

# COM (2016) 822 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 26 janvier 2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 26 janvier 2017

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil** relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

E 11776



Bruxelles, le 13 janvier 2017  
(OR. en)

5281/17

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2016/0404 (COD)**

---

---

**COMPET 22  
MI 32  
ETS 3  
DIGIT 6  
SOC 16  
EMPL 12  
CONSOM 11  
CODEC 36  
IA 7**

**PROPOSITION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	12 janvier 2017
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 822 final
Objet:	Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 822 final.

---

p.j.: COM(2016) 822 final



Bruxelles, le 10.1.2017  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle  
réglementation de professions**

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

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

#### • Justification et objectifs de la proposition

Un marché intérieur approfondi et plus équitable fait partie des grandes priorités de la Commission: «mettre la croissance et [...] l'emploi au cœur des priorités»<sup>1</sup>. Le Conseil européen a affirmé que «[l]a réalisation d'un marché unique approfondi et plus équitable contribuera à créer de nouveaux emplois, à développer la productivité et à instaurer un climat favorable à l'investissement et à l'innovation»<sup>2</sup>. Le rôle important des services professionnels dans l'économie de l'Union européenne (UE) ne saurait être surestimé et de nombreuses études démontrent que l'approfondissement du marché unique dans le domaine des services présente un potentiel inexploité.

En l'absence d'exigences harmonisées à l'échelle de l'UE, la réglementation des services professionnels demeure une prérogative des États membres. Il appartient à chaque État membre de décider s'il y a lieu d'intervenir et 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. Dans la majorité des cas, la réglementation des professions est justifiée, voire préférable, par exemple dans les domaines de la santé et de la sécurité. Toutefois, afin qu'une telle réglementation soit adaptée à ses objectifs et ne crée pas de charges injustifiées, il convient de l'examiner de façon approfondie, de manière à en appréhender pleinement les effets sur les parties prenantes et sur l'environnement commercial dans son ensemble. Conformément aux priorités de la Commission en matière d'emploi et de croissance, il est essentiel de veiller à ce que l'environnement réglementaire soit optimal. C'est dans ce contexte que des mesures visant à introduire un «contrôle de la proportionnalité» ex ante à l'occasion de la réforme de la réglementation des services professionnels ont été annoncées dans le cadre de la stratégie pour le marché unique<sup>3</sup>.

Le droit de travailler, expression du droit d'exercer une profession librement choisie ou de la liberté d'entreprise, est consacré par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Parmi les principaux avantages du marché unique de l'UE figurent la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Les restrictions de ces libertés sont particulièrement lourdes pour les petites et moyennes entreprises (PME). Par conséquent, les mesures réglementaires doivent être dûment justifiées au moyen d'une évaluation approfondie de leur caractère proportionné.

Les «professions réglementées», à savoir les activités pour lesquelles une qualification professionnelle spécifique est requise, sont présentes dans tous les secteurs de l'économie. Au fil du temps, chaque État membre a adopté différentes réglementations reflétant de longues traditions, que ce soit sous la forme d'une réglementation nationale ou d'une autorégulation par des associations professionnelles. En général, la réglementation se justifiait par de bonnes raisons, fondées sur la nécessité de poursuivre des objectifs essentiels d'intérêt général, et elle a apporté une valeur ajoutée à la société en clarifiant, par exemple, les

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_fr](https://ec.europa.eu/priorities/index_fr).

<sup>2</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market\\_fr](https://ec.europa.eu/growth/single-market_fr).

connaissances techniques, la formation et les compétences escomptées des professionnels en vue de protéger les citoyens. Toutefois, une réglementation inappropriée peut constituer une charge pour les professionnels, les entreprises et les consommateurs, sous la forme notamment d'exigences de qualification disproportionnées, d'importantes réserves d'activités, de l'affiliation obligatoire à une association professionnelle, etc. À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour (de justice)»), même si elles sont appliquées sans discrimination, une réglementation nationale des professions ou toute exigence nationale applicable aux qualifications sont susceptibles d'entraver ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens et entreprises de l'UE, des libertés fondamentales qui leur sont garanties par le traité<sup>4</sup>. La Cour a également considéré que le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes qu'un autre État membre ne signifie pas que les règles de ce dernier soient disproportionnées et incompatibles avec la législation de l'UE. Il appartient aux États membres d'apprécier au cas par cas, en tenant compte de l'ensemble du contexte réglementaire applicable à la profession concernée, la nécessité de restreindre l'accès aux activités professionnelles et leur exercice et, le cas échéant, les restrictions qui sont les plus à même de répondre aux préoccupations d'intérêt général en cause.

En 2013, avec la modification de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles par la directive 2013/55/UE, la législation de l'Union dans le domaine des professions réglementées était modernisée, l'ensemble des professions réglementées devant en outre, désormais, faire l'objet de davantage de transparence et d'une évaluation mutuelle entre les États membres. Il ressort des informations communiquées par les autorités compétentes concernées lors du processus d'évaluation mutuelle que cette évaluation a présenté des difficultés pour de nombreux États membres<sup>5</sup>. Le fait que la majorité des évaluations n'étaient pas dûment motivées laisse entrevoir un problème sous-jacent concernant la manière dont la nécessité d'une réglementation et ses effets sur l'environnement commercial dans son ensemble sont évalués. Le processus d'évaluation mutuelle a révélé qu'en l'état, les décisions réglementaires ne sont pas toujours fondées sur des analyses fiables et objectives, ni adoptées de manière ouverte et transparente. En outre, et malgré les discussions approfondies et les orientations fournies par la Commission jusqu'à présent, cela n'a pas empêché que de nouvelles mesures restrictives soient introduites sans avoir fait depuis l'objet d'une analyse objective et exhaustive. Les États membres ont introduit de nouvelles réglementations, notamment en ce qui concerne l'exercice des professions juridiques, ou ont introduit des réserves d'activités ou élargi les réserves existantes, par exemple pour les activités de conseiller fiscal ou de guide touristique, sans avoir évalué le caractère proportionné de ces mesures ou en ayant tout au plus réalisé une évaluation très superficielle.

Actuellement, le niveau inégal d'examen de la réglementation des professions dans l'UE a des répercussions négatives sur la prestation des services et la mobilité des professionnels. Une action des seuls États membres ne suffira pas pour mettre en place un cadre juridique cohérent à l'échelle de l'UE en ce qui concerne l'évaluation du caractère proportionné des réglementations nationales envisagées et pour résoudre les problèmes auxquels les autorités nationales sont confrontées. Les principaux objectifs envisagés, à savoir clarifier les critères applicables, renforcer la fiabilité, la transparence et la comparabilité entre les États membres et garantir l'application équitable des règles afin d'éviter l'apparition de nouvelles charges et

---

<sup>4</sup> Voir les arrêts de la Cour dans les affaires C-340/89, Vlassopoulou, et C-55/94, Gebhard.

