

n° 6471-SG

à

Madame et Messieurs les ministres d'État,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués

OBJET : Obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services

Depuis plusieurs décennies, les projets de réglementation nationale relative aux produits et aux services sont soumis à des obligations de notification préalable à la Commission européenne, qui pour certaines s'appliquent à l'ensemble des produits ou services de façon transversale, et pour d'autres, concernent certaines catégories spécifiques de produits ou d'activités. La présente circulaire a pour objet de décrire les obligations de notification des projets de réglementation nationale applicables aux produits et aux services, y compris aux professions réglementées, et de définir leurs modalités de mise en œuvre. J'attire votre attention sur la nécessité de veiller au respect des obligations qui conditionnent la légalité et l'opposabilité des textes nationaux entrant dans leur champ d'application.

La présente circulaire concerne trois procédures de notification :

- pour les produits, d'une part, et pour les services de la société de l'information, d'autre part, la **directive (UE) 2015/1535** du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des **réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information**, impose une notification des projets de textes au moins trois mois avant leur adoption. En cas de méconnaissance de cette obligation, le texte est inopposable aux tiers ;

- pour les **exigences applicables aux services**, la **directive 2006/123/CE** du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur a organisé un régime de notification des réglementations nouvelles ou modificatrices. Si la directive n'impose pas que la notification soit préalable à l'adoption, il est néanmoins recommandé de procéder à cette notification au plus tard au moment de la signature de la décision afin de faire courir le délai pendant lequel la Commission européenne peut demander la suppression de la mesure. Il est en tout état de cause indispensable de s'interroger sur la compatibilité de ces réglementations avec les prescriptions de la directive dès les premiers stades de l'élaboration du texte, en particulier en ce qui concerne le respect des principes de nécessité, de non-discrimination et de proportionnalité ;

- pour les **exigences applicables à l'accès ou à l'exercice d'une profession réglementée**, la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, telle que modifiée par la directive 2013/55/UE, a organisé un régime de notification des réglementations nouvelles ou modificatrices dans les six mois suivant l'adoption des mesures. Il est en tout état de cause indispensable de s'interroger sur leur compatibilité avec les prescriptions de la directive dès les premiers stades de l'élaboration du texte, en particulier en ce qui concerne le respect des principes de nécessité, non-discrimination et proportionnalité, ainsi que de prévoir des dispositions pour la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans un autre État membre.

La notification conformément à la directive (UE) 2015/1535 d'un projet de réglementation nationale susceptible d'affecter la liberté d'établissement des prestataires de services vaut respect de l'obligation de notification prévue par la directive 2006/123/CE. Il en va différemment pour les mesures susceptibles d'affecter la libre prestation de services, qui doivent faire l'objet d'une notification spécifique au titre de la directive 2006/123/CE.

La notification conformément à la directive 2005/36/CE vaut également respect de l'obligation de notification prévue par la directive 2006/123/CE.

Il incombe à chaque ministère de veiller à la conformité des textes réglementaires et législatifs de son champ de compétence avec ces directives et d'effectuer les démarches préparatoires à leur notification à la Commission européenne. L'examen des questions correspondantes a sa place, en particulier, dans le travail d'étude d'impact sur les projets de textes concernant les entreprises, animé par le Secrétariat général du Gouvernement. Il doit en effet être une occasion de s'interroger sur la simplification des procédures, dans une optique de modernisation de l'économie et de développement de la croissance et de l'emploi.

La mise en œuvre des obligations de notification aux titres des directives (UE) 2015/1535, 2006/123/CE et 2005/36/CE est confiée à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère chargé de l'économie, qui constitue le pôle d'expertise de référence en ce domaine et le point de contact pour ces trois directives avec la Commission. Chaque département ministériel veillera à saisir les services compétents selon les modalités définies aux annexes I à III de la présente circulaire.

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est saisi en cas de désaccord persistant relatif à la mise en œuvre de ces obligations.

A cela s'ajoute la nécessité pour chaque département ministériel de procéder à un examen attentif des projets de textes des autres États membres qui peuvent, pour nombre d'entre eux, être consultés ou obtenus par abonnement sur les sites internet dédiés maintenus par la Commission européenne¹. En tout état de cause, l'ensemble de ces projets de textes est communiqué aux ministères par la direction générale des entreprises pour observations, de façon à nourrir les commentaires à adresser à la Commission européenne sur des projets de réglementation de nature à affecter les intérêts des consommateurs ou entreprises français.

