COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2024
COM(2024) 533 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

relatif à la mise en œuvre de la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

Table des matières

1. INTRODUCTION 2

2. TRANSPOSITION PAR LES ÉTATS MEMBRES 3

2.1. Délais de transposition et mesures de contrôle de l'application 3

2.2. Mise en œuvre dans les États membres: état des lieux 4

Garantir le champ d'application des examens de la proportionnalité ... 5

Garantir l'objectivité et l'indépendance des examens de la proportionnalité 6

Transposition des critères d'évaluation 7

Transposition d'autres obligations procédurales 8

3. APPLICATION ET INCIDENCE 9

3.1. Un début prometteur 11

3.2. Travaux toujours en cours 12

4. POINTS À EXAMINER 15

5. CONCLUSION 17

1. INTRODUCTION

L'objectif principal de la directive (UE) 2018/958[1] relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (ci-après la «directive relative à un contrôle de proportionnalité» ou la «directive») consiste à améliorer le fonctionnement du marché unique en empêchant l'adoption de restrictions injustifiées et disproportionnées à l'accès aux professions réglementées et à l'exercice de ces professions. Ladite directive oblige les États membres à évaluer la proportionnalité de toute nouvelle réglementation ou modification de réglementations existantes relatives aux professions réglementées avant leur adoption. Afin d'aider les États membres, la directive établit un cadre commun assorti de critères clairs à utiliser pour évaluer la proportionnalité. Au moment où la directive a été proposée en 2017, les examens nationaux de la proportionnalité réalisés dans le cadre de l'exercice d'évaluation mutuelle au titre de la directive 2005/36/CE[2] ont été jugés plutôt faibles et n'ont pas pleinement appliqué la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). En conséquence, ils étaient loin d'atteindre leur potentiel en matière de préservation et de renforcement du marché unique. La directive visait donc à améliorer cette situation.

Le présent rapport, fondé sur l'article 12 de la directive, dresse le bilan de la situation actuelle dans le contexte des procédures d'infraction en cours concernant la transposition de la directive dans les États membres, fournit des exemples d'approches nationales en matière d'examen de la proportionnalité et décrit les principaux problèmes liés à la transposition. Il présente également des constatations préliminaires sur l'application et l'incidence de la directive, fondées sur les examens de la proportionnalité figurant dans la base de données des professions réglementées[3], les réponses des États membres à une enquête spécifique de l'UE, les discussions lors des réunions du groupe des coordonnateurs et les contacts bilatéraux avec les États membres.

Le présent rapport ne constitue pas une évaluation complète d'une directive, au sens des lignes directrices pour une meilleure réglementation[4]. Compte tenu des mesures d'exécution de la transposition en cours (comme indiqué à la section 2.2 ci-après) et de la durée limitée pendant laquelle les mesures de transposition nationales ont été en vigueur, l'évaluation complète de l'efficacité de la directive et de son incidence est actuellement prématurée. L'évaluation ex post complète ne sera possible qu'une fois que la directive aura été pleinement et correctement transposée et après avoir engrangé suffisamment d'expérience pratique et de données sur l'application du contrôle de proportionnalité prévu par la directive.

---

1 Directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

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

3 Les États membres sont tenus de notifier les raisons de la proportionnalité des exigences nouvellement introduites ou modifiées au moyen de la base de données [Base de données des professions réglementées (europa.eu)].

4 Document de travail des services de la Commission sur les lignes directrices pour une meilleure réglementation [SWD(2017) 350].

2. TRANSPOSITION PAR LES ÉTATS MEMBRES

Malgré de nombreuses discussions et réunions préparatoires, deux tiers des États membres ont tardé à transposer la directive. La transposition complète dans tous les États membres n'a eu lieu que deux ans et demi après la date limite fixée.

En outre, pour 23 États membres, des mesures d'application supplémentaires ont été nécessaires pour garantir la pleine conformité de leurs règles nationales avec la directive. Les principaux problèmes étaient liés:

- ***à la non-soumission de toutes les règles pertinentes aux obligations de contrôle de proportionnalité, en particulier les règles introduites par les organismes professionnels et les parlements nationaux;***
- ***à l'absence de garantie de l'indépendance et de l'objectivité des évaluations;***
- ***au défaut de transposition fidèle des critères matériels du cadre commun d'évaluation.***

Si la plupart des États membres ont aligné leurs règles nationales à ce jour, huit procédures d'infraction sont toujours en cours quatre ans après la date limite de transposition. Celles-ci incluent notamment le renvoi de deux États membres devant la CJUE.

Les directives de l'Union ne peuvent jouer leur rôle dans le renforcement du marché unique que si les États membres assurent une transposition correcte et en temps utile. Les mesures d'application requises en lien avec la directive relative à un contrôle de proportionnalité soulignent qu'il est urgent d'améliorer la culture de conformité.

Partant du constat qu'une transposition correcte et en temps utile de la directive est essentielle au succès des nouvelles règles, la Commission a pris des mesures pour soutenir les travaux des États membres. La transposition de la directive dans les systèmes juridiques nationaux a été régulièrement évoquée au sein du groupe d'experts mis en place par la directive 2005/36/CE (à savoir le groupe des coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles) ainsi que lors de nombreuses réunions bilatérales entre les services de la Commission et les autorités des États membres.

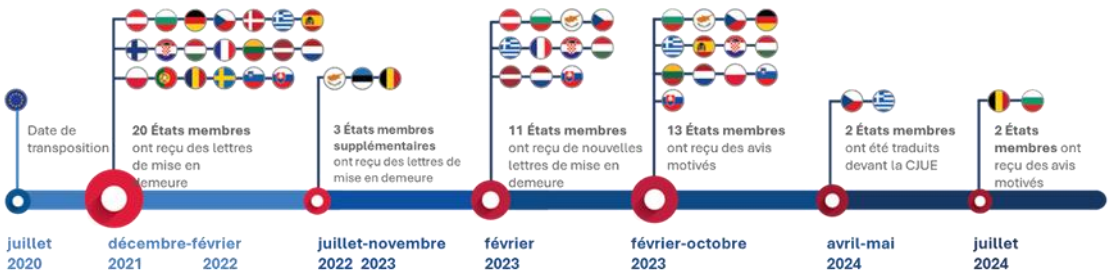
Malgré ces travaux préparatoires, la transposition correcte et en temps utile de la directive s'est toujours révélée difficile pour les États membres, et la Commission était tenue de prendre des mesures de contrôle de l'application.

La section suivante présente les différentes étapes de l'action menée par la Commission en la matière ainsi que les principales conclusions du contrôle approfondi de la conformité des mesures nationales de transposition.

2.1. Délais de transposition et mesures de contrôle de l'application

Le délai de transposition de la directive relative à un contrôle de proportionnalité a expiré le 30 juillet 2020. Étant donné que la plupart des États membres n'ont pas achevé la transposition dans le délai imparti, des procédures d'infraction ont rapidement suivi, avec le lancement d'une série de procédures pour défaut de communication (18 au total). Les dernières procédures d'infraction pour défaut de communication ont été clôturées en février 2023.