<sup>5</sup> Pour de plus amples explications, voir analyse d'impact accompagnant la présente proposition; un tiers environ des évaluations de la proportionnalité n'ont pas encore été réalisées, et ce près d'un an après la date de transposition. Parmi les évaluations qui ont été reçues, il a été décidé, dans près de 70 % des cas, de maintenir le statu quo sur la base d'évaluations insuffisantes.

la fragmentation du marché unique, pourraient être mieux réalisés au niveau de l'UE en raison de l'échelle et des effets d'une action à ce niveau, qui consisterait à instaurer un mécanisme d'évaluation commun à l'échelle de l'UE appliqué dans tous les États membres et de manière comparable. Compte tenu de la fréquence des changements apportés à la réglementation des professions, si l'UE n'intervient pas, il existe un risque que l'écart se creuse entre les États membres qui appliquent déjà de bonnes pratiques réglementaires et qui évaluent correctement la proportionnalité avant de décider d'adopter une réglementation<sup>6</sup> et ceux qui n'ont pas recours à de telles mesures, ce qui accentuerait les différences en matière de qualité de la réglementation et aurait finalement une influence négative sur l'accès aux professions et des conséquences négatives autant pour les consommateurs que pour l'économie.

Pour remédier à cette situation, la Commission a annoncé dans le cadre de la stratégie pour le marché unique une initiative visant à établir une évaluation de la proportionnalité, que les États membres devraient mener avant d'adopter ou de modifier des réglementations nationales des professions. Cette initiative recèle un potentiel considérable d'amélioration de la croissance et de l'emploi par les États membres, car ceux-ci pourraient ainsi renforcer la transparence de leurs professions réglementées et effectuer une analyse plus approfondie du caractère proportionné des nouvelles règles envisagées avant leur adoption tout en réformant les professions réglementées afin d'en moderniser les conditions d'accès. Comme indiqué dans l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition, de nombreuses études montrent que les mauvais choix réglementaires sont susceptibles de fausser la concurrence en restreignant l'entrée sur le marché; ils peuvent ainsi occasionner des pertes substantielles de perspectives d'emploi et des prix plus élevés pour les consommateurs, en plus d'entraver la libre circulation. Rien qu'en ce qui concerne la création d'emplois, une étude universitaire indique qu'environ 700 000 emplois supplémentaires<sup>7</sup> pourraient être créés dans l'UE si l'on s'attaquait au problème des réglementations disproportionnées et inutiles.

Le contrôle de la proportionnalité a dès lors été conçu pour permettre d'améliorer les pratiques réglementaires et, au final, leurs résultats. Il s'applique lors de l'introduction ou de la modification d'exigences concernant l'accès à une profession réglementée ou son exercice. La présente proposition la jurisprudence de la Cour de justice relative au contrôle du caractère proportionné d'exigences qui limitent l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, mais laisse les États membres libres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, pour autant que cette décision repose sur des données probantes obtenues au terme d'une évaluation approfondie, transparente et objective. L'évaluation de la proportionnalité tient pleinement compte de la spécificité de chaque profession et de son environnement réglementaire. Les avantages de cette initiative pour les professionnels, les consommateurs et les administrations publiques résident en grande partie dans le fait qu'elle permettrait d'améliorer la réglementation des professions en empêchant l'adoption de règles disproportionnées. L'objectif de la présente proposition est, dans une large mesure, de codifier la jurisprudence établie de la Cour de justice. Tout écart de cette jurisprudence pourrait dénaturer la proposition. La Commission peut retirer une proposition si celle-ci est dénaturée.

Une directive de l'UE faciliterait considérablement le respect par les États membres de leur obligation de respecter le principe de proportionnalité et garantirait que les États membres

---

<sup>6</sup> «The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue» (Rapport économique ordinaire de la Banque mondiale, automne 2016: Croissance, emploi et intégration – Les services à la rescousse), <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

<sup>7</sup> «Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU» (Mesure de la prévalence et des incidences sur le marché du travail de la réglementation des professions dans l'UE), Maria Koumenta, Queen Mary University of London, et Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

évaluent la proportionnalité de manière équivalente à tous les niveaux de la réglementation, et ce afin d'éviter la fragmentation du marché unique.

Cette initiative vise à apporter de la clarté et à encourager la réalisation de contrôles de la proportionnalité qui soient objectifs, fiables et exhaustifs afin de renforcer la confiance et de stimuler l'innovation grâce à des examens réguliers des réglementations nationales des professions. L'objectif sous-jacent de cette mesure est non seulement d'aider les États membres à atteindre ces objectifs communs, mais aussi de les aider y parvenir de manière structurée et simplifiée afin de faciliter leurs tâches administratives.

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

La proposition est cohérente avec les dispositions existantes de la directive 2005/36/CE et les complète.

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

La proposition est cohérente avec les priorités fixées par la Commission dans sa stratégie pour le marché unique ainsi qu'avec les objectifs de l'UE consistant à créer de la croissance et des emplois, à assurer la libre circulation des professionnels, à améliorer l'environnement des entreprises et à offrir le choix aux consommateurs.

Une autre mesure annoncée dans la stratégie pour le marché unique est l'établissement périodique de lignes directrices sur des besoins spécifiques. La présente initiative vise à répertorier, par pays et par profession, les problèmes pour lesquels la réforme du cadre réglementaire serait source d'avantages économiques et sur la base desquels la Commission recommandera des mesures au niveau des États membres. Ces deux mesures sont complémentaires en ce que le contrôle de la proportionnalité fournira le cadre général des critères à utiliser pour apprécier, en amont, le caractère proportionné d'une réglementation envisagée, une clause d'«entrée en vigueur différée», tandis que les lignes directrices périodiques sur les besoins de réforme porteront sur des questions spécifiques, relevées dans la réglementation existante pour certaines professions ou certains secteurs.

La présente proposition est cohérente avec l'initiative visant à améliorer les notifications au titre de la directive sur les services et la complète. Si cette dernière initiative complète la procédure de notification existante qui s'applique aux restrictions au titre de la directive sur les services, la présente proposition clarifie les critères à utiliser par les États membres pour évaluer le caractère proportionné des projets de législation nationale réglementant les professions relevant du champ d'application de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Certaines exigences prévues par la réglementation nationale des professions (telles que les exigences en matière de forme juridique ou de détention du capital) relèvent à la fois de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et de la directive sur les services. Dans de tels cas, l'évaluation de la proportionnalité suivrait les règles de la présente proposition et les informations à communiquer lors de la procédure de notification au titre de la directive sur les services devraient être fondées sur cette évaluation et la refléter. La cohérence entre ces instruments est garantie et la présente proposition n'introduit aucune nouvelle procédure de notification.