¹ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fr/home>
et <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>

Je rappelle que tout manquement à l'obligation de notification ou toute réglementation jugée contraire aux prescriptions des directives applicables pourra donner lieu à une action contentieuse de la Commission européenne et, le cas échéant, conduire à une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne. L'absence de notification au titre de la directive (UE) 2015/1535, ou le non-respect de la période de statu quo, entraîne l'inapplicabilité des règles techniques en cause². En outre, le juge national peut être conduit à annuler des dispositions réglementaires pour défaut de notification³. Il appartient en conséquence à chaque ministère de veiller à la mise en œuvre des instructions détaillées en annexe de la présente circulaire, qui remplace la circulaire du 22 novembre 2011.

Pour le Premier ministre et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement



Claire LANDAIS

² Arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International SA, affaire C-194/94, EU :C :1996 :172, paragraphes 54 et 55 : absence de notification de règles techniques entraînant l'inapplicabilité de ces dernières.

Arrêt du 26 septembre 2000, Unilever, affaire C-443/98, EU :C :2000 :496, paragraphes 44 et 49 à 51 : le non-respect des périodes de statu quo entraîne l'inapplicabilité des règles techniques.

³ CE, 10 juin 2013, n° 327375, aux T., s'agissant de la charte de nommage de l'AFNIC ; CE, 19 déc. 2018, n° 416801, s'agissant du recours à une norme pour des analyses sanitaires.

Annexe I – Procédure de notification organisée par la directive (UE) 2015/1535 pour les produits, d'une part, et pour les services de la société de l'information, d'autre part.

La directive (UE) 2015/1535 organise une procédure d'échange d'informations entre les États membres et la Commission européenne concernant les projets de réglementation nationale relatifs aux produits, d'une part, et aux services de la société de l'information, d'autre part.

Est obligatoire la notification à la Commission européenne de tout projet de texte destiné à régir ces produits ou services figurant dans le champ d'application de cette directive. La Commission se charge de le retransmettre, traduit dans les langues officielles de l'Union, à chacun des États membres. Est ainsi aménagée une phase de dialogue à l'échelle européenne sur les mesures envisagées, pendant laquelle le texte ne peut pas être adopté.

Pour la France, c'est le pôle normalisation et réglementation des produits⁴ à la DGE qui communique à la Commission tout projet de règle technique conformément à la directive (UE) 2015/1535, il est le point de contact pour la directive (UE) 2015/1535.

I.1.Principales caractéristiques de l'obligation de notification préalable

I.1.1. Détermination du stade d'élaboration du texte auquel doit intervenir la notification à la Commission européenne

Le projet de texte doit être notifié à un stade d'élaboration où les options majeures ont été arrêtées avec l'ensemble des départements ministériels concernés, mais où il est encore possible de le modifier pour prendre en compte, le cas échéant, les commentaires formulés par la Commission ou par les autres États membres dans le cadre de la procédure de notification. Toute modification substantielle apportée au projet notifié entraîne l'obligation de recommencer la procédure de notification, avec les délais afférents.

Lorsque le Conseil d'Etat doit être consulté, il est possible de notifier le texte après examen par le Conseil d'Etat. En pareil cas, celui-ci attirera l'attention du Gouvernement sur l'obligation de procéder à la notification. S'il s'agit d'un projet de décret, les modifications éventuelles apportées au texte en réponse aux observations de la Commission ou des autres États membres pourront imposer une nouvelle consultation du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les projets de loi, l'étude d'impact précise, pour chaque disposition, si une notification au titre de la directive (UE) 2015/1535 est nécessaire, et si elle a été effectuée ou, le cas échéant, si elle doit encore l'être. Le texte doit en principe être notifié au moment de son dépôt au Parlement. Il peut ensuite être nécessaire de procéder à de nouvelles notifications au cours de l'examen parlementaire du texte, soit sur des dispositions ajoutées par amendement, soit en cas de modification substantielle de dispositions déjà notifiées (cf. infra I.3.5).

⁴ Au sein de la sous-direction de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie, historiquement connue sous le nom de « Squalpi », du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises

I.1.2. Conséquences de la notification

I. 1.2.1. Le délai de *statu quo*

A compter de la date de réception du projet de texte par la Commission, un délai de trois mois, appelé délai de *statu quo* initial, est ouvert, durant lequel les mesures envisagées ne sauraient être adoptées.

Au cours de cette période, les États membres et la Commission peuvent émettre des commentaires sur le projet de texte. Ces commentaires peuvent être des demandes d'information visant à une meilleure compréhension des projets de texte, des observations sur une difficulté que semble soulever le projet, ou des avis circonstanciés dans les cas les plus graves.