Graphique 1. Calendrier des procédures de non-conformité (septembre 2024)

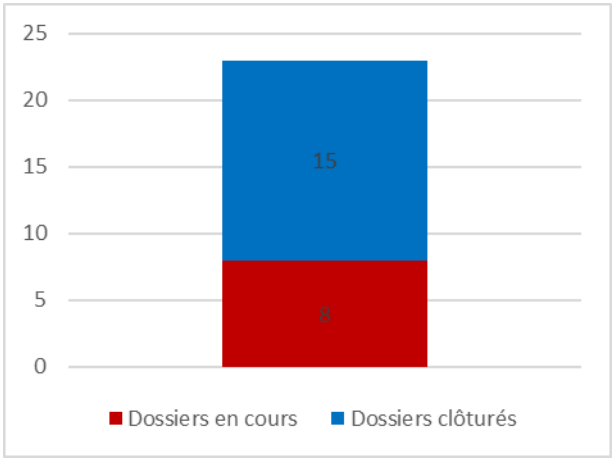


En raison de ce retard de transposition, le contrôle de conformité des mesures de transposition n'a pu commencer qu'à la fin de 2021 et a donné lieu à des procédures d'infraction contre 23 États membres au total (voir graphique 1). À la suite d'échanges avec les États membres, d'autres problèmes potentiels de transposition ont été recensés dans de nombreux États membres et des lettres de mise en demeure supplémentaires ont été envoyées en février 2023. Actuellement, des procédures de non-conformité sont en cours contre huit États membres, y compris la décision de traduire deux États membres devant la CJUE.

2.2. Mise en œuvre dans les États membres: état des lieux

Comme le montre le graphique 2 ci-après, dans près de deux tiers des cas (15 sur 23), les États membres ont à ce jour répondu à toutes les préoccupations soulevées dans le cadre des procédures d'infraction et les procédures ont été clôturées. Dans bon nombre des cas restants, les États membres s'efforcent de résoudre les inquiétudes soulevées et les modifications envisagées sont en attente d'adoption. Seules quelques questions continuent d'être examinées concernant cinq États membres.

Graphique 2. Nombre de cas de non-conformité clôturés et en cours (septembre 2024)



Les mesures d'application prises par la Commission ont permis de corriger efficacement la transposition de la directive dans la majorité des États membres. Les sections ci-après donnent un aperçu plus détaillé des questions abordées. Cette vue d'ensemble se fonde sur les principales constatations formulées dans les évaluations de conformité et sur d'autres informations disponibles.

Garantir le champ d'application des examens de la proportionnalité

En vertu de l'article 2 de la directive relative à un contrôle de proportionnalité, toutes les mesures contraignantes d'application générale (c'est-à-dire les mesures législatives, réglementaires et administratives) relèvent du champ d'application de la directive, quel que soit l'organe qui a adopté ces dispositions (pouvoirs publics, parlements ou organismes non gouvernementaux, tels que les associations professionnelles).

Sur la base de l'évaluation de la transposition nationale, la Commission a relevé des lacunes dans la transposition des dispositions relatives au champ d'application des examens de la proportionnalité dans presque tous les États membres concernés par l'action de contrôle de l'application (20 sur 23).

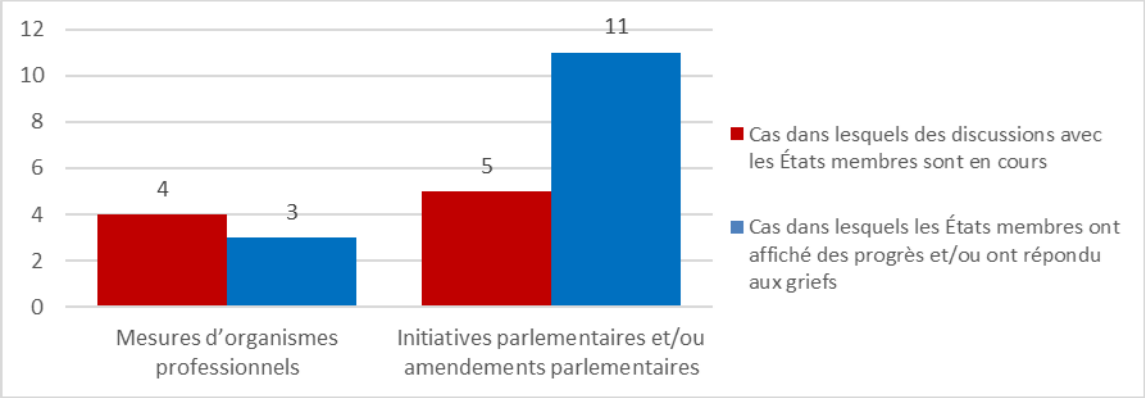
Les lacunes concernaient principalement l'absence d'inclusion dans les règles nationales transposant la directive des mesures adoptées par les parlements nationaux (en particulier les initiatives parlementaires et/ou les amendements parlementaires) et/ou par les associations professionnelles (voir graphique 3). L'importance d'une transposition efficace de la directive en ce qui concerne ces types de mesures est illustrée par le fait que, dans leurs réponses à l'enquête de l'Union, les États membres ont déjà signalé plusieurs cas dans lesquels ils ont dû procéder à des examens de la proportionnalité de ces mesures[5].

Dans certains États membres, il s'est avéré particulièrement difficile de veiller à ce que les initiatives parlementaires et les amendements parlementaires soient couverts par le champ d'application de l'obligation de procéder à un examen de la proportionnalité. Une telle difficulté s'explique par des inquiétudes quant à une atteinte perçue au principe de séparation des pouvoirs.

Toutefois, les contrôles de transposition effectués par la Commission dans tous les États membres, ainsi que les discussions avec les États membres concernés, ont révélé qu'il existait des possibilités de garantir le respect des dispositions de la directive en ce qui concerne son champ d'application, tout en maintenant les procédures nationales et l'autonomie ou la séparation entre les organismes publics. Par exemple, de nombreux États membres ont choisi d'introduire une obligation pour les pouvoirs publics d'émettre un avis au cours du processus législatif qui intègre également un examen de la proportionnalité des mesures parlementaires ou des mesures introduites par des organismes professionnels. D'autres États membres ont opté pour l'adoption de mesures nationales de transposition qui imposent aux organes parlementaires nationaux de procéder à des examens de la proportionnalité.