## 2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

### • Base juridique

La proposition est fondée sur l'article 46, l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du TFUE.

L'Union européenne est compétente pour agir dans le domaine de la réglementation des professions en vue de la réalisation des objectifs du marché intérieur au titre des articles du TFUE concernant la libre circulation des personnes et des services. En particulier, l'article 46 du TFUE prévoit que des dispositions spécifiques doivent être adoptées dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, l'article 53, paragraphe 1, du TFUE prévoit que des directives doivent être adoptées dans le domaine de l'accès aux activités non salariées et de leur exercice, et l'article 62 du TFUE est la base des actes juridiques relatifs à l'exercice de la libre prestation des services.

### • Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Conformément au principe de subsidiarité, l'UE ne devrait intervenir que lorsque les objectifs de la mesure envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière suffisante par les États membres et que ces objectifs peuvent être mieux réalisés par l'UE. Ainsi qu'il ressort des informations communiquées lors de l'évaluation mutuelle, les critères utilisés et l'intensité des évaluations varient considérablement d'un État membre à l'autre. Actuellement, le niveau inégal de l'examen de la proportionnalité de la réglementation des professions dans l'UE ainsi que les effets qui en découlent influent considérablement sur l'économie de l'UE dans son ensemble, sur la prestation des services et sur la mobilité des professionnels. Des études indépendantes ainsi que les études menées pour la Commission montrent qu'une réglementation disproportionnée influe négativement sur la création d'emplois, sur la croissance, sur les choix du consommateur, sur les prix, sur l'innovation, sur les investissements et sur le commerce<sup>8</sup>. En outre, les avantages pouvant être tirés de mesures prises pour réformer la réglementation ont été mis au jour et se sont révélés en outre sans incidence directe sur la protection d'intérêts généraux légitimes. Par exemple:

- en Italie, la réforme Bersani de 2006 a introduit de nouveaux entrants sur le marché, ce qui a entraîné une hausse de l'emploi global de jeunes pharmaciens<sup>9</sup>;
- en Pologne, la réforme du régime des avocats introduisant des règles d'accès objectives a presque fait tripler le nombre d'avocats entre 2005 et 2015 et a presque

---

<sup>8</sup> Voir, par exemple, COM(2013)676, «The Cost of Non-Europe in the Single Market for services» (Le coût de la non-intervention de l'Europe dans le marché unique des services), service de recherche du Parlement européen, 2014, «Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators» (Estimation des marges bénéficiaires du secteur des services au moyen d'indicateurs de réforme structurelle), Commission européenne, 2015, «Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade» (L'hétérogénéité réglementaire, un obstacle au commerce international des services), H. Kox, A. Lehour, 2005, «The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data» (L'effet discriminatoire des réglementations nationales sur le commerce international des services: éléments probants tirés de données au niveau des entreprises), EFIGE, 2012, «Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact» (Services aux entreprises – Évaluation des obstacles et de leur incidence économique), Commission européenne, 2015 ou encore «The Economic Impact of Professional Services Liberalisation» (Incidence économique de la libéralisation des professions libérales), Commission européenne, 2014, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp533\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018&lang=fr](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018&lang=fr).

fait doubler le nombre de conseillers juridiques, sans avoir d'effets négatifs sur les salaires et sur la qualité<sup>10</sup>;

- en Grèce, les réformes ont entraîné une baisse des prix pour les consommateurs de services d'agents immobiliers, de professions juridiques, de comptables, de conseillers fiscaux et de physiothérapeutes, qui avaient été libéralisés par la réforme de 2011. Le nombre de nouveaux notaires, auditeurs, guides touristiques et experts immobiliers a plus que doublé en 2014 par rapport à la moyenne annuelle avant la libéralisation<sup>11</sup>.

Toutefois, une action isolée des seuls États membres ne suffira pas pour mettre en place un cadre juridique cohérent à l'échelle de l'UE en ce qui concerne l'évaluation du caractère proportionné des réglementations nationales et pour résoudre les problèmes auxquels les autorités nationales sont confrontées. Par conséquent, les objectifs envisagés, à savoir renforcer la fiabilité et la comparabilité des évaluations de la proportionnalité, pourraient être mieux réalisés au niveau de l'UE grâce à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation commun à l'échelle de l'UE appliqué de manière comparable dans tous les États membres, en raison de l'échelle et des effets d'une telle mesure. Les législations nationales devraient donc refléter les critères énoncés dans la mesure envisagée, et les autorités nationales devraient en tenir compte au moment d'évaluer le caractère proportionné d'une réglementation nationale des professions.

Une intervention à l'échelle de l'UE permettrait ainsi aux autorités nationales de contrôler la proportionnalité de manière exhaustive et comparable par la création d'un cadre juridique transparent et prévisible pour l'appréciation des obstacles aux professions réglementées. Le Conseil européen a appelé à maintes reprises des mesures dans ce domaine. En février 2015, le Conseil européen a demandé des orientations<sup>12</sup>. Par la suite, le Conseil s'est félicité de l'intégration du contrôle de la proportionnalité dans la stratégie pour le marché unique, réaffirmant que «le marché unique est le principal moteur de croissance et de création d'emplois de l'Europe, et qu'il est indispensable aux investissements et au renforcement de la compétitivité européenne» et faisant valoir que «pour renforcer et approfondir le marché unique, des mesures urgentes et ambitieuses sont nécessaires, tant sur le plan national qu'au niveau de l'UE, pour produire des résultats concrets et pragmatiques qui profitent directement aux consommateurs et aux entreprises, en particulier les PME»<sup>13</sup>. Dernièrement encore, en juin 2016, le Conseil a invité la Commission à prendre des mesures «afin de poursuivre avec détermination les efforts menés en vue d'améliorer la réglementation»<sup>14</sup>.

- **Proportionnalité**

La présente proposition est conforme au principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du TUE. La stratégie retenue vise à trouver le juste équilibre entre, d'une part, la poursuite d'objectifs d'intérêt général et la qualité des services et, d'autre part, l'amélioration de l'accès aux professions réglementées et de leur exercice pour les professionnels et l'élargissement des choix offerts aux consommateurs. La présente proposition respecte le principe de proportionnalité étant donné que les solutions présentent

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Conclusions du Conseil sur la politique du marché unique, 2 et 3 mars 2015: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/fr/pdf>.

<sup>13</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/fr/pdf>.