I.1.2.2. La prolongation éventuelle du délai de *statu quo*

En cas d'avis circonstancié de la part d'un ou plusieurs États membres ou de la Commission, le délai de *statu quo* durant lequel le texte ne doit pas être adopté est porté à :

- six mois pour les dispositions concernant des produits ;
- quatre mois pour les dispositions concernant les services de la société de l'information.

Il est alors nécessaire d'établir un rapport à destination de la Commission sur les suites qu'il est envisagé de donner aux avis circonstanciés.

Le délai de *statu quo* peut être porté à douze, voire dix-huit mois si la Commission constate que le projet de texte porte sur une matière qui fait l'objet d'une proposition de directive, de règlement ou de décision, présentée au Conseil.

I.1.2.3. Dérogations au principe du *statu quo*

Les mesures fiscales ou financières qui encouragent le respect de certaines exigences sur les produits ou les services de la société de l'information doivent être notifiées préalablement à leur adoption, mais elles ne sont pas soumises à un délai de *statu quo*. Elles peuvent donc être adoptées une fois qu'elles ont été notifiées.

Il en va de même pour les mesures d'urgence, justifiées par des raisons graves et imprévisibles, ayant trait notamment à la protection de la santé des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, à la sécurité, à l'ordre public, ou à l'intégrité du système financier.

Les motifs invoqués par l'État membre sont indiqués dans la fiche de notification (voir le point 3.1 ci-après). La Commission européenne se prononce sur le recours à l'urgence dans les plus brefs délais après avoir examiné cette motivation. Il convient de souligner que la Commission interprète très strictement la notion d'urgence. En aucun cas, des retards administratifs dans l'élaboration de textes ne peuvent justifier le recours à l'urgence aux yeux de la Commission. Il appartient donc aux différentes administrations de veiller à notifier les projets de textes suffisamment tôt en fonction de la date de publication souhaitée.

I. 2. Champ d'application de l'obligation de notification

Toutes les exigences sur les produits ou sur les services de la société de l'information doivent faire l'objet d'une notification, quand bien même elles ne créeraient pas d'entrave aux échanges.

Seules sont exemptées de cette obligation de notification les mesures nationales de transposition, sans ajout, de textes européens, l'utilisation des clauses de sauvegarde prévues dans des actes européens, les mesures restreignant la commercialisation des produits présentant un risque grave prises dans le cadre de l'article 26 du règlement (UE) 2023/988 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits, et les mesures prises en application d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne ou à la demande de la Commission européenne.

I.2.1. Portée de l'obligation pour les règles applicables aux produits

Tous les produits sont concernés, qu'ils soient agricoles ou de fabrication industrielle.

Doivent être notifiées les exigences portant sur les caractéristiques requises d'un produit telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essais, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité.

A ces éléments s'ajoutent d'autres exigences visant le cycle de vie du produit après sa mise sur le marché, dans un but de protection notamment des consommateurs ou de l'environnement, telles que les conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition, la nature ou la commercialisation du produit.

Les exigences touchant les méthodes et procédés de production sont également concernées, mais pour les produits industriels, uniquement si elles ont une influence sur les caractéristiques des produits.

Des dispositifs dont l'observation est obligatoire de facto, notamment les accords volontaires dont l'autorité publique est signataire et qui visent le respect d'exigences particulières, sont soumis à notification. Les cahiers des charges des marchés publics sont toutefois exclus de l'obligation de notification.

Les mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation des produits en encourageant le respect de certaines exigences entrent aussi dans le champ de la procédure (UE) 2015/1535, sauf si elles sont notifiées au titre des aides d'État, en application des articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les mesures non individuelles d'interdiction, de fabrication, de commercialisation ou d'utilisation de produits doivent aussi être notifiées.

I. 2.2. Portée de l'obligation pour les règles applicables aux services de la société de l'information

Sont soumis à l'obligation de notification préalable les textes fixant une exigence de nature générale relative à l'accès aux services de la société de l'information ou à l'exercice de ces services répondant cumulativement aux quatre critères suivants :

- ces services sont assurés normalement à distance, c'est-à-dire fournis sans que les parties soient physiquement en présence ;
- ces services sont assurés par voie électronique, c'est-à-dire envoyés et reçus au moyen d'équipements électroniques de traitement (y compris la compression numérique) et de stockage de données. Ces services sont entièrement transmis, acheminés et reçus par fil, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques ;
- la prestation de services est déclenchée par une demande individuelle émanant du destinataire ;
- la contrepartie de la fourniture du service est une rémunération, que celle-ci soit assurée par le destinataire du service ou par un tiers (annonceur publicitaire par exemple). Les activités que les pouvoirs publics accomplissent sans contrepartie économique dans le cadre de leurs missions, notamment dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire, n'entrent donc pas dans le champ de cette procédure.

