



Comité économique et social européen

INT/228

**"Services dans le marché
intérieur"**

Bruxelles, le 22 décembre 2004

PROJET D'AVIS

de la section spécialisée "Marché intérieur, production et consommation"

sur la

**"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services
dans le marché intérieur"**

(COM(2004) 2 final) – 2004/0001 (COD))

Rapporteur: **M. METZLER**

Corapporteur: **M. EHNMARK**

Membres de la section spécialisée
"Marché intérieur, production et consommation"

N.B: Ce document sera examiné lors de la réunion qui se tiendra le **11 janvier 2005, à 9h30**. Afin de permettre la traduction des amendements en temps utile, veuillez les transmettre au secrétariat de la section spécialisée pour le **7 janvier 2005 à 9h30 au plus tard** (courrier électronique: int@esc.eu.int).

DOCUMENT TRANSMIS À LA TRADUCTION: le 17 décembre 2004.

ADMINISTRATRICE: **Mme KLENKE**

Le 20 février 2004, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur"
COM(2004) 2 final – 2004/0001 (COD)

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le ... (rapporteur: M. METZLER, corapporteur: M. EHNMARK).

Lors de sa ...ème session plénière des ... (séance du ...), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par ... voix pour, ... voix contre et ... abstentions.

*

* *

1. **Observations liminaires**

1.1 Pour élaborer son avis, le Comité s'est notamment basé sur le document explicatif de la Commission européenne au Conseil du 25 juin 2004 (Doc. 10865/04) ainsi que sur les documents de travail du Parlement européen du 25 mars 2004 (commission juridique et du marché intérieur – Rapporteuse: Evelyne GEBHARD) et du 26 mars 2004 (commission de l'emploi et des affaires sociales – Rapporteuse: Anne E.M. Van LANCKER).

1.2 Le 24 mai 2004, la section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a organisé une audition publique sur la base d'un questionnaire transmis au préalable (voir annexe), à laquelle ont participé des représentants de tous les secteurs concernés de la société civile, et a évalué plus de 100 réponses additionnelles fournies oralement et par écrit.

2. Observations générales

2.1 Conformément à l'accord de Lisbonne, le secteur des services est appelé à jouer un rôle clé dans la réalisation du marché intérieur européen et revêt une importance cruciale pour la croissance économique de l'UE. La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur et les observations dont elle est assortie s'inscrivent dans le processus de réforme économique destiné à faire de l'UE, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. La proposition de directive doit apporter une contribution essentielle à cette fin et fournir un cadre juridique fiable pour la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, tant en ce qui concerne la prestation de services à temps plein qu'à temps partiel ou à titre intérimaire. La nouvelle approche horizontale prévoit essentiellement une simplification des procédures, une qualité uniforme ainsi qu'une transparence accrue des dispositions à l'égard du consommateur. La prestation de services transfrontaliers est un élément fondamental du marché intérieur et il est vital de supprimer les obstacles qu'ils rencontrent, dans l'intérêt du développement économique de ce secteur comme dans celui des consommateurs. Aussi le Comité se félicite-t-il expressément des objectifs généraux de la proposition de directive.

2.2 Le Comité est conscient de la complexité que représente l'achèvement du marché intérieur des services compte tenu des divergences importantes des systèmes juridiques et des cultures des États membres. Il avait du reste déjà reconnu ce fait dans son avis INT/105 du 28 novembre 2001 sur la communication de la Commission "Une stratégie pour le Marché intérieur des services", dans lequel il s'était expressément félicité des efforts de la Commission européenne visant à accélérer la réalisation du marché intérieur. L'objectif de la proposition de directive étant de créer directement un cadre qui s'applique à différents secteurs, elle devrait proposer des solutions souples et non formalistes s'inspirant de systèmes d'autorégulation qui ont fait leurs preuves dans l'Union européenne. Il est essentiel de poursuivre l'amélioration du processus d'intégration, principalement grâce aux nouvelles propositions de directive de la Commission européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, en prenant dûment en compte des normes (de sécurité) qui ont démontré leur efficacité en matière sociale, environnementale et de protection des consommateurs.

2.3 La proposition de directive à l'examen est étroitement liée à la proposition de directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et à la communication concernant la suppression des obstacles à la concurrence dans le secteur des professions libérales.

Toutes ces propositions ont pour objectif d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Aussi serait-il souhaitable d'instaurer une coordination spécifique et plus efficace au sein de la Commission en ce qui concerne la nécessaire articulation des travaux et des dispositions. Dans ce contexte, le Comité est d'avis que la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur devrait constituer l'axe central des réflexions.

2.4 La proposition de directive à l'examen repose sur deux formes de libre circulation transfrontalière en matière de services et d'établissements : un prestataire d'un État membre qui veut s'établir dans un autre État membre pour y proposer ses services et un prestataire qui veut fournir, à partir de son État membre d'origine, un service dans un autre État membre, notamment en s'y déplaçant temporairement. Afin de supprimer les obstacles à la libre-circulation des services envisagés jusqu'ici par la Commission, la directive à l'examen propose quatre mesures-clés:

- l'application du principe du pays d'origine,
- la répartition des tâches entre l'État membre d'origine et l'État membre de destination en ce qui concerne le détachement de travailleurs,
- le développement d'une confiance réciproque et
- le renforcement de l'assistance mutuelle entre États membres – tout en limitant les possibilités qu'ils ont d'introduire leurs propres mécanismes de contrôle, de supervision et de mise en œuvre.