Graphique 3. Nombre d'États membres concernés par des griefs portant sur le champ d'application des examens de la proportionnalité (absence de couverture de certaines mesures)

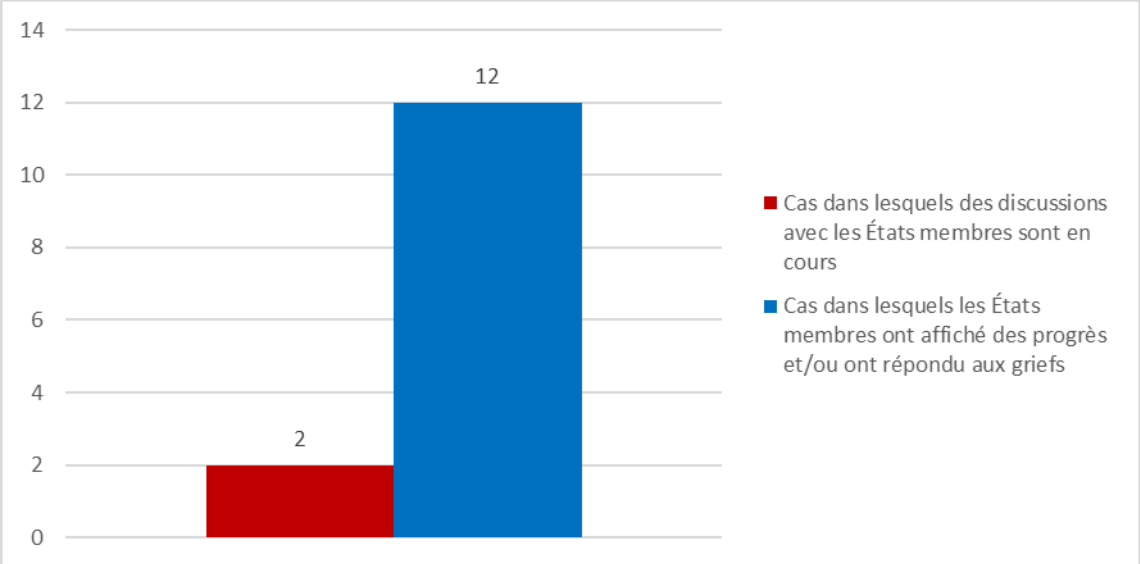
[5] Le 6 avril 2023, les services de la Commission ont lancé une enquête pour poser des questions aux États membres sur leur expérience de l'application de la directive relative à un contrôle de proportionnalité. Pour la période comprise entre le 30 juillet 2020 et le 15 mai 2023, cinq États membres ont indiqué avoir procédé à des examens de la proportionnalité des mesures adoptées par des associations professionnelles. De plus, cinq États membres ont indiqué avoir fait de même pour des initiatives parlementaires et six États membres pour des amendements parlementaires.



Garantir l'objectivité et l'indépendance des examens de la proportionnalité

Conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la directive relative à un contrôle de proportionnalité, **les États membres doivent procéder à des examens de la proportionnalité de manière objective et indépendante**. Cette objectivité et cette indépendance doivent être garanties, en particulier lorsque des pouvoirs réglementaires sont délégués à un organisme professionnel. L'objectif de cette disposition est d'éviter des examens qui seraient influencés par un biais inhérent et qui favoriseraient donc les opérateurs établis au détriment des nouveaux entrants sur le marché.

Graphique 4. Nombre d'États membres concernés par des problèmes de non-respect de l'exigence d'objectivité et d'indépendance



Dans son évaluation de la transposition nationale, la Commission a constaté que la plupart des États membres n'avaient pas mis en place de mesures spécifiques pour garantir que les examens de la proportionnalité étaient effectués de manière objective et indépendante, comme l'exige la directive, en particulier lorsque ces examens de la proportionnalité ont été effectués par des associations professionnelles (voir graphique 4).

Les contrôles de la transposition effectués par la Commission ont également révélé quelques bons exemples de procédures au niveau national susceptibles de garantir de manière adéquate l'indépendance et l'objectivité des examens de la proportionnalité. Parmi ces bons exemples figurent: i) le contrôle de l'examen de la proportionnalité de certains

types de projets de loi par une autorité administrative nationale de surveillance[6]; ii) l'obligation pour les pouvoirs publics chargés de procéder à l'examen de la proportionnalité de soumettre l'examen à l'autorité nationale compétente pour avis; et iii) l'obligation pour les associations professionnelles dotées de pouvoirs réglementaires de soumettre l'examen de la proportionnalité aux pouvoirs publics pour avis.

Transposition des critères d'évaluation

Le fond de l'analyse requise par la directive relative à un contrôle de proportionnalité est exposé de manière très détaillée aux articles 5 à 7 de la directive et prend en considération la jurisprudence de la CJUE sur le principe de proportionnalité. L'objectif de cette description détaillée des critères à évaluer dans le cadre du contrôle de proportionnalité consiste à garantir l'exhaustivité et un niveau comparable de rigueur des évaluations entre les États membres.

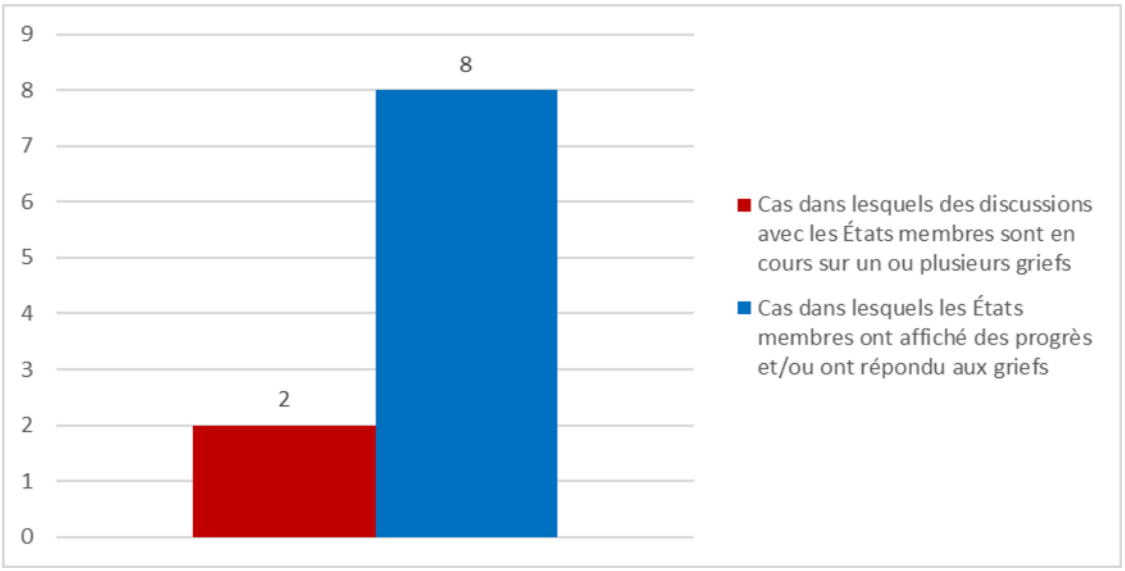
Plus précisément, toute appréciation de la proportionnalité doit démontrer que les dispositions nouvelles ou modifiées restreignant l'accès à une profession réglementée ou son exercice sont non discriminatoires, justifiées par des objectifs d'intérêt général, propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. La directive indique en détail, pour chacun des critères d'évaluation susmentionnés, ce qu'il convient d'étudier dans le cadre de l'examen de la proportionnalité en ce qui concerne la restriction en cause.