Sont soumises à l'obligation de notification préalable les règles relatives aux services dont l'observation est obligatoire en droit ou en fait pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation d'un service dans un État membre, ainsi que les dispositions interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services.

Relèvent notamment de ces catégories :

- les dispositions législatives ou réglementaires fixant des règles relatives aux services, les codes professionnels ou de bonnes pratiques qui se réfèrent eux-mêmes à des règles relatives aux services et dont le respect confère une présomption de conformité aux prescriptions fixées par lesdites dispositions législatives ou réglementaires ;
- les accords volontaires auxquels l'autorité publique est partie et qui visent, dans l'intérêt général, le respect de règles relatives aux services ;
- les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de services (ne sont pas concernées les règles relatives aux régimes de sécurité sociale).

Echappent à l'obligation de notification relative aux services de la société de l'information :

- les règles qui, bien que touchant aux services de la société de l'information, ne peuvent être considérées comme visant spécifiquement ces services parce que ne les abordant que d'une manière implicite ou incidente ;

- les règles portant sur des matières soumises à une réglementation européenne dans le domaine des services de télécommunications ou des services financiers ;
- les règles édictées par ou pour les marchés réglementés ou pour d'autres marchés ou organes effectuant des opérations de compensation ou de règlement pour ces marchés ;
- les projets se conformant aux actes européens contraignants ou remplissant les engagements découlant d'accords internationaux.

La directive ne s'applique ni aux services de radiodiffusion sonore, ni aux services de radiodiffusion télévisuelle définis à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point e) de la directive 2010/13/UE.

I.3. Procédure de notification des textes français

I.3.1. Préparation de la notification

Lors de l'élaboration d'un projet de réglementation, le service du ministère rédacteur du texte peut solliciter l'expertise du pôle normalisation et réglementation des produits de la DGE, point de contact de la directive (UE) 2015/1535, notamment quant à la nécessité de procéder à une notification au titre de la directive susmentionnée. Cette question a également vocation à être traitée dans les analyses d'impact transmises au Secrétariat général du Gouvernement.

En vue de sa notification à la Commission européenne, tout projet législatif ou réglementaire de règle technique est communiqué par le ministère rédacteur du texte, par voie électronique, au point de contact de la directive (UE) 2015/1535 (d9834.france@finances.gouv.fr). Le projet de texte doit être accompagné d'une fiche type de notification qui peut être obtenue auprès du point de contact de la directive (UE) 2015/1535. Ce dernier peut apporter son concours à la rédaction de cette fiche.

Le projet de texte doit contenir dans les visas une référence à la directive (UE) 2015/1535 et à la notification effectuée. Pour les textes législatifs, cette référence doit figurer dans l'étude d'impact.

Dans sa transmission électronique au point de contact de la directive (UE) 2015/1535, le ministère rédacteur fait état de l'accord des services concernés des différents ministères, qu'il met en copie. Lorsqu'il constate que le projet de notification qui lui est adressé concerne également d'autres services ministériels qui n'ont pas été placés en copie, le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 veille à recueillir leur position avant envoi de la notification.

En cas de désaccord persistant sur la portée des obligations de notification, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est saisi pour arbitrage.

I.3.2. Demande de confidentialité

La confidentialité peut être demandée à la Commission européenne. En ce cas, elle doit être dûment justifiée. Seuls les États membres et la Commission auront accès au projet de texte et ils ne sont pas autorisés à le diffuser.

I.3.3. Notifications au titre de plusieurs actes de l'Union européenne

Lorsque le projet de texte doit être notifié au titre de plusieurs actes européens, comme ce peut être le cas en certaines hypothèses au titre de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur et au titre de la directive (UE) 2015/1535 (voir point II.3.1 de l'annexe II), il est possible de faire une seule notification à la Commission dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535, en précisant les autres actes européens en cause.

I.3.4. Déroulement de la notification

Le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 tient les ministères principalement concernés étroitement informés du déroulement de la procédure. Si la Commission ou un État membre émet des commentaires, un avis circonstancié ou toute autre réaction sur le projet de texte, le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 veille à les diffuser dans les plus brefs délais auprès des ministères concernés et du bureau du SGAE chargé du marché intérieur. Il assure le suivi des réponses à apporter aux commentaires éventuels des autres États membres et de la Commission, sous réserve de ce qui suit.