3. Examen de la proposition de directive point par point

3.1 Le Comité a soigneusement examiné la proposition sous l'angle des exigences auxquelles doit satisfaire une directive d'une portée aussi vaste et est parvenu à la conclusion que de nombreux amendements et clarifications s'imposent afin de traiter de manière adéquate les questions en suspens et faire en sorte que ce nouvel effort visant à promouvoir les services dans le marché intérieur constitue une réelle avancée. Ce sentiment est notamment confirmé par le fait que la proposition de directive n'a pas fait l'objet d'une évaluation suffisante avant son lancement. Les nombreux doutes formulés par des représentants des sphères économiques et sociales de tous horizons lors de l'audition du 24 mai 2004 n'ont pas pu être complètement éliminés, en dépit du document présenté par la Commission au Conseil le 25 juin (document du Conseil 10865/94). Il serait utile pour tous les acteurs concernés que la Commission procède à une analyse d'impact élargie.

3.2 **Approche empirique**

3.2.1 Le Comité constate que l'exposé des motifs de la proposition de directive ne fait référence à aucune base statistique fiable pour quantifier la libre-circulation des services et l'établissement de prestataires. Des bases empiriques plus précises sont extrêmement importantes si l'on veut, à l'avenir, fournir des données fiables sur l'importance du secteur des services et sur l'impact - positif ou négatif - des simplifications envisagées par la proposition de directive sur le fonctionnement du marché intérieur. Par ailleurs, disposer de données fiables permet également, le cas échéant, de déterminer si la répartition inégale des services transfrontaliers entre les États membres est imputable à la transposition des dispositions communautaires dans les différentes législations nationales. Le Comité considère qu'il est fondamental d'avoir une image la plus précise possible de la situation réelle en matière de liberté d'établissement et de libre-circulation transfrontalière des services si l'on veut réaliser le marché intérieur.

3.2.2 Les données statistiques disponibles des administrations publiques, des instituts de recherche, des sociétés d'assurances et des structures autonomes des différents États membres devraient être davantage prises en compte.

3.2.3 En outre, compte tenu des lacunes existantes, le Comité estime qu'il est indispensable d'explorer d'autres voies en matière de collecte de données empiriques, en particulier afin d'éviter des lourdeurs administratives. À cet égard, l'on pourrait le cas échéant envisager de combiner les résultats d'enquêtes ponctuelles et les statistiques officielles.

3.3 **Champ d'application: définitions - normes en matière de conflit de lois - limitations**

3.3.1 Le Comité propose que le champ d'application de la directive et les dérogations qu'elle prévoit soient définis et délimités de manière plus claire et précise. En l'absence de définitions limitatives, l'application pratique de la directive risque de susciter des incertitudes quant aux personnes concernées et à son champ d'application.

3.3.2 Le Comité approuve la demande exprimée par la majorité des participants lors de l'audition du 24 mai 2004, à savoir définir de manière limitative les services commerciaux et ceux fournis par les professions libérales. Cette distinction s'impose également compte tenu de l'harmonisation plus poussée de certains secteurs (santé, professions libérales et autres domaines particulièrement sensibles) proposée par le Comité au cours d'une période transitoire, en particulier

afin que les mécanismes de garantie de la qualité des services prévus au chapitre IV de la proposition de directive favorisent davantage la protection des consommateurs. Dans son arrêt du 11 octobre 2001 (C-267/99), la Cour de justice a cité à titre d'exemple des critères fondamentaux susceptibles de jeter les bases d'une définition des professions libérales au niveau communautaire.

3.3.3 En 2003, la Commission a présenté un Livre vert sur les services d'intérêt général et, le 12 mai 2004, un Livre blanc sur ce même thème. Aussi est-il souhaitable de mieux analyser les répercussions de la proposition de directive sur ce secteur sensible et d'en circonscrire les limites dans les États membres. La Commission n'ayant pas l'intention de présenter, dans un premier temps, une directive-cadre sur les services d'intérêt général, il est particulièrement important d'identifier soigneusement les services d'intérêt général qui ne sont pas concernés par le principe du pays d'origine visé à l'article 17 de la proposition de directive.

3.3.4 Les dérogations générales au principe du pays d'origine prévues par l'article 17, paragraphe 8, ne peuvent se limiter à certains articles ou titres de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, dont l'élaboration est toujours en cours. Il y a lieu de coordonner l'application du principe du pays d'origine et la mise en oeuvre de la proposition de directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette dernière directive constituera un système de garantie de la qualité cohérent qui ne peut être battu en brèche par l'application parallèle de dispositions de la directive relative aux services qui seraient en contradiction avec ce système. Si l'on limitait la dérogation prévue par l'article 17, paragraphe 8, au seul Titre II de la proposition de directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, il faudrait par exemple se demander comment répartir les tâches entre les points de contact nationaux visés à l'article 53 de la proposition de directive sur la reconnaissance professionnelle et les "guichets uniques" prévus par l'article 6 de la proposition à l'examen. S'il s'agit d'autorités exerçant la même fonction, il faudrait veiller dès le départ à ce qu'elles soient désignées par le même terme dans les deux propositions de directive.