L'évaluation, par la Commission, de la transposition nationale n'a pas révélé de problèmes majeurs dans la mise en œuvre des critères d'évaluation énoncés aux articles 5 à 7 de la directive (voir graphique 5). Au contraire, les États membres ont généralement veillé à la bonne mise en œuvre des dispositions susmentionnées. En outre, dans certains cas, les États membres sont allés encore plus loin et ont déployé des efforts considérables, en complément de la principale mesure de transposition, pour assurer le bon fonctionnement de la directive dans la pratique au niveau national. Ces efforts comprennent l'élaboration de questionnaires, d'arbres de décision, de grilles d'évaluation, de documents d'orientation et de formations visant à rendre les obligations énoncées dans la directive «conviviales» pour les autorités nationales chargées de procéder à l'évaluation de la proportionnalité.

Néanmoins, dans le cadre de ses contrôles de conformité, la Commission a également relevé certains problèmes liés à la manière dont un nombre limité d'États membres ont transposé la directive.

Graphique 5. Nombre d'États membres concernés par des problèmes de non-respect d'un ou de plusieurs critères d'évaluation

[6] Par exemple, un organe gouvernemental qui agit en tant que conseiller juridique du pouvoir exécutif et/ou en tant que juridiction suprême en matière de justice administrative.



Parmi ces problèmes figure la mauvaise transposition de: i) l'obligation de justifier une restriction par des objectifs d'intérêt général (article 6); ii) la liste des critères à prendre en compte lors de l'évaluation de la proportionnalité (article 7, paragraphe 2); et iii) l'obligation d'évaluer l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres exigences nouvelles ou existantes afin d'éviter les doubles emplois avec des exigences ayant les mêmes objectifs (article 7, paragraphe 3).

Transposition d'autres obligations procédurales

L'article 4, paragraphe 6, de la directive relative à un contrôle de proportionnalité **impose aux États membres de contrôler le caractère proportionné des dispositions nouvelles ou modifiées** limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice. Ce contrôle doit tenir dûment compte des effets de la législation observés après son adoption et de toute évolution de la situation survenue depuis son adoption. Cette disposition vise à faire en sorte que les restrictions ne soient maintenues dans la législation après leur adoption que si elles restent nécessaires et proportionnées pour atteindre des objectifs spécifiques.

Les contrôles de conformité effectués par la Commission ont montré que plus de la moitié des États membres ont correctement transposé l'article 4, paragraphe 6, de la directive en mettant en place une procédure claire garantissant un suivi continu des dispositions nouvelles ou modifiées limitant l'accès à une profession réglementée ou son exercice (voir graphique 6). Il en est ainsi de l'obligation pour le coordonnateur national de contrôler de manière générale le respect du principe de proportionnalité par les autorités compétentes et les associations professionnelles et de rédiger un rapport à cet effet tous les deux ans.

Néanmoins, la Commission a relevé des lacunes dans la transposition de l'obligation de surveillance dans 11 États membres, soit environ deux cinquièmes (voir graphique 6).

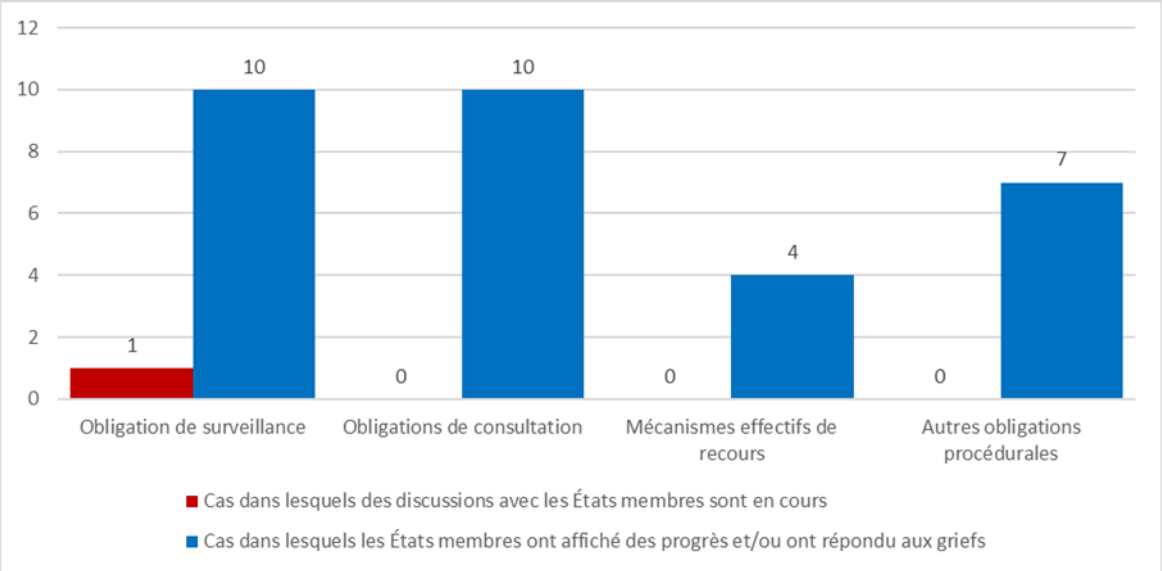
En outre, l'article 9 de la directive relative à un contrôle de proportionnalité impose aux États membres de veiller à ce que des **mécanismes effectifs de recours** soient disponibles en ce qui concerne les matières relevant de la directive en question, conformément aux procédures prévues par le droit national.

L'évaluation par la Commission de la transposition nationale a montré que, à quelques exceptions près, les États membres ont mis en œuvre de façon satisfaisante cette disposition (voir graphique 6).

Enfin, l'article 4, paragraphes 1 à 4, et l'article 8 de la directive relative à un contrôle de proportionnalité prévoient d'**autres obligations procédurales** que les États membres doivent respecter lorsqu'ils procèdent à des examens de la proportionnalité de réglementations nouvelles ou modifiées limitant l'accès à une profession réglementée ou son exercice. Il s'agit notamment de l'obligation: i) d'exercer le contrôle de proportionnalité ex ante (c'est-à-dire avant l'adoption de la législation); ii) de fournir, parallèlement à l'évaluation, une explication suffisamment détaillée et fondée sur des données probantes; et iii) de garantir la transparence et une consultation suffisante (pour informer le public et associer les parties prenantes au processus).

Environ un quart des États membres (sept) n'ont pas correctement mis en œuvre l'article 4, paragraphes 1 à 4. De même, la Commission a relevé des lacunes dans la transposition de l'article 8 dans plus d'un tiers des États membres (dix) (voir graphique 6). Toutefois, à ce jour, tous les États membres concernés ont pris les mesures nécessaires pour s'y conformer ou se sont engagés à le faire en fournissant à la Commission un calendrier précis pour l'adoption des modifications nécessaires (voir graphique 6).