En cas d'avis circonstancié émis par la Commission ou par un État membre sur un projet de texte concernant plusieurs ministères, le SGAE soumet le projet de réponse élaboré par le ministère porteur à la concertation interministérielle, et valide la réponse. Le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 procède à son dépôt sur le site de la Commission.

I.3.5. Cas particulier des textes législatifs issus de propositions ou d'amendements parlementaires

Le Gouvernement est responsable des notifications de l'ensemble des textes comportant des règles techniques entrant dans le champ d'application de la directive (UE) 2015/1535, y compris s'ils sont d'origine parlementaire.

Lorsqu'une proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée, le cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement veille, si la question est susceptible de se poser, à solliciter les services du ministère directement concerné et le point de contact de la directive (UE) 2015/1535, pour apprécier la nécessité d'une notification. Il leur transmet les premiers éléments d'analyse issus des services des assemblées. S'il y a lieu à notification, la proposition de loi doit faire l'objet d'une notification par le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 à un stade d'élaboration de la proposition où les options majeures ont été arrêtées, mais où il est encore possible de le modifier pour prendre en compte, le cas échéant, les commentaires formulés par la Commission ou par les autres États membres dans le cadre de la procédure de notification. Toute modification substantielle apportée à la proposition de loi notifiée entraîne en effet l'obligation de recommencer la procédure de notification, avec les délais afférents.

Au cours de l'examen parlementaire d'un projet de loi ou d'une proposition de loi, des modifications introduites par amendement peuvent nécessiter une nouvelle notification, qui peut avoir des conséquences sur le calendrier d'adoption du texte. Lors de l'analyse des amendements, les ministères concernés doivent s'efforcer d'identifier ceux dont l'adoption entraînerait la nécessité d'une nouvelle notification, et les signaler au moment de la réunion interministérielle dédiée. Le conseiller parlementaire du ministère porteur du projet de loi, ou celui du ministère principalement concerné par la proposition de loi, veille à signaler ces amendements au rapporteur de la commission compétente au fond, au Sénat ou à l'Assemblée nationale.

Les commentaires – demandes d’informations, observations ou avis circonstanciés – émis par la Commission ou par un État membre sur un projet de texte législatif notifié par les autorités françaises, ainsi que les réponses qui y sont le cas échéant apportées par les autorités françaises, sont transmis, à leur demande, aux rapporteurs des commissions du Sénat ou de l’Assemblée nationale en charge du texte, par le conseiller parlementaire du ministère porteur.

I.3.6. Clôture du dossier de notification

A la fin du statu quo initial, un message est envoyé systématiquement par le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 aux services responsables des textes notifiés pour les informer de son échéance, ou de son extension en cas d’avis circonstancié.

Afin de procéder à la clôture du dossier de notification, les textes définitifs doivent être transmis par voie électronique au point de contact de la directive (UE) 2015/1535 (d9834.france@finances.gouv.fr) pour envoi à la Commission, dès leur publication. Dans le cas où les dispositions projetées sont abandonnées, les ministères sont également invités à en informer le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 au plus tôt.

I.4. Examen des notifications émanant des autres États membres

Les notifications reçues par la Commission européenne sont mises en ligne sur le site TRIS avec l’indication de la date de fin de la période de *statu quo*.

Le point de contact de la directive (UE) 2015/1535 diffuse aux ministères intéressés les projets de textes émanant des autres États membres, qui lui sont transmis par la Commission. Il est recommandé aux départements ministériels d’assurer un relais de cette information auprès des milieux économiques intéressés, le cas échéant par l’intermédiaire des organismes professionnels. La diffusion des projets de textes de nos partenaires européens auprès des entreprises concernées est en effet essentielle pour qu’elles puissent anticiper les changements réglementaires éventuels et identifier les obstacles potentiels engendrés par ces projets.

Toute remarque sur ces projets de textes est à transmettre au point de contact de la directive (UE) 2015/1535 pour qu’elle soit portée à la connaissance de la Commission, sauf avis contraire d’un département ministériel. En cas de désaccord persistant entre ministères, le SGAE est saisi pour arbitrage.

Il est rappelé que seules les observations intervenant avant le terme du délai de *statu quo* peuvent valablement être prises en compte par la Commission. Aussi le respect de délais parfois contraints est-il nécessaire.