3.3.5 Il y a lieu de clarifier si le champ d'application de la directive, plus particulièrement en ce qui concerne le principe du pays d'origine, doit être délimité de manière plus précise par rapport à des secteurs "concurrents" de la législation nationale sur les systèmes social, de santé, fiscal et pénal afin d'éviter tout conflit et, dans l'affirmative, de quelle manière. Ainsi, dans certains États membres, les experts comptables, conseillers fiscaux et avocats ont, à l'égard des enquêteurs, des droits et devoirs de réserve dont la transgression est passible de sanctions, alors que dans d'autres États, les personnes exerçant ces professions sont soumises, même si c'est de manière limitée, à l'obligation de

communiquer les informations en leur possession, voire à une obligation de déclaration. Un prestataire de services qui est tenu de communiquer des informations dans un État membre mais qui, en vertu du principe du pays d'origine, aurait le droit et même l'obligation de ne pas les dévoiler, peut-il ne pas tenir compte du système pénal national? Le droit pénal et le droit fiscal relèvent de la compétence des États membres, non de celle de l'UE, de sorte qu'il est impératif de veiller à une délimitation juridique claire pour éviter toute conséquence indésirable aux intéressés. De même, il faudrait examiner de manière très précise s'il est possible de lier les systèmes sociaux aux obligations budgétaires en cas d'application du principe du pays d'origine. Il y a lieu de prévoir des dérogations lorsque le respect de ce principe risque d'interférer avec les systèmes nationaux de sécurité sociale et de santé.

3.3.6 S'agissant des soins de santé, le Comité fait observer qu'il serait bon de réexaminer l'opportunité d'inclure le secteur hospitalier dans la proposition de directive. Peut-être la jurisprudence de la Cour de Justice sur l'obtention du remboursement des coûts exposés en cas de traitement dispensé dans un autre État membre trouverait-elle mieux sa place dans une réglementation ad hoc sur les régimes légaux de sécurité sociale.

3.3.7 Il convient également d'établir une délimitation cohérente par rapport au champ d'application de la huitième directive du Conseil, en cours de révision, concernant l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables (article 17, paragraphe 5). Jusqu'à présent, cette délimitation n'apparaît pas avec la clarté requise dans toutes les traductions de la proposition de la Commission à l'examen.

3.3.8 La clarification qui figure dans l'exposé des motifs de la proposition à l'examen, selon laquelle les dispositions relatives au droit d'établissement et à la libre-circulation des services ne s'appliquent pas aux activités qui constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (articles 45 et 55 du Traité CE) devrait être reprise dans le corps même du texte de la directive.

3.3.9 Par ailleurs, la proposition de directive à l'examen devrait également prendre en compte la proposition de directive annoncée sur le travail intérimaire si celle-ci entre effectivement en vigueur.

3.3.10 Certains États membres disposent de règles juridiques extrêmement sévères en matière de protection de la liberté de presse. Ici aussi, le Comité considère qu'il est nécessaire de

définir clairement les domaines d'application de ces instruments par rapport à la proposition de directive.

3.3.11 La Commission devrait également préciser, de manière claire et sans équivoque, si la proposition à l'examen s'applique aux services de radiodiffusion télévisuelle et, dans l'affirmative, comment elle entend la concilier avec le régime prévu dans la directive TSF. De même, il faut clarifier son application aux services audiovisuels en général et, en particulier, aux services audiovisuels fournis via une demande individuelle, qui font également déjà l'objet d'une réglementation communautaire spécifique *pour certains aspects et pas d'autres* (directive 2000/31/CE sur le commerce électronique).

3.3.12 Le CESE serait néanmoins plutôt d'avis que ces services fassent l'objet d'une exclusion expresse de l'application de la proposition de directive au stade actuel, en particulier en ce qui concerne les dispositions relatives au principe du pays d'origine et à la notion "*d'établissement*", en tant qu'élément de *rattachement* essentiel et que critère principal pour déterminer la compétence de l'État membre responsable.

3.4 **Guichet unique**

3.4.1 Le Comité se félicite de l'idée consistant à simplifier les procédures en créant un (premier) guichet unique pour les prestataires de services. Il est toutefois préoccupé de constater qu'en ce qui concerne la liberté d'établissement, l'article 6 de la proposition de directive dispose que certaines procédures – par exemple celles relatives à l'accès aux activités – doivent être accomplies auprès d'un guichet unique. Le Comité considère que cela risque de poser des problèmes, par exemple en cas d'obligation légale d'inscription dans des registres publics tels que le registre de commerce, dans la mesure où le guichet unique devrait ensuite transmettre l'information aux autorités compétentes chargées des registres. Les guichets uniques ne pourront pas accomplir eux-mêmes les formalités dans ce domaine.