<sup>14</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2016/06/28-29/>.

un bon rapport coût-efficacité et réduisent la charge globale qui pèse sur l'administration publique. En effet, la proposition fournit des critères clairs pour évaluer la proportionnalité de la réglementation des professions et devrait empêcher l'introduction de contraintes de mise en œuvre résultant de mesures futures inutiles. La charge administrative liée au contrôle de la proportionnalité a déjà été analysée lors de la révision de la directive de 2013 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Selon cette analyse, l'incidence des coûts découlant de la présente proposition, qui consiste à imposer un contrôle du caractère proportionné de toute mesure réglementaire à venir, devrait être limitée<sup>15</sup>. Elle pourrait être légèrement plus élevée pour les États membres qui n'ont pas encore mis en œuvre la directive. Toutefois, au niveau des coûts administratifs, l'effet devrait être globalement positif, dès lors que, en raison de l'amélioration du système, les États membres seront moins susceptibles d'être visés par des procédures d'infraction. La Commission entend collaborer avec les États membres afin de les aider à mettre en œuvre cette directive et de limiter davantage les coûts. La proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis et est la mieux adaptée à ses objectifs. Si l'évaluation mutuelle a suivi les orientations qui avaient été fournies, elle a révélé un manque de données probantes indiquant que les décisions réglementaires seraient actuellement fondées sur des analyses fiables et objectives, ou adoptées de manière ouverte et transparente. Près de trois ans après le lancement de l'évaluation mutuelle, un tiers environ des contrôles de la proportionnalité n'ont pas encore été communiqués et, parmi les contrôles qui ont été reçus, il a été décidé, dans 70 % des cas environ, de maintenir le statu quo réglementaire malgré le caractère insuffisant de ce contrôle. En outre, le rythme des changements apportés à la réglementation des professions est élevé et la Commission relève une tendance constante à imposer de nouvelles charges réglementaires sur les professionnels sans contrôle préalable correct du caractère proportionné de ces charges en tenant compte de leur nécessité, de leur valeur ou de leurs incidences.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument choisi est une nouvelle directive, qui confère aux États membres une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne sa transposition et sa mise en œuvre pour leur permettre d'appréhender l'essence juridique du principe de proportionnalité dans ses multiples facettes. Une directive est contraignante en ce qui concerne le résultat à atteindre et constitue donc un instrument approprié pour la réalisation du marché intérieur du point de vue de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Outre ces objectifs, qui sont des objectifs de l'Union européenne, le traité impose également aux États membres des obligations juridiques, de sorte que, si ceux-ci demeurent compétents pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, la réglementation reste subordonnée au respect des principes de justification, de proportionnalité et de nécessité.

L'analyse d'impact décrit pleinement l'ampleur du problème dans la réglementation des professions et les effets des réglementations inutiles sur l'économie européenne dans son ensemble, ainsi que les questions auxquelles les États membres sont confrontés pour y réagir de manière appropriée. Une directive permettra aux États membres d'intégrer une évaluation exhaustive de la proportionnalité dans leurs propres procédures législatives existantes et, étant donné que la Commission n'impose aucune méthode particulière, les États membres disposeront d'une certaine marge d'appréciation pour tenir compte de leurs propres structures, sans que cela nuise à l'objectif ultime de la directive: mettre en place un processus décisionnel

---

<sup>15</sup> Voir l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

comparable, transparent, fiable, objectif et fondé sur des données probantes. Pour ces raisons, la Commission a jugé qu'une directive était l'instrument le plus approprié et le plus efficace.

### **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**

Avant sa révision substantielle en 2013, la directive 2005/36/CE a fait l'objet d'une évaluation approfondie en ce qui concerne les lacunes du processus existant pour la facilitation de la libre circulation des professionnels. À la lumière des conclusions de cette évaluation, la directive 2013/55/UE modifiant la directive 2005/36/CE a introduit, entre autres, l'obligation pour les États membres d'évaluer le caractère proportionné de leurs réglementations des professions. Sur la base de ces évaluations, conformément à l'article 59, paragraphe 9, la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil, pour janvier 2017 au plus tard, ses conclusions finales sur la synthèse des réglementations nationales des professions et sur les évaluations de la proportionnalité menées par les États membres, accompagnées le cas échéant de propositions de nouvelles initiatives. Si la présente proposition n'a pas été élaborée à partir d'une évaluation globale de la directive, car celle-ci n'a été révisée que récemment, elle tient compte des analyses de la Commission et fait partie des initiatives de suivi préfigurées à l'article 59, paragraphe 9, de la directive en tant que conclusion de l'évaluation de la Commission. La possibilité de présenter une nouvelle proposition était ainsi prévue parmi les mesures de suivi visant à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des nouvelles dispositions.

#### **• Consultation des parties intéressées**

Une consultation publique a eu lieu du 27 mai au 22 août 2016. Au total, 420 contributions ont été reçues. Ces contributions émanaient de particuliers, de personnes exerçant une profession réglementée, d'associations professionnelles, d'organismes de réglementation, de pouvoirs publics et d'universitaires. Les parties intéressées s'accordent largement à dire qu'une action au niveau de l'UE est nécessaire pour clarifier la matière du contrôle de la proportionnalité et introduire une approche commune à cet égard. La majorité des parties intéressées qui ont répondu à la consultation soutiennent une solution contraignante (directive): les utilisateurs, les prestataires (tant les grandes entreprises que les petites), les pouvoirs publics et les syndicats ont tous avalisé la proposition. Certaines associations professionnelles sont moins positives. En particulier, le secteur de l'artisanat en Allemagne et en Autriche a organisé une réponse identique de 100 associations d'artisans pour rejeter l'idée d'une quelconque intervention au niveau de l'UE, que ce soit l'adoption d'une directive ou l'élaboration d'orientations. Il a été décidé de maintenir ces contributions coordonnées<sup>16</sup> dans la compilation des résultats de la consultation et, malgré cela, le soutien à la proposition reste majoritaire. En outre, la consultation a montré la nécessité d'une intervention, car une disparité des approches analytiques a été mise au jour non seulement dans l'UE dans son ensemble, mais aussi au sein des différents États membres. Elle a révélé un manque de clarté en ce qui concerne les résultats escomptés des analyses et de l'évaluation de la proportionnalité lors de la conception des réglementations, ainsi que la nature sporadique de la consultation et de la transparence.

---

<sup>16</sup> Dans de tels cas, selon une pratique reçue, les contributions coordonnées sont prises en compte comme une seule contribution.

Un résumé des résultats peut être consulté à l'adresse suivante:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Par ailleurs, une conférence de haut niveau, organisée par la Commission le 18 mai 2016, a permis un nouvel échange de vues.

Les questions ont également été examinées avec les États membres lors des réunions du groupe à haut niveau du 3 mai 2016 et du 10 novembre 2016.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Les résultats de l'évaluation mutuelle des professions réglementées menée par les États membres et la Commission ont été pris en considération pour l'élaboration de la présente proposition.