Annexe II – Procédure de notification organisée par la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur

II.1. Principales caractéristiques de l'obligation de notification

La directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur édicte des règles de portée générale, dont l'objectif est de favoriser la libre circulation des services et de simplifier les procédures et formalités administratives applicables à l'accès et à l'exercice des activités de services. Elle impose aux États membres, en ses articles 15 paragraphe 7 et 39 paragraphe 5, de notifier à la Commission européenne les textes législatifs et réglementaires qui subordonnent l'accès aux activités de services ou l'exercice de ces activités à une autorisation, obligation, interdiction, condition ou limite. Cette notification ouvre ainsi une période d'échanges entre la Commission, les autres États membres et l'État membre adoptant la mesure devant permettre de vérifier le respect des règles de portée générale désormais applicables aux services dans le marché intérieur.

II.1.1. Rappel des principales prescriptions de la directive

Seules sont mentionnées ici les principales dispositions de la directive. Les projets de textes devront néanmoins respecter l'ensemble des prescriptions de celle-ci, notamment les règles applicables en matière d'activités pluridisciplinaires prévues par son article 25.

II.1.1.1. Les exigences interdites

L'article 14 de la directive énumère limitativement les exigences qui sont interdites parce qu'elles sont discriminatoires et particulièrement contraignantes pour les prestataires de services. A titre d'exemple, les exigences fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou l'emplacement du siège statutaire du prestataire sont interdites. Les États membres doivent également supprimer les tests économiques auxquels est subordonné l'octroi des autorisations ou l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents dans la prise de décisions individuelles par les autorités compétentes.

II.1.1.2. Les règles applicables en matière de liberté d'établissement

S'agissant des prescriptions applicables en matière de liberté d'établissement, les régimes d'autorisation et les exigences limitativement énumérées à l'article 15 paragraphe 2 de la directive ne peuvent être maintenus que s'ils sont non-discriminatoires, justifiés par des raisons impérieuses d'intérêt général dégagées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et proportionnés à l'objectif qui est poursuivi. Les critères d'octroi des autorisations doivent également répondre à ces trois conditions en plus d'être clairs, non ambigus, objectifs, transparents, accessibles et rendus publics à l'avance.

II. 1.1.3. Les règles applicables en matière de libre prestation de services

Les prescriptions en matière de libre prestation de services sont établies par l'article 16 de la directive. Toute autorisation, obligation, interdiction, condition ou limite à l'accès ou l'exercice d'une prestation de services effectuée à titre temporaire ou occasionnel sur le territoire national ne peut être maintenue que si elle est non-discriminatoire, justifiée par l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement, et proportionnée à l'objectif poursuivi. Ces règles ne sont toutefois pas applicables à certaines activités expressément mentionnées à l'article 17 de la directive.

II.1.2. Notification des exigences applicables en matière de liberté d'établissement

Les nouvelles exigences applicables en matière de liberté d'établissement et correspondant à l'une des mentions figurant à l'article 15 paragraphe 2 de la directive doivent être notifiées à la Commission européenne selon un modèle établi par la DGE.

La notification peut intervenir antérieurement ou postérieurement à la publication dudit texte au Journal officiel de la République française. Dès réception, la Commission transmet la notification aux autres États membres.

La Commission européenne examine, dans les trois mois suivant la réception de la notification, la conformité des mesures qui lui sont notifiées. Si la Commission estime que la mesure nationale prévoyant une nouvelle exigence constitue une entrave injustifiée au principe de la liberté d'établissement, elle peut demander à l'État membre de s'abstenir d'adopter la mesure ou de la supprimer, si cette dernière est déjà en vigueur.

La notification d'un texte de cette catégorie effectuée au titre de la directive 2015/1535 (UE) vaut respect de l'obligation de notification prévue par l'article 15 paragraphe 7 de la directive 2006/123/CE. Cette notification doit répondre aux règles procédurales de notification de la directive 2015/1535 (UE), dans les conditions définies par l'annexe I de la présente circulaire. La disposition notifiée devra cependant être justifiée à la fois au regard des directives 2015/1535 (UE) et 2006/123/CE.

II.1.3. Notification des régimes et exigences applicables en matière de libre prestation de services

Les dispositions qui créent de nouveaux régimes ou de nouvelles exigences relevant de l'article 16 de la directive, celles qui modifient des régimes ou exigences existants (soit qu'elles les renforcent, soit qu'elles les assouplissent) doivent être notifiées à la Commission européenne selon le modèle établi par la DGE.

La notification peut intervenir antérieurement ou postérieurement à la publication dudit texte au Journal officiel. La Commission transmet la notification aux autres États membres dès sa réception.

Si une exigence relevant de l'article 16 de la directive est également applicable en liberté d'établissement et relève d'une des catégories d'exigences énoncées à l'article 15.2, il conviendra de le signaler dans le formulaire transmis par la DGE en cochant la case prévue à cet effet. Cela vaudra notification au titre de l'article 15 de la directive.