3.4.2 L'article 53 de la proposition de directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles fait mention de points de contact appelés à jouer le rôle de point central d'information. L'article 6 de la proposition de directive à l'examen prévoit la création de guichets uniques en tant que points de contact centraux. À cet égard, il y a lieu de veiller à coordonner ces deux aspects afin d'éviter de créer des instances différentes qui compromettent l'objectif général, à savoir garantir le droit des citoyens à accéder facilement aux informations au sein de l'Union

européenne ainsi qu'aux informations relatives aux travaux de celle-ci. La simplification des obstacles administratifs devrait plus particulièrement constituer une priorité du mandat de la nouvelle Commission. Il faut éviter de créer de nouvelles sources de lourdeurs administratives dans les États membres.

3.4.3 En outre, il convient de clarifier la question de la responsabilité des "guichets uniques" en cas d'informations incomplètes, voire erronées. De telles informations peuvent avoir des conséquences négatives pour les prestataires de services, par exemple en cas d'infraction à la législation due à l'oubli d'une autorisation précise. Cette situation pourrait toutefois également porter préjudice au consommateur par exemple si l'on ne vérifie pas l'existence d'une protection suffisante en matière de responsabilité civile.

3.5 **Principe du pays d'origine**

3.5.1 Afin de réaliser un marché intérieur de qualité, le Comité considère que le principe du pays d'origine devrait être appliqué de manière différenciée pendant une période transitoire, avant de devenir obligatoire sur l'ensemble du territoire communautaire.

3.5.2 L'application globale du principe du pays d'origine prévue par l'article 16 de la proposition de directive à l'examen constitue, avec les dérogations énoncées à l'article 17, le cœur même de la proposition de directive à l'examen. Le principe du pays d'origine, qui s'est révélé efficace dans le secteur des biens, est repris et appliqué tel quel aux services. Ceci n'est toutefois possible que dans le cas des services qui, à l'instar des biens, sont susceptibles d'être normalisés, ou lorsque l'harmonisation des législations est suffisamment avancée pour éviter des tiraillements. La proposition de directive devrait reconnaître qu'il existe des secteurs de services dans lesquels des normes n'ont pas été établies et dans lesquels il est impossible d'en établir (services non descriptibles).

3.5.3 Le Comité considère dès lors que l'application de ce principe dans le secteur des services transfrontaliers est prématurée du point de vue du consommateur, dans la mesure où elle suppose une situation de départ réellement comparable du point de vue objectif et juridique. Le Comité est convaincu que l'application du principe du pays d'origine ne sera concluante que si la clarté et la sécurité juridiques sont réalisées concernant son champ d'application. Aussi le Comité est-il d'avis que le fait d'appliquer ce principe sans prévoir de période transitoire adéquate pose problème, d'autant qu'il a le sentiment que les instruments disponibles en matière d'harmonisation sectorielle n'ont pas encore été utilisés au maximum. En l'état actuel des choses, ce principe comporte le risque

d'une concurrence entre systèmes et, partant, d'un nivellement par le bas des normes de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement, étant donné que des systèmes juridiques, sociaux et de santé différents coexistent toujours dans l'Union européenne. En vue de l'harmonisation, une approche sectorielle peut, surtout dans des domaines particulièrement sensibles, garantir une meilleure adaptation aux défis du marché intérieur qu'une approche purement horizontale et précoce. Dans ce contexte, il convient d'examiner, pour chaque secteur, plus particulièrement celui des soins de santé, s'il se prête à l'introduction du principe du pays d'origine. Étant donné que les mesures d'harmonisation constituent au moins un instrument d'égale importance en vue de la réalisation du marché intérieur, il faudrait procéder, pendant un laps de temps approprié, au rapprochement des différentes législations dans les secteurs pour lesquels les États membres ont défini des prescriptions spécifiques dans leurs législations sociale, sanitaire et du travail. Lors d'une phase intermédiaire, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil devraient déterminer si des mesures d'harmonisation ont été prises et réalisées de manière suffisante dans les secteurs susmentionnés. En fonction de l'état d'avancement de l'harmonisation juridique, il faudrait prévoir une dernière période au cours de laquelle les États membres auront l'occasion de rapprocher leurs législations. Le Comité est convaincu que cette méthode, assortie d'une définition limitative de ces services spécifiques (par exemple les professions libérales), présente l'avantage de préparer graduellement et de manière optimale les secteurs concernés à l'application du principe du pays d'origine à l'issue de la période transitoire en vue de la réalisation du marché intérieur. Ces observations valent également pour les mécanismes de corégulation et d'autorégulation.