Des études de l'OCDE montrent que la mobilité de la main-d'œuvre est un facteur déterminant de la productivité qui renforce la croissance économique<sup>17</sup>. En outre, la Commission a commandé des études économiques portant sur les effets des réformes sur les exigences réglementaires à l'accès à certaines professions dans quatre pays différents: Allemagne, Grèce, Italie et Royaume-Uni<sup>18</sup>.

De plus, 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<sup>19</sup>.

- **Analyse d'impact**

Conformément au programme «Mieux légiférer» de la Commission, les services de la Commission ont réalisé une analyse d'impact portant sur les différentes options et leur incidence sur les parties prenantes<sup>20</sup>.

Les différentes options examinées dans l'analyse d'impact étaient les suivantes:

option 1: publication de lignes directrices en matière de proportionnalité et échange approfondi d'informations entre autorités afin d'établir un contrôle de la proportionnalité à l'échelle de l'UE pour les professions réglementées, ce qui pourrait englober plusieurs options;

option 2 a): établissement 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);

option 2 b): même optique que dans l'option 2 a), mais au moyen d'une recommandation;

---

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018&lang=fr](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018&lang=fr).

<sup>19</sup> M. Koumenta et M. Pagliero (2016), «Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU» (Mesure de la prévalence et des incidences sur le marché du travail de la réglementation des professions dans l'UE). Voir: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

<sup>20</sup> Document de travail des services de la Commission – Analyse d'impact accompagnant la présente proposition [SWD(2016) 463].

option 3 a): option 2 a) complétée par des aspects procéduraux supplémentaires, tels que des consultations publiques et un réexamen périodique, au moyen d'un instrument contraignant (directive);

option 3 b): mêmes aspects que dans l'option 3 a), mais au moyen d'une recommandation.

À la lumière de la consultation, de l'expérience et des données obtenues au terme d'une analyse d'impact, la Commission a conclu que la meilleure option pour améliorer la situation existante est l'option 3 a):

option 1: le recours à des lignes directrices a déjà été tenté, dans un premier temps avec une communication en 2013 puis, dans un deuxième temps, avec la fourniture d'une grille et d'orientations favorisant la réalisation de l'évaluation mutuelle pendant deux ans, mais cela n'a pas permis de résoudre adéquatement les problèmes réglementaires mis au jour. En outre, la Commission a collaboré de manière intensive avec les États membres pour les encourager à mieux traiter les questions de proportionnalité (elle a organisé des visites dans les États membres, une conférence, des forums sur le marché unique et des ateliers);

option 2 a): cette approche permettrait de résoudre les problèmes rencontrés par les États membres pour l'interprétation de la jurisprudence, de clarifier les critères d'évaluation et, par voie de conséquence, d'améliorer la qualité des évaluations et leurs résultats finals;

option 2 b): cette option et l'option 3 b) présentent les mêmes inconvénients que l'option 1. La voie «facultative» ne permettrait pas de résoudre le problème des États membres qui refusent de pratiquer un contrôle de la proportionnalité; elle ne pourrait donc empêcher l'introduction future de charges inutiles et ne peut servir de mécanisme efficace pour résoudre les problèmes mis au jour lors des réexamens. Enfin, ces mêmes contraintes limiteraient la possibilité de partager les informations de manière plus transparente avec les citoyens et les parties prenantes;

option 3 a): les réexamens périodiques permettraient de supprimer les réglementations qui ne sont plus appropriées, tandis que l'inclusion de la consultation favoriserait une meilleure participation de toutes les parties prenantes, y compris les organisations de consommateurs et les citoyens, de manière à ce que leur intérêt soit aussi pris en considération;

option 3 b): comme dans l'option 2 b), aucune solution facultative ne pourrait pas garantir que ces mesures soient prises.

Compte tenu de l'expérience et des évaluations réalisées pour préparer la présente proposition, force est de conclure qu'une voie discrétionnaire (recommandation) ne garantirait pas les analyses nécessaires, en particulier dans les cas les plus difficiles. Le respect de l'obligation générale d'effectuer des réexamens périodiques, d'informer toutes les parties intéressées et d'assurer un minimum d'objectivité et d'impartialité ne peut être garanti que si la mise en œuvre de cette obligation est assurée au moyen d'un instrument juridique, la directive étant le seul instrument susceptible de le garantir.

Le 9 octobre 2016, le comité d'examen de la réglementation a rendu un avis positif sur la présente initiative. Ce comité a notamment recommandé d'approfondir la cohérence de la proposition avec d'autres initiatives, d'expliquer davantage l'ampleur du problème et les raisons pour lesquelles les structures actuelles ne sont pas en mesure d'y remédier, d'indiquer plus précisément comment les dispositions de la proposition fonctionneront et de préciser

davantage les points de vue des parties prenantes ainsi que les incidences sur les PME, les consommateurs et les autorités nationales. Il a été dûment tenu compte de cet avis.

L'avis en question est disponible à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2016\\_en.htm#grow](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow).

Les différentes options envisagées et leur incidence sur les parties prenantes sont analysées de manière détaillée dans l'analyse d'impact, disponible en ligne à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/growth/tools-](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827&lang=fr)

[databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8827&lang=fr](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827&lang=fr).

- **Réglementation affûtée et simplification**

Une évaluation mutuelle menée par les États membres et la Commission entre 2014 et 2016 a révélé un niveau inégal d'examen des mesures réglementaires nationales et un manque de clarté des critères à utiliser pour les évaluations de la proportionnalité. Il y a lieu d'en conclure que les évaluations de la proportionnalité menées dans leur forme actuelle, à savoir au niveau national et sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice et d'une lecture nationale, ne réalisent pas leur potentiel d'apporter une valeur ajoutée pour la réalisation du marché unique.

- **Droits fondamentaux**

La proposition vise à protéger des droits consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à savoir la liberté professionnelle et la liberté d'entreprise.

#### **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

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

#### **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

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

La Commission sera amenée à présenter à intervalles réguliers au Conseil et au Parlement européen un rapport sur la mise en œuvre de la directive et sur le fonctionnement du contrôle de la proportionnalité au niveau national. Ce réexamen aurait lieu en même temps que le réexamen de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

La présente proposition ne nécessite pas d'autres documents explicatifs pour accompagner la transposition en droit national, étant donné qu'elle est fondée sur la jurisprudence existante et sur les principes fondamentaux d'amélioration de la réglementation. Néanmoins, la Commission peut, au besoin, fournir des orientations supplémentaires.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 régissent respectivement l'objet et le champ d'application de la directive, à savoir la création d'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 mesures de contrôle du caractère proportionné de la réglementation de professions spécifiques qui ont été introduites par d'autres instruments de l'UE ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive.

L'article 3 contient les définitions utilisées dans la proposition, qui sont dans une grande mesure identiques aux définitions utilisées dans la directive 2005/36/CE. Des définitions supplémentaires sont données pour les deux principaux types de réglementation des professions, à savoir les «activités réservées» et le «titre professionnel protégé».