Graphique 6. Nombre d'États membres concernés par des problèmes de non-respect des obligations procédurales



3. APPLICATION ET INCIDENCE

Il est trop tôt pour tirer des conclusions solides, mais certaines constatations préliminaires sur l'application et l'incidence de la directive se dégagent.

Les États membres semblent mesurer le potentiel du contrôle de proportionnalité pour éviter des règles inutiles et ont pris quelques premières mesures importantes pour l'appliquer. La directive a sensibilisé à la proportionnalité et a incité les autorités à réfléchir véritablement aux effets de leurs propositions.

La plupart des États membres ont signalé des cas spécifiques dans lesquels l'évaluation de la proportionnalité préalable a déjà contribué à prévenir des règles disproportionnées. Le rôle actif joué par les États membres pour garantir la bonne application de l'obligation d'un contrôle de proportionnalité est louable.

Deux tiers des États membres estiment que le cadre commun a amélioré la qualité des examens de la proportionnalité. Une évaluation préliminaire des examens figurant dans la base de données des professions réglementées montre que les États membres ont effectivement produit des examens plus élaborés et plus «riches».

La Commission a soutenu les efforts déployés par les États membres en publiant des lignes directrices sur les examens de la proportionnalité et en proposant des formations sur mesure sur la mise en œuvre de la directive dans plusieurs États membres. Toutefois, les examens montrent également que les États membres éprouvent encore des difficultés à appliquer le cadre commun et qu'un soutien et des orientations supplémentaires leur seraient bénéfiques.

En outre, dans quelques États membres, il est nécessaire de préciser que la directive est un outil pour aider les décideurs politiques à élaborer des règles «adaptées à leur finalité» plutôt qu'une tâche ou un processus administratif supplémentaire.

Pour tirer pleinement parti de la directive, il est essentiel de veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière appropriée dans les États membres. Par conséquent, outre les échanges réguliers au sein du groupe des coordonnateurs, la Commission a publié en novembre 2022 le document intitulé *Orientations sur l'évaluation de la proportionnalité conformément à la directive 2018/958 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions*. Ces orientations, disponibles dans les 24 langues officielles[7], visent à soutenir les États membres dans leurs efforts pour appliquer correctement les dispositions essentielles de la directive.

En outre, en 2024, les services de la Commission ont lancé une série de formations bilatérales dans les États membres, proposant des ateliers sur mesure en ce qui concerne l'application de la directive[8].

Comme indiqué précédemment, il est trop tôt pour tirer des conclusions solides sur l'application et l'incidence de la directive en raison de sa transposition tardive par les États membres et des lacunes et/ou inexactitudes recensées par la suite dans la plupart des cadres juridiques nationaux. Toutefois, certaines constatations préliminaires peuvent déjà être faites. Les premières informations présentées dans le présent rapport ont été tirées des sources suivantes:

(1) une enquête spécifique interrogeant les États membres sur leurs expériences jusqu'à présent[9];

(2) une évaluation qualitative des examens de la proportionnalité figurant dans la base de données des professions réglementées à la suite de l'entrée en vigueur de la directive[10];

[7] Orientations sur l'évaluation de la proportionnalité conformément à la directive 2018/958 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions – Office des publications de l'Union européenne (europa.eu).

[8] Des ateliers ont déjà eu lieu en Italie, en Lituanie, à Malte, en Roumanie, en Allemagne et en Finlande.

[9] 24 États membres ont répondu à l'enquête lancée le 6 avril 2023.

[10] Cette évaluation concerne des examens de la proportionnalité pour 112 exigences nouvelles ou modifiées entre le 31 juillet 2020 et le 31 décembre 2023.

(3) d'autres contributions et informations disponibles, telles que les retours d'information des États membres partagés lors des réunions du groupe des coordonnateurs et les contacts bilatéraux.

Cette évaluation préliminaire de l'incidence et de l'efficacité de la directive se concentre à la fois sur les *aspects procéduraux* de la qualité des examens et sur les *résultats* liés à la qualité du règlement adopté.

La Commission n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude des éléments de preuve recueillis dans le cadre de l'enquête. En outre, seule une évaluation qualitative limitée de ces examens pourrait être effectuée compte tenu: i) du faible nombre d'examens de la proportionnalité figurant dans la base de données depuis la date limite de transposition de la directive; et ii) de la procédure d'infraction en cours pour non-conformité des mesures nationales de transposition.

3.1. Un début prometteur

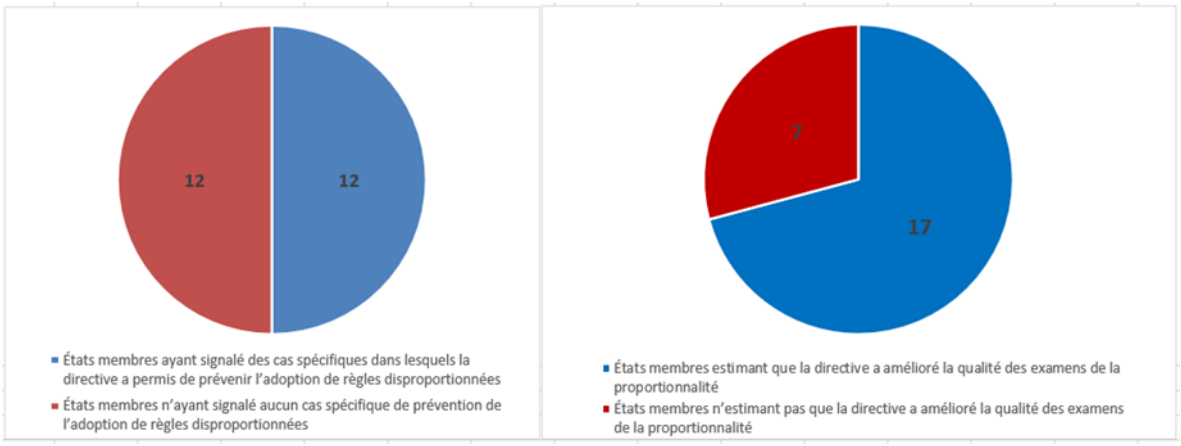
Malgré les difficultés que pose la transposition de la directive, les réponses à l'enquête indiquent que les États membres admettent le potentiel du contrôle de proportionnalité pour éviter d'avoir des règles inutiles et qu'ils ont pris quelques premières mesures importantes pour l'appliquer. Dans l'enquête, les États membres ont exprimé un avis globalement positif sur l'incidence de la directive jusqu'à présent sur leurs processus réglementaires et leurs résultats. Plusieurs États membres ont indiqué que la directive avait **sensibilisé** les autorités dotées de pouvoirs de régulation à la nécessité de tenir compte du principe de proportionnalité et de son rôle dans la préservation des fondamentaux du marché unique. Cet effet s'étendrait parfois au-delà du domaine des professions réglementées. Plus généralement, la directive est saluée par beaucoup comme contribuant à une meilleure réglementation, car elle incite les autorités à **réfléchir véritablement à l'incidence** de leurs propositions au lieu de s'appuyer sur l'intuition ou de produire des analyses d'impact de pure forme. L'obligation explicite de procéder à des examens ex ante de la proportionnalité semble également avoir conduit à **davantage d'échanges sur le fond des projets** entre les autorités dotées de pouvoirs de régulation et les organismes d'experts, tels que les coordonnateurs nationaux, les ministères et les autorités administratives nationales de surveillance. Le rôle actif joué par plusieurs États membres pour garantir la bonne application de l'obligation d'un contrôle de proportionnalité est louable. En outre, la consultation des parties prenantes semble s'être intensifiée. Cette réflexion plus large est susceptible d'avoir eu une incidence positive sur le règlement adopté.

