article 6, paragraphe 1, elle peut, dans un délai de trois mois à compter de la date de la clôture de la période de consultation mentionnée à l'article 5, paragraphe 2, adopter une décision concluant à l'absence de conformité du projet de mesure avec la directive 2006/123/CE et exigeant que l'État membre concerné s'abstienne d'adopter le projet de mesure ou abroge la mesure, si celle-ci a été adoptée en violation de l'article 3, paragraphe 3, ou de l'article 6, paragraphe 2.

Article 8

Information du public

La Commission publie, sur un site web public spécifique, les notifications faites par les États membres en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2, et les mesures adoptées y afférentes.

Article 9

Désignation de l'autorité compétente

Les États membres désignent une autorité compétente chargée de la mise en œuvre, à l'échelon national, de la procédure de notification établie par la présente directive.

Article 10

Lien avec d'autres mécanismes de notification ou d'information

1. Lorsqu'un État membre est tenu de notifier une mesure en vertu de l'article 3 de la présente directive et en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, une notification réalisée au titre de cette dernière directive qui est conforme aux obligations énoncées à l'article 3, paragraphes 3, 5, 6 et 7, de la présente directive est considérée comme satisfaisant également à l'obligation de notification visée à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la présente directive.
2. Lorsqu'un État membre est tenu de notifier une mesure en vertu de l'article 3 de la présente directive et d'informer la Commission conformément à l'article 59, paragraphe 5, de la directive 2005/36/CE, cette notification est considérée comme satisfaisant également à l'obligation d'information énoncée à l'article 59, paragraphe 5, de la directive 2005/36/CE.

Article 11

Rapport et réexamen

1. Au plus tard le [36 mois après la date de transposition de la directive] et par la suite au moins tous les cinq ans, la Commission présente au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport relatif à l'application de la présente directive.
2. Après le rapport visé au paragraphe 1, la Commission évalue régulièrement la présente directive et soumet les résultats de son évaluation au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.
3. Le cas échéant, les rapports visés aux paragraphes 1 et 2 sont accompagnés de propositions en conséquence.

Article 12

Modifications de la directive 2006/123/CE

La directive 2006/123/CE est modifiée comme suit:

1. L'article 15, paragraphe 7 est supprimé avec effet à compter du [un jour après l'expiration du délai de transposition].
2. À l'article 39, paragraphe 5, les deuxième et troisième alinéas sont supprimés avec effet à compter du [un jour après l'expiration du délai de transposition].

Article 13

Modifications du règlement (UE) n° 1024/2012

L'annexe du règlement (UE) n° 1024/2012 est modifiée comme suit:

1. Le point 1 est remplacé par le texte suivant:
«1. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur: chapitre VI.»;
2. Le point 11 suivant est ajouté:
«11. Directive (UE) XXXX/XXXX du Parlement européen et du Conseil du XX 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, à moins qu'une notification, telle que prévue dans cette directive, ne soit réalisée conformément à la directive (UE) 2015/1535.»

Article 14

Transposition

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le [un an après l'entrée en vigueur de la directive], les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive.

Les dispositions adoptées pour transposer la présente directive contiennent une référence à celle-ci ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte de ces dispositions.
3. Ils appliquent ces dispositions à compter du [un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive + un jour].

Article 15

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 16

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président