L'article 4 impose aux États membres l'obligation de réaliser une évaluation de la proportionnalité ex ante, en l'étayant par des données probantes qualitatives et, dans la mesure du possible, quantitatives.

L'article 5 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 peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général.

L'article 6, paragraphe 1, 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 propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. L'article 6, paragraphe 2, fixe les principaux critères qui doivent être pris en considération par les autorités compétentes, tels que la nature des risques, la portée des activités réservées à une profession, le lien entre la qualification et les activités, l'incidence économique de la mesure, etc. L'article 6, paragraphe 3, prévoit le recours à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif poursuivi, comme l'usage d'un titre professionnel protégé, sans que les activités soient réservées à une profession spécifique. L'article 6, paragraphe 4, donne un aperçu des éléments à prendre en considération lors de l'examen de l'effet cumulatif de toutes les mesures existantes qui restreignent l'accès à des professions ou leur exercice.

L'article 7 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.

L'article 8 prévoit un échange d'informations entre les autorités compétentes des différents États membres, de manière à permettre aux États membres qui souhaitent réformer une profession de collecter des informations sur l'expérience d'autres États membres.

L'article 9 prévoit la transparence des évaluations de la proportionnalité.

L'article 10 prévoit un réexamen périodique de la directive.

L'article 11 régit la transposition de la directive.

L'article 12 régit l'entrée en vigueur de la directive.

L'article 13 indique les destinataires de la directive.

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**

(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 46, son article 53, paragraphe 1, et son article 62,

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 européen<sup>21</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>22</sup>,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le libre choix de la profession est un droit fondamental. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit la liberté professionnelle ainsi que la liberté d'entreprise. La libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services sont des principes fondamentaux du marché intérieur consacrés par le traité. Les réglementations nationales organisant l'accès aux professions réglementées ne devraient donc pas constituer un obstacle injustifié et disproportionné à l'exercice de ces droits fondamentaux.
- (2) En l'absence de dispositions spécifiques du droit de l'Union harmonisant les conditions d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci, il appartient aux États membres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité.
- (3) Le principe de proportionnalité est l'un des principes généraux du droit de l'Union. Il résulte de la jurisprudence<sup>23</sup> que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de

---

<sup>21</sup> JO C du , p. .

<sup>22</sup> JO C du , p. .

rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions: qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des objectifs d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

- (4) La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>24</sup> a établi, pour les États membres, l'obligation 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, lançant ainsi le processus dit d'évaluation mutuelle. 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.
- (5) 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. 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, il y a dès lors lieu d'établir une approche commune au niveau de l'Union, de manière à empêcher l'adoption de mesures disproportionnées.
- (6) Dans sa communication du 28 octobre 2015 intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises»<sup>25</sup>, 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.
- (7) Les activités couvertes par la présente directive devraient concerner les professions réglementées relevant du champ d'application de la directive 2005/36/CE. La présente directive devrait s'appliquer en complément de la directive 2005/36/CE et sans préjudice d'autres dispositions prévues dans un acte distinct de l'Union concernant l'accès à une profession réglementée spécifique et l'exercice de celle-ci.
- (8) Les États membres devraient pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire commun fondé sur des notions juridiques clairement définies concernant les différentes manières de réglementer une profession dans l'ensemble de l'Union. Il existe plusieurs façons de réglementer une profession, par exemple en réservant l'accès à une activité particulière ou son exercice aux titulaires d'une qualification professionnelle. Les dispositions nationales peuvent également réglementer l'une des modalités d'exercice d'une profession, en fixant les conditions d'usage des titres professionnels.
- (9) Il incombe aux États membres d'administrer la preuve du caractère justifié et proportionné de leurs exigences. Par conséquent, les raisons invoquées par un État membre pour justifier une réglementation devraient être accompagnées d'une analyse

---

<sup>23</sup> Arrêt dans l'affaire C-55/94, Reinhard Gebhard contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Rec. 1995, p. I-4165.

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> COM(2015) 550 final.

du caractère approprié et proportionné de la mesure adoptée par ledit État, ainsi que de données concrètes étayant ses arguments.

- (10) Il convient de contrôler régulièrement le caractère proportionné des dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, selon une fréquence adaptée à la réglementation concernée. Le réexamen du caractère proportionné d'une législation nationale restrictive dans le domaine des professions réglementées devrait tenir compte non seulement de l'objectif de cette législation au moment de son adoption, mais également de ses effets, à évaluer après son adoption. L'évaluation du caractère proportionné de la législation nationale devrait tenir compte de l'évolution du domaine concerné après l'adoption de la législation.
- (11) Les États membres devraient procéder à l'évaluation de la proportionnalité de manière objective et indépendante, y compris en cas de réglementation indirecte d'une profession, en habilitant à cet effet un organisme professionnel spécifique. En particulier, si les évaluations sont menées par des autorités locales, des organismes de réglementation ou des organisations professionnelles, dont la proximité avec les conditions locales et les connaissances spécialisées peuvent, dans certains cas, en faire les organismes les plus à même de définir le meilleur moyen d'atteindre les objectifs d'intérêt général, il existe un risque que les choix arrêtés par ces autorités ou ces organismes profitent aux opérateurs établis aux dépens des nouveaux entrants sur le marché.
- (12) Lorsque l'accès à certaines activités salariées ou non salariées et leur exercice sont subordonnés au respect de certaines dispositions relatives à des qualifications professionnelles spécifiques, établies directement ou indirectement par les États membres, il convient de veiller à ce que ces dispositions soient justifiées par des objectifs d'intérêt général, tels que ceux prévus par le traité, à savoir le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice. Il importe de veiller à ce que les objectifs d'intérêt général soient précisés de manière adéquate afin de déterminer l'intensité de la réglementation. Par exemple, afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé publique, les États membres devraient disposer d'une marge d'appréciation au moment de décider du degré de protection qu'ils souhaitent accorder à la santé publique et de la manière dont cette protection doit être obtenue. Il convient par ailleurs de préciser que les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour de justice incluent la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales, la sécurité routière, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle. Selon une jurisprudence constante, les motifs purement économiques, ayant essentiellement un objectif protectionniste, ainsi que les motifs purement administratifs, tels que la réalisation de contrôles ou la collecte de statistiques, ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général.
- (13) Lorsqu'un État membre envisage de réglementer une profession ou de modifier une réglementation existante, il devrait tenir compte de la nature des risques liés aux

objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier des risques pour les consommateurs, les professionnels ou les tiers. Il devrait également tenir compte du fait que, dans le domaine des professions libérales, il existe généralement une asymétrie d'information entre les consommateurs et les professionnels. Les professionnels possèdent un niveau élevé de connaissances techniques qui peuvent faire défaut aux consommateurs, et ces derniers ont donc des difficultés à juger de la qualité des services qui leur sont fournis.