La Commission salue également les premiers résultats concrets et l'incidence sur la qualité du règlement adopté qui ont été révélés dans l'enquête. Par exemple, la moitié des États membres qui ont répondu à l'enquête (12 sur 24) ont signalé des cas spécifiques dans lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation de la proportionnalité préalable a contribué à **empêcher l'adoption de règles disproportionnées**. Il s'agit notamment de propositions qui: i) ont été bloquées en raison de l'absence d'évaluation (appropriée) de la proportionnalité; ii) ont été modifiées sur la base des résultats du contrôle ou lors de la préparation du contrôle; ou iii) n'ont pas été introduites en raison de l'obligation de procéder à une évaluation préalable. Trois de ces États membres ont indiqué que l'avis d'un organisme autre que l'autorité dotée de pouvoirs de régulation était à l'origine du blocage ou de la modification en question.

Interrogés sur la question de savoir s'ils considéraient que l'obligation de procéder à des examens de la proportionnalité préalables, conformément au cadre de la directive, avait

amélioré la qualité des examens, plus des deux tiers des États membres ayant répondu à l'enquête (17 sur 24) ont répondu positivement[11]. En outre, trois des États membres ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'il y avait des discussions visant à **étendre le cadre du contrôle de proportionnalité au-delà des professions réglementées dans leur pays**.

Graphique 7. Cas signalés de prévention de règles disproportionnées et nombre d'États membres signalant une amélioration de la qualité des évaluations



Sur la base d'une évaluation préliminaire des examens de la proportionnalité figurant dans la base de données, il peut également être conclu que le cadre commun défini dans la directive a conduit les États membres à produire des examens plus élaborés et plus «riches». Si l'on compare les examens figurant dans la base de données avant l'entrée en vigueur de la directive à de nouveaux examens des mêmes exigences, mais modifiées, il a été constaté que, **dans environ 63 % des cas, les nouveaux examens effectués conformément au cadre de la directive ont montré des améliorations en matière d'orientation, de détail et de structure**.

3.2. Travaux toujours en cours

Si les fondements semblent avoir été mis en place pour renforcer les évaluations nationales de la proportionnalité, il est essentiel que les États membres et la Commission prennent de nouvelles mesures pour tirer pleinement parti de la directive.

En ce qui concerne les difficultés rencontrées lors de l'application de la directive, dans leur réponse à l'enquête de l'Union, seuls deux États membres sur les 24 qui ont participé à l'enquête ont exprimé des préoccupations quant à la **charge administrative** créée par la directive. En particulier, un État membre a estimé que les critères du contrôle de proportionnalité commun étaient **trop détaillés** et **difficiles à comprendre**. Deux États

[11] Lorsque plusieurs autorités d'un même État membre ont répondu, la réponse la plus fréquente a été retenue. Sur les sept États membres qui ont répondu «non», deux n'avaient communiqué aucun examen de la proportionnalité depuis la date limite de transposition, un a expliqué que son «non» reflétait son impression que les autorités dotées de pouvoirs de régulation n'avaient pas encore correctement appliqué le cadre, et un autre a répondu «non» bien que l'explication fournie montre que l'intention était de répondre «oui».

membres ont indiqué que certaines autorités craignaient que la directive n'ait un «**effet dissuasif**» sur la modernisation des professions, étant donné qu'elle découragerait toute modification, même simple, des règles existantes, telle que la mise à jour des programmes de formation. De la même manière, certains États membres ont regretté l'**absence d'une règle «de minimis»**, c'est-à-dire une règle limitant l'obligation d'évaluation de la proportionnalité aux dispositions qui dépassent un certain seuil en matière de restrictivité.

Pour répondre à ces préoccupations, la Commission a précisé à plusieurs reprises, y compris dans les orientations sur l'évaluation de la proportionnalité et lors des réunions du groupe des coordonnateurs, que l'article 4, paragraphe 2, de la directive dispose que les examens doivent être proportionnés à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition, permettant ainsi des variations dans l'exhaustivité de l'évaluation en fonction du degré ou de l'importance de la modification en question. En outre, le considérant 9 de la directive indique expressément que les dispositions qui ne limitent pas l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, y compris les modifications de forme, les adaptations techniques du contenu de programmes de formation ou les dispositions visant à moderniser la réglementation en matière de formation, ne relèvent pas du champ d'application de la directive. Cela signifie, par exemple, que les modifications des programmes qui n'ont pas d'effet ou n'ont qu'un effet limité sur le niveau de restrictivité de l'exigence de formation ne nécessiteront aucune évaluation ou seulement une évaluation très limitée. En l'absence de règle «de minimis», les dispositions du traité relatives aux libertés fondamentales ne prévoient pas un tel seuil et toute restriction doit être proportionnée, même si elle est d'une portée limitée ou d'une importance mineure[12].

En ce qui concerne la charge administrative supplémentaire pesant sur les autorités dotées de pouvoirs de régulation, il convient également de garder à l'esprit que l'objectif ultime de cet «effort supplémentaire» est de réduire la charge pesant sur les entreprises et les professionnels exerçant leurs activités dans le marché unique en empêchant une réglementation inutilement restrictive.

En outre, quelques États membres ont fait part de leurs préoccupations quant au **manque de clarté du champ d'application** de la directive, tant en ce qui concerne les types de mesures couvertes que les activités relevant de la définition d'une profession réglementée. Si les orientations relatives à l'évaluation de la proportionnalité expliquent en détail la portée des mesures couvertes et devraient aider les États membres à cet égard, elles pourraient être encore enrichies, par exemple en précisant davantage ce qui constitue une profession réglementée.

En ce qui concerne l'application de la directive, les évaluations communiquées jusqu'à présent dans la base de données indiquent une amélioration de la qualité. Toutefois, elles montrent également qu'un **soutien et des orientations supplémentaires** sur la manière de mieux appliquer le cadre commun et les exigences procédurales énoncés dans la directive **seraient utiles aux États membres**.