II. 2. Champ d'application de l'obligation de notification

La directive 2006/123/CE s'applique à l'ensemble des services, qu'elle définit en son article 4 comme toute activité économique exercée contre rémunération.

N'en sont exclus que ceux dont la liste est dressée au point 2 de son article 2.

II.3. Procédure d'examen et de notification des textes français

II.3.1. Examen de compatibilité des textes préalablement à une éventuelle notification

Responsables de la conformité avec la directive 2006/123/CE des textes qu'ils préparent, les ministères doivent rendre compte de leur analyse dans les études d'impact accompagnant les projets de loi ainsi que les projets de textes réglementaires visés par la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les collectivités territoriales et les entreprises.

Dès le stade de sa validation au sein du département ministériel, le ministère principalement responsable transmet le projet de texte réglementaire ou législatif par voie électronique à la sous-direction des services marchands de la DGE soit via l'adresse mail générique (marche-interieur-services.dge@finances.gouv.fr), soit à l'expert directive 2006/123/CE directement si ce dernier est connu du ministère. La DGE vérifie l'analyse de compatibilité avec la directive réalisée par le ministère.

Le projet de texte doit être accompagné de tous les éléments nécessaires à sa compréhension, notamment les études d'impact, les textes visés et mentionnés dans le projet ainsi que les fiches de notification le cas échéant. L'examen de compatibilité pourra donner lieu à une révision ou un aménagement du dispositif dans un sens davantage conforme à la directive.

Si un désaccord subsiste, le secrétariat général des affaires européennes est saisi par les services des départements ministériels concernés pour arbitrage.

Les ministères sont également chargés de prêter une attention particulière aux propositions de loi portées à leur connaissance relevant de la compétence de leur département ministériel.

II.3.2. Etapes préparatoires à la notification

Si la notification à la Commission européenne peut être effectuée une fois le texte publié, il est toutefois recommandé d'y procéder, dans toute la mesure du possible, antérieurement à son adoption et à sa publication afin d'assurer la sécurité juridique des destinataires de la réglementation.

S'il y a lieu à notification, les dispositions stabilisées des projets de texte et des propositions de loi font l'objet d'un formulaire de notification selon le modèle disponible auprès de la DGE. Ce formulaire s'accompagne d'un guide au test de proportionnalité, établi par la DGE, qui constitue une aide au remplissage du formulaire de notification.

Les ministères devront également veiller à introduire une référence à la directive dans le projet de texte :

- pour les textes réglementaires, un visa supplémentaire « vu la directive 2006/123/CE » est inséré et la directive est mentionnée dans l'étude d'impact prévue par la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales. Les études d'impact doivent par ailleurs expliciter les raisons justifiant la notification ou non des textes à la Commission européenne ;

- pour les textes législatifs, la directive 2006/123/CE est mentionnée dans l'étude d'impact.

Après avoir examiné les justifications apportées dans la fiche de notification et constaté l'accord de tous les ministères concernés, la DGE procède à la notification directement auprès de la Commission européenne.

Si un désaccord subsiste, le secrétariat général des affaires européennes est saisi par les services des départements ministériels concernés pour arbitrage.

La DGE communique au bureau du SGAE chargé du marché intérieur le contenu de la notification. Elle tient les ministères principalement concernés informés du déroulement de la procédure et signale au SGAE toute difficulté.

II.4. Examen des notifications des autres États membres

La DGE reçoit, par l'intermédiaire de la Commission européenne, les notifications des autres États membres. La DGE diffuse les notifications des textes émanant d'autres États membres au bureau du SGAE chargé du marché intérieur ainsi qu'aux ministères concernés qui procèdent aux consultations nécessaires.

L'exploitation des notifications reçues des autres États membres est essentielle afin de prévenir l'apparition de nouvelles entraves au marché intérieur des services dans les législations des autres États membres qui sont nos principaux partenaires économiques.

Les ministères communiquent leurs éventuelles observations sur les textes des autres États membres à la DGE, qui les transmet à la Commission européenne en informant les ministères concernés et le SGAE.

Annexe III – Procédure de notification organisée par la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, telle que modifiée par la directive 2013/55/UE

La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, telle que modifiée par la directive 2013/55/UE, s'applique à l'ensemble des professions réglementées, qu'elle définit comme une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice (article 3, paragraphe 1, alinéa a). N'en sont exclues que les professions réglementées par le droit européen et la profession de notaire (article 2, paragraphes 3 et 4).