3.5.4 Le Comité estime qu'il faudrait examiner l'utilité d'un registre central géré de manière autonome au niveau européen, dont le contenu pourra être consulté sans délai par les autorités compétentes des États membres. Ce registre contiendra d'une part les manquements professionnels enregistrés par les autorités compétentes et, d'autre part, les informations communiquées et enregistrées directement par les prestataires de services transfrontaliers concernant l'État membre dans lesquels ils opèrent ou ont l'intention de le faire. Le seul élément qui reste à définir est le groupe de personnes soumises à l'obligation d'enregistrement (par exemple les professions libérales au sens de la définition mentionnée ci-dessus) et les autorités chargées d'enregistrer les manquements professionnels et de consulter le registre. L'objectif de ce registre n'est pas de créer une autorité supplémentaire mais de permettre une communication aussi rapide et simple que possible entre les autorités nationales compétentes. Il doit également garantir un contrôle efficace des opérateurs du marché et leur apporter une certaine discipline.

3.5.5 Conformément à la proposition de directive, l'État membre d'origine est chargé de contrôler le prestataire et les services qu'il fournit, y compris lorsque ceux-ci sont fournis dans un autre État membre. Ces dispositions imposent une responsabilité - et une charge de travail - très lourde au pays d'origine et à ses organes compétents. En revanche, l'article 6, point b, de la proposition de directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles souligne qu'il convient, en cas de service transfrontalier, de communiquer à l'État d'accueil l'activité qui nécessite des qualifications professionnelles déterminées. En outre, le principe du pays d'origine est susceptible de provoquer des distorsions de la concurrence inattendues si un prestataire de service s'établit dans un autre État membre dont la législation est plus sévère. Le Comité est convaincu que de telles distorsions pourraient être évitées en amenant progressivement les législations nationales vers des normes de qualité minimales garantissant un niveau de protection approprié des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement.

3.5.6 Le principe du pays d'origine ne peut fonctionner que si la coopération entre les autorités des États membres est très bien organisée, y compris aux niveaux régional et local. L'interconnexion des structures de contrôle et des réseaux de coopération électroniques actuels est insuffisante. Le contrôle professionnel de l'État membre d'origine tel qu'il est prévu aux articles 36 et 37 de la proposition de directive, à savoir sous forme d'une "coopération" avec l'État membre d'accueil, n'offre aucune garantie d'efficacité.

3.5.7 Par ailleurs, le Comité est convaincu que les délais liés aux obstacles linguistiques et à la lenteur de certains systèmes de communication ne permettent pas de prendre des mesures rapides en faveur du consommateur victime d'un mauvais service ou d'un préjudice. Conformément à la proposition de directive, les autorités compétentes de l'État d'accueil ne disposeraient d'aucune possibilité d'action dans la mesure où elles n'ont, en règle générale, pas connaissance de certains éléments tels que la dénomination sous laquelle le prestataire de services étranger prend contact avec le consommateur de l'État d'accueil, l'assurance responsabilité civile qu'il a contractée, etc. C'est la raison pour laquelle il faudra au moins ajouter des dispositions relatives à l'obligation d'avertir les autorités compétentes de l'État d'accueil et aux pouvoirs disciplinaires de celles-ci. Cette mission pourrait être confiée au registre central proposé. Des amendements en la matière ont déjà été présentés par le Parlement européen en première lecture dans le cadre de la procédure législative relative à la proposition de directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.

3.5.8 Enfin, le Comité craint qu'en dépit des dérogations prévues aux paragraphes 20, 21, 22 et 23 de l'article 17 de la proposition de directive, la création d'un instrument juridique uniforme

pour les obligations contractuelles et non contractuelles au sens des conventions communautaires Rome I et II ne soit compromise. Les deux réglementations adoptent une approche universelle: elles règlent le droit international privé tant en ce qui concerne des affaires au sein de l'Union que dans des pays tiers et veillent ainsi à assurer la clarté juridique pour toutes les parties.

3.6 **Détachement de travailleurs**

3.6.1 La directive 96/71 CE du 16 décembre 1996 sur le détachement des travailleurs vise à concilier l'augmentation des possibilités, pour les entreprises, de fournir des services dans d'autres États membres et la mise en œuvre de normes sociales minimales pour les travailleurs. Elle règle la coordination pratique des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés. Aussi la Commission a-t-elle prévu, à l'article 17, paragraphe 5, de la proposition de directive à l'examen, une dérogation au principe du pays d'origine pour la directive sur le détachement des travailleurs, montrant ainsi sa volonté de délimiter clairement le champ d'application des différents instruments. Toutefois, après avoir procédé à un examen plus approfondi des articles 24 et 25 de la proposition de directive à l'examen, le Comité se demande si la dérogation proposée est formulée de façon suffisamment claire et complète.

3.6.2 Le Comité est convaincu que l'interdiction d'effectuer des procédures de contrôle prévue par les articles 24 et 25 vide de son sens la dérogation visée à l'article 17, paragraphe 5, dans la mesure où elle ne résout pas la question de savoir de quelle manière l'État membre d'origine peut être informé d'infractions éventuelles commises dans l'État de détachement qui, pour sa part, ne peut effectuer aucun contrôle ni imposer aucune sanction. À supposer que ceci soit possible, l'on se demande également comment le pays d'origine pourrait intervenir sur un territoire étranger, sur lequel il ne dispose d'aucun droit de souveraineté. La directive sur le détachement de travailleurs permet en revanche aux États membres de déterminer quelles déclarations peuvent être exigées des entreprises dans l'État d'accueil (par exemple dans le cadre de marchés publics), qui est compétent, au niveau national, en matière d'amendes et de plaintes et à quel point les descriptions d'activités doivent être détaillées. Il convient de s'en tenir à ces dispositions.

