

Examen de la proportionnalité avant l'adoption d'une réglementation nouvelle de professions

2016/0404(COD) - 10/01/2017 - Document de base législatif

OBJECTIF : supprimer les restrictions disproportionnées à l'accès aux professions réglementées ou à leur exercice.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : selon une étude menée en avril 2015 dans les 28 États membres, au moins **21% de la main-d'œuvre de l'Union européenne** (50 millions de personnes) peuvent être considérés comme exerçant une profession réglementée, à savoir une activité pour laquelle une qualification professionnelle spécifique est requise. Il appartient à chaque État membre de décider s'il y a lieu d'imposer des règles et des restrictions à l'accès à une profession ou à son exercice, pour autant que les principes de non-discrimination et de proportionnalité soient respectés.

La [directive 2005/36/CE](#) du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles a prévu l'obligation, pour les États membres, d'évaluer le caractère proportionné de leurs exigences restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice et de communiquer à la Commission les résultats de cette évaluation. Dans le cadre de ce processus, les États membres devaient contrôler l'ensemble de leur législation applicable à toutes les professions réglementées sur leur territoire.

Les résultats du processus d'évaluation mutuelle ont révélé un **manque de clarté des critères** devant être utilisés par les autorités compétentes nationales pour évaluer le caractère proportionné des exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, ainsi qu'un **degré inégal d'examen de ces mesures** à tous les niveaux de la réglementation, ce qui entraîne des répercussions négatives sur la prestation des services et la mobilité des professionnels.

Afin d'éviter la fragmentation du marché intérieur et d'éliminer les obstacles entravant l'accès à certaines activités salariées ou non salariées et leur exercice, la Commission juge nécessaire d'établir une **approche commune au niveau de l'Union**, de manière à empêcher l'adoption de mesures disproportionnées.

Dans sa [communication du 28 octobre 2015](#) intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», la Commission a relevé la nécessité d'adopter un cadre d'analyse de la proportionnalité à l'intention des États membres, qui leur servira au moment d'examiner leur réglementation sur les professions ou de proposer une nouvelle réglementation.

ANALYSE D'IMPACT : l'option retenue consiste à i) établir des critères minimaux à appliquer lors du contrôle de la proportionnalité, en tenant compte de la jurisprudence et en la complétant, et en garantissant la transparence des évaluations des États membres au moyen d'un instrument contraignant (directive) ; ii) compléter cette approche par des aspects procéduraux supplémentaires, tels que des consultations publiques et un réexamen périodique.

CONTENU : la proposition de directive a pour objectif de créer un **cadre juridique** régissant le contrôle du caractère proportionné de dispositions législatives, réglementaires ou administratives restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice avant leur introduction ou lors de leur modification.

Les objectifs poursuivis sont de clarifier les critères applicables, de renforcer la fiabilité, la transparence et la comparabilité entre les États membres et de garantir l'application équitable des règles afin d'éviter l'apparition de nouvelles charges et la fragmentation du marché unique.

Concrètement, la proposition :

- oblige les États membres à réaliser une **évaluation de la proportionnalité ex ante**, en l'étayant par des données probantes qualitatives et, dans la mesure du possible, quantitatives ;
- énumère les justifications motivées par des objectifs d'intérêt général prévues par le TFUE ou reconnues comme telles par la Cour de justice. Selon une jurisprudence constante, les motifs d'ordre purement économique ayant essentiellement un objectif ou des effets protectionnistes et les motifs purement administratifs ne pourraient constituer des raisons impérieuses d'intérêt général ;
- impose aux États membres l'obligation générale, **avant d'introduire ou de modifier des dispositions** restreignant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, d'évaluer si ces dispositions sont nécessaires et à même de garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ;
- instaure l'obligation d'informer toutes les parties intéressées avant l'introduction de nouvelles mesures et de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue ;
- prévoit la transparence des évaluations de la proportionnalité ainsi qu'un **réexamen périodique** de la directive.