III.1. Principales caractéristiques de l'obligation de notification

La directive 2005/36/CE édicte des règles de portée générale concernant les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans un État membre de l'Union pour l'accès à une profession réglementée dans un autre État membre. Elle impose aux États membres, en son article 59, de notifier à la Commission européenne les textes législatifs et réglementaires créant ou modifiant les conditions d'accès ou d'exercice d'une profession réglementée dans un délai de 6 mois après l'adoption de telles mesures. Les mesures notifiées sont rendues publiques après validation de la Commission européenne sur la base de données des professions réglementées.⁵

III.2. Rappel des principales prescriptions de la directive

Seules sont mentionnées ici les principales dispositions de la directive. Les projets de textes devront néanmoins respecter l'ensemble des prescriptions de celle-ci.

L'article 59, paragraphe 3 impose aux États membres de s'assurer que les exigences ne sont pas discriminatoires sur la base de la nationalité ou du lieu de résidence, qu'elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

Cet examen de proportionnalité doit être mené avant adoption des mesures proposées, en application 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, transposée par la circulaire n°6398/SG du 24 avril 2023.

La directive 2005/36/CE impose également de prévoir un système de reconnaissance des qualifications professionnelles visant à permettre l'exercice d'une profession réglementée par un professionnel qualifié dans un autre État membre dans le cadre d'un exercice stable et permanent (liberté d'établissement) et d'un exercice temporaire et occasionnel (libre prestation de services). Ces dispositions doivent être intégrées aux textes encadrant l'accès et l'exercice d'une profession réglementée.

⁵ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>

III.3. Champ d'application de l'obligation de notification

La notification s'applique aux textes législatifs et réglementaires créant ou modifiant les conditions d'accès ou d'exercice d'une profession réglementée.

La notification d'un texte au titre de la directive 2005/36/CE vaut respect de l'obligation de notification de la directive 2006/123/CE. La disposition notifiée devra cependant être justifiée à la fois au regard des directives 2005/36/CE et 2006/123/CE.

III.4. Procédure d'examen et de notification des textes français

III.4.1. Examen de compatibilité des textes préalablement à une éventuelle notification

Responsables de la conformité avec la directive 2005/36/CE des textes qu'ils préparent, les ministères doivent rendre compte de leur analyse dans les études d'impact accompagnant les projets de loi ainsi que les projets de textes réglementaires visés par la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les collectivités territoriales et les entreprises.

Dès le stade de sa validation au sein du département ministériel, le ministère principalement responsable transmet le projet de texte réglementaire ou législatif par voie électronique à la sous-direction des services marchands de la DGE soit via l'adresse mail générique (marche-interieur-services.dge@finances.gouv.fr), soit au coordinateur de la directive 2005/36/CE directement si ce dernier est connu du ministère. La DGE vérifie l'analyse de compatibilité avec la directive réalisée par le ministère.

Le projet de texte doit être accompagné de tous les éléments nécessaires à sa compréhension, notamment les études d'impact, les textes visés et mentionnés dans le projet ainsi que les fiches de notification le cas échéant. L'examen de compatibilité pourra donner lieu à une révision ou un aménagement du dispositif dans un sens davantage conforme à la directive.

En cas de désaccord persistant, le secrétariat général des affaires européennes est saisi pour arbitrage.

Les ministères sont également chargés de prêter une attention particulière aux propositions de loi portées à leur connaissance relevant de la compétence de leur département ministériel.

III.4.2. Etapes préparatoires à la notification

S'il y a lieu à notification, les dispositions adoptées font l'objet d'un formulaire de notification selon le modèle disponible auprès de la DGE.

Les ministères devront également veiller à introduire une référence à la directive dans le projet de texte :

- pour les textes réglementaires, un visa supplémentaire « vu la directive 2005/36/CE » est inséré et la directive est mentionnée dans l'étude d'impact prévue par la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales. Les études d'impact doivent par ailleurs expliciter les raisons justifiant la notification ou non des textes à la Commission européenne ;

- pour les textes législatifs, la directive 2005/36/CE est mentionnée dans l'étude d'impact.

Après avoir examiné les justifications apportées dans le formulaire de notification et constaté l'accord de tous les ministères concernés, la DGE ou le ministère chef de file procède à la notification directement auprès de la Commission européenne.

Si un désaccord subsiste, le secrétariat général des affaires européennes est saisi par les services des départements ministériels concernés pour arbitrage.

La notification à la Commission européenne intervient dans les six mois suivant l'adoption des textes.

La DGE communique au bureau du SGAE chargé du marché intérieur le contenu de la notification. Elle tient les ministères principalement concernés informés du déroulement de la procédure et signale au SGAE toute difficulté.