3.6.3 Si une meilleure coopération entre les autorités de l'État d'origine et de détachement est souhaitable et doit être encouragée à l'avenir, les expériences pratiques donnent une autre image de la réalité qui, de l'avis du Comité, n'est pas suffisamment prise en compte par la proposition de directive. Le Comité considère que la directive sur les services devrait être beaucoup plus précise et plus claire en ce qui concerne la coopération entre les États d'origine et d'accueil.

3.6.4 S'agissant du détachement transfrontalier de travailleurs de pays tiers, la proposition de directive prévoit que c'est l'État membre d'origine qui doit veiller à ce que le prestataire détache uniquement des travailleurs – qu'ils soient citoyens de l'UE ou non – qui remplissent les conditions en vigueur dans l'État d'origine en matière de séjour et d'emploi régulier. L'État membre de détachement ne peut pas imposer de contrôle préalable au travailleur détaché ni au prestataire de service. Ces dispositions sont susceptibles de poser des problèmes comparables à ceux exposés ci-dessus. Dans ce domaine également, la directive devrait préciser qu'il y a lieu de s'en tenir aux dispositions actuellement en vigueur.

3.7 Protection des consommateurs par le biais d'une assurance obligatoire

3.7.1 Le Comité reconnaît que le fait d'obliger les prestataires dont les services présentent un risque financier ou un risque pour la santé et la sécurité du bénéficiaire à contracter une assurance professionnelle est susceptible de renforcer la confiance des consommateurs. Une réglementation communautaire en matière d'assurance professionnelle obligatoire peut également assurer des conditions de concurrence identiques pour tous les prestataires de services. Toutefois, si l'on pèse le pour et le contre, une assurance obligatoire ne se justifie que si elle présente un intérêt considérable pour la protection du consommateur ou de tiers. Les professions ou secteurs concernés devraient être définis dans la directive. En outre, il est indispensable de prévoir une réglementation suffisamment souple pour prendre en compte les situations individuelles en matière de risque et les besoins de couverture des nombreux preneurs d'assurance potentiels.

3.8 Garantie de la qualité au moyen de la certification

3.8.1 Pour le Comité, il ne fait aucun doute que la prestation d'un service basée sur la connaissance oblige les opérateurs concurrents à s'améliorer constamment. Ils ne peuvent subsister que s'ils satisfont aux normes économiques et techniques les plus récentes. Les labels de qualité et certificats ne permettront de garantir la qualité espérée que si le consommateur peut identifier les normes qui se cachent derrière ces certificats. Pour une reconnaissance générale, il faut atteindre un certain degré de notoriété. Dans le cas contraire, la transparence nécessaire pour le consommateur fait défaut.

3.9 Transparence des prix

3.9.1 Comme le suggère l'article 26, paragraphe 3, la transparence devrait également être de mise concernant la fixation et le calcul des prix. À cet égard, le Comité considère qu'il serait bon d'envisager non seulement de détailler les prix à la demande des consommateurs (*business to consumer*) mais aussi de les communiquer d'office lors de toute passation de contrat. Cette transparence pourrait par exemple être réalisée par le biais de barèmes sur les taxes et les coûts qui seraient compatibles avec la législation européenne mais ne devraient toutefois pas nécessairement s'appliquer aux transactions entre entreprises ("*business to business*").

3.10 Utilisation de la voie électronique

3.10.1 Le **Comité** se félicite que toutes les procédures doivent en principe être effectuées par voie électronique. Il s'agit d'une exigence orientée vers l'avenir dont il convient de se féliciter. Toutefois, il ne faut pas oublier, et cela ressort notamment de la restriction mentionnée à l'article 5 de la proposition de directive, que dans le cas de documents importants tels que les certificats, extraits de registres etc., les originaux ou leurs traductions certifiées conformes ne peuvent tout au plus être présentés par voie électronique que si leur authenticité peut être vérifiée au moyen d'une signature reconnue ou d'un moyen similaire. Ceci n'est pas encore possible en cas de transmission par voie électronique et exige la mise en place des conditions techniques adéquates dans tous les États membres (cf. les travaux du Comité concernant les médias et moyens de communication modernes).

3.11 Coopération interdisciplinaire

3.11.1 Le Comité accorde une grande importance au fait que le consommateur puisse bénéficier de solutions globales concernant la coopération interdisciplinaire dans le secteur des services. En raison de la place spécifique qu'occupent certains prestataires de service dans les ordres juridiques nationaux, il faut toutefois tenir compte du fait que les conditions juridiques de la coopération sont très importantes: lorsque certains prestataires de services ont des droits et devoirs de discrétion, une coopération ne sera possible que dans la mesure où ces droits et devoirs sont identiques pour les différents professionnels qui travaillent dans le même bureau. Dans le cas contraire, les droits des consommateurs garantis par la Charte européenne des droits de l'homme risquent d'être enfreints.