À cet égard, premièrement, bien que l'identification claire de l'objectif d'une action réglementaire soit une condition essentielle à la réussite de toute politique, les États membres peinent souvent à indiquer exactement **le ou les objectifs d'intérêt public** poursuivis. Cela pourrait s'expliquer en partie par leur méconnaissance de l'interprétation donnée par la CJUE à un objectif particulier. Toutefois, l'identification du ou des objectifs

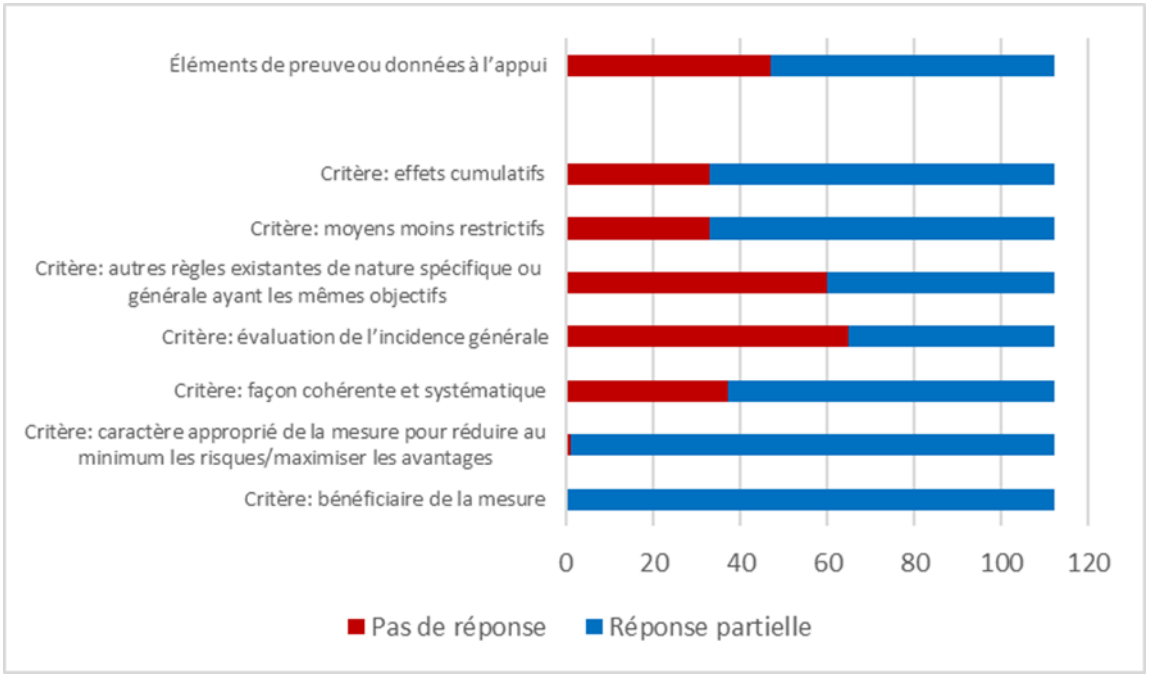
[12] Arrêt du 3 décembre 2014, *De Clercq e. a.*, C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, point 61; arrêt du 11 novembre 2021, *BJ et OV/M^me^ M e.a.*, C-168/20, ECLI:EU:C:2021:907, point 105.

d'intérêt général précis va au-delà d'un simple exercice formaliste: il s'agit d'une condition sine qua non pour pouvoir apprécier si une mesure poursuit son ou ses objectifs de manière proportionnée.

Deuxièmement, il semble que les évaluations **ne tiennent toujours pas compte de certains critères** ou que les États membres ne comprennent pas bien en quoi consistent certains critères. C'est notamment le cas pour ce qui est: i) de poursuivre un objectif d'intérêt général *d'une manière cohérente et systématique*; ii) de l'évaluation des *effets cumulatifs* avec d'autres exigences (et de ce que serait la valeur ajoutée de l'exigence nouvelle ou modifiée compte tenu de l'objectif d'intérêt général); iii) de la prise en considération de *moyens moins restrictifs* pour atteindre les mêmes objectifs d'intérêt général; iv) de l'évaluation de *la question de savoir si les règles existantes de nature spécifique ou générale suffisent ou non à garantir l'objectif d'intérêt général*; et v) de *l'incidence globale* du règlement proposé, par exemple sur le degré de concurrence sur le marché, la qualité des services, le choix des consommateurs et la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union.

Troisièmement, les évaluations **manquent fréquemment d'éléments probants** ou de données étayant les choix réglementaires. Bien que la directive et la jurisprudence n'obligent pas les États membres à produire un type spécifique de preuves, les États membres sont tenus d'étayer leur analyse au moyen d'éléments qualitatifs et, lorsque cela est possible et pertinent, d'éléments quantitatifs.

Graphique 8. Évaluation de certains critères par les États membres (tels qu'ils figurent dans la base de données des professions réglementées entre le 31 juillet 2020 et le 31 décembre 2023)[13]



[13] Dans des cas exceptionnels, certains de ces critères pourraient ne pas être pertinents pour l'évaluation, ce qui pourrait expliquer l'absence de réponse d'un État membre. C'est le cas, par exemple, de l'effet cumulatif lorsqu'il n'existe pas d'exigences supplémentaires allant au-delà des qualifications et des activités réservées/titres protégés. Toutefois, il serait de bonne pratique d'expliquer brièvement pourquoi un critère donné n'a pas été évalué ou abordé.

Enfin, lorsque plusieurs exigences sont introduites ou modifiées simultanément, les États membres ne fournissent souvent pas d'**évaluation spécifique par exigence**. Les modèles ou questionnaires établis au niveau national devraient clairement mettre en évidence la nécessité de cette «évaluation par exigence».

4. POINTS À EXAMINER

Étant donné que les derniers efforts de transposition sont sur le point d'être résolus dans la plupart des États membres, à la lumière des premières expériences d'application du contrôle de proportionnalité décrites aux sections 2 et 3, les points supplémentaires suivants pourraient être pris en considération.

Il est clair que pour que cet instrument préventif ait un effet réel, il est essentiel que les États membres et la Commission continuent de s'engager.

À cette fin, les services de la Commission poursuivront leurs échanges réguliers ciblés avec les États membres au sein du groupe des coordonnateurs et continueront d'inviter les États membres à partager leurs éventuelles difficultés, questions ou bonnes pratiques. En outre, les services de la Commission continueront de dispenser des formations aux États membres et aux autorités au moyen de sessions de formation bilatérales sur mesure ainsi que, si possible, d'autres formats, tels que des formations en ligne[14]. Les États membres pourraient contacter toutes les autorités compétentes pour déterminer si et comment ils pourraient bénéficier d'une telle formation. Les États membres pourraient redoubler d'efforts, au niveau interne/national, pour souligner que la directive vise à aider les responsables politiques à décider des mesures à prendre en veillant à ce que les règles qu'ils proposent soient effectivement adaptées à leur finalité. Les évaluations approfondies de la proportionnalité, telles qu'elles sont prévues dans la directive, réduisent considérablement la probabilité de toute mesure d'exécution en raison de règles disproportionnées.