- (14) Afin de satisfaire à l'exigence de proportionnalité, la mesure devrait être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi. Une mesure devrait être réputée propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi uniquement si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique, par exemple lorsque des risques similaires liés à certaines activités sont abordés de façon comparable et lorsque toute exception aux restrictions en cause est appliquée conformément à l'objectif déclaré. En outre, la mesure nationale devrait contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi et, dès lors, en l'absence d'effet sur la motivation de son caractère justifié, elle ne devrait pas être considérée comme appropriée.
- (15) Les exigences liées aux qualifications professionnelles ne devraient être considérées comme nécessaires que si les mesures existantes, telles que la législation relative à la protection des consommateurs, ne peuvent être considérées comme appropriées ou véritablement efficaces pour atteindre l'objectif poursuivi.
- (16) Parmi les éléments dont les autorités nationales doivent tenir compte, les éléments suivants sont les plus importants: le lien entre la portée des activités professionnelles couvertes par une profession et la qualification professionnelle requise, la complexité des tâches, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises, l'existence de différents moyens d'acquérir la qualification professionnelle, la portée des activités professionnelles réservées aux titulaires d'une qualification professionnelle spécifique, et notamment la question de savoir si les activités réservées à certains professionnels peuvent être partagées avec d'autres professionnels, et le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié.
- (17) Lorsqu'un État membre réglemente une profession, il devrait tenir compte du fait que l'évolution de la technique peut réduire l'asymétrie d'information entre les consommateurs et les professionnels. Compte tenu de la rapidité de l'évolution de la technique et du progrès scientifique, l'actualisation des conditions d'accès peut revêtir une importance particulière pour de nombreuses professions.
- (18) Les autorités compétentes devraient dûment tenir compte de l'incidence économique de la mesure, y compris au moyen d'une analyse des coûts et avantages, eu égard notamment au degré de concurrence sur le marché et à la qualité du service fourni, ainsi que de l'incidence sur le droit de travailler et sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union. À la lumière de cette analyse, les États membres devraient notamment vérifier si l'ampleur de la restriction de l'accès aux professions réglementées ou de leur exercice dans l'Union est proportionnée à l'importance des objectifs poursuivis et des avantages escomptés.

- (19) Les États membres devraient comparer la mesure nationale en cause et d'autres solutions, moins restrictives, qui permettraient d'atteindre le même objectif tout en imposant moins de restrictions. Lorsque les mesures sont justifiées par la protection des consommateurs et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur sans affecter négativement des tiers, l'objectif pourrait être atteint par des moyens moins restrictifs que la réserve d'activités aux professionnels, notamment en protégeant le titre professionnel ou en prévoyant l'inscription à un registre professionnel. La réglementation par voie d'activités réservées ne devrait être utilisée que si les mesures visent à prévenir le risque d'une atteinte grave à des objectifs d'intérêt général.
- (20) Les autorités nationales devraient procéder à une évaluation globale des circonstances dans lesquelles la mesure restrictive est adoptée et appliquée et examiner en particulier l'effet cumulatif de l'imposition de plusieurs exigences et d'une qualification professionnelle spécifique. L'accès à certaines activités et leur exercice peuvent être subordonnés au respect de certaines dispositions, notamment en matière d'organisation de la profession, d'affiliation obligatoire à un organisme professionnel, d'éthique professionnelle, de supervision et de responsabilité. Par conséquent, lors de l'évaluation de l'effet cumulatif des mesures, les autorités compétentes devraient aussi tenir compte des autres exigences existantes, telles que la formation professionnelle continue, l'affiliation obligatoire à une chambre professionnelle, les systèmes d'inscription ou d'autorisation, les restrictions quantitatives, les exigences particulières en matière de forme juridique ou de détention du capital, les restrictions territoriales, les restrictions pluridisciplinaires et les règles d'incompatibilité, les exigences concernant la couverture d'assurance ainsi que les exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession. Une mesure introduite par un État membre ne peut pas être considérée comme nécessaire pour la réalisation de l'objectif poursuivi si elle reproduit en substance des exigences qui ont déjà été introduites dans le cadre d'autres réglementations ou procédures.
- (21) Il est essentiel pour le bon fonctionnement du marché intérieur que les États membres informent les citoyens, les associations représentatives ou autres parties prenantes concernées avant d'introduire de nouvelles mesures limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice et leur donnent la possibilité d'exprimer leur point de vue.
- (22) Afin de faciliter l'échange des bonnes pratiques, chaque État membre devrait encourager les autorités compétentes concernées à communiquer aux autres États membres des informations appropriées et régulièrement mises à jour sur la réglementation des professions.
- (23) Afin de renforcer la transparence et de garantir que les évaluations de la proportionnalité sont fondées sur des critères comparables, il importe que les informations communiquées par les États membres soient aisément accessibles dans la base de données des professions réglementées, de manière à permettre à toutes les parties intéressées de présenter des observations.
- (24) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir la suppression des restrictions disproportionnées à l'accès aux professions réglementées ou à leur exercice, ne peuvent pas être atteints d'une manière suffisante par les États membres

mais peuvent, en raison des dimensions de l'action, être mieux réalisés au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

### *Article premier*

#### *Objet*

La présente directive établit, en vue de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, les règles applicables à un cadre commun d'évaluation du caractère proportionné de dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption ou la modification de telles dispositions.

### *Article 2*

#### *Champ d'application*

1. La présente directive s'applique aux exigences qui, dans les systèmes juridiques des États membres, limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre et qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE.
2. Lorsque des modalités spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un acte distinct de l'Union, les dispositions correspondantes de la présente directive ne s'appliquent pas.

### *Article 3*

#### *Définitions*

Aux fins de la présente directive, les définitions contenues dans la directive 2005/36/CE s'appliquent.

En outre, on entend par:

- a) «titre professionnel protégé»: une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'usage d'un titre dans une activité professionnelle ou un groupe d'activités professionnelles est subordonné, directement ou indirectement, à une qualification professionnelle donnée dans le domaine pertinent en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, et dans le cadre de laquelle l'usage abusif d'un tel titre est passible de sanctions ou d'autres mesures;

- b) «activités réservées»: une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'accès à une activité professionnelle ou à un groupe d'activités professionnelles est réservé, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, aux membres d'une profession réglementée, y compris lorsque l'activité est partagée avec d'autres professions réglementées.