3.12 Codes de conduite

3.12.1 Le Comité souscrit à la proposition relative à l'introduction de codes de conduite au niveau européen . Compte tenu de la diversité des législations nationales en matière de réglementation des professions et de comportement professionnel, les codes de conduite sont l'une des nombreuses options permettant de garantir la qualité des services fournis. Les chartes de qualité élaborées par les prestataires de services sont des arrangements volontaires, juridiquement non contraignants. Ceci ne signifie pas qu'ils n'ont aucun impact, mais leur applicabilité est limitée. Les réserves juridiques en vigueur dans un certain nombre d'États membres rendent la mise en œuvre de ce genre d'arrangements plus difficile.

3.13 **Sécurité sociale**

3.13.1 L'Union européenne élargie est une mosaïque de systèmes de sécurité sociale différents, mis en place au fil du temps et en étroite coopération avec les partenaires sociaux. L'évolution de ces systèmes a principalement été promue grâce à l'échange des meilleures pratiques, ce qui se répercute également sur la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur. Il convient de s'assurer que les acquis sociaux communs ne seront pas remis en cause.

3.13.2 Il va sans dire que les partenaires sociaux ont un rôle naturel et important à jouer dans le développement du secteur des services. À cet égard, il y a toutefois lieu de souligner que les syndicats ne sont pas explicitement mentionnés en ce qui concerne la consultation des "parties intéressées" dont la proposition de directive fait état. Le Comité souligne avec insistance que les partenaires sociaux et la société civile organisée doivent être consultés chaque fois que cela est approprié pour le développement du secteur des services. Les initiatives proposées par les acteurs concernés sont toujours les bienvenues.

3.13.3 Dans ce contexte, il est particulièrement important de relever que la proposition de directive ne prend pas en compte le fait que, dans certains États membres, des conventions collectives tiennent lieu de législation. Dans la pratique, cela signifie que ces conventions ont les mêmes conséquences juridiques contraignantes que la législation traditionnelle. Les conventions collectives jouent souvent ce rôle spécifique dans les pays nordiques, où il est habituel que des partenaires sociaux indépendants négocient des conditions salariales et de travail valables pour la collectivité. La proposition de directive devrait être modifiée de façon à reconnaître explicitement que les conventions collectives sont un moyen de remplir les obligations qu'impose la proposition à l'examen.

3.14 **Formation professionnelle**

3.14.1 Le Comité est préoccupé par le fait que certains États membres envisagent de percevoir des contributions financières pour la formation professionnelles de nouvelles recrues dans le secteur du personnel d'appui. Afin d'éviter que les prestataires de services nationaux soient désavantagés sur le plan de la concurrence, il faut essayer de garantir des conditions de concurrence identiques en complétant de manière adéquate les dispositions relatives à la prestation de services transfrontaliers et à la liberté d'établissement. Cette approche est en effet susceptible de provoquer de nouvelles entraves au marché intérieur.

3.15 **Système d'autorisation**

3.15.1 Les limites proposées concernant les possibilités qu'ont les États membres d'introduire ou de conserver leurs systèmes d'autorisation sont très strictes et auront des répercussions dans plusieurs États membres. L'on peut se demander si cela ne restreindra pas la possibilité qu'ont les États membres d'exiger l'application de leurs dispositions nationales, par exemple dans le secteur de l'environnement.

3.16 **Fiscalité**

3.16.1 L'article 2 de la directive à l'examen prévoit des dérogations concernant son application dans le domaine de la fiscalité. Le Comité souligne que l'un des principaux obstacles de la réalisation du marché intérieur demeure l'absence d'application uniforme des règles fiscales dans les États membres. Des règles harmonisées au niveau communautaire pourraient, ponctuellement, garantir des ajustements. Dans ce domaine également, le Comité considère que le principe de pays d'origine ne peut être appliqué d'une manière générale. Dans le cadre de la réforme de la sixième directive (sur la TVA), la Commission européenne propose par exemple que les services fournis entre assujettis à la TVA soient imposés dans l'État d'accueil et non dans l'État d'origine. Il y a là un manque de cohérence avec la simplification voulue de la prestation de services transfrontaliers, alors que cette cohérence serait utile, voire nécessaire.

4. **Résumé des propositions du Comité**

4.1 Le Comité se félicite de l'objectif poursuivi par la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur présentée par la Commission européenne, à savoir la réalisation du marché intérieur et l'accomplissement d'un pas supplémentaire pour faire de l'UE l'économie de la

connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, conformément à la stratégie de Lisbonne. Le marché des services joue en effet un rôle multiplicateur significatif pour la création d'emplois et la croissance économique dans l'ensemble de l'UE. Par ailleurs, le Comité considère que la proposition de directive devrait tenir compte des modifications et précisions énoncées ci-après pour que l'objectif fixé puisse réellement être atteint.

4.2 L'avis du Comité s'articule notamment autour des éléments-clés suivants:

4.2.1 *L'harmonisation des dispositions relatives à certains services au cours d'une période transitoire en deux étapes:* d'une manière générale, le Comité recommande de vérifier si l'introduction du principe du pays d'origine dans les différents secteurs (p.ex. le secteur de la santé) est réalisable. Lorsque cela semble être le cas, il convient de prendre en compte le fait que l'harmonisation et le principe du pays d'origine doivent être envisagés sur un pied d'égalité, dans la mesure où il s'agit de deux outils destinés à réaliser le marché intérieur. Concernant certaines activités, à définir séparément, qui ont trait aux systèmes de santé nationaux, aux professions libérales et à d'autres domaines sensibles, il y a lieu de privilégier au minimum une période d'harmonisation transitoire, afin de mieux préparer les régimes juridiques, de sécurité sociale et de santé des différents États membres à l'impact horizontal de la directive relative aux services. Au stade actuel, le Comité craint que l'introduction immédiate du principe du pays d'origine ne provoque un nivellement "par le bas". La structure des nouvelles dispositions doit être aussi claire et facile à appliquer que possible afin de garantir une mise en œuvre simple et sans heurts. Ces observations s'appliquent également aux mécanismes de corégulation et l'autorégulation.

4.2.2 *Questions liées à la dimension sociale:* la proposition de directive ne peut donner lieu à un relâchement des normes actuelles en matière sociale, salariale et de sécurité sur le lieu de travail, en particulier en ce qui concerne la directive sur le détachement des travailleurs. Il convient de ne pas porter atteinte aux systèmes nationaux de négociation collective et aux accords collectifs, y compris la mise en œuvre dans les États membres de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs. Les États membres doivent être en mesure de donner une définition contraignante des notions de salariés, d'indépendants et de faux indépendants, afin de jeter des bases claires concernant le champ d'application de la directive sur le détachement des travailleurs, tout en limitant la portée du principe du pays d'origine. En outre, les États membres devraient faire en sorte que les conditions générales de travail qui s'appliquent aux travailleurs concernés soient également valables pour les travailleurs migrants et détachés. À cet effet, une déclaration portant sur le respect général de ces conditions de la part des entreprises pourrait être considérée comme suffisante. Afin de s'assurer que les obligations

sont respectées, l'un des travailleurs de l'entreprise concernée dans le pays de détachement pourrait être désigné comme agent autorisé, chargé de préparer les papiers requis pour travailler dans le pays de détachement.

4.2.3 *Champ d'application et règles en matière de conflit de lois:* dans le cadre de la libre prestation de services transfrontières, davantage de clarté et de précision s'impose concernant la définition et la délimitation du champ d'application, des dérogations et conflits de lois relatifs à l'application du principe du pays d'origine. Cette observation vaut pour la délimitation du champ d'application de la directive proposée sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et pour la question de savoir s'il est possible d'éviter par exemple des conflits de lois entre la législation du pays d'origine (qui est toujours prioritaire, en vertu de la proposition de directive) et les dispositions sociales, fiscales et pénales de l'État d'accueil et, dans l'affirmative, de quelle manière. D'une manière générale, il y a lieu d'éviter dans tous les cas les incohérences avec d'autres actes juridiques. En particulier, les réglementations Rome I et II doivent rester d'application. Toutefois, dans de nombreux cas, les litiges pourraient être résolus plus clairement en se référant aux dispositions du droit international privé.

4.2.4 *La consignation des activités transfrontalières dans un registre central:* de l'avis du Comité, il convient d'examiner s'il ne serait pas utile et plus efficace pour satisfaire aux exigences de la proposition de directive en matière de surveillance des activités de certains prestataires de services, par exemple du secteur des professions libérales, d'élaborer un registre central à l'échelle communautaire qui contiendrait les exigences et les infractions constatées dans le cadre des activités de contrôle.

4.2.5 *Amélioration des données empiriques:* il y a lieu de revoir et d'améliorer les instruments destinés à évaluer les tendances du marché intérieur des services pour mieux cibler les mesures à prendre et évaluer leurs causes et leurs conséquences.

4.2.6 *Garantie de la qualité et transparence des prix:* il convient de maintenir un haut niveau de protection des consommateurs grâce à des mécanismes de garantie de la qualité et, le cas échéant, à l'introduction d'assurances obligatoires. Dans le secteur de la prestation transfrontalière de services entre une entreprise et un consommateur, celui-ci doit avoir une idée du coût d'un service et des conditions dans lesquelles il est fourni, et ce, sans qu'il doive en faire explicitement la demande. Des barèmes relatifs aux prix et taxes pourraient constituer une solution – pour autant qu'ils soient compatibles avec la législation communautaire.

4.2.7 *Harmonisation des dispositions fiscales*: outre les nombreux petits obstacles réels et pressentis, le principal obstacle à la réalisation du marché intérieur est du ressort des États membres et des municipalités, puisqu'il s'agit de la multitude et de l'application non uniforme de la législation en matière fiscale et des cotisations de sécurité sociale.

4.3 Dans le même temps, il y a lieu de redoubler d'efforts afin d'informer plus particulièrement les PME et les indépendants des avantages que présente le marché intérieur.