En outre, compte tenu de l'accueil très favorable qu'ont reçu les orientations sur l'évaluation de la proportionnalité, les services de la Commission sont prêts à mettre à jour et à améliorer ce document. Il sera possible de fournir d'autres exemples de bonnes pratiques à mesure que la Commission et les États membres acquerront de l'expérience dans l'application de la directive. Les services de la Commission s'emploient également à faciliter et à améliorer les outils de transparence que doivent utiliser les États membres. En effet, la base de données des professions réglementées a été transférée vers le système d'information du marché intérieur (IMI), un outil qui s'est avéré très efficace. À la suite de cette migration, les services de la Commission s'attendent à ce que les formulaires plus structurés et plus complets guident mieux les États membres dans le cadre de leurs obligations de déclaration. Les améliorations de cette plateforme continueront d'être apportées sur la base du retour d'information des utilisateurs.

Les États membres pourraient faciliter le travail de leurs autorités en élaborant des questionnaires, des arbres de décision, des diagrammes, etc., avec des explications supplémentaires sur les différents critères. Ces éléments pourraient même être adaptés au domaine d'action/niveau spécifique. Dans ce contexte, les États membres devraient préciser que les autorités sont censées procéder à une évaluation distincte pour chaque exigence modifiée ou nouvellement introduite relative à l'accès à une profession réglementée ou à son exercice, ce qui suppose que les différentes exigences soient clairement connues.

En outre, les États membres devraient accorder une attention particulière aux mesures et aux examens de la proportionnalité élaborés par des organismes non gouvernementaux,

[14] De telles formations pourraient, par exemple, avoir lieu dans le cadre de l'EU Academy, qui fournit des contenus d'apprentissage en ligne faisant autorité provenant des institutions de l'Union dans différents domaines d'action.

tels que les associations professionnelles, et devraient veiller à ce que ces organismes respectent en tous points la directive. Par ailleurs, les États membres devraient également suivre la manière dont la directive est appliquée aux initiatives ou amendements parlementaires concernant la réglementation des professions.

De plus, compte tenu de l'absence fréquente de communication de preuves ou de données justificatives dans la base de données des professions réglementées, les États membres pourraient envisager de prendre des mesures pour faciliter les évaluations fondées sur des données probantes. Ils pourraient, par exemple, fournir aux autorités compétentes une vue d'ensemble des sources et des ressources nationales spécifiques disponibles pour réaliser ces évaluations quantitatives et qualitatives. Une bonne pratique consisterait également à accompagner chaque réforme de données empiriques, collectées avant et après ces réformes. Ces données pourraient alors également être utilisées pour guider et étayer l'élaboration future des politiques.

En outre, il pourrait être tenu compte des points de vue partagés par certains États membres dans le cadre de l'enquête ou par d'autres canaux afin d'étendre le cadre du contrôle de proportionnalité, par exemple également en ce qui concerne la réglementation des services ne relevant pas du champ d'application de la directive 2005/36/CE, et leurs demandes visant à prévenir les obstacles au sein du marché unique, en particulier à la libre prestation des services[15].

Enfin, lorsque cela est nécessaire et approprié, la Commission continuera de garantir la bonne application de la directive en prenant de nouvelles mesures de contrôle de l'application à l'encontre des États membres qui ne respectent pas leurs obligations.

[15] Exemples: document informel de la Suède intitulé «An Action Plan for the Services Sector» (Un plan d'action pour le secteur des services), 2021; document informel de la Finlande intitulé «The view of Finland on the development of the single market – resilience and twin transition» (Le point de vue de la Finlande sur le développement du marché unique – résilience et double transition), 2022; documents informels de la Croatie, de la Tchéquie, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Suède sur une nouvelle stratégie horizontale pour le marché unique (2024).

5. CONCLUSION

Compte tenu de la transposition tardive par de nombreux États membres et des procédures d'infraction en cours pour non-conformité des législations nationales de transposition, il est trop tôt pour procéder à une évaluation complète de l'efficacité et de l'incidence de la directive.

Après la date limite de transposition fixée au 30 juillet 2020, la Commission a engagé une action en justice pour retard de transposition de la directive contre deux tiers des États membres, la dernière affaire n'ayant été clôturée qu'en février 2023. Cette transposition tardive a retardé le contrôle de la conformité des mesures de transposition nationales et, par conséquent, les mesures coercitives pour non-conformité n'ont pu commencer qu'à la fin de 2021. Plus des deux tiers des États membres ont été impliqués dans des procédures relatives à la non-conformité des mesures de transposition nationales. Si la plupart des États membres ont désormais aligné leurs règles nationales, des procédures d'infraction contre un tiers des États membres sont toujours en cours.

Néanmoins, sur la base des retours d'information des États membres et des premiers examens de la proportionnalité figurant dans la base de données des professions réglementées, certaines conclusions préliminaires peuvent être tirées sur l'incidence de la directive à ce jour. La principale constatation est que la directive a grandement attiré l'attention des autorités dotées de pouvoirs de régulation sur le principe de proportionnalité. Le cadre d'évaluation commun obligatoire est salué comme ayant amené les autorités à commencer à réfléchir véritablement à l'incidence de leurs propositions, en particulier sur le fonctionnement du marché unique. S'il est souvent difficile de mesurer l'efficacité des mesures de prévention, telles que le contrôle de proportionnalité ex ante, il convient de noter que les États membres ont déjà signalé plusieurs cas dans lesquels l'application de la directive a conduit les autorités dotées de pouvoirs de régulation à modifier ou à abandonner des propositions disproportionnées.

Bien que quelques États membres se soient plaints de tâches administratives supplémentaires, ils devraient être sensibilisés au fait que la directive est destinée à aider les décideurs politiques à élaborer des règles réellement adaptées à leur finalité, ce qui profiterait en fin de compte au marché unique et réduirait la nécessité de prendre des mesures correctives pour faire respecter la législation.

L'accueil largement favorable de la directive par les États membres ne signifie pas que l'objectif a été atteint. Les examens de la proportionnalité figurant jusqu'à présent dans la base de données semblent indiquer que les États membres ont encore des difficultés à appliquer le cadre commun et qu'ils tireraient profit d'un soutien et d'orientations supplémentaires. Si l'application correcte de la directive reste un travail inachevé qui nécessitera des efforts continus tant de la part des États membres que de la Commission, cette expérience d'apprentissage peut avoir des retombées positives sur d'autres domaines d'action. La «boîte à outils d'évaluation» de la directive pourrait être adaptée tant par la Commission que par les États membres à des domaines autres que la réglementation des professions, ce que certains États membres ont déjà proposé.

En résumé, bien qu'il soit trop tôt pour présenter une évaluation complète de l'efficacité de la directive, les constatations préliminaires indiquent que la directive a amené les autorités à se concentrer davantage sur l'incidence de leurs règles et, dans certains cas, à rejeter concrètement des propositions disproportionnées. Toutefois, un soutien et des orientations supplémentaires pourraient être nécessaires pour améliorer l'application de la directive et la rendre la plus efficace possible.