#### *Article 4*

##### *Évaluation ex ante de nouvelles mesures*

1. Avant d'introduire ou de modifier des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, les États membres veillent à ce que les autorités compétentes concernées procèdent à une évaluation du caractère proportionné de ces mesures conformément aux dispositions de la présente directive.
2. Toute disposition visée au paragraphe 1 est accompagnée d'un exposé détaillé permettant d'apprécier le respect du principe de proportionnalité.
3. Les motifs pour lesquels une disposition est jugée justifiée, nécessaire et proportionnée sont étayés par des données probantes qualitatives et, dans la mesure du possible, quantitatives.
4. Les États membres contrôlent le caractère proportionné des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice à intervalle régulier, selon une fréquence adaptée à la réglementation concernée, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation après l'adoption de la mesure concernée.
5. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'évaluation de la proportionnalité visée au paragraphe 1 soit effectuée de manière objective et indépendante, notamment en faisant appel à des organismes d'examen indépendants.

#### *Article 5*

##### *Justification motivée par des objectifs d'intérêt général*

1. Les États membres veillent à ce que l'introduction ou la modification envisagée de dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice soit justifiée par des objectifs d'intérêt général.
2. Les autorités compétentes concernées examinent notamment si lesdites dispositions sont objectivement justifiées par des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des bénéficiaires de services et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la loyauté des

transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales, la sécurité routière, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale ou des objectifs de politique culturelle.

3. Les motifs d'ordre purement économique ayant essentiellement un objectif ou des effets protectionnistes et les motifs purement administratifs ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général à même de justifier une limitation de l'accès à des professions réglementées ou de leur exercice.

## *Article 6*

### *Proportionnalité*

1. Avant d'introduire ou de modifier des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, les États membres évaluent si ces dispositions sont nécessaires et propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
2. Lors de l'évaluation du caractère nécessaire et proportionné desdites dispositions, les autorités compétentes concernées tiennent notamment compte des éléments suivants:
  - a) la nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier les risques pour les consommateurs, les professionnels ou les tiers;
  - b) le caractère approprié de la disposition, notamment au regard de son aptitude à réaliser l'objectif poursuivi, et la question de savoir si la disposition répond véritablement au souci d'atteindre cet objectif d'une manière cohérente et systématique et répond donc aux risques répertoriés de façon similaire pour des activités comparables;
  - c) le caractère nécessaire de la disposition et, notamment, la vérification de l'insuffisance de règles de nature spécifique ou plus générale déjà en vigueur, telles que la législation sur la sécurité des produits ou la législation relative à la protection des consommateurs, pour atteindre l'objectif poursuivi;
  - d) le lien entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise,
  - e) le lien entre la complexité des tâches et la possession nécessaire de qualifications professionnelles spécifiques, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises, ainsi que l'existence de différents moyens d'acquérir la qualification professionnelle;
  - f) la portée des activités professionnelles réservées aux titulaires d'une qualification professionnelle donnée, notamment la question de savoir si les

activités réservées à certaines professions peuvent être partagées ou non avec d'autres professions, et pour quel motif;

- g) le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée et l'incidence des modalités d'organisation et de supervision sur la réalisation de l'objectif poursuivi, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié.
  - h) l'évolution de la technique et le progrès scientifique, qui peuvent réduire l'asymétrie d'information entre les professionnels et les consommateurs;
  - i) l'incidence économique de la mesure, eu égard notamment au degré de concurrence sur le marché et à la qualité du service fourni, ainsi que l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union;
  - j) la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général;
  - k) l'effet cumulatif des restrictions à l'accès à la profession et à son exercice, et notamment la manière dont chaque exigence contribue à la réalisation du même objectif d'intérêt général et est nécessaire à cette fin.
3. Aux fins du paragraphe 2, point j), lorsque les mesures sont justifiées par la protection des consommateurs et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur sans affecter négativement des tiers, les autorités compétentes concernées évaluent en particulier si l'objectif peut être atteint au moyen d'un titre professionnel protégé, sans réserve d'activités.
4. Aux fins du paragraphe 2, point k), les autorités compétentes concernées évaluent en particulier l'effet cumulatif de l'imposition d'une ou plusieurs des exigences suivantes:
- a) réserve d'activités parallèlement au titre professionnel protégé;
  - b) exigences en matière de formation professionnelle continue;
  - c) dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
  - d) affiliation obligatoire à une chambre et systèmes d'inscription ou d'autorisation, notamment lorsque ces exigences impliquent la possession d'une qualification professionnelle donnée;
  - e) restrictions quantitatives, notamment les exigences limitant le nombre d'autorisations d'exercer ou fixant un nombre minimal ou maximal de travailleurs, de gestionnaires ou de représentants titulaires de qualifications professionnelles données;

- f) exigences particulières en matière de forme juridique ou exigences liées à la détention du capital ou à la gestion d'une entreprise, dans la mesure où ces exigences sont directement liées à l'exercice de la profession réglementée;
- g) restrictions territoriales, notamment lorsque la profession est réglementée de façon différente dans des parties du territoire d'un État membre;
- h) exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- i) exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle;
- j) exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession.

#### *Article 7*

##### *Information et participation des parties prenantes*

Les États membres informent, par les moyens appropriés, les citoyens, les bénéficiaires de services, les associations représentatives et les parties prenantes concernées autres que les membres de la profession avant d'introduire ou de modifier des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice et leur donnent la possibilité d'exprimer leur point de vue.

#### *Article 8*

##### *Échange d'informations entre les autorités compétentes*

1. Aux fins de l'application efficace de la présente directive, avant d'introduire ou de modifier des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, les États membres encouragent les échanges d'informations réguliers ou, s'il y a lieu, ponctuels avec les autorités compétentes d'autres États membres sur les matières couvertes par la présente directive, notamment sur la manière particulière dont ils réglementent une profession ou sur les effets de la réglementation qui sont répertoriés dans des secteurs d'activités similaires.
2. Les États membres indiquent à la Commission les autorités compétentes qui sont chargées de la transmission et de la réception des informations aux fins de l'application du paragraphe 1.

## *Article 9*

### *Transparence*

1. Les raisons pour lesquelles des dispositions, une fois évaluées conformément à la présente directive, sont considérées comme justifiées, nécessaires et proportionnées et qui sont communiquées à la Commission conformément à l'article 59, paragraphes 5 et 6, de la directive 2005/36/CE sont consignées par les autorités compétentes concernées dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE et sont ensuite rendues accessibles au public par la Commission.
2. Les États membres et les autres parties intéressées peuvent présenter des observations à la Commission ou à l'État membre qui a notifié les dispositions.

## *Article 10*

### *Examen*

1. Au plus tard le 18 janvier 2024 et tous les cinq ans par la suite, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et l'exécution de la présente directive portant, notamment, sur son champ d'application et son efficacité.
2. S'il y a lieu, le rapport visé au paragraphe 1 est accompagné de propositions appropriées.

## *Article 11*

### *Transposition*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le . Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.  
  
Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive 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 des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

*Article 12*

*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 13*